



Les Contrats urbains de cohésion sociale Guide méthodologique

La circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) instaure le cadre de la nouvelle contractualisation de la politique de la ville. Cette circulaire réaffirme certains principes fondateurs de la politique de la Ville : identification des territoires prioritaires, élaboration du projet à l'échelle pertinente, mobilisation des politiques de droit commun, ingénierie dédiée.

Par ailleurs, un certain nombre de changements sont introduits, tels que la hiérarchisation et le classement des quartiers selon leur niveau de difficultés socio-économiques, la modulation des crédits spécifiques de la politique de la ville selon ce classement en corrélation avec la situation financière des communes, l'adossement des objectifs à des indicateurs, la création de l'ANCSEC en tant qu'opérateur de la politique de la ville.

Afin de soutenir les principaux acteurs de la politique de la ville, les services de l'Etat, et les collectivités locales et territoriales, dans l'exercice de l'élaboration du Contrat urbain de cohésion sociale, la Délégation Interministérielle à la Ville propose un guide méthodologique qui aborde essentiellement les questions transversales de mise en œuvre. Le cadrage des questions d'enjeux thématiques feront l'objet d'une diffusion ultérieure.

Ce guide a pour objectif d'aider à l'élaboration d'une culture commune sur les CUCS, en rappelant d'une part les principes fondateurs de la politique de la ville, et en donnant des orientations plus techniques relatives au processus d'élaboration de ces contrats d'autre part.

Concernant le contenu, les objectifs et la mise en œuvre des CUCS, les acteurs peuvent par ailleurs se référer aux « Questions-Réponses » accessibles sur le site internet www.ville.gouv.fr

Sommaire

1. Contenu des CUCS et résultats attendus	3
1.1 Enjeux et contenu des CUCS	3
1.2 Le cas particulier de la rénovation urbaine	5
2. Elaboration du diagnostic et du projet	6
2.1 Constitution du diagnostic territorial	6
2.2 Elaboration du projet	7
3. Pilotage politique et ingénierie technique	9
3.1 Pilotage politique	9
3.2 Pilotage technique	9
3.3 Les principales missions de la direction de projet	10
3.4. L'articulation des volets urbain, économique et social dans les CUCS	10
4. Partenariat	12
4.1 Mobilisation des politiques de droit commun	12
4.2 Mobilisation des services de l'Etat	13
4.3 Place et fonction de l'intercommunalité	14
4.4 Concertation	15
5. Observation, bilan et évaluation	16
5.1 Observation, suivi et évaluation	16
5.2 Bilans et évaluation	17

1. Contenu des CUCS et résultats attendus

1.1 Enjeux et contenu des CUCS

Le contrat urbain de cohésion sociale est le document d'action stratégique, élaboré par les partenaires locaux. Il définit le projet urbain et social qu'ils s'engagent à mettre en œuvre pour réduire les écarts de développement entre des territoires prioritaires et leur environnement. Il vise une meilleure intégration de ces territoires dans le fonctionnement de la ville et de l'agglomération dans lesquelles ils se situent. Il doit permettre l'amélioration de la vie quotidienne des habitants des quartiers prioritaires et favoriser l'égalité des chances entre tous les habitants d'une même collectivité.

Ce contrat s'adosse à un diagnostic établi par l'ensemble des partenaires, précise les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs, et définit les programme d'action au service de ces objectifs.

Le document du CUCS comporte trois parties principales :

- *une partie générale définissant le projet urbain de cohésion sociale à l'échelle de l'agglomération*

Il s'agit alors de formuler précisément :

- une analyse de la situation des quartiers concernés et des fonctions qu'ils occupent au sein de la commune, de l'agglomération, voire du département. Cette analyse spécifiera les difficultés qu'ils cumulent sur les plans urbain (quartier enclavé, excentré, non homogène du point de vue de l'habitat, mal desservi, observant des déficits d'espaces et d'équipements publics etc.) et sociales (chômage accru des habitants, difficultés scolaires etc.) ,
- un projet global et cohérent de développement des quartiers concernés décrivant la manière dont les politiques de droit commun susceptibles de contribuer au traitement des difficultés repérées doivent être mobilisées pour amener ces quartiers à évoluer selon davantage de mixités sociale et fonctionnelle notamment. On s'emploiera également à valoriser les potentialités de ces quartiers (foncier disponible, proximité des infrastructures, présence d'équipement d'agglomération, richesse de la vie associative...).

