

ANALYSE CRITIQUE DES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE - CUCS

Délégation Interministérielle à la Ville - DIV

Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement
Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la parité

Synthèse du rapport

27 Juillet 2007

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 9 mars 2006 a mis en place les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Ceux-ci constituent pour la période 2007-2009 le nouveau cadre de référence de la politique de la ville, faisant suite aux contrats de ville de la période 2000-2006. La DIV a souhaité engager une analyse des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), à partir des premiers contrats signés. Une étude a été conduite au printemps 2007 en vue d'observer et d'analyser dans quelle mesure les services de l'État et les collectivités locales ont pu respecter les consignes des différents documents officiels, et tirer parti au mieux des recommandations émises par la DIV. Confiée à AMNYOS et PLURICITE, cette étude a été conduite sur un panel de 40 contrats, dans un souci de refléter la diversité des situations locales, et non de représentativité statistique. Ce travail a été centré sur les dimensions transversales des CUCS, et n'a pas donné lieu à une analyse fine des contenus thématiques des contrats. Ses principaux enseignements en sont présentés ci-après.

■ **Les CUCS ont des formats très divers, mais l'agencement interne des documents qui était préconisé dans les circulaires a été respecté dans ses grandes lignes.**

Les CUCS signés comportent les éléments souhaités par l'État : rappel des éléments de diagnostic, énonciation des orientations constitutives du projet et des interventions contractualisées, définition des modalités de pilotage, d'ingénierie, d'évaluation.

On constate toutefois une très grande diversité formelle des CUCS, aux niveaux de leur forme et de leur taille, de leur structuration, de leur contenu.

Cette diversité traduit en partie des disparités d'enjeux et d'approches selon les contextes locaux, mais aussi des degrés de maturité différents des territoires. Il découle de ces disparités de nouveaux enjeux en terme de

comparaison et de capitalisation entre les nouveaux territoires de la politique de la ville.

■ **Entre contrat et projet, les CUCS sont bien des contrats cadres.**

Les CUCS sont à mi-chemin entre le projet et le contrat, dont ils ne présentent pas toutes les caractéristiques : au projet, il manque l'énonciation claire d'une stratégie globale, territorialisée et de long terme ; au contrat il manque des engagements réciproques ayant un degré de précision contraignant pour les signataires, au-delà de l'engagement de principe.

Au final, les CUCS sont bien des contrats cadres. Ils offrent le socle stratégique prédéfini et validé par les signataires qui permet, potentiellement, aux partenariats de se développer et

aux stratégies d'intervention de s'étayer et de se déployer.

■ **Les cinq thématiques préconisées par l'État constituent les nouveaux tiroirs de la politique de la ville : habitat et cadre de vie, accès à l'emploi et développement économique, réussite éducative, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance.**

Bien souvent la stratégie exprimée dans le CUCS n'est pas une, mais elle est quintuple - une par thématique - de même que le diagnostic se décompose en cinq chapitres thématiques.

Cette nouvelle approche a pour avantage d'offrir une structuration plus forte et homogène des contrats, que celle qui a caractérisé les précédents contrats de ville. Le corpus national des CUCS a une cohérence thématique qui devrait faciliter bilans et évaluations globaux, ainsi que les comparaisons entre territoires.

Mais cette segmentation thématique risque en contrepartie d'entériner une sectorisation figée des enjeux de la politique de la ville. Ce qui est en jeu derrière cette question, c'est la capacité du CUCS à offrir un cadre effectivement global et décloisonné à une stratégie contractualisée.

■ **Les diagnostics ont été utiles pour la définition des orientations des CUCS, même s'ils sont largement perfectibles et méritent d'être approfondis.**

Les diagnostics conduits ont permis une caractérisation de la situation générale de départ, le plus souvent à l'aide d'indicateurs urbains et sociaux globaux. Ainsi, les grandes problématiques du territoire qui contractualise sont en général correctement identifiées dans le CUCS.

En revanche, les diagnostics restent souvent myopes sur les spécificités fines et actualisées des quartiers et aveugles sur certaines thématiques (la santé notamment).

L'analyse critique des dispositifs et actions conduites et le repérage des atouts des quartiers, malgré les demandes nationales, restent en outre des dimensions peu présentes dans les diagnostics.

Or, connaître les réalités d'un territoire ce n'est pas seulement mesurer ses difficultés, c'est aussi mettre en évidence les leviers et les potentialités sur lesquels il sera possible de s'appuyer pour atteindre les objectifs poursuivis.

■ **Les CUCS butent (encore et toujours) sur la difficulté à analyser et à définir la place spécifique des quartiers dans la ville, et se bornent souvent à une problématique de « rattrapage ».**

L'analyse des caractéristiques sociales et urbaines des quartiers se focalise souvent sur les écarts à la moyenne de l'agglomération et ne donne que rarement lieu à une hiérarchisation des enjeux relatifs à la place des quartiers dans la ville.

