



AG DU 05/12/2007

Avis du Conseil national des villes
sur la première étape de mise en œuvre
des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)



194, avenue du Président Wilson
93217 Saint-Denis La Plaine cedex
Tél. +33 (0)1 49 17 47 13
Fax +33 (0)1 49 17 47 48
cnv@ville.gouv.fr

www.ville.gouv.fr/infos/cnv/

Sommaire

Introduction

- Avis sur saisine de la Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, Mme Catherine Vautrin et modalités de travail du CNV
- Le passage des contrats de villes aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) : rappel des raisons des changements

Partie I - Les CUCS : les constats généraux du CNV

- I-1- Entre simplification et complexité ?
- I-2- Entre procédure contractuelle et conditions de production du projet ?
- I-3- Des décalages entre l'État central et l'État local
- I-4- Une difficile articulation entre le social et l'urbain
- I-5- Une grande hétérogénéité de situation entre les villes

Partie II - Les CUCS : forces et faiblesses

- II-1- Les forces des CUCS
- II-2- Les faiblesses des CUCS
 - II-2-1- La question du calendrier
 - II-2-2- La question de la nouvelle géographie prioritaire
 - II-2-3- La question de l'évaluation
 - II-2-4- La question de l'objet du contrat et de son articulation avec le droit commun

Partie III - Les six propositions du CNV

Conclusions

Annexe

Groupe de travail CNV-CUCS : liste des participants

Avertissement

Le bureau du Conseil national des villes, qui s'est tenu le mercredi 18 avril 2007, a adopté un « avis intermédiaire sur la première étape de mise en œuvre des CUCS ».

Lors de l'assemblée générale du CNV, le 12 juillet 2007, l'avis intermédiaire était examiné, et son adoption définitive était actée, sous réserve d'être complété par d'autres auditions donnant le point de vue de responsables nationaux, en particulier du Délégué Interministériel à la Ville et du Directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Ces auditions ont eu lieu les 18 et 26 septembre 2007¹ et le présent Avis intègre les éléments nouveaux apparus.

L'avis intermédiaire avait été ressenti comme trop critique, dans une première lecture. Le CNV souhaite souligner que ses analyses et propositions ne veulent en aucun cas affaiblir la politique de la ville, mais au contraire la renforcer. Le CNV souligne que la politique de la ville, plus que d'autres politiques publiques, est sujet à évaluation, alors que cette politique contractuelle territoriale ne pourra avoir un impact que si elle parvient à mobiliser et infléchir les politiques de droit commun. L'évaluer elle seule ne peut avoir de sens.

¹ Les textes de ces auditions sont disponibles sur demande au secrétariat du CNV, Tél. 01 49 17 47 13, cnv@ville.gouv.fr

Introduction

Avis sur saisine de la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité, Mme Catherine Vautrin, et les modalités de travail du CNV.

La ministre de la Cohésion sociale et de la parité, Mme Catherine Vautrin, a demandé au CNV de lui rendre **un avis sur la première étape de mise en œuvre des CUCS, par une lettre en date du 7 juin 2006**. Le groupe de travail, qui s'est aussitôt mis en place, était co-présidé par M. Pierre Bourguignon, député-maire de Sotteville-lès-Rouen, et Mme Bénédicte Madelin, directrice de Profession Banlieue. Il était en outre composé de six membres du CNV². Sept réunions de travail et d'auditions se sont déroulées entre les mois de janvier³ et de septembre 2007, et ont permis de cadrer la problématique et les questionnements.

Pour établir un premier bilan, le CNV a auditionné des chefs de projets représentant des collectivités territoriales de tailles très variées et situées dans des contextes politiques, géographiques et de ressources très différents. Il a entendu également des maires, porteurs politiques de ces projets, et des préfets délégués pour l'égalité des chances, chargés de définir les engagements de l'État. Il a entendu également M. Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville et M. Dominique Dubois, directeur général de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, chargés de la mise en œuvre et du suivi national des CUCS.

Ce croisement de points de vue a permis d'établir cet avis définitif, soumis à l'adoption de l'assemblée générale du CNV du 5 décembre 2007. Il énonce les constats généraux issus de ce travail collectif, les forces et les faiblesses repérées et les propositions du CNV pour améliorer la situation.

Cet avis intervient alors que les CUCS ont été signés depuis plusieurs mois, mais il s'appuie principalement sur les auditions réalisées entre janvier et avril 2007, alors qu'ils étaient en pleine élaboration ou venaient d'être signés. Il met donc en exergue les points d'accroche, de désaccord, voire de contestation, qui accompagnent inévitablement le passage d'une contractualisation à une autre. Le temps de compréhension et de stabilisation d'un nouveau dispositif demande des adaptations. Le CNV souhaite que cet avis soit lu en ayant à l'esprit ces éléments de contexte.

