



Premier avis sur l'expérimentation sous forme d'avenants à une cinquantaine de contrats urbains de cohésion sociale en 2011.

Saisine ministérielle du 17 juin 2010

Dans le cadre d'une saisine de Madame Fadela Amara, Secrétaire d'Etat en charge de la Politique de la Ville, en date du 17 juin 2010, le Conseil National des Villes est appelé à formuler pour le 20 juillet un avis sur la mobilisation du droit commun dans les CUCS, l'amélioration du pilotage des CUCS et le développement de la capacité d'évaluation locale.

Cette saisine s'inscrit dans un processus de prolongation des CUCS et de réflexion avant la présentation d'un projet de loi en 2011 concernant la révision des ZUS, annoncé par Monsieur François Fillon, Premier Ministre, lors de l'installation du Conseil national des Villes le 25 mai dernier.

Un courrier adressé à l'ensemble des préfets le 1^{er} juillet fait mention de cet avis requis auprès du CNV et précise que l'expérimentation d'une mobilisation plus forte des politiques de droit commun devra s'appliquer en particulier à l'emploi, la sécurité et l'éducation sans exclure d'autres thématiques correspondant aux besoins locaux, les préfets étant amenés à négocier très prochainement le contenu des avenants avec les élus concernés, c'est-à-dire avec ceux qui feront partie du panel des 50 villes ou agglomérations retenues.

Le CNV a été auditionné le 9 juillet par la Secrétaire d'Etat sur son approche du sujet ; d'autres auditions sont programmées d'ici la fin juillet et concernent les réseaux de professionnels et les associations d'élus.

Des questionnements multiples soulevés par la saisine et des requêtes

Le délai fixé au 20 juillet est trop juste et permet seulement de cerner les questions et de « produire » un avis partiel.

La question du choix des sites (50) d'expérimentation n'est pas posée alors que la définition des critères de choix est primordiale ; expérimenter signifie s'interroger sur les enjeux, le contenu de l'expérimentation, la méthode pour suivre sa mise en œuvre, analyser les résultats et en tirer des enseignements...

Mobiliser le droit commun de l'Etat et des collectivités locales n'est qu'un des éléments de l'expérimentation et ne doit pas être son seul objet comme cela est libellé dans la saisine.

- Mais, que recouvre le fait de contractualiser sur le droit commun, sur quels périmètres, à quelle échelle ? en ce qui concerne les politiques publiques de l'Etat, avec quelle implication des différents ministères et sur quels critères de mobilisation sont-ils prêts à

redéployer leurs moyens ? le droit commun n'est-il qu'une variable d'ajustement pour les CUCS ?

Ce fléchage du « droit commun » au bénéfice des CUCS ne peut-il pas présenter un risque pour les territoires non couverts par des CUCS, celui d'être amputé de « droit commun » mobilisable, ne serait-ce qu'au titre de l'égalité de traitement des collectivités ?... Le niveau des crédits d'Etat dans la mise en œuvre du droit commun est-il suffisamment attractif ? Les collectivités prochainement signataires pourront-elles faire valoir leurs exigences vis-à-vis de moyens relevant de prérogatives de l'Etat en matière d'éducation, de sécurité? Mais, par ailleurs, les contributions majeures en matière de santé ou d'actions sociales ne sont-elles pas du ressort d'autres contributeurs que l'Etat, les collectivités territoriales notamment ?

- Le vaste sujet, qui fait débat, des conditions de « sorties en biseau, en sifflet » de certains territoires en politique de la ville renvoie aux questionnements sur les territoires à « prioriser » aux fins de « re concentrer » les crédits spécifiques et sur la notion de territoires différenciés que certaines grandes agglomérations ont déjà définis.

- Initier des expérimentations signifie : innover sur des pratiques (coopération Etat / collectivités locales et territoriales par ex ...), tester différents cas de figure en termes de territoires et de thématiques, apprécier l'impact d'une mobilisation supplémentaire du droit commun existant déjà dans les CUCS..., définir des conditions d'évaluation et de suivi..., analyser les résultats...