L'approche curative « de rattrapage » domine en général au détriment de l'énonciation de stratégies vocationnelles de long terme sur le devenir souhaité du quartier : la volonté de transformation urbaine et sociale est implicite mais elle débouche rarement sur la formalisation d'une stratégie globale claire englobante, a fortiori réinscrivant le quartier dans la dynamique plus large de la ville, de l'agglomération, du bassin de vie (autrement dit aux échelles où se jouent les questions d'emploi, d'économie,

d'éducation, de culture, ...). Au final, le CUCS vise plus à corriger une « trajectoire déviante » par rapport à la situation moyenne des quartiers, qu'à construire la place originale et souhaitée du quartier dans la ville.

La définition d'une vocation, et surtout d'une place choisie du quartier dans la commune ou l'agglomération, serait pourtant éclairante sur le sens du projet urbain et de cohésion sociale, et pour favoriser la cohérence des interventions conduites.

Demain, entre quartier, commune et agglomération, les CUCS exprimeront-ils une véritable stratégie partagée de développement solidaire et de cohésion territoriale ? Comment va se traduire effectivement leur rôle d'ensemblier ?

■ **Pivots du volet « soft » de la politique en direction des habitants des quartiers, les CUCS en revanche ne constituent que rarement « l'ensemblier micro-macro » de toutes les politiques conduites au titre de la politique de la ville.**

La distinction reste forte, dans les domaines d'intervention de la politique de la ville, entre les opérations « hard » de rénovation urbaine et la logique « soft » d'intervention du CUCS.

En général, le CUCS est souvent positionné comme une stratégie d'accompagnement de la rénovation urbaine. Mais il ne se réduit pas à un accompagnement social strict des opérations urbaines : au contraire, il englobe des domaines d'intervention autres, et enrichit qualitativement le projet urbain.

L'approche macro du renouvellement urbain semble souvent hors de portée de CUCS focalisés sur le micro, les habitants, le social, dans une

temporalité du changement plus resserrée et sur des actions moins lourdes.

■ **Mobilisation générale pour l'articulation avec les politiques de droit commun.**

L'ambition d'articulation - voire d'infléchissement - des politiques de droit commun est une préoccupation largement affichée dans les CUCS. La subsidiarité des dispositifs et crédits spécifiques par rapport au droit commun y est très largement rappelée.

Cette préoccupation se double toutefois d'un désarroi perceptible auprès des chefs de projet, par rapport aux objectifs précis qui sont poursuivis au travers du CUCS : que veut dire précisément « infléchir le droit commun », pour les différentes politiques et les différents territoires concernés ?

A cet égard, la stratégie exprimée dans les CUCS est souvent assez vague (« mobiliser les crédits de droit commun »), les finalités et les voies précises de cette stratégie n'étant précisées ni en terme de champ (quels dispositifs de droits commun en particulier ?), ni en terme de résultat à atteindre (quel type d'inflexion ou de mobilisation de ces dispositifs ? avec quelle plus-value des crédits spécifiques ?).

■ **L'énonciation de la stratégie a gagné en qualité depuis la précédente génération des contrats de ville.**

Au-delà du fond, les CUCS se caractérisent par une formalisation de la stratégie distinguant en général clairement finalités stratégiques, objectifs opérationnels et interventions concrètes. En outre, les orientations des CUCS sont généralement déclinées

dans une logique de résultats et non seulement de réalisations. Ces points les différencient nettement des contrats de ville.

Toutefois certains écueils connus persistent : les résultats à atteindre restent trop souvent difficilement mesurables, peu hiérarchisés, peu échéancés.

■ La gouvernance des CUCS est sur les rails.

Le contenu des CUCS manifeste un important degré de préparation et de maturation des acteurs locaux sur les modalités de pilotage et de maîtrise d'œuvre.

La nécessité d'articulation des instances du CUCS avec celles des diverses procédures thématiques déployées sur le territoire débouche parfois sur des choix organisationnels précis.

En revanche, l'incertitude demeure forte sur plusieurs points essentiels, comme le mode d'articulation entre pilotage du CUCS et du PRU (qui demeure fortement segmenté), ou encore la répartition des rôles en matière d'ingénierie entre communes et EPCI (qui est très variable selon les cas).

Des effets de génération sont en outre perceptibles entre les « anciens » territoires de la politique de la ville (qui ont une approche à la fois volontariste et pragmatique des enjeux de gouvernance) et les « nouveaux » territoires de la politique de la ville, dont l'approche est nettement moins structurée en la matière.

■ Les CUCS tirent les leçons du passé sur l'observation, le suivi et l'évaluation...

La préoccupation des acteurs signataires des CUCS à investir ces champs est très nette.

Les orientations des CUCS en matière d'observation, de suivi et d'évaluation tiennent compte des attentes exprimées par la DIV : outils donnant de la lisibilité et permettant un suivi régulier des interventions, travaux éclairant l'appréciation des choix opérés. Les démarches sont souvent très volontaristes - voire innovantes (auto-évaluation, segmentation...) - et parfois définies de manière très précise.

Toutefois l'enthousiasme s'accompagne d'une certaine confusion : entre les fonctions (observation, suivi, évaluation...), entre les concepts (critères, indicateurs de résultats, de moyens d'impact, de réalisation, de contexte...), entre les ambitions et les moyens (évaluations démesurément ambitieuses, peu réalistes).

Le risque d'un manque d'opérationnalité à ces trois niveaux paraît important, d'autant que la focalisation (pour ne pas dire l'obsession !) sur les indicateurs au détriment de la définition de critères d'appréciation déséquilibre la portée de l'ingénierie d'évaluation d'ores et déjà déployée. Un enjeu important pour la préparation et la conduite des évaluations à venir.

Le point de vue des auteurs de l'étude

Le contexte de cadrage et de négociation des CUCS a été marqué par des craintes et des débats sur le risque d'une « mort annoncée » de la politique de la ville. Après coup, force est de constater que **les CUCS signés ne bouleversent pas fondamentalement la donne, et s'inscrivent dans une forme de continuité**. L'étape d'élaboration des CUCS, qui a effectivement donné lieu à des hésitations et des difficultés réelles, est selon nous à resituer dans un processus long, périodiquement marqué de soubresauts des orientations et d'interrogations des acteurs, mais dans lequel les CUCS ne constituent qu'une étape particulière.

De manière générale, les contrats ont été signés dans des délais relativement courts, les orientations nationales ont été reprises et traduites concrètement, et **les CUCS « remplissent leur contrat »** en offrant un cadre de référence stratégique, partagé et pluriannuel aux politiques locales de cohésion sociale.

On identifie en outre **des indices encourageants de la capacité de la politique de la ville à se nourrir de ses échecs pour prolonger une dynamique de progression qualitative**. Cette dynamique se traduit dans les CUCS par une meilleure expression des stratégies locales, une prise en compte volontariste des enjeux de gouvernance, une approche plus structurée de l'évaluation... Au plan méthodologique, on note ainsi une certaine progression des CUCS par rapport à la génération précédente de contrats de ville.

Les CUCS signés butent néanmoins sur des difficultés significatives. Ces difficultés sont nouvelles pour certaines (la nette segmentation thématique des orientations, la difficulté à articuler les dimensions urbaine et sociale), plus anciennes et connues pour d'autres (la difficulté à exprimer la vocation des quartiers, à définir une stratégie fine d'infléchissement des dispositifs de droit commun, ou à bâtir une approche intercommunale optimale). **Toutes ces difficultés ont en commun de renvoyer à des enjeux structurels de la politique de la ville, qui interrogent le sens national et local de cette politique plus que le dispositif des CUCS en lui-même**. Le débat, de fond, reste ouvert.

La méthode utilisée

L'étude a porté sur **un panel de 40 CUCS**, dont la constitution a répondu à **un objectif d'illustration de la diversité des CUCS** (en terme de taille, d'ancienneté des processus de la politique de la ville, de configuration intercommunale...) **sans prétendre à la représentativité** des situations (ni la représentativité des contextes territoriaux, ni la représentativité des types de contrats).

L'étude a reposé en premier lieu sur **l'analyse documentaire d'un panel de 40 CUCS élaborés par les acteurs locaux et transmis à la DIV.**

15 entretiens téléphoniques ont ensuite été conduits auprès de 15 chefs de projets parmi les 40, en vue de contextualiser et de relativiser la portée des écrits, et d'acquérir davantage de visibilité sur les processus et leur appréciation par les chefs de projet.

En terme de champ, l'analyse des CUCS a porté sur la stratégie du CUCS (diagnostic, orientations stratégiques, interventions programmées), le partenariat et son expression financière, l'ingénierie (gouvernance politique et technique, observation, suivi et évaluation).

Le contenu des différentes thématiques était hors du champ de l'étude, lequel était focalisé sur les dimensions transversales des contrats.

La méthode comporte des limites bien identifiées. Notamment, la lecture des CUCS n'offre qu'un matériau très partiel sur le processus d'élaboration du contrat, sur l'état réel du diagnostic du territoire ou sur le degré d'appropriation par les partenaires du projet contractualisé.

Mais l'étude permet au final de garantir :

- la fiabilité de la distinction entre ce qui est fréquent et ce qui est rare dans les CUCS ;
- l'étalonnage de l'analyse des points forts et des points faibles, en relativisant chaque CUCS par rapport à un corpus plus large, pour repérer les axes de progrès pour ce qui sera l'étape suivante : la mise en œuvre des CUCS.