



**Des contrats de ville  
aux contrats urbains de cohésion sociale  
Enjeux et méthodes**

**ANTOINE ANDERSON  
Intervention CRPV – PACA  
Atelier régional ville  
Jeudi 28 septembre 2006**

**Des contrats de ville  
aux contrats urbains de cohésion sociale  
Enjeux et méthodes**

Atelier régional pour la ville  
CRPV-PACA (centre de ressources Politique de la ville)  
[www.guidfi.fr](http://www.guidfi.fr)

**Mon propos est de RAPPELER le cadre institutionnel et politique dans lequel s'élaborent les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), de SOULIGNER la permanence, voire la récurrence, des questions auxquelles la contractualisation dans le cadre des CUCS tentera d'apporter des réponses et enfin D'INDIQUER les conditions requises pour optimiser la mise en oeuvre de cette nouvelle impulsion, à dimension sociale, de la politique de la ville.**

## **Introduction**

L'action publique continue depuis près de 30 ans, de 1977 à ce jour (HVS à la rénovation urbaine / cohésion sociale en passant par le DSQ / DSU), démontre la persistance et l'aggravation des phénomènes de ségrégation urbaine et sociale sur les territoires de nos villes. La politique de la ville constitue une réponse à cette situation, inscrite dans l'urgence, puis dans la réparation, mais très insuffisamment dans la prévention et encore moins dans la capacité à agir sur les causes des processus de déqualification/dévalorisation urbaine et sociale. Par contre, elle joue un rôle prépondérant dans la connaissance, le diagnostic et la révélation de la situation de ces quartiers, et elle a commencé, avec le peu de moyens dont elle disposait, à construire des réponses, souvent innovantes, mais à la marge des changements susceptibles de peser sur le cours des événements. Elle ne pouvait avoir la prétention d'être à la fois le lieu où s'élaborent durablement les réponses et, moins encore, de parvenir, à elle seule, à réduire les fractures dans le domaine de l'emploi, du logement, de la santé, des services publics, des équipements et de la gestion urbaine de proximité.

**Il me semble que l'enjeu de la prochaine contractualisation REPOSE sur trois mots d'ordre :**

- **la mobilisation des politiques de droit commun ;**
- **la définition des actions susceptibles de peser sur l'évolution du quartier ;**
- **la réduction des écarts entre le quartier et son environnement, plus particulièrement sur le plan social.**

Les deux premiers mots d'ordre résonnent comme des critères de réussite et le dernier comme un critère de résultat. Sur ces trois points, regardons de plus près les défis auxquels nous sommes confrontés.

**Mais, avant de développer ces trois points, il serait utile de définir le « contrat urbain de cohésion sociale », de rappeler les évolutions de la politique de la ville intervenues depuis 2003, de suggérer quelques points de repère sur le fond et, enfin, ce qui se présente à nous pour la préparation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).**

## **A/ le cadre institutionnel**

## 1/ Définir le contrat urbain de cohésion sociale

La politique contractuelle ne se confond pas avec la politique de la ville, mais elle lui donne rendez vous tous les 5, 6 ou 3 ans maintenant, avec des contrats reconductibles une fois. Dans cette perspective nouvelle, quelle est la plus-value du CUCS ? Nous observerons également les conditions dans lesquelles se prépare cet exercice, qui met en scène les collectivités locales, leurs partenaires et l'Etat.

Et quelque soit l'issue du calendrier et de l'agenda politique dans les prochains mois, la direction serait certainement la même, car les problématiques et les difficultés demeurent, auxquelles il faudra bien, un jour, apporter sur le fond des réponses, satisfaisantes pour les habitants des quartiers.

J'entends par direction, tout ce qui constitue les fondamentaux de la politique de la ville : le contrat – ses thèmes de prédilection – la place particulière qu'elle occupe dans le champ des politiques publiques – l'émergence du projet local.

J'entends par problématiques : l'amélioration des conditions de vie – la place laissée à l'expression et à la parole des habitants – la mobilité – l'accès au savoir, à l'emploi et au logement – l'offre en direction de la jeunesse des quartiers.

### ➤ **Définition du contrat urbain de cohésion sociale**

C'est un document d'action stratégique élaboré par *les partenaires locaux* ; qui définit le projet urbain et social ; précise les engagements des partenaires à mettre en oeuvre ; et vise à réduire les écarts de développement entre les territoires prioritaires et leur environnement.

