

Premier avis du Conseil national des villes alertant sur la mise en œuvre des avenants expérimentaux aux CUCS

ADOPTÉ au BUREAU du CNV le 21 juin 2012.

Saisi par le Ministre en charge de la ville et du Grand Paris sur l'expérimentation d'avenants aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) lancée en 2011 et associé officiellement au suivi effectif de sa mise en œuvre, le Conseil national des villes juge opportun de s'exprimer à nouveau. A partir d'un premier bilan, le CNV souhaite en effet alerter le gouvernement sur la conduite de cette expérimentation, en complément des avis déjà émis en juillet et septembre 2010 et des recommandations exprimées dans la motion prise en assemblée plénière, le 13 mai 2011 à Sarcelles.

Pour mémoire, le Conseil national des villes avait attiré l'attention sur un certain nombre de points de vigilance : une mobilisation du droit commun de l'Etat qui soit effective et s'articule avec celle des autres partenaires concernés ; ne pas limiter l'expérimentation aux trois thématiques de la circulaire (emploi, éducation, sécurité prévention de la délinquance); conduire l'expérimentation aux différentes échelles pertinentes d'expérimentation (du quartier à l'agglomération) ; être attentif à ce que le droit commun ne marginalise pas l'activité des associations de « terrain » déjà fragilisées.

Il avait préconisé qu'une clause annuelle de revoyure soit insérée dans les avenants et fait valoir qu'il souhaitait s'impliquer dans le suivi du dispositif en construisant et animant un réseau d'échanges des collectivités.

Maurice Leroy, Ministre de la Ville et du Grand Paris a répondu le 27 juillet 2011 en souscrivant à l'ensemble des préoccupations et des propositions du CNV.

A l'issue d'une première démarche d'analyse des projets d'avenants soumis par les préfets au Comité de suivi national piloté par le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et de deux rencontres successives organisées par le CNV le 14 décembre 2011 et le 19 janvier 2012 avec les collectivités impliquées dans l'expérimentation, **le CNV souhaite profiter de ce premier bilan pour attirer l'attention du Premier Ministre sur les malentendus, attentes déçues ou incompréhensions dont il est urgent de tenir compte** afin d'améliorer dès maintenant cette démarche et ce dispositif, qui de surcroît, doit préfigurer la future contractualisation de la politique de la ville.

En complément de ce premier texte qui fait largement écho aux remontées des collectivités et équipes locales, **le CNV tient également dans un souci d'approche équilibrée à entendre une diversité de point de vue et notamment à auditionner des représentants de l'Etat.**

Soucieux de poursuivre ces auditions et d'élaborer un avis plus complet au cours du deuxième semestre 2012, le CNV considère que le présent texte constitue un **premier avis** qui reste à compléter mais qui apporte doré et déjà un éclairage important à prendre en compte dans la préparation des futurs dispositifs contractuels.

I. Une démarche d'expérimentation présentant des avancées positives mais entachée de frustrations du côté des collectivités et dont la mise en œuvre peut devenir source d'inquiétudes : une mise en œuvre enfermée dans un cadre trop rigide

1/ Des points positifs qui constituent de vrais acquis

- Une très large adhésion à la démarche, c'est bien ce qu'expriment les collectivités qui se sont mis en « ordre de marche » jusqu'à être, dans de nombreux cas, « têtes de pont ».

Cette adhésion qui s'est traduite généralement par une réelle mobilisation des élus – bien que contrastée – et une mobilisation très importante des services des collectivités sur le plan technique, a été l'occasion de renforcer la transversalité, de favoriser les rapprochements inter services, mais aussi avec les services de l'Etat, sauf exception pour certains d'entre eux, moins habitués à rentrer dans une logique partenariale.

C'est bien l'intérêt d'une organisation en « mode projet » favorisant l'émergence de propositions ou « pratiques » renouvelées qui est mis en avant.

- L'accès à des données jusque là connues des seuls services de l'Etat concernés constitue une réelle ouverture pour les collectivités et de nouvelles potentialités d'échanger avec l'Etat sur ces champs de connaissances et d'apprécier ses capacités à innover, optimiser ses modes de faire, en partenariat.
- L'exercice permet de redonner de la visibilité à des actions en cours et de les consolider dans bon nombre de cas, d'être aussi une opportunité pour « sanctuariser-sauver » et/ou « ajuster-redéployer » des actions existantes.

En effet, a été engagé dans le cadre de cette expérimentation un véritable travail de recensement et d'identification d'actions mobilisables : la diversité et la richesse des initiatives locales ont été mises en lumière et témoignent des ressources d'intelligence commune mobilisables localement.