Ce travail doit permettre de positionner les quartiers au regard des orientations stratégiques des collectivités locales, notamment en matière d'aménagement, d'urbanisme, de transports et déplacements, d'habitat, d'insertion par l'emploi, de développement économique, de prévention de la délinquance (en référence aux documents contractuels tels que le SCOT, le PLU, le PDU, Le PLH, le PLIE, le CLS, etc.).

• une partie consacrée aux thématiques prioritaires

Il s'agit pour chacun des quartiers concernés de développer pour chacune des thématiques prioritaires (habitat et cadre de vie, accès à l'emploi et développement économique, réussite éducative, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance) :

- un diagnostic territorial comprenant un état des lieux de la mobilisation des politiques de droit commun (Etat et collectivités confondus) et un inventaire des potentialités et des faiblesses des territoires quantifiées à partir d'indicateurs ;
- un projet thématique partagé par les partenaires (Etat, collectivités locales, bailleurs, CAF, associations) indiquant des priorités d'actions assorties d'objectifs quantifiables au moyen des indicateurs définis dans le diagnostic.

Les actions prioritaires sont régies par les principes suivants :

- elles sont structurantes, s'appuient sur les moyens de droit commun, viennent l'infléchir et ont un impact direct sur le quartier et ses habitants ;
- elles adaptent les outils existants (notamment des outils mis en place antérieurement au titre de la politique de la ville) ;
- elles innovent sur ces champs prioritaires, renforcent et complètent les moyens de droit commun. Elles sont ainsi déterminantes pour mobiliser les moyens spécifiques de la politique de la ville.

Ces priorités guident la constitution du cahier des charges qui cadre et sert à la programmation des actions.

- un programme d'actions pluriannuel. Ce programme précise, pour chaque action envisagée, le ou les porteurs de projet, le quartier et le public concerné, le coût estimatif de l'action, son financement prévisionnel (agence nationale de cohésion sociale et d'égalité des chances, ministères, collectivités locales, associations...) ainsi que le partenariat envisagé pour sa conduite.

Le programme d'actions pluriannuel détaillera ultérieurement à la signature du contrat les budgets des actions programmées, de manière à ce que celle-ci puisse intervenir avant le 15 janvier 2007.

• une partie consacrée aux modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation

Les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation concernent le projet urbain de cohésion sociale par quartier et chacun des programmes d'action thématique.

• une partie consacrée au financement du contrat

Les contrats signés comportent des engagements globaux financiers de la part de l'Etat et des différents partenaires. Ils précisent également les modalités d'une phase transitoire pouvant être mise en place au 1^{er} semestre 2007.

1.2 Le cas particulier de la rénovation urbaine

Pour les agglomérations ou les communes qui développent un projet de rénovation urbaine, la préparation du programme des CUCS doit être l'occasion de le repositionner au niveau territorial pertinent, d'en apprécier les impacts à l'échelle du quartier, de la commune et de l'agglomération.

Le CUCS ne peut pas être considéré comme la simple adjonction d'un programme d'actions « sociales » aux opérations de rénovation urbaine, d'autant moins que les projets de rénovation urbaine ne portent en général que sur un seul des quartiers figurant dans le projet urbain de cohésion sociale. Pour autant, il s'agit de renforcer la synergie entre opérations de rénovation urbaine et actions de développement social, voire d'utiliser la dynamique créée par la mutation physique du quartier pour enclencher des processus de dynamique sociale individuelle et collective.

Le programme d'actions des CUCS doit donc prolonger le mouvement généré par la rénovation urbaine et permettre d'en consolider les effets positifs.

Le projet de rénovation urbaine, pour sa part, comporte plusieurs composantes sociales : processus de relogement, volet insertion (qui se décline dans les chartes d'insertion), gestion urbaine de proximité, programmation d'équipement publics...

2. Elaboration du diagnostic et du projet

2.1 Constitution du diagnostic territorial

Le diagnostic territorial est établi à l'initiative du maire et/ou du président de l'EPCI compétent et du préfet de département qui décident ensemble des modalités de sa mise en œuvre. L'animation technique de la démarche d'élaboration du diagnostic sera conduite par un binôme composé d'un référent désigné par la ville ou l'agglomération concernée et d'un référent désigné par le préfet. De leurs côtés, les conseils généraux et les conseils régionaux pourront également désigner des référents techniques qui pourront rejoindre l'équipe d'animation technique du diagnostic.