Le passage des contrats de ville aux CUCS : rappel des raisons de ces changements

Le CNV a estimé utile de rappeler la genèse des CUCS. La décision gouvernementale du passage des contrats de villes aux CUCS a été prise suite au rapport de la commission sénatoriale d'information sur l'avenir des contrats de ville, présidée par M. Pierre André, sénateur-maire de Saint-Quentin (02). Dans les propositions d'améliorations à rechercher figurait, principalement, une simplification des procédures estimées trop lourdes du fait des contrats trop nombreux et d'une superposition de thématiques (cette complexité étant estimée pénalisante pour les associations et le projet global). Il pointait une mobilisation financière insuffisante, notamment le désengagement des politiques de droit commun. La volonté était d'aboutir à la révision de la géographie prioritaire et à un contrat simplifié qui garantisse le maintien d'une politique territorialisée et de son

² Liste des membres du CNV et des personnalités auditionnées en annexe.

³ 30 janvier, 13 février, 14 février, 29 mars et 10 avril 2007, ces deux dernières séances étant consacrées à la construction de l'avis.

financement par l'État, la mise en œuvre d'une véritable péréquation entre les villes (ce qui a donné lieu à la réforme de la DSU-CS⁴), et au renforcement du rôle des maires. Il s'agissait notamment de recentrer le contrat entre deux signataires, les villes et/ou intercommunalités et l'État, de rénover le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales, de renforcer le rôle et les moyens des sous-préfets, de faciliter l'action des associations, notamment en pluri-annualisant leurs financements, et enfin, d'assortir les actions d'une obligation de moyens et de résultats permettant une évaluation de leur impact.

Une première circulaire sur « l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale » précisait, en mai 2006, l'objet des futurs contrats d'une durée de trois ans, reconductibles trois ans, devant entrer en vigueur au début de l'année 2007. Elle précisait la géographie d'intervention, distinguant trois catégories de quartiers prioritaires, les conditions d'élaboration du contrat, la définition du projet de cohésion sociale, l'architecture du contrat, les orientations prioritaires de l'État dans cinq grands domaines et la priorité à l'engagement des crédits de droit commun, avec un meilleur ciblage des crédits spécifiques. Une attention particulière était appelée sur le suivi et l'évaluation, la mise en œuvre opérationnelle, l'association des habitants et des acteurs associatifs. Les services de l'État, enfin, étaient sollicités pour établir un diagnostic sur les enjeux estimés essentiels par l'État et une analyse critique des politiques conduites et des infléchissements à produire.

Une seconde circulaire de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), datée du 15 septembre 2006, dont l'objet portait sur la définition de la géographie prioritaire, a enclenché un début de polémique. Elle expliquait la classification des quartiers en trois niveaux, l'architecture détaillée du contrat, le calendrier de mise en œuvre et la répartition des enveloppes de crédits, ceux-ci devant être mobilisés selon le rang de priorité, tout en tenant compte des capacités contributives des collectivités territoriales. Une phase transitoire de passage entre le contrat de ville et le CUCS (surtout pour les niveaux 2 et 3) était instaurée pour éviter les ruptures d'actions et de charges.

⁴ Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

Partie I

Les CUCS : les constats généraux du CNV

I-1- Entre simplification et complexité ?

Premier constat — La volonté de simplification⁵ qui présidait dans les intentions des sénateurs, comme dans celle du gouvernement, via les circulaires, trouve un aboutissement à la première étape. Le CUCS est principalement signé entre le maire et l'État, ou l'intercommunalité et l'État.

Le partenaire essentiel de la politique de cohésion sociale locale – le Département – est souvent absent du contrat. Il en va de même pour la Région qui exerce, par exemple, les compétences en matière de formation professionnelle. Des contrats additionnels sont espérés sous la forme d'une adhésion de ces collectivités au CUCS et d'un apport de leurs financements.

Plusieurs maîtres d'ouvrage ressentent négativement le resserrement voire la perte d'un partenariat qui avait été difficilement construit dans les contrats de ville autour d'un projet de développement territorial intégré.

La recherche de la simplification est certes souhaitable au niveau des procédures. Mais la politique de la ville, compte tenu des enjeux, des problèmes qu'elle tente de résoudre, des solutions qui s'offrent, des partenariats concernés, de la variété des situations qui se présentent, se prête difficilement à l'exercice simplificateur.