C'est le cas en matière d'emploi et d'éducation quand les dispositifs Etat et les actions des collectivités se conjuguent comme en attestent, à titre d'illustration, les projets de schéma directeur d'organisation des prises en charge éducatives des enfants ou bien encore ceux autour du parrainage des jeunes en contrats d'autonomie...

En tout état de cause, les collectivités s'inscrivent dans une vraie volonté de négocier sur des bases bien identifiées pour aboutir à un bon contrat, articulé avec les CUCS existants voire leurs projets de territoire et souhaitent que cet objectif soit partagé par leurs partenaires.

2/ Des facteurs de frustrations dommageables : la rigidité d'un cadre et d'une méthode accentuée par des approches divergentes et par la RGPP

La question des délais imposés par l'Etat à cette expérimentation (signature en septembre 2011), même si par la force des choses la plupart des villes s'en sont affranchis, a été dès le départ vécue comme un frein à la mise en place d'une réelle concertation avec les acteurs au plus près du « terrain » et s'est révélée handicapante tant pour la phase diagnostic que pour l'étape d'élaboration des actions et ce pour l'ensemble des parties prenantes. La participation des habitants en est la plus grande perdante.

a- Des divergences d'approche entre l'Etat et les collectivités consécutives au caractère singulier de la démarche

- La notion de diagnostic partagé demeure souvent virtuelle car les parties en présence ne parlent pas forcément de la même chose, n'ont pas la même appréciation des réalités et l'application stricte de la « batterie » d'indicateurs Etat n'est pas satisfaisante; les collectivités privilégient d'autres indicateurs en fonction

des périmètres ou bien encore de nature différente et plus qualitative. A titre d'exemple, les « publics invisibles » de l'emploi échappent aux statistiques.

- Les modes de fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat sont à géométrie très variable d'un site à l'autre, qu'il s'agisse de la pratique du dialogue avec les collectivités ou de la coordination entre services. Cela génère des inégalités de traitement sur les mêmes sujets... ou se traduit par une vraie confiscation de certains volets de l'expérimentation à l'instar de ce qui se passe en Seine-Saint-Denis pour les questions de sécurité. A contrario, à la faveur d'actions communes (préfet-maire) répondant davantage aux impératifs de l'actualité, on assiste à des mobilisations individuelles intéressantes mais très dépendantes des acteurs du moment et de circonstance sans que cela n'aboutisse forcément à des formalisations pérennes.

Les collectivités déplorent le manque fréquent de transversalité entre les différentes fonctions de l'Etat sur les sujets de l'expérimentation. Elles font le constat qu'il y a souvent un déficit d'articulation et de compréhension des besoins entre les représentants locaux des services de l'Etat et les responsables des services départementaux ou régionaux, voire les préfets, et un décalage avec les administrations centrales.

C'est bien la question du chaînage des actions de l'Etat entre elles qui est posée ; cela entretient des injonctions contradictoires et nuit à la bonne compréhension des enjeux.

b- Des rigidités liées à des lectures différentes des enjeux de l'expérimentation

- Les écarts fréquents entre les besoins analysés par les collectivités à partir de leurs diagnostics et les actions proposées par l'Etat à partir de la circulaire nationale du mois d'avril 2011 compliquent la négociation et peuvent aboutir à des compromis qui excluent la participation de l'Etat au titre du droit commun... tout en renvoyant à des contributions financières en crédits spécifiques, ceux de l'ACSé !
- Les collectivités se heurtent très fréquemment à une lecture trop étroite de la circulaire qui restreint le champ de la mobilisation du droit commun aux 3 thématiques, c'est à dire sans prise en compte possible, sauf pour quelques territoires, d'autres problématiques qui sont au cœur de leurs préoccupations (par exemple le lien avec les projets de rénovation urbaine, la santé...).

Le contre exemple le plus significatif est celui du Grand Lyon où la preuve est faite d'une mobilisation reconnue par l'Etat du droit commun de l'agglomération en matière de culture, citoyenneté, participation et approche urbaine de la cohésion sociale.

D'autres territoires ont eu l'opportunité de promouvoir l'expérimentation sur la santé dans une acception très large qui traduit les divers aspects du questionnement des collectivités (prévention, médiation linguistique, addictions...) mais aussi les sujets de la citoyenneté parce que transversale à d'autres thématiques, de la jeunesse, de l'habitat et du cadre de vie, à l'aube des « sorties » de Projets de rénovation urbaine.

Peu d'actions nouvelles ou innovantes peuvent correspondre à ce cadre pré-contraint : elles sont le plus souvent refoulées, rejetées telles que la mobilisation d'enseignants hors du cadre scolaire en appui à des associations de soutien scolaire..., l'attribution de « compétences clé » pour l'emploi à une structure associative...

C'est, en conséquence, une accentuation d'actions existantes et réadaptées en fonction des besoins pour assurer un meilleur maillage des partenaires qui est privilégiée.

- Les conditions d'examen des projets d'avenants devant le Comité de suivi national (composé uniquement de représentants de l'Etat national, régional ou départemental) ne permettent pas aux collectivités de « s'exprimer » directement pour défendre leurs actions ce qui provoque un hiatus de « taille » – ce sont les services de l'Etat qui présentent les actions locales et doivent les soutenir...

Un contexte d'expérimentation dépourvu de marges de manœuvre, ce qui limite la portée et l'intérêt de l'exercice

L'expérimentation s'inscrit dans le contexte très contraignant de la « RGPP ». Cela pose la question de la réalité de la mobilisation du droit commun dans un tel contexte car les carences en droit commun existaient déjà avant sa « re mobilisation ».

Pour preuve, les avenants essaient le plus souvent de préserver des moyens mais ne peuvent créer ou développer qu'à la marge, au vu de la raréfaction des moyens humains et financiers, et de la difficulté de les redéployer.

- Ce contexte a des répercussions sur les capacités des services de l'Etat au niveau local à intervenir. De ce fait, ils proposent, par exemple, sur le volet sécurité – prévention, la mise en place d'outils (vidéo surveillance et fichiers de délinquants) en guise de compensation à l'absence de moyens humains, et ce sans forcément de correspondance avec les attentes.

La progression des inégalités territoriales a pris une telle ampleur que même à moyens constants, il est difficile de porter des politiques publiques cohérentes, crédibles et efficaces ; telle nous semble être la situation de la Seine-Saint-Denis

- Enfin cela se traduit également par des services publics au contact des réalités du « terrain » en « grande souffrance » qui peuvent être déjugés par leurs échelons supérieurs moins en contact avec ces réalités. Ces services publics de « terrain » peuvent être en butte, de ce fait, à des injonctions contradictoires.

Sans préjuger des compléments qui pourraient être apportés à ces analyses, le CNV fait état d'un sentiment largement partagé d'un décalage profond entre l'ambition affichée, celle d'une expérimentation se voulant « précurseur » des futures contractualisations et la réalité constatée, celle d'un résultat ténu au regard de la mobilisation et des attentes exprimées...

3/ Des inquiétudes grandissantes pour la mise en œuvre de l'expérimentation

Au cours des deux rencontres et des remontées d'informations, les collectivités ont exprimé leur crainte que les « petites avancées » obtenues ça et là ne puissent être mises en œuvre du fait de doutes sur les capacités effectives des services de l'Etat à maintenir leurs engagements.

- Le CNV conforte cette position et manifeste une grande inquiétude sur la mise en œuvre de l'expérimentation à l'épreuve du temps compte tenu d'une part de l'impossibilité pour l'Etat de s'engager financièrement en dehors de l'annualité budgétaire et d'autre part des niveaux divers de capacités à se mobiliser de part et d'autre lors de l'élaboration de certains avenants.
- Les premières observations démontrent bien qu'il est indispensable que les parties en présence demeurent extrêmement vigilantes et se positionnent en aiguillon pour que les actions sujettes à expérimentation soient effectivement mises en œuvre.
- Cette probable inégalité de positionnement renvoie à une autre source d'inquiétude, celle du maintien du dialogue entre les services de l'Etat et les collectivités, ces dernières ayant une volonté réelle d'y parvenir pour poursuivre les engagements prévus et s'inscrire dans une démarche partenariale pérenne.
- Le CNV s'inquiète enfin du décalage qui semble s'accroître entre le niveau national initiateur du cadre et du contenu de l'expérimentation et les services locaux de l'Etat en prise directe avec les territoires dans le contexte de la RGPP.

C'est en effet un sujet de préoccupation majeure dans un contexte de préfiguration d'une prochaine contractualisation.

4/ En contrepoint, des appréciations de l'État qui témoignent d'un exercice pertinent mais complexe

Comme indiqué en introduction, le CNV souhaite recueillir, dans toute sa diversité, le point de vue des services de l'Etat.

Une première contribution en ce sens a été apportée par le **témoignage Monsieur Hervé Masurel, Préfet, Secrétaire Général du Comité Interministériel des Villes**, recueilli lors de la rencontre du 19 janvier 2012¹. Ses propos résumés par l'intéressé en annexe font ressortir :

- Une vraie volonté d'agir des services de l'Etat, en dépit d'incompréhensions ou de résistances et des résultats encourageants : un exercice intéressant et attendu depuis longtemps par les services de l'Etat qui se sont mobilisés au plus haut niveau avec un travail partenarial accru entre les délégués du préfet et les chefs de projet politique de la ville et l'extension parfois de l'expérimentation à d'autres thématiques. Avec une implication des services de l'Etat très inégale pour diverses raisons mais des résultats observés au niveau des premiers avenants signés : engagements concrets et opérationnels, meilleure connaissance des moyens mobilisés par l'Etat dans les quartiers....
- Des enseignements intéressants et des pistes à explorer : remise du droit commun au cœur de la politique de la ville, réaffirmation du caractère partenariale et contractuelle de celle-ci, nécessaire accompagnement des services et des équipes projet pour la future contractualisation avec formation adaptée et intégrée (social-urbain). Mais duplication de l'exercice à limiter aux sites les plus en difficultés en raison de la question des ressources limitées de l'Etat.

II. Le CNV souhaite inscrire cette alerte dans une dynamique plus globale, celle de la prochaine contractualisation : premières préconisations pour une expérimentation réussie à la hauteur des enjeux

Le CNV se veut être également à l'écoute des préoccupations et difficultés exprimées par les services de l'Etat et les administrations centrales.

Il prend acte des incompréhensions qui ont prévalu à la mise en place de ce dispositif expérimental dans des circonstances peu favorables et certainement mal appréciées tant sur le fond que sur la forme.

Il souligne les bonnes **volontés d' « aller plus loin », exprimées de part et d'autre**, pour juguler les déceptions respectives et l'intérêt majeur d'être dans un **processus pro actif** qui tire les premiers enseignements de l'exercice de coproduction en pointant les « pistes de progrès » mais en identifiant aussi les « occasions manquées ».

Dans un souci de mise en perspective des politiques contractualisées, le CNV exprime ou réaffirme un certain nombre de recommandations :

- 1/ Le CNV réaffirme qu'il y a des **attentes fortes de promouvoir des démarches contractuelles « sur mesure »** comme il l'a déjà recommandé dans son avis sur le PNRU2 parce que la réalité est celle d'un territoire français de moins en moins homogène et qu'en conséquence les politiques publiques descendantes sont en profond décalage.

En d'autres termes, il convient de privilégier, au sein de l'Etat, la vision locale des besoins et des priorités, l'écoute des collectivités et des partenaires locaux, et non d'imposer une vision nationale forcément « uniformisante ».

¹ L'intervention de Monsieur Masurel est annexée à cet avis

- 2/ Cela signifie également qu'il faut se **ré-interroger sur les modes de faire** et questionner l'Etat, **au titre du droit commun**, sur ses capacités à **se réadapter aux réalités locales** et à réviser ses modes opératoires. Il est en effet nécessaire de combler les manques de « culture de la co-production ». Cette étape est indispensable, à défaut de quoi, on accentuera encore les disparités dans le traitement des collectivités.
- 3/ Il est de même indispensable de **retrouver des marges de manœuvre dans la mobilisation du droit commun** (que ce soit en termes de moyens, de redéploiement de moyens ou de capacités d'innovation) dans une démarche commune Etat- collectivités, afin qu'il prenne mieux en compte les territoires en situation d'exclusion.
- 4/ Cette remise à plat des méthodes de faire est d'autant plus nécessaire dans la perspective **d'une réforme de la contractualisation qui soit au service de projets intégrés** articulant les volets urbain et social et privilégiant les approches transversales et participatives qui mettrait particulièrement **l'accent sur le « mode projet » et le partenariat**.

Il y a **urgence à inventer** car la réforme de la géographie prioritaire et la prochaine contractualisation ne doivent pas être élaborées à partir des seules capacités de l'Etat local à intervenir, ce qui conduirait inévitablement à une adaptation de la contractualisation aux capacités de faire du seul Etat et de ses moyens locaux et non aux besoins des habitants !

En conclusion, le CNV estime bénéfiques les confrontations ou antagonismes ayant surgi ça et là, et se félicite que leur mise en commun permette de franchir un pas, de rassembler les points de vue et offre l'occasion de **réajuster les objectifs et les postures**. Le CNV rappelle, dans un esprit constructif, son rôle d'interface entre les collectivités locales et les services de l'Etat.

Cet avis a été produit par le groupe de travail « géographie prioritaire » co-présidé par Nathalie Appéré et Jean Frébault, composé de Maurice Charrier, Jean-Pierre Douillet, Bénédicte Madelin, Etienne Varaut et de Catherine Boillot, rapporteure.

Intervention de monsieur Hervé Masurel
Secrétaire Général du Comité interministériel des villes

Une vraie volonté d'agir, en dépit d'incompréhensions, divergences ou résistances et des résultats encourageants.

L'exercice est unanimement perçu comme intéressant par les services de l'État et même attendu depuis longtemps. Les préfets délégués pour l'égalité des chances (PDEC) et les sous-préfets à la ville et d'arrondissement se sont généralement saisis personnellement de l'expérimentation et en ont assuré eux-mêmes le pilotage pour le compte de l'État. Les délégués du préfet ont été pleinement mobilisés dans le cadre du dispositif, ce qui a constitué pour eux l'occasion de renforcer le travail partenarial avec les chefs de projet politique de la ville. Cet intérêt a conduit certains préfets à déployer l'expérimentation au-delà des trois thématiques énoncées dans la circulaire du Premier ministre ou des sites visés par celle-ci.

L'importante mobilisation du niveau préfectoral n'a pas eu un effet d'entraînement systématique sur les services de l'État. En effet, selon les territoires, l'implication des services de police, de l'unité territoriale de la DIRECCTE, de l'inspection académique et du parquet est très inégale. En revanche, la participation de la direction régionale de Pôle emploi est généralement bonne. Les réticences de certains services à s'engager dans la démarche, notamment du côté de l'éducation nationale, ne traduisent pas nécessairement un désintérêt pour celle-ci. En effet, les services mettent généralement en avant leur absence de marges de manœuvre, le manque de moyens humains, l'absence de consignes émanant de leurs ministères ou encore des impossibilités techniques. En réalité, il semble que ces réticences traduisent bien souvent un réflexe de protection. En effet, l'expérimentation « bouscule » certains fonctionnements, constitue un exercice rigoureux et exigeant et demande aux services de rendre des comptes tant sur les moyens qu'ils mobilisent que sur les résultats auxquels ils sont parvenus.

L'exercice n'est pas exempt des difficultés qui sont également pointées par les collectivités. Les objectifs et modalités de l'exercice ont pu être sources d'incompréhensions et d'interprétations parfois divergentes. Par ailleurs, l'expérimentation s'inscrit dans des délais contraints et un contexte budgétaire peu propice. Sont également souvent cités des problèmes d'ordre technique pour produire les indicateurs ou territorialiser les moyens affectés aux sites expérimentaux.

Nonobstant ces difficultés, le secrétariat général du comité interministériel des villes observe des résultats encourageants. Les premiers avenants validés font en effet apparaître des engagements concrets et opérationnels des services de l'État. Des progrès ont par ailleurs été accomplis pour produire des données chiffrées et davantage rendre compte de la situation des quartiers concernés, des moyens déjà mobilisés et des objectifs à atteindre. Les résultats obtenus du côté des collectivités territoriales sont plus inégaux, mais cela résulte sans doute du caractère régalien des champs thématiques retenus.

Des enseignements intéressants et des pistes à explorer

La méthode adoptée pour cette expérimentation a contraint l'État à chiffrer et afficher l'ensemble des moyens qu'il mobilise au bénéfice des quartiers, exercice inédit et indispensable à l'amélioration durable de la situation de ces territoires. La démarche a ainsi permis de remettre le droit commun au cœur de la politique de la ville tout en réaffirmant son caractère partenarial et contractuel.

L'exercice a révélé qu'il était nécessaire de réfléchir à l'accompagnement des services de l'État et des équipes projet en vue de la future contractualisation. Une réflexion est en cours pour définir des programmes de formation adaptés. La tendance vers des équipes projets intégrées implique que ces formations prennent en compte l'enjeu que constitue l'articulation entre l'urbain et le social.

La mobilisation des services de l'État dans le cadre de l'expérimentation a été intense que cela soit au niveau local (élaboration, formalisation et négociation des avenants) ou au niveau national (pilotage, examen des projets d'avenants et accompagnement des sites). La duplication de cet exercice sur l'ensemble de la géographie contractuelle pose la question des ressources de l'État à conduire une telle démarche à plus grande échelle. Dans la perspective de la future contractualisation, il semble plus raisonnable de limiter cette méthodologie aux sites les plus en difficulté, des modalités contractuelles plus légères pouvant être envisagées pour les autres sites.