Soit autant de facteurs qui confirment que l'expérimentation calée uniquement sur la mobilisation du droit commun dans les CUCS sous forme d'avenants pour 50 sites comme stipulé dans la saisine ne correspond pas aux enjeux.

Il doit, avant tout, s'agir d'une préfiguration permettant d'observer et d'innover du fait de la diversité des situations locales souvent mal appréciées.

De manière à poursuivre ses travaux et satisfaire au mieux à l'esprit de la saisine, le CNV doit pouvoir prendre connaissance d'un certain nombre de documents ou travaux détenus par le SG CIV concernant les « familles » de critères retenus pour opérer des sélections de sites avant le choix définitif.

Le CNV s'interroge aussi sur le bien fondé ou l'existence d'une réflexion critique sur les grilles de critères en cours au niveau de l'ONZUS et sur la possibilité d'obtenir des critères de mesure dynamique, plus qualitative, permettant par exemple d'évaluer les mobilités résidentielles ou d'apprécier plus finement certains indicateurs comme le niveau des revenus en lien avec le niveau de vie dans une région donnée...

Le CNV est également intéressé par l'analyse des évaluations locales des CUCS qui ont été produites dans le cadre de l'ex futur renouvellement tout comme à dialoguer avec les équipes responsables de ces sujets au SG CIV.

Des propositions pour une optimisation de l'expérimentation

Le CNV, compte tenu des délais précontraints et de sa méconnaissance des hypothèses de travail du SG CIV, formule dans le cadre de ce premier avis des séries de propositions relatives d'une part au choix des sites et au contenu de l'expérimentation, d'autre part à la méthode pour mener à bien l'expérimentation.

1) Un choix de sites résultant d'une combinatoire judicieuse entre reflet d'une diversité territoriale et contenu, sujet(s) à privilégier.

Cela doit conduire à s'intéresser à des territoires pouvant illustrer :

- des modes de gouvernance (intercommunalité plus ou moins intégrée...) et des échelles de territoire (ville, agglomération) contrastés (quartier pauvre en ville pauvre, quartier pauvre en ville ou agglomération riche...)

- des différenciations de ressources des collectivités en s'entendant sur les critères à retenir (potentiel fiscal, financier, pouvoir d'achat...)

- des solidarités territoriales plus ou moins affirmées (collectivités locales et territoriales co signataires des CUCS...) et des problématiques de « sorties... » à tester...

- des échantillons diversifiés au regard de la politique de la ville : quartiers plus ou moins prioritaires (en reprenant l'échelle de niveau 1 2 et 3 de la circulaire Cucs du 24 mai 2006) dans des villes ou agglomérations, CUCS communaux ou d'agglomération,

Cela doit également permettre d'associer à l'expérimentation les partenaires signataires volontaires de ces Cucs ainsi que de nouveaux partenaires en fonction des sujets choisis :ARS, Pôle emploi, Rectorat...

2) Des contenus d'expérimentation à démultiplier au-delà de la stricte mobilisation du droit commun issu du triptyque : emploi, sécurité et éducation.

Cela implique d'identifier et de retenir des thématiques et des sujets correspondant aux besoins ou souhaits locaux tels que :

- les moyens nécessaires pour pérenniser les résultats positifs d'actions ou de politiques spécifiques conduites sur certains sites, et pour renforcer celles encore considérées comme déficientes ou insuffisamment prioritaires au plan territorial; cela allant de pair avec la recherche d'avancées qualitatives pour améliorer l'efficacité des actions de droit commun.

- le renforcement des problématiques sociales, culturelles et de santé insuffisamment prises en compte dans les 3 politiques de droit commun citées : emploi, sécurité et éducation tout comme le lien politique de la ville - développement durable.

- les questions sur la mobilité dont l'accessibilité est le facteur majeur du traitement de la relégation et de la disqualification de quartiers enclavés ;

- l'utilisation du droit commun en articulation avec les crédits spécifiques pour en optimiser les effets ;

- des actions où le droit commun de plusieurs politiques publiques viendraient se renforcer : la santé et l'Éducation nationale, par exemple, dans une complémentarité avec les actions conduites dans le cadre du Cucs, pour en optimiser là aussi les effets ;

- une meilleure mobilisation des habitants en difficulté en développant des formes diversifiées de démocratie participative ;

- des modes de gouvernance locale tendant à des conduites de projet « intégrées »

- des expérimentations pour mesurer l'impact de diverses politiques, ce qui conduirait, par exemple, à s'intéresser aux conséquences des « sorties ANRU »... ;

- ou bien encore l'expérimentation de délégation de crédits (Acsé) à une agglomération.

Le CNV proposera des éléments de contenu précis et explicites dans son prochain avis. Mais déjà, le CNV propose qu'il soit possible d'établir des comparaisons entre sites sur les contenus de l'expérimentation sur la base d'une grille d'analyse.

3) Une démarche d'expérimentation à inscrire dans le temps et dans un dispositif d'encadrement et de suivi évaluation.

- Le CNV se prononce pour une expérimentation d'une durée de 3 ans, c'est-à-dire jusqu'aux prochaines élections municipales de 2014.

Cette durée correspond au temps nécessaire pour apprécier les effets de l'expérimentation compte tenu d'une part de l'inertie propre à la mise en place des politiques publiques et d'autre part des délais de calage inévitables entre les différents partenaires impliqués.

Elle reflète également le souhait exprimé par de nombreuses collectivités (y compris lors de la consultation sur le livre vert) de faire correspondre l'élaboration et la conclusion des CUCS ou autres contrats au mandat municipal.

- Le CNV insiste sur la nécessité de mettre en place, dès le processus de consultation des collectivités, une instance de coordination et de pilotage nationale de dimension politique, au sein de laquelle il se propose d'assurer une fonction de « vigie », de « sentinelle », en adéquation avec le rôle qui lui est assigné de par ses fondements.

Il réitère, à cette occasion, la possibilité d'avoir connaissance des critères de choix des sites pour émettre un avis circonstancié ou de pouvoir apprécier les critères que les préfetures vont privilégier.

Cette instance doit être assistée d'une cellule technique de suivi, émanation du SG CIV, à laquelle incomberont les propositions d'indicateurs et le suivi-évaluation *in itinere* des expérimentations locales pour en assurer une restitution, capitalisation au niveau national.

Ces dispositions n'obéreront pas les dispositions locales de suivi du dispositif qui permettront d'ajuster au mieux les expérimentations aux contextes locaux.

- Le CNV souhaite, enfin, que les moyens alloués aux collectivités bénéficiaires soient, non pas uniformes, mais bien en corrélation avec leurs capacités à mener l'expérimentation.

Cet avis a été produit par le groupe de travail Géographie prioritaire co présidé par :

Nathalie Appéré 1^{ière} adjointe au maire de Rennes

Jean Frébault Président du Conseil de développement du Grand Lyon

Ont participé et contribué les membres du CNV suivants :

Dominique Bonnot-Limodin	Directrice du cabinet du directeur des systèmes d'information et de la communication du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Natacha Bouchard	Maire de Calais
Vincent Bouznad	représentant la SNCF
Catherine Giner	Directrice du développement sociétal, direction des ressources humaines et du développement durable VINCI
Jocelyne Herbinski	représentant la Confédération nationale du logement
Isabelle Kaucic	représentant la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
Bénédicte Madelin	directrice du centre de ressources Profession banlieue
Etienne Varaut	représentant l'Inter-réseaux développement social urbain

Rapporteure : Catherine Boillot