### ➤ **Rappel de la définition du contrat de ville (2000-2006)**

Il constitue le cadre par lequel *l'Etat, les collectivités locales* et leurs partenaires s'engagent à mettre en oeuvre de façon concertée des *politiques territorialisées de développement solidaire* et de renouvellement urbain, visant à *lutter contre les processus de dévalorisation* de certains territoires de nos villes.

### ➤ **Rappel de la définition du contrat de ville (1994-1999)**

C'est l'acte d'engagement par lequel **les communes et l'Etat** décident de mettre en oeuvre conjointement un **programme pluri-annuel de développement social urbain**, destiné au **traitement prioritaire des quartiers** les plus difficiles.

### ➤ **Les objectifs du contrat urbain de cohésion sociale**

Rappel des objectifs du CUCS

- l'amélioration de la vie quotidienne ;
- la promotion de l'égalité des chances ;
- l'intégration des quartiers à la ville.

En 1999, la commission CAVALLIER (suite au rapport SUEUR, commandité par Martine Aubry), qui avait réfléchi à l'évolution du cadre contractuel dans la politique de la ville, proposa le schéma suivant : une convention cadre (plus politique et stratégique) des conventions thématiques (emploi – éducation – santé) et des conventions territoriales (GPV – ORU et GUP) ;

En 2006, il est proposé de réunir, dans un même document, le projet urbain de cohésion sociale précisant la stratégie et les engagements des partenaires, puis des conventions par quartier comprenant le diagnostic, le projet et les programmes d'actions, déclinés par thématique.

Il est attendu des collectivités locales plus de pragmatisme dans la formulation des objectifs et une efficacité accrue quant à la capacité à atteindre les objectifs définis préalablement. Aussi, il est attendu plus d'engagements des politiques de droit commun en faveur de chaque quartier. Or, qu'est ce qui permet de croire que ce qui a été demandé hier avec insistance et qui est redemandé aujourd'hui, peut se réaliser enfin au bénéfice des quartiers prioritaires et de ses habitants ?

## 2/ Les évolutions récentes

Trois textes concernent directement l'évolution de la politique de la ville et cadrent les modalités de la nouvelle contractualisation du CUCS :

- **1<sup>er</sup> août 2003** : la loi de programmation pour la politique de la ville et la rénovation urbaine : elle a consacré la primauté de la dimension urbaine et de la dimension économique pour sortir ces territoires de l'impasse, **AVEC** la création d'une agence de rénovation urbaine (ANRU), la relance des zones franches urbaines et a défini des indicateurs (certes quantitatifs) dans les domaines de la santé, de l'habitat, de la prévention, des services publics, de l'éducation et de l'emploi – développement économique ;
- **18 janvier 2005** : la loi de programmation pour la cohésion sociale : elle repose sur trois piliers : l'emploi, le logement et la promotion de l'égalité des chances. Elle met l'accent sur la dimension éducative et les ressources dont disposent les villes pour faire face à leurs charges, **AVEC** le dispositif de réussite éducative, l'amélioration du système de péréquation au moyen de l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU), la création des outils de la politique de l'intégration (Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations – le contrat d'accueil et d'intégration – la généralisation des programmes qui concourent à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration - PRIPI) ;
- **31 mars 2006** : la loi pour l'égalité des chances : elle met l'accent sur le volet social, trois ans après l'urbain et l'économique **AVEC** la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui soutiendra les programmations de réactivation des politiques sociales dans les quartiers.

### 3/ Mais sur le fond qu'est ce qui a changé ?

- une politique de la ville, dont la « dimension urbaine » se confond avec une politique d'aménagement du territoire pour sortir ces territoires de l'impasse et qui s'accompagne d'un investissement sur le plan urbain, de l'habitat et de l'économique ;
- une politique de la ville, dont la « dimension urbaine » ne s'accompagne pas du renforcement de la « dimension sociale », en matière d'emploi, de santé, d'éducation, de prévention et d'amélioration du cadre de vie (se référer à l'amélioration des conditions de vie des jeunes dans les quartiers depuis octobre/novembre 2005) ; Et pourtant, ne conditionne-t-elle pas la réussite des projets par l'échange, la participation, les projets à naître pour améliorer les conditions de vie des habitants, ceux là mêmes qui réclament des améliorations depuis plus de 15 ans et qui ne leur profiterait pas, en étant relogés en dehors du quartier ;
- une politique de la ville, dont le « statut d'exception », s'il en était encore, est un chapitre en cours d'extinction et qui doit rentrer dans le rang, à marche forcée, du moment où le retour dans le droit commun constitue avant tout la règle ;
- une politique de la ville, dont les budgets, en provenance de l'Etat mais aussi d'autres organismes (FASILD – CAF – CPAM), sont fortement contraints avec pour effet de fondre, de se contracter ou de se recentrer sur d'autres thèmes jugés prioritaires ;
- une politique de la ville, qui est au bord du changement de titre (nom) en passant subrepticement par le nom du moment, qui monte : la politique de « l'égalité des chances ».

Car nous avons jamais autant parlé de cohésion sociale à un moment où la société est fragile, doute d'elle-même, s'inquiète pour l'avenir, alors que les indicateurs sociaux en matière de prévention et de précarité n'ont jamais été autant inaudibles, voire silencieux, alimentant, de fait, la polémique, dès l'instant où quiconque prétend avancer des chiffres.

Alors je me tiendrai à des données officielles, qui parlent d'elles-mêmes et dont les termes ont été employés dans l'exposé des motifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. En quinze ans :

- le nombre d'allocataires du RMI est passé de 422 000 à 1 100 000 ;
- le nombre de familles surendettées supplémentaires est passé de 90 000 à 165 000 par an, pour atteindre 1 500 000 familles aujourd'hui ;
- le chômage des jeunes de seize à vingt-quatre ans dans les quartiers en zones urbaines sensibles est passé de 28 % à 50 % ;
- chaque année, plus de 80 000 enfants entrent en 6<sup>ème</sup> sans maîtriser les savoirs fondamentaux ;
- les grandes écoles sont trois fois moins accessibles aux élèves de milieux modestes qu'au cours des années cinquante ;
- les actes racistes enregistrés sont passés de 189 à 817 chaque année ;
- le nombre de logements indécents a doublé ;

- la liste d'attente pour l'accès au logement social a été multipliée par quatre.

#### 4/ Que reste-t-il devant nous ?

- **Une nouvelle géographie prioritaire**, qui est définie sur quelques indices que nous connaissions déjà (taux de chômage, taux de chômage des jeunes, taux de non diplômés, part des jeunes) mais qui en introduit deux nouveaux : le revenu médian de l'IRIS / revenu médian de l'unité urbaine et un indice de risque obtenu par la multiplication du taux de chômage, du chômage des jeunes et du taux de non diplômés. Nous observons que les indices présentés sur le chômage, les revenus et l'indice de risque sont étonnants et rendent compte, de manière époustouflante, de la gravité « statistique » et réelle de la situation de certains quartiers. Mais cette approche statistique, si elle révèle la gravité de la situation sociale de certains territoires, calculée non plus sur le périmètre de la ZUS mais de l'IRIS, ne tient pas suffisamment compte du contexte territorial local et de la notion même de quartier qui constitue avant tout un espace de vie sociale pour tous ses habitants. Pire encore, les promoteurs de la démarche ont, pour certaines ZUS, abouti à proposer dans une même ZUS des catégories différentes, allant de 1 à 3. Pour d'autres, la démarche a abouti à réduire le périmètre de la ZUS parce que le nombre d'IRIS retenu est inférieur à son périmètre. Il faut nécessairement s'interroger sur le sens qu'il faut retenir de cette démarche ?
- Un nouveau **guide méthodologique**, paru à la mi-octobre 2006, qui annonce une nouvelle saison : après celle des contrats de ville 1<sup>ère</sup> (1994) et 2<sup>ème</sup> génération (1999), est venue celle des contrats urbains de cohésion sociale.
- **Un nouveau contrat**, dont l'ambition s'inscrit dans la lignée des intentions précédemment affichées, mais difficilement atteintes, et qui tranche par rapport aux conditions de son élaboration, dans un contexte marqué par de profondes incertitudes et inconnues :
  - la géographie prioritaire, tardivement connue par les maires et les opérateurs locaux, freine ou retient, de fait, et pour de très nombreuses collectivités le démarrage de la démarche d'élaboration du projet et à terme du contrat ;
  - les enveloppes financières, qui ne seront connues par région, par département et par contrat que vers la mi-novembre ;
  - le calendrier politique du moment, marqué par de nombreuses échéances capitales et les municipales, sans que l'on sache si le renouvellement des équipes interviendra en 2008 ou à l'automne 2007 ;
  - l'absence du principal outil (ANCSEC) en charge de la mise en oeuvre de cette nouvelle politique, notamment de l'intégration et de la lutte contre les discriminations, ainsi que de ses modalités d'intervention et des moyens dont elle disposera.

Ce contexte fragilise la portée des engagements et de la démarche elle-même. Mais, malgré ces handicaps attachés dès le début aux conditions d'élaboration des CUCS, faut-il s'arrêter là ? Il me

semble que l'exercice est devenu incontournable. L'absolue nécessité, pour les villes, de se doter d'une démarche, d'un projet, d'une stratégie, de programmes d'actions, d'outils de suivi et de pilotage, en faveur de la solidarité et de la cohésion sociale devient indispensable pour appréhender et peser sur l'évolution de la situation sociale qui s'aggrave. Il faut rappeler que toutes les communes n'ont pas engagé de projet de rénovation urbaine et que la rénovation urbaine, toute seule, ne peut apporter des réponses sociales.

## **B/ Optimiser l'élaboration des CUCS**

Comme je l'indiquais plus tôt, l'enjeu de la prochaine contractualisation REPOSE sur trois mots d'ordre : La mobilisation des politiques de droit commun, La définition des actions susceptibles de peser sur l'évolution du quartier et La réduction des écarts entre le quartier et son environnement.

### **1. La mobilisation des politiques de droit commun**

« **La politique de la ville doit être un levier fort pour l'incitation des politiques de droit commun à intervenir et à renforcer leurs actions** ». Cette visée n'est pas nouvelle. Elle est inscrite depuis le début dans les objectifs de la politique de la ville.

Il appartient aux décideurs, de niveau régional, départemental et d'agglomération, de mieux prendre en compte la diversité des territoires, d'approfondir la territorialisation de leurs politiques et de la traduire en des programmes d'actions et de moyens nécessaires à leur réalisation. Ce mouvement est déjà engagé et, à vrai dire, l'on ne part pas de rien, depuis que ces principes sont répétés, expérimentés, mis en oeuvre depuis plusieurs années. Mais il est permis de s'interroger sur leur efficacité au bénéfice des territoires et des publics les plus en difficulté ! Cette interrogation n'a rien d'une mise en cause, bien entendu, mais souligne la difficulté de l'adaptation des politiques publiques aux territoires, en général, et à ceux en difficulté, en particulier, et de l'élaboration de réponses adéquates au bon moment.

A la lecture du guide méthodologique, il est proposé que « l'Etat doit développer une approche critique de ses politiques de droit commun », souligné par un rapport de l'IGAS afin d'en mesurer les impacts sur les territoires prioritaires (moyens mobilisés en crédits et en personnels – mais aussi de « faire autrement » pourrait-on ajouter) ; puis de déterminer les ajustements ou infléchissements jugés nécessaires. Pourra-t-on disposer de vraies réunions de travail entre les parties autour de ces diagnostics ? Pourra-t-on aussi disposer de véritables indicateurs traduisant la situation, d'une part, et définissant, au niveau local, en accord avec les parties (Etat et communes) les résultats attendus, d'autre part ?

L'exercice auquel les promoteurs des CUCS devront se prêter, sur la base d'un diagnostic qualitatif, c'est de qualifier les problématiques et les difficultés auxquelles le quartier est

confronté, de mieux connaître l'intervention existante des politiques de droit commun et de définir les contours d'une coopération renforcée reposant sur :

- une plus grande priorité en direction des territoires prioritaires, au titre du rattrapage et/ou de l'équité territoriale ;
- un renforcement des moyens et la définition de critères de l'efficacité de l'action publique, à la hauteur des enjeux et à partir d'objectifs communs, définis préalablement.

Pour mesurer le chemin restant à parcourir, il suffit de puiser à partir des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006, dans le rapport de synthèse réalisée par la DIV. Cette évaluation, nous éclaire en indiquant déjà :

- la difficulté à lire la priorité et le renforcement de l'action ordinaire des politiques sectorielles sur les territoires prioritaires ;
- l'« effet d'addition » des crédits spécifiques dans le domaine de l'éducation, par exemple, et la difficulté à faire apparaître « l'effet levier » du contrat de ville sur les crédits de droit commun ;
- l'« effet de substitution » des crédits spécifiques par rapport aux crédits de droit commun ;

« S'agissant du traitement des quartiers prioritaires par les politiques sectorielles, les rapports concluent plus souvent à la substitution d'une politique spécifique aux politiques ordinaires défailtantes qu'à un réel effet de discrimination positive ». Il conviendrait de nuancer le propos, car les évaluateurs ne disposent pas toujours des indicateurs de moyens consacrés par les autres institutions (hors politique de la ville). Mais vu l'évolution des quartiers et la dégradation de la situation depuis quelques années, nous nous interrogeons sur les résultats de ces politiques.

**L'élaboration des CUCS constitue justement un nouveau rendez-vous pour approfondir la question de l'implication du droit commun : ajustement – orientation, rechercher une meilleure prise en compte de la situation sociale des territoires prioritaires de la politique de la ville et fixer de véritables priorités politiques, mesurables à échéance des trois prochaines années.**

## **2) La définition des actions susceptibles de peser sur l'évolution du quartier**

Depuis 2000, la priorité des thèmes évolue. Si la question de l'emploi reste prédominante, celle de l'éducation « monte en puissance » et apparaît, pour de nombreux territoires, la priorité sur laquelle il convient d'investir. Ici, plus particulièrement, il y a beaucoup



d'innovations : la relance de l'Education prioritaire, le dispositif « Ambition réussite », la généralisation des PPRE, la généralisation des CECS et du dispositif école ouverte, fortement soutenus par l'institution. Du côté des villes, la mise en place récente de près de 500 équipes du dispositif « réussite éducative ». Rapidement, en l'espace de 2 ans, il y a « encombrement » de dispositifs et d'innovations dans ce domaine et la critique sur la multiplication des dispositifs peut rebondir si on ne prend pas garde à :

- réinterroger le projet éducatif et les programmations existantes au regard d'objectifs et d'indicateurs communs définis et partagés entre l'école et la collectivité, à partir desquels l'action communale pourrait se redéployer (nombre – qualité – méthode...);
- articuler, en recherchant la complémentarité d'action, dans un « intérêt commun à agir » au bénéfice des enfants, partant d'une lecture partagée du contexte et des résultats à obtenir : place et retour des parents – thème de la lecture – ambiance scolaire – déscolarisation – citoyenneté, etc ;
- définir des indicateurs de résultats et se donner les moyens de mesurer dans la durée l'évolution attendue.

**Mais cela pose clairement la question de savoir de quelle marge de manoeuvre dispose l'Education nationale ou d'autres services de l'Etat, dans le respect des textes existants (organisation des moyens – programme, etc...), pour s'adapter en INNOVANT ?** Le rapport au règlement, le mode de participation des élèves, le vécu du temps de la récréation, l'implication des parents, le mode de transmission du savoir, l'organisation de la journée, le fonctionnement interne de l'établissement, l'investissement et l'animation de l'équipe enseignante... sont autant de questions qui se posent différemment selon les publics et les établissements. Faute d'innovation, voire d'expérimentation, que peut le CUCS dans ce domaine ?

Du côté des communes, dans le champ éducatif, il importe d'organiser autrement l'ensemble des outils mis en place depuis quelques années, qui s'inscrivent à l'échelle de la ville dans le cadre du projet éducatif local ou des quartiers, ciblé sur des publics prioritaires (Equipe de réussite éducative). L'un et l'autre sont indissociables d'une politique éducative locale. Mais il est devenu de plus en plus apparent de penser la complémentarité, l'effet démultiplicateur et la recherche d'une plus grande efficacité dans une coopération accrue avec l'école. Des accords, traduits en engagements sont-ils possibles, au niveau local, au regard des textes existants, d'une part, et de la part de la volonté et de l'initiative des institutions, d'autre part ?

### **3) La réduction des écarts entre le quartier et son environnement.**

Sommes-nous parvenus à en « finir avec l'urgence », et, donc, à définir une stratégie d'action susceptible de changer l'évolution du quartier sur le long terme ? Oui, au vu de l'ambitieux programme de rénovation urbaine pour certains quartiers, qui vise à modifier l'évolution