I-2- Entre procédure contractuelle et conditions de production du projet

Second constat — En majorité, les efforts se sont concentrés sur les procédures de construction du contrat et non pas sur le processus de construction du projet, ni sur la qualité des projets eux-mêmes.

Néanmoins, sur certains sites, l'élaboration du CUCS a permis de ré-interroger le diagnostic territorial et de revisiter les actions mises en œuvre. Et si une grande partie des actions présentes dans les contrats de villes a été reconduite dans le CUCS, évitant ainsi les ruptures dans les actions conduites au plus près de la population, d'autres s'y sont ajoutées. Mais, du fait du calendrier très court imposé, les ré-interrogations attendues des contrats de ville et de leurs résultats, via l'évaluation notamment et les diagnostics partagés, n'ont pas ou insuffisamment eu lieu.

Construire un nouveau projet à la fois social, urbain, économique au bénéfice des quartiers exige du temps, un temps adapté à chaque territoire, à ses acteurs, élus, habitants, professionnels et partenaires. Le temps est un élément essentiel de la maturation du projet.

Plus profondément, une absence de réflexion amont des partenaires concernés perdure fréquemment, que ce soit sur la vision de ce que l'on veut pour le territoire (espace et communauté de gens), sur le sens politique des projets et sur leur contenu, ou sur la coalition des efforts à réunir pour faire face aux enjeux.

⁵ La volonté de simplification et de lisibilité touchait de nombreux domaines, notamment la gouvernance de la politique de la ville. Seules quelques-unes des propositions ont été retenues par le Gouvernement.

I-3- Des décalages entre l'État central et l'État local

Troisième constat — Il existe des décalages entre l'État central et l'État local. Les circuits de décision établis entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Acse⁶, et la DIV, pour les CUCS, et les services déconcentrés de l'État répondent à des logiques parfois divergentes (concentration/déconcentration). Ils peuvent conduire, dans certains cas, les représentants de l'État local à un sentiment de dépossession d'une partie des politiques publiques.

Enfin, la déconnexion entre contrat de projet État-Région et CUCS est vécue comme une erreur par les opérateurs locaux, alors qu'il avait fallu plusieurs années pour articuler ces contrats entre eux. Les autorités ministérielles ont, pendant longtemps, expliqué que le contrat de ville était le volet social du contrat d'agglomération, lui-même articulé au contrat État-Région. Ces changements constants de doctrine et d'échelles territoriales apparaissent incompatibles avec un projet de développement social et urbain qui a besoin certes d'aménagements constants, mais d'abord de continuité des procédures et des dispositifs.

I-4- Une difficile articulation entre le social et l'urbain

Quatrième constat — La circulaire DIV sur les CUCS prévoit très clairement que les CUCS couvrent le volet urbain et le volet social du contrat, mais très souvent les équipes de rénovation urbaine et les équipes de développement social (CUCS) sont séparées⁷ et sans coopération au niveau local.

En outre, les coupures entre les deux agences nationales : l'Anru pour la rénovation urbaine et les crédits d'investissement, et l'Acse pour le volet social (CUCS) et les crédits de fonctionnement, ne favorisent pas le rapprochement des projets.

Les crédits consacrés ne sont pas les mêmes en volume. Si, au niveau national, les crédits sont équivalents, le nombre d'opérations Anru est bien moindre que le nombre de CUCS. Un calcul se fait entre la lourdeur des efforts à produire pour construire un projet de développement social et la modicité des montants qui sont dégagés.

Enfin, l'Acse dispose d'un correspondant régional pour décider ses engagements et l'Anru décide les siens, au niveau national.

I-5- Une grande hétérogénéité de situations entre les villes

Cinquième constat — Globalement trois situations se présentent au moment de cette première étape des CUCS.

• **Les villes qui ont anticipé le passage aux CUCS, annoncé par l'État, ou qui étaient engagées dans un projet de territoire avec un portage politique fort**, sont parvenues à se mobiliser elles-mêmes, et avec d'autres villes, pour se mettre à un même niveau d'information sur les cinq domaines prioritaires (et au-delà) pour l'État, notamment la prévention de la délinquance, les projets de réussite éducative, l'insertion par l'emploi, dans une recherche :

- d'enjeux communs,
- de diagnostics communs,
- d'objectifs et d'actions à développer ensemble,
- de grilles d'évaluation,
- de ré-interrogation de leur projet de développement territorial (ville ou agglomération).

⁶ 2007 étant l'année de son installation.

⁷ Certaines équipes de projet étant rattachées (dans les communes concernées) à la direction des affaires sociales, d'autres à la direction de l'urbanisme ou directement auprès du maire ou du directeur général des services.

Elles sont parvenues à amener les services de l'État à un partage d'objectifs (dans le cadre de la circulaire) et ont pu faire ressortir l'essentiel de leurs objectifs territoriaux dans un délai court.

- **Dans les villes où il y avait un contrat de ville – sans diagnostic partagé ou sans portage politique fort** : les reconductions d'actions des contrats de villes dominant, sans qu'il y ait ré-interrogation des enjeux et des actions au moyen d'évaluations suffisantes.

- **Dans les villes où il n'y avait pas de projet** précédent ou qui ne disposaient pas d'ingénierie suffisante, le temps très court, imparti par l'État, pour concevoir le nouveau contrat a été très pénalisant.

Partie II

Les CUCS : forces et faiblesses

Le CNV souhaite insister d'abord, sur les améliorations apportées par les CUCS, et aussi indiquer les quatre difficultés sur lesquelles des améliorations pourraient être apportées.

II-1- Les forces des CUCS

Le CNV souhaite souligner au moins trois améliorations administratives apportées par les CUCS :

- le système des indicateurs veut mettre fin aux disparités de traitement ;
- la simplification par l'instauration d'un guichet unique – via l'Acisé ;
- la mise en place d'un système de suivi comptable qui permet de connaître la consommation des crédits et l'affectation thématique ville par ville.

II-2- Les faiblesses des CUCS

Les difficultés rencontrées tournent autour de quatre grandes questions : la question du calendrier, de la géographie prioritaire, de l'évaluation, de l'objet du contrat et de son articulation avec le droit commun.

II-2-1- La question du calendrier

La commission d'information sénatoriale avait proposé qu'une période transitoire de reconduction des contrats de ville (2006/2007) soit instaurée pour pouvoir se consacrer à la préparation des CUCS, notamment pour croiser les données qui devaient être mises à la disposition des collectivités territoriales par l'État, pour mettre en place un référentiel d'évaluation ré-interrogeant les actions et pour se livrer au travail approfondi de diagnostic partagé, de concertation avec les professionnels et les habitants concernés. Elle plaidait aussi pour que les nouveaux contrats s'engagent en 2008, les élections municipales étant alors prévues en septembre 2007, avec les maires nouvellement élus pour leur permettre d'endosser pleinement les projets.

Mais, compte tenu du report des élections municipales en 2008, l'État a souhaité finaliser les CUCS rapidement en maintenant son calendrier, la préparation devant se produire entre mai et octobre 2006 pour une signature au 15 janvier 2007.

Cette volonté, qui a pu être ressentie comme une relative précipitation, répondait à l'objectif qu'il n'y ait pas de rupture dans les actions mises en œuvre sur les territoires.

Mais, elle a aussi des conséquences négatives sur plusieurs points.

- Ce temps imparti par l'État pour construire le contrat et le signer est apparu antagonique avec la volonté de construire un projet approfondi, avec la participation des services, des partenaires et des habitants. D'une manière générale, les villes, majoritairement, semblent avoir restreint le partenariat au minimum... et certaines ont abandonné la participation des habitants au prétexte de l'absence de temps.

- Ce délai très court a eu également un effet boomerang de discrédit sur l'État : les services de l'État n'ont pas respecté le calendrier initial que le Ministère avait lui-même fixé et beaucoup de villes qui avaient travaillé « à marche forcée » pour être prêtes n'ont parfois pas eu beaucoup de réactivité en retour et déclarent avoir dû « naviguer à vue ». Certaines préfectures ont donné des indications claires, d'autres non, obligeant les villes à les solliciter pour discuter zonage ou projets, organisation de réunions.
- Les préfets, eux-mêmes, admettent qu'ils se sont bien souvent limités, par surcharge de travail et absence de moyens humains, à lire les contrats et à les instruire. Les services de l'État estiment ne pas avoir les moyens de s'impliquer fortement dans l'élaboration simultanée des contrats. Le travail de rédaction a donc reposé, pour l'essentiel, sur les collectivités territoriales, l'État veillant à la prise en compte de ses priorités et à l'adoption de règles communes pour la programmation de ses crédits spécifiques.

II-2-2- La question de la nouvelle géographie prioritaire

Les élus auditionnés par le CNV étaient favorables à une révision de la géographie des contrats de ville. Ils ont maintes fois dénoncé la définition des périmètres des ZUS⁸ qui s'appuyait sur des critères de population et de logement social, essentiellement issus du recensement de 1990, et qui ne prenait pas les évolutions en compte. La révision de cette géographie était l'occasion, pour les villes, de mieux connaître certains « morceaux » de leur territoire et de mettre en évidence les poches de pauvreté au niveau infra-communal. La DIV a proposé des indicateurs dans l'objectif d'amener à une réduction du nombre de territoires prioritaires et à un recentrage sur ceux les plus en difficulté....

Mais ces indicateurs ont été élaborés sans concertation. Aussi, l'annonce de la nouvelle géographie, au mois de mai 2006, suivie de l'annonce, au mois de septembre 2006, des trois niveaux de priorité pour les quartiers, a donné lieu à une contestation de beaucoup des maires concernés. Au-delà du classement (contestable ou non), ils déplorent qu'aucun travail d'homogénéisation nationale n'ait été conduit, pas plus que des comparaisons n'aient été menées entre les régions et les dotations disponibles au regard des inégalités. Le temps passé, fin 2006, à discuter les conséquences de cette géographie prioritaire, imposée par l'État central, a été du temps retranché au débat sur la construction des projets.

La réaffirmation du zonage de type ZUS est perçue comme un véritable « retour en arrière », notamment pour le développement économique ou la prévention de la délinquance qui ne se font pas « au pied de l'immeuble », mais *a minima* dans une coopération intercommunale et en articulant soigneusement l'échelle du quartier, de la commune, et de l'agglomération ou du bassin de vie.

Les élus regrettent aussi l'oubli de quartiers concernés par l'exclusion, même s'ils sont hors ZUS ou hors Anru. De nombreux problèmes d'exclusion ou de dégradation des conditions de vie se produisent dans de l'habitat diffus qui échappe totalement aux collectes de données et aux actions déployées ; leurs difficultés spécifiques ne sont pas prises en compte par les politiques de droit commun qui ne garantissent pas l'égalité de traitement de tous. Par ailleurs, l'absence d'intervention à titre préventif est génératrice de dégradations futures, alors que les processus pourraient être enrayerés.

Enfin le choix de classement univoque des territoires prioritaires par l'État central apparaît comme contradictoire avec la décentralisation et la nécessaire discussion dans la répartition des efforts.

⁸ Zones urbaines sensibles.

Ces désaccords indiquent que le niveau local doit davantage être entendu dans ses priorités, mais également que tous les territoires ne peuvent être prioritaires et qu'il y a donc nécessité de négocier des choix avec des critères co-définis au niveau régional et « unifiés » au niveau national. Cette conviction renforce l'exigence d'un débat entre l'État et les collectivités territoriales, qui s'appuie sur une connaissance partagée des réalités des territoires, d'un débat avec chaque commune mais également à l'échelle de l'agglomération. Un tel débat aurait permis de prendre en compte les conditions de pérennisation par les agglomérations, lorsqu'elles sont constituées et en capacité de le faire, des actions concernées par le changement des priorités de l'État.

II-2-3- La question de l'évaluation

La discussion autour du cadrage méthodologique a mis à jour un débat sur l'évaluation : beaucoup considèrent qu'il ne peut y avoir d'évaluation réelle sans système d'observations et de connaissances fiables, quantitatif et qualitatif. Or une conviction domine : la collecte des données n'est pas suffisamment mise à la disposition des élus et des équipes qui travaillent à leurs côtés et l'outil d'évaluation est difficile alors à mettre en place en amont. Toutefois, les villes ayant des observatoires locaux ont pu faire « contrepoids » utilement dans la négociation sur la nouvelle géographie, ce qui a permis de trouver un accord satisfaisant pour tous.

Par ailleurs, le sentiment domine parmi les élus et chefs de projets que l'évaluation des politiques contractuelles « type politique de la ville » ne pourra vraiment être faite que lorsque les partenaires de ces politiques sauront ce qu'ils en attendent précisément et la plus-value qu'ils en espèrent. Ils s'étonnent que l'évaluation locale – sans cesse demandée – de la politique de la ville, ne soit que partiellement faite pour les politiques de droit commun. Cela apparaît d'autant plus surprenant aux élus, lorsqu'ils regardent les dépenses consenties pour d'autres dépenses publiques pour des montants bien supérieurs. Cela apparaît d'autant plus difficilement supportable que cette politique de la ville est trop souvent utilisée « en substitution » des politiques de droit commun qui sont défaillantes dans les ZUS.

II-2-4- La question de l'objet du contrat et de son articulation avec le droit commun

Une fois la question de la géographie prioritaire débattue et négociée, un travail sur les contenus a été entrepris. Sur certains sites, les élus et les professionnels ont fortement investi ces nouveaux contrats qui leur permettaient de ré-interroger les orientations des contrats précédents, d'ouvrir de nouveaux espaces de débat avec leurs partenaires et les acteurs locaux, de redéfinir des priorités pour leur territoire.

Deux questionnements supplémentaires sont néanmoins apparus sur le contenu des contrats eux-mêmes.

- Le premier désaccord porte sur le sentiment qui domine parmi les chefs de projets : **la circulaire CUCS et le formatage autour de cinq priorités « obligatoires », définies par l'État, relèvent plus de « l'appel à projets » que d'un travail commun de deux partenaires** qui comprennent les besoins du territoire et mettent en place des réponses adaptées. Il peut exister un malentendu sur le fond, puisque les élus s'estiment porteurs d'un projet territorial et demandent à l'État, soit de soutenir ce projet territorial, soit de définir son propre projet territorial - mais adapté à chaque territoire - et de le mettre en débat avec la collectivité locale dans l'objectif de construire un projet de développement local partagé.

Pour d'autres, la formule d'appel à projets, proposée par l'État, paraît au contraire adéquate. Elle permet une juste répartition des rôles entre État et collectivités avec un cofinancement partagé à 50%.

● **L'absence d'abondement des politiques de droit commun et de leur mise en cohérence dans le contrat** constitue le deuxième désaccord. Les maires se plaignent de devoir compenser, par des actions développées grâce à la politique de la ville, le déficit ou l'absence des politiques de droit commun, notamment dans les domaines de l'éducation, de la police, de la justice, de la santé. La majorité des quartiers concernés demande un ré-équilibre d'égalité, mais aussi un « sur-investissement » par les pouvoirs publics, compte tenu des handicaps cumulés et des besoins non satisfaits des populations concernées. La première circulaire CUCS affirmait très clairement cette nécessité.

Les préfets consultés reconnaissent que l'État local devrait assurer le recensement et la redistribution des moyens de droit commun, mais ils disent également qu'il faudrait, pour cela, capter l'attention des administrations centrales, ce qui semble actuellement difficile. En tant que représentants de l'État local, les préfets rappellent qu'ils n'ont pas d'autorité sur certaines missions régaliennes de l'État : Éducation et Justice. Même l'articulation des autres crédits qui étaient disponibles dans le cadre du financement des contrats de ville reste souvent difficile : les crédits étant dispersés, certains étant restés à la DIV, d'autres dépendant d'autres ministères ou organismes. Les crédits CLAS⁹, REAAP¹⁰ ou appui social individualisé, par exemple, sont à la DDASS¹¹ ; les crédits du « Plan banlieue 2005 » sont à la DDJS¹², les crédits d'insertion par l'économie à la DDTEFP¹³, les crédits « politique judiciaire de la ville » au ministère de la Justice, les crédits ZEP¹⁴ au ministère de l'Éducation nationale...

⁹ Contrat local d'accompagnement à la scolarité.

¹⁰ Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

¹¹ Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

¹² Direction départementale de la jeunesse et des sports.

¹³ Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

¹⁴ Zone d'éducation prioritaire.

Partie III

Les six propositions du CNV

Proposition 1

→ Élargir le périmètre du CUCS et ne pas enfermer le projet dans le périmètre du quartier. Les contrats de cohésion sociale devraient devenir des contrats d'agglomération.

Pour conduire le projet de cohésion sociale et rechercher des solutions pour les territoires les plus en difficulté, il faut penser les quartiers dans leurs relations avec la ville et l'agglomération et articuler les différents niveaux d'intervention.

Proposition 2

→ rendre les préfets locaux (dont les préfets à l'égalité des chances) garants de la coordination de tous les crédits Etat sur les territoires des CUCS.

Les préfets à l'égalité des chances doivent disposer de la capacité de coordonner les crédits Anru et Acsé et aussi d'élaborer un « contrat de territoire » dans lequel les moyens de droit commun de l'Etat seraient mobilisés et « territorialisés », aux côtés des moyens des collectivités locales. Le CUCS étant le contrat cadre de ce triple engagement.

Proposition 3

→ Faire du CUCS un véritable contrat de cohésion sociale locale,

en s'assurant que les crédits sociaux Etat « non-gérés par l'Acsé » soient également mobilisés. Ils demanderaient à être insérés systématiquement dans les CUCS.

Proposition 4

→ Élargir le cercle des signataires des « CUCS »

Les CUCS ne représentent qu'une partie de la politique de cohésion sociale et les conseils généraux, responsables du droit commun de l'action sociale et de la lutte contre l'exclusion, n'en sont pas souvent signataires (33% seulement), dans un certain nombre de cas. Les avenants 2008 ou les conventions d'application des CUCS devraient fournir l'occasion de remettre en débat l'adhésion aux enjeux de la cohésion sociale, des conseils généraux, conseils régionaux, caisses d'allocations familiales (CAF), bailleurs sociaux, représentants du monde économique.

Proposition 5

→ Créer un comité de pilotage stratégique sur la cohésion sociale à l'échelle départementale ou régionale,

Lieu permanent de réflexions et de programmation, réunissant les collectivités territoriales concernées et les représentants de l'Etat pour une mise en cohérence de leurs politiques et actions.

Faute de lieux de réflexion collective et de concertation entre l'ensemble des acteurs au niveau régional ou départemental, l'élaboration et la négociation des CUCS se sont effectuées trop souvent de façon bilatérale entre les communes et les préfetures, avec des approches très différentes les unes des autres et une réduction du champ d'intervention aux quartiers d'une même commune.

Proposition 6

→ Favoriser la création d'observatoires locaux ou régionaux

L'élaboration d'indicateurs objectifs sur la situation dans les ZUS constitue un élément essentiel pour la prise de décision des acteurs locaux. Ces données doivent être aisément accessibles (notamment financièrement) et pouvoir être complétées ou affinées par les données d'observatoires locaux quand ils existent.

Les maires souhaitent, en outre, que les indicateurs ne soient pas exclusivement concentrés sur les ZUS (et l'habitat social).

Conclusions

Le CNV souhaite souligner plusieurs questions demandant une attention renforcée dans la prochaine étape des CUCS.

- **Des formes de présentation très différentes**

Compte tenu des délais impartis, des communes et agglomérations ont été conduites à signer leur contrat avec l'État à partir « d'orientations générales », parfois sans programmes d'actions pluriannuels et engagements financiers détaillés, ni de l'État ni même de la ville, et le maire a été mandaté sur le cadre du contrat, les contenus étant renvoyés à une délibération ultérieure.

- **Des signataires à géométrie variable**

La CAF dans certaines régions¹⁵, des Régions ou Départements ailleurs, se sont retirés de la signature de ces nouveaux contrats. Bien que mentionnés dans la circulaire comme signataires potentiels, certains ont décidé, compte tenu des conditions de leur association et de l'absence de discussion sur les orientations et la géographie, soit de reporter à plus tard leur signature, soit de développer leur propre politique contractuelle.

- **Des solidarités territoriales à réinventer**

Il semble que la dimension « municipale » des contrats ait parfois été privilégiée. Des élus, voire des préfets, ont compris que la circulaire encourageait à une contractualisation ville/État et soutenait secondairement une signature agglomération/État. Par ailleurs, dans divers endroits, en particulier en Île-de-France, l'intercommunalité reste incohérente, voire injuste, et la solidarité des villes riches, à l'égard des villes pauvres, reste compliquée à établir. Seuls les lieux où les intercommunalités sont fortes ont maintenu un contrat d'agglomération.

Il est évident, toutefois, que la solidarité territoriale ne suffira pas à combler les inégalités. Des solidarités nationales sont aussi à ré-inventer, notamment par la réforme de la DSU-CS¹⁶ et de la fiscalité locale.

- **Des investissements urbains et sociaux à égaliser et articuler**

Il apparaît également que la décision de créer deux agences séparées, dont l'une finance la rénovation urbaine avec des crédits d'investissements importants, et l'autre une partie du volet social¹⁷ avec des crédits de fonctionnement très nettement moins importants, n'est pas adaptée à un projet global de territoire. Il faut tout d'abord rappeler que l'articulation entre la DIV, l'Anru¹⁸ et l'Acisé reste à établir et que les modalités de fonctionnement et de répartition des crédits de l'Acisé restent également à préciser. Mais, outre le fait que les crédits de ces deux agences ne sauraient compenser l'absence des crédits de droit commun, le décalage très important, entre les crédits de l'Anru et ceux de l'Acisé, minore l'investissement social et va à contre-sens de ce qui est nécessaire.

¹⁵ La région Nord par exemple, mais pas la région Rhône-Alpes...

¹⁶ Avis du CNV sur la DSU-CS en date du 21 novembre 2007.

¹⁷ Cf. l'avis du CNV sur l'Acisé du 19 octobre 2006, dans lequel le CNV s'interrogeait (page 3) « sur les moyens d'un établissement public d'influer sur le droit commun et d'agir en articulation avec les compétences des ministères sectoriels (affaires sociales, éducation nationale, emploi, justice et police) qui pourtant concourent largement à la cohésion sociale et à l'accès au droit. (...) que les moyens exceptionnels mobilisés ne chassent les moyens de droit commun, que l'agence chargée de développer le CUCS ne soit en difficulté pour en faire des contrats intégrés »...

¹⁸ L'avis du CNV sur la création de l'Anru » figure dans l'annexe 2 de l'avis du CNV sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (pages 14 à 16).

En conclusion, il semble que le modèle de contractualisation voulu par l'État central ne soit que partiellement réalisé, notamment concernant l'implication des politiques régaliennes essentielles. De ce fait, il n'a pas suscité l'adhésion requise alors que le principe d'un nouveau contrat répondait à de nombreuses attentes des élus locaux et des professionnels. Mais force est de constater, qu'au-delà des discussions un peu vives qu'il a pu susciter, ici ou là, entre les villes et l'État, ce nouveau contrat a provoqué de véritables débats et une ré-interrogation des principes ou des priorités de la politique de la ville, et qu'il a également permis de relancer ou de renforcer des partenariats locaux et d'élaborer des programmes d'action plus précis, mesurables et évaluables.

Pour le CNV, le sens et le contenu des projets territoriaux, la territorialisation des politiques publiques et leur organisation, les conditions de mise en œuvre de l'interministérialité nationale et locale, la rénovation des relations entre l'État et les collectivités locales, les conditions de pilotage des projets, devraient être au centre des préoccupations du ministre de la Ville et de ses services dans la deuxième étape des CUCS, pour que les populations concernées en soient pleinement bénéficiaires.

Annexe – Groupe de travail CNV-CUCS : liste des participants

Auditions : les personnalités invitées du CNV

- M. Pierre André, sénateur-maire de Saint-Quentin, membre du CNV
- M. Marc Bablet, inspecteur d'Académie, Créteil
- M. Jean Berthinier, maire adjoint à la démocratie locale, à la citoyenneté et au contrat de ville, Villeurbanne
- Mme Hélène Brouxel, chargée de mission politique de la ville, Rennes Métropole
- M. Jacky Darne, Premier adjoint au maire, Rilleux-la-Pape
- M. Alain Delaunay, chef de projet, ville de Carpentras et agglomération Comtat-Venaissin
- Mme Odile Descharmes, chef de projet, ville de Choisy-le-roi
- M. Dominique Dubois, directeur général de l'Acse
- Mme Béatrice Clerget-Lasne, directrice du Groupement d'intérêt public pour le développement social et urbain (GIP-DSUA), agglomération de Montpellier
- M. Rémy Emfrun, préfet délégué à l'égalité des chances, département du Rhône
- M. Michel Forissier, maire de Meyzieu
- M. Kader Larbi, directeur du développement social et de la vie associative, Vaulx-en-Velin
- M. Richard Leroux, directeur du développement social et urbain, Communauté d'agglomération du Val de Bièvre
- M. Hervé Masurel, préfet à l'égalité des chances, département de Seine-Saint-Denis
- Mme Mounia Nguyen, responsable du pôle politique, ville des Mureaux
- M. Henri Pacalon, premier adjoint délégué à l'urbanisme et à la politique de la ville, Saint-Priest
- M. Martial Passi, maire de Givors
- M. Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville
- M. Bernard Sourice, chef de projet, ville de Manosque
- M. Pierre Suchet, directeur du développement social urbain, Le Grand Lyon
- M. Marc Valette, directeur du développement de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU)
- Mme Anne-Camille Veydarier, déléguée générale du pôle intégration sociale, département du Rhône

Les membres du CNV, participants au groupe de travail

- M. Jean-Pierre Balduyck, maire de Tourcoing
 - M. Pierre Bourguignon, député-maire de Sotteville-lès-Rouen, co-président du groupe de travail
 - M. Christian Chevé, représentant de la Confédération générale du travail (CGT)
 - Mme Bénédicte Madelin, directrice de Profession banlieue, co-présidente du groupe de travail
 - M. Jean-Luc Laurent, maire du Kremlin-Bicêtre, vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France
 - M. Claude Marius, représentant de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)
 - M. Etienne Varaut, vice-président de l'IRDSU
- et
- Mme Claudine Bansept, chargée de mission CNV, coordinatrice des travaux et rapporteure générale.