Le diagnostic élaboré dans ce cadre a une visée pragmatique et opérationnelle. S'agissant de territoires le plus souvent bien connus, il doit s'appuyer autant que possible sur les éléments existants. Il n'a pas vocation à une exhaustivité théorique mais à donner aux partenaires l'ensemble des éléments nécessaires à établir un projet pertinent et des programmes d'actions opérationnels. Territorial, stratégique et partenarial, il est l'occasion de poser « les bonnes questions aux bonnes échelles » pour mettre en place des actions nouvelles, ciblées et efficaces et fonder l'action et l'évaluation..

L'objet du diagnostic

Il doit porter sur les processus de ségrégation urbaine et sociale à l'échelle de l'agglomération et sur les déséquilibres sociaux et économiques qui ont une forte composante territoriale (délinquance, répartition des emplois, égalité d'accès des citoyens au service public, équilibre du peuplement...) en vue d'y apporter des réponses adaptées.

Le diagnostic doit donc viser en priorité des territoires en situation de décrochement au regard de la dynamique urbaine de l'agglomération. Il s'agit d'analyser les relations entre les quartiers ainsi repérés et le reste de la ville ou de l'agglomération, et de mesurer les écarts socio-urbains et financiers ainsi que le différentiel de développement.

Le diagnostic analyse aussi bien les atouts et les potentialités du site, que ses handicaps et ses difficultés.

Les caractéristiques du diagnostic

Le diagnostic doit se conduire aux différentes échelles territoriales. Il permet d'identifier les champs de compétences et de responsabilités des différents acteurs en charge d'une politique publique ayant un impact sur les territoires repérés, afin de créer les conditions de l'engagement de chacun des partenaires au moment du contrat. Il marque ainsi une étape de ré-interpellation des politiques publiques existantes et des moyens d'action du droit commun.

Il s'agit aussi d'analyser l'état du partenariat existant, les modes d'organisation de l'action publique locale sur une base à la fois territoriale et sectorielle, le dispositif de pilotage stratégique et opérationnel du précédent contrat de ville. Il convient de prendre en compte les logiques qui ont présidé au partage des compétences entre communes et EPCI en matière de politique de la ville.

Le diagnostic doit permettre de préciser des enjeux prioritaires, les objectifs et les stratégies d'action, leur degré de faisabilité et les leviers pertinents. Pour l'Etat, ce travail, animé et coordonné par le sous préfet ville, doit être collégial et conduire les différents services (y compris l'Education nationale et le ministère de la Justice) à travailler ensemble et construire une vision commune du territoire.

Afin que la démarche de diagnostic puisse produire tous ses effets, il est recommandé de ne pas externaliser complètement sa réalisation mais plutôt de faire appel à une assistance méthodologique extérieure susceptible d'accompagner les acteurs qui doivent en rester les maîtres d'ouvrage. Les centres de ressources DSU pourront également apporter leur concours en mutualisant les services de prestataires compétents sur ces champs.

Les étapes de la démarche

On peut différencier quatre étapes principales :

- l'état des lieux, la collecte des données et le partage de connaissance par les acteurs ;
- la construction des points de vue de chacun des partenaires ;
- le partage des diagnostics, la confrontation des points de vue et la construction d'un diagnostic partagé aboutissant à une clarification des enjeux prioritaires et à l'esquisse de pistes d'action et de scénarii prospectifs ;
- l'établissement d'un document commun explicitant l'accord entre les partenaires sur les orientations prioritaires. Ce document sera le support du projet du CUCS.

Les ressources pour le diagnostic

A titre indicatif, le diagnostic peut s'appuyer sur les données et les conclusions issues des :

- évaluations locales des contrats de ville (mi-parcours et finales);
- éléments d'élaboration du projet de rénovation urbaine (le cas échéant) ;
- différents bilans territoriaux ou thématiques issus du précédent contrat de ville ;
- données sociales et économiques portées à connaissance par l'Etat local ;
- données disponibles dans les directions régionales de l'INSEE ;
- données issues de l'exploitation des observatoires locaux ;
- diagnostics locaux et/ou thématiques des partenaires, tels que les conseils généraux ou CAF ... ;
- diagnostics figurant dans les différents documents de planification stratégique tels que les PLH, PLU, PDU ... ;
- enquêtes sociales et enquêtes de satisfaction menées par les différents partenaires, notamment les bailleurs
- les travaux de l'observatoire national des zones urbaines sensibles.

2.2 Elaboration du projet

Comme l'indique la circulaire du 24 mai 2006, le Contrat urbain de cohésion sociale comporte :

- un projet urbain de cohésion sociale
- des programmes d'actions
- les modalités de mise en œuvre.

Le projet urbain de cohésion sociale

Il permet d'établir et de mettre en œuvre le CUCS avec l'ensemble des partenaires. Ce projet est établi à partir des diagnostics territoriaux et des évaluations.

L'élaboration des CUCS offre l'occasion de définir un nouveau projet de territoire en concertation avec l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des services de l'Etat ou des collectivités territoriales. Ce projet doit permettre de consolider et poursuivre des actions

engagées, de corriger les dysfonctionnements, et d'ajuster les pratiques, qu'il s'agisse de l'architecture du pilotage, de la mobilisation des acteurs, la structuration de l'ingénierie, des relations avec les associations ou de toute autre action thématique.

Le projet présentera :

- les enjeux de développement du territoire, notamment du point de vue d'une meilleure intégration des quartiers dans la ville et l'agglomération, en prenant en compte les orientations politiques et stratégiques issues de documents tels que le projet d'agglomération, le PLH...
- les enjeux d'amélioration de la vie quotidienne et de promotion de l'égalité des chances des habitants des quartiers prioritaires, en précisant les champs thématiques retenus et leur justification.

Il s'agit de mettre en cohérence les enjeux liés au développement des territoires et les enjeux liés à l'amélioration des conditions de vie des habitants ; combiner deux échelles de territoires différentes (commune et agglomération) et coordonner les modes d'action qui s'y rapportent.

Le projet urbain de cohésion sociale se décline ensuite en objectifs stratégiques assortis d'indicateurs pour chaque quartier concerné et pour chaque champ d'action reconnu comme prioritaire sur ce territoire. Ces objectifs seront déclinés en objectifs opérationnels, limités dans l'espace, dans le temps et dans leur objet. Ils devront être directement évaluables et à cet effet assortis d'indicateurs. Ces indicateurs de moyens sont destinés à traduire la mise en œuvre du projet. Ils se distinguent des indicateurs de résultat ou d'impact qui permettent d'apprécier les effets de la politique menée, en lien avec le référentiel de l'évaluation.

Le programme d'actions

Les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs constituent le programme d'action. Les CUCS devront traduire un effort de mise en cohérence entre : les enjeux de développement urbain et social des territoires, les objectifs de rattrapage et de développement des territoires et les moyens mis en œuvre (que ce soit en termes d'enveloppes financières, de mobilisation des partenaires et de dimensionnement de l'ingénierie).

Ces programmes d'actions ne doivent pas être confondus avec la programmation financière qui s'effectue ultérieurement. Ils doivent présenter les actions déterminantes pour atteindre les objectifs fixés : ces actions portent, en premier lieu, sur la mobilisation et les évolutions nécessaires des politiques de droit commun (amélioration des dessertes en transports en commun, modification de la carte scolaire ou du fonctionnement des services de l'ANPE...); en second lieu, il s'agit d'actions complémentaires spécifiques aux besoins repérés.

Ces programmes doivent préciser et optimiser les engagements de chacun des partenaires.

Les modalités de mise en œuvre

Les modalités de mise en œuvre en termes de pilotage, de suivi et d'évaluation sont précisées dans le CUCS. Ces volets doivent être envisagés en amont de l'élaboration du projet, afin d'assurer une évaluation en continu, d'alimenter les débats au sein du comité de pilotage et d'apporter les rectifications nécessaires au fur et à mesure de la réalisation des actions.

3. Pilotage politique et ingénierie technique

3.1 Le pilotage politique

Le pilotage politique est en charge des orientations stratégiques. Il est garant de la cohérence d'ensemble du projet. Il est assuré par une instance réunissant le préfet, le président de l'EPCI compétent, les maires, le président du conseil général et du conseil régional et les représentants des principaux partenaires... Cette instance :

- valide le diagnostic du territoire ;
- élabore la stratégie (objectifs et stratégie opérationnelle) ;
- définit et mobilise les moyens des communes, des conseils généraux, des conseils régionaux pour mener à bien le projet de territoire ;
- mandate la conduite de projet et l'instance technique de mise en œuvre et de suivi du projet ;
- assure l'organisation des différentes coordinations techniques ;
- veille à la cohérence interne de l'ensemble du projet et à son articulation avec les autres outils de programmation et de planification du territoire (PLH, PLU, PDU ...) ;
- procède aux arbitrages politiques et financiers.

Son travail est préparé en amont par un comité technique partenarial, composé des représentants des directions techniques concernées.

Quand il existe un GIP DSU sur le territoire, le pilotage politique du CUCS est porté par le conseil d'administration du GIP.

3.2 Le pilotage technique

Le pilotage technique est assuré par une équipe de direction de projet, mandatée par le comité de pilotage politique, pour animer et suivre la mise en œuvre du projet de CUCS dans ses différentes dimensions stratégiques et opérationnelles, territoriales et thématiques. Elle doit mettre en cohérence les actions menées par les différents acteurs (services de l'Etat, collectivités locales, associations, opérateurs dans les domaines du logement, des transports, de l'action sociale, de l'intégration, de l'action économique, etc.).

Afin de pouvoir les interpeller et les mobiliser à bon escient, elle doit avoir une bonne connaissance des politiques de droit commun, des crédits qui leur sont alloués et des acteurs qui les mettent en œuvre sur les différents territoires concernés par le projet de CUCS. Dans cet esprit, elle entretient un partenariat étroit avec le délégué de l'Etat et les responsables des différents services déconcentrés.

L'équipe en charge de la direction du projet s'appuie sur des responsables et équipes de projet au niveau de l'agglomération, des communes et des quartiers, et, pour la mise en œuvre opérationnelle, sur des référents techniques désignés par les différentes collectivités et institutions impliquées. Une attention particulière doit être portée à la qualité de l'ingénierie de projet à l'échelle infra communale qui est en contact direct avec les populations bénéficiaires des actions du CUCS.

La direction de projet est explicitement mandatée par l'instance de pilotage politique afin qu'elle ait pleine légitimité à mobiliser les services opérationnels compétents et à obtenir en permanence les arbitrages indispensables à l'avancement du projet. Ce mandat peut s'exprimer sous différentes formes: équipe co-mandatée ou binôme chef de projet Etat/chef de projet collectivité. Le maire ou le représentant de l'EPCI compétent, qui est souvent l'employeur de l'équipe de projet, devra définir le positionnement de celle-ci au sein de ses services, le rattachement direct aux directions générales étant souvent le plus pertinent.

Les professionnels membres de l'équipe de direction de projet doivent pouvoir bénéficier des formations et accompagnements nécessaires au bon exercice de leurs missions. Les centres de ressources de la politique de la ville pourront être sollicités à cet effet.

3.3 Les principales missions de la direction de projet

- **L'animation et le suivi du projet**

L'équipe de pilotage technique est chargée d'animer et de suivre les différentes phases du projet, depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre opérationnelle. Responsable devant le comité de pilotage, elle organise le travail et anime les instances techniques de pilotage et de suivi. Son rôle consiste notamment à veiller à la cohérence du projet d'ensemble et à le mettre en œuvre dans ses différentes déclinaisons thématiques et territoriales. Elle favorise le travail collégial entre les différents partenaires, sollicite les expertises nécessaires et propose les outils techniques permettant notamment de mettre en place, sur la durée, les dispositifs d'observation locale et d'évaluation.

Elle peut être chargée d'élaborer et de vérifier la mise en œuvre des programmes d'action à caractère opérationnel, notamment au plan budgétaire.

- **La relation au « terrain »**

Afin d'avoir une connaissance fine des dynamiques sociales et des différentes ressources économiques ou associatives existantes dans les quartiers concernés par le projet de CUCS, il peut être nécessaire que l'équipe de direction du projet s'appuie sur des relais de proximité, soit en développant des antennes de proximité, soit par l'intermédiaire d'associations ayant un rôle d'animation ou de développement social du quartier.

Il s'agit avant tout d'être à l'écoute des habitants et des associations, de les informer et d'organiser avec eux la concertation sur les projets et les actions programmées dans le CUCS, ainsi qu'avec les autres intervenants implantés ou agissant sur le quartier, acteurs sociaux, éducatifs et économiques, acteurs publics et parapublics. Ces relais de proximité pourront contribuer à alimenter des observations fines des quartiers et à évaluer l'impact et les résultats des actions menées auprès des populations.

3.4. L'articulation des volets urbain, économique et social dans les CUCS

La constitution de l'équipe de projet est l'occasion de réaffirmer la nécessité d'articuler étroitement et de coordonner les dimensions urbaine, économique et sociale du projet de territoire. L'équipe de projet doit être le lieu de synthèse de compétences, en particulier sur les thématiques prioritaires (urbanisme, logement, éducation, emploi, santé, gestion urbaine de proximité, lutte contre les discriminations...).

Il est donc souhaitable de privilégier la constitution d'une direction de projet unique, intégrant les directions de projet spécifiques en charge des dispositifs ou programmes thématiques prioritaires, à savoir :

- le directeur du projet de rénovation urbaine
- le chef de projet ZFU
- le référent emploi insertion
- le chargé de mission CLS
- le coordinateur de l'équipe de réussite éducative (ERE)
- le responsable d'ASV
- le coordinateur du plan local de lutte contre les discriminations

etc.

Si une direction du projet de rénovation urbaine préexiste à la direction de projet unique, il est nécessaire :

- soit de l'élargir et de la reconfigurer en direction de projet du CUCS ;
- soit de la maintenir et de l'articuler fortement avec la direction de projet du CUCS.

Par ailleurs, il est nécessaire d'identifier au sein de la direction de projet unique une fonction dédiée à l'ingénierie sociale et à la coordination des travailleurs sociaux dépendants des différentes institutions et donneurs d'ordre du champ social (DDASS, conseil général, commune, CCAS, CAF, secteur associatif habilité...).

4. Partenariat

4.1 Mobilisation des politiques de droit commun

Le constat est posé, d'une part, qu'aucun des partenaires publics ou para-public ne peut trouver une pleine efficacité de son action dans les quartiers sensibles indépendamment des autres acteurs, d'autre part que les moyens budgétaires spécifiques de la politique de la ville ne suffisent, à eux seuls, à une véritable amélioration des conditions de vie de leurs habitants.

La mobilisation et la coordination des politiques et moyens de droit commun, non seulement de l'Etat mais de tous les partenaires, est donc un enjeu décisif de la nouvelle contractualisation.

L'élaboration du projet pourra permettre aux acteurs, **après avoir clarifié dans le diagnostic la manière dont les politiques qu'ils mettent en œuvre prennent en compte les spécificités des territoires en difficultés**, à améliorer une meilleure adaptation de leurs pratiques, par exemple par :

- le développement de services et de lieux de proximité
- la redéfinition de découpages territoriaux d'interventions et d'affectations de moyens adéquats,
- la priorisation des moyens de droit commun en fonction des difficultés des territoires,
- la mise en cohérence des différentes échelles territoriales et des modes d'intervention (échelle des territoires en difficultés, échelle plus large de la ville ou de l'intercommunalité – échelle de solidarité),
- l'articulation entre les dispositifs spécifiques « politique de la ville » conduits sur des échelles territoriales très ciblées et d'autres dispositifs de droit commun (PLH, PLU, PLIE, etc) conduits sur des échelles territoriales plus larges.

Solliciter les acteurs de droit commun en amont de l'élaboration du CUCS

Afin de s'assurer au mieux la participation des acteurs des politiques de droit commun, il convient de les associer le plus en amont possible de l'élaboration du projet. Ces acteurs sont en mesure :

- d'alimenter l'observation des territoires et de fournir certains indicateurs permettant de mesurer leur évolution
- de contribuer aux travaux d'évaluation et de diagnostic, à partir des actions qu'ils ont conduites, des bilans qu'ils peuvent en tirer,
- de repérer, dans le cadre des échanges collectifs entre acteurs sur le contenu du projet, quelles sont les modalités d'intervention prévues et quelles sont les marges de manœuvre pour infléchir les actions de droit commun afin de renforcer leur contribution au projet.

Dans la même logique, il est opportun de proposer dès l'amont une démarche similaire aux partenaires les plus habituellement impliqués que sont les CAF ou les bailleurs sociaux.

Quelques exemples de compétences de droit commun à mobiliser

Conseils régionaux : on peut mobiliser leur compétence dans le champ de la formation professionnelle, au-delà du champ de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Conseils généraux : on peut mobiliser leurs compétences en matière d'action sociale et de logement (FSL). Les conseils généraux pourront être amenés, par exemple, à réexaminer le

découpage des circonscriptions d'actions sociales de façon à intervenir de façon plus cohérente sur les territoires de la politique de la ville.

La mobilisation des politiques de droit commun concerne également l'échelon communal et intercommunal. Les différents services de ces collectivités doivent se mobiliser, aux côtés des équipes de la politique de la ville, pour assurer le même traitement aux quartiers de la politique de la ville et au reste de la commune, notamment en matière de cadre de vie (entretien de la voirie et des espaces publics, sécurité, qualité des aménagements, etc.).

4.2 Mobilisation des services de l'Etat

Il appartient à chaque préfet de décider des modalités d'organisation de ses services sur le champ de la politique de la ville, en fonction des spécificités locales de cette politique et des organisations déjà en place notamment dans le cadre de la RADE (réforme de l'administration départementale de l'Etat). Dans ce cadre, il est cependant souhaitable que la mobilisation des services de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre des CUCS réponde aux principes suivants.

Affirmer un point de vue

La période d'élaboration du contrat urbain de cohésion sociale est l'occasion pour les services de l'Etat, de prendre position comme partenaires de négociation avec les collectivités locales, sur la base d'un véritable diagnostic, en fonction de leurs compétences et des priorités de l'action gouvernementale.

Il est à cet égard essentiel qu'une approche et une position de l'Etat soient élaborées, service par service et en commun puis confrontées à celles des partenaires afin de dégager les points précis d'accord et les divergences.

Afficher une organisation spécifique

Tous les chefs de services concernés doivent être mobilisés sur la politique de la ville, les représentants de l'institution judiciaire et de l'Education nationale doivent être associés.

La création d'une cellule inter-services composée de cadres des différents services spécialement mandatés à cet effet, et animée régulièrement par le préfet à l'égalité des chances, le sous-préfet à la ville ou le responsable désigné par le préfet est la solution garantissant les meilleurs résultats.

Développer une approche ciblée des politiques de droit commun

En mettant à plat les politiques conduites par l'Etat à l'échelle des différents territoires concernés, on pourra : 1) mesurer les impacts de ces politiques sur les territoires prioritaires au regard des moyens mobilisés (en crédits et en personnels) ; 2) déterminer les ajustements ou infléchissements à apporter afin de faire évoluer ces impacts.

Cette analyse conduite par l'Etat sur son propre champ de compétences peut être, dans une deuxième phase, remise en perspective et corrélée aux autres interventions publiques.

Désigner des représentants sur les territoires

Du sous-préfet d'arrondissement au directeur d'établissement scolaire, l'Etat est représenté de manière diverse sur les différents territoires de la politique de la ville.

L'expérience réussie des délégués de l'Etat montre que l'identification par l'Etat d'un de ses représentants comme interlocuteur principal d'un quartier déterminé est positive ; il convient donc de poursuivre et d'amplifier ce type d'organisation.

Constituer une fonction transversale de ressource et d'animation

Au delà de la définition, de la mise en œuvre et du suivi des différents contrats urbains de cohésion sociale, les services de l'Etat peuvent veiller à asseoir et consolider une animation transversale de la politique de la ville dans le département ou la région. Sous le terme générique d'animation, on entend les fonctions d'observation, de formation, d'information, de transfert d'expériences... Cet objectif se traduit par un appui renforcé aux centres de ressources, par la création de systèmes d'information, par la définition de programmes de formation.

4.3 Place et fonction de l'intercommunalité

Depuis la signature des contrats de ville 2000-2006, la loi n° 99- 586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a trouvé sa traduction sur le territoire national.

Cette évolution majeure du système politico administratif national est une donnée désormais essentielle pour la politique de la ville.

Présentés trop souvent comme des entités à part, les quartiers sensibles sont inscrits dans la dynamique des communes et des agglomération dans lesquelles ils sont situés. C'est au vu de ces dynamiques urbaines que leur place et leur fonction doivent être analysées.

Il serait à cet égard légitime que le projet de territoire qui a accompagné la définition des EPCI développe les orientations stratégiques qui conditionnent l'évolution des territoires les plus en difficulté au même titre que celles qui entourent par exemple les territoires de développement urbain, ou de développement d'activité.

Par ailleurs, l'élaboration du CUCS est l'occasion de réinterroger la stratégie générale de l'EPCI. La procédure d'élaboration du contrat urbain de cohésion sociale est l'occasion de réinterroger l'ensemble des politiques structurantes (transports, développement économiques, habitat,...) qui impactent directement le devenir des quartiers.

Cette approche de projet permet aussi de mettre en perspective **la fonction de solidarité** que porte l'EPCI. Cette solidarité qui s'exerce en premier lieu par la mutualisation de l'accroissement du produit de la taxe professionnelle unique se retrouve également dans la relation financière qui confie à la structure inter-communale la mission de répartir plus équitablement le poids des charges socio-urbaines les plus lourdes sur le territoire par une plus forte intégration communautaire (logement social, rénovation urbaine, etc.).

Enfin l'EPCI détient de par la loi **compétence en matière de politique de la ville pour la mise en œuvre des dispositifs contractuels de développement urbain ou de prévention de la délinquance**. On distinguera à ce égard différents types d'EPCI.

Pour les communautés urbaines et communautés d'agglomération : il est rappelé que les articles L 5215-20 et 5216-5 prévoient que les conseils communautaires ont obligation de

définir le contenu de l'intérêt communautaire de la compétence politique de la ville (compétence obligatoire) avant le 18 août à la majorité des 2/3. L'ensemble de ces EPCI sont concernés par la politique de la ville

Pour les communautés de communes, on veillera à ce que ces intercommunalités soient investies d'un intérêt communautaire se rattachant directement à l'objet du CUCS notamment par le biais de la compétence équilibre de l'habitat et du cadre de vie ou celle relative à action sociale communautaire, voire, le cas échéant par la mise en place d'un CISPD.

Pour l'ensemble de ces raisons les EPCI sont des partenaires indispensables des CUCS.

4.4 Concertation

La participation des habitants est un élément fort de la préparation de la nouvelle contractualisation. Les programmes CUCS relèvent d'une dynamique de changement qui gagnera à ne pas se contenter d'un processus d'information, de médiation ou de consultation associant les habitants et les usagers.

Pour leur meilleure adaptation à leurs besoins précis, il convient d'organiser une concertation permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du CUCS. Une telle concertation permettra :

- d'enrichir le contenu des CUCS ;
- de faciliter l'appropriation et la mise en œuvre du programme d'action ;
- d'assurer la pérennité du projet en le faisant correspondre au mieux aux attentes des habitants et usagers.

Dans ce sens, les porteurs de projets doivent s'attacher à associer l'ensemble des forces vives de sa ville (habitants, structures associatives, consommateurs, entreprises, parents d'élèves...) dans les instances participatives existantes (conseils de quartier, conseils de la vie associative, comités consultatifs des associations, conseils de développement...).

Une charte locale de la participation

Une charte locale de la participation peut formaliser cette démarche et en fixer le cadre sur toute la durée du CUCS.

Elle énonce les principes généraux pour associer les différents acteurs concernés, elle contient les modalités d'information préalable des divers partenaires, elle précise les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun.

Elle est l'occasion, pour le maire ou le président de l'EPCI, de préciser ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas.

Elle indique également les modalités d'association à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu du contrat (structures participatives associées, existantes ou à construire), et peut préciser les moyens financiers attribués à cette démarche (création d'un fonds, financement d'un journal, financement d'expertises...).

Elle peut être annexée au contrat.

Les services de l'Etat doivent être associés à la démarche et faire chaque fois qu'ils le jugent opportun ou nécessaire, des propositions pour améliorer la prise en compte des usagers dans les services publics.

5. Observation, bilan et évaluation

5.1 Observation

L'observation de la politique de la ville s'inscrit dans le champ de l'observation des dynamiques urbaines. En tant qu'outil d'aide à la décision, elle renseigne sur les phénomènes de « décrochages » territoriaux, sur les besoins de solidarités régionales et locales, elle aide à arbitrer entre mobilisation des mesures de droit commun et des mesures d'exception, Enfin, elle structure les démarches de suivi et d'évaluation.

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine offre un certain nombre de ressources aux acteurs locaux pour accompagner le développement de leur observation ; sur la base d'indicateurs fournis en annexe 1 de la loi, ils peuvent appuyer leur observation sur les rapports annuels de l'Observatoire National des ZUS, le système d'information géographique (SIG) de la DIV et les tableaux de bords régionaux ou locaux.

De l'usage de l'observation dans le suivi des CUCS

Il s'agit de disposer d'une information fiable, opérationnelle, portant notamment sur les questions de performance des dispositifs, de mobilisation des moyens financiers et humains et de répartition géographique des efforts (entre communes et entre quartiers).

Le suivi est une démarche continue nécessitant d'être structurée et planifiée. Dans le cadre des CUCS, il revêt une dimension de partage de l'information et de vérification de la réalisation des engagements des différents partenaires. Il porte notamment sur les actions menées au titre du CUCS.

Le suivi est dit administratif dans la mesure où les données qu'il utilise émanent des services des différents partenaires (collectivités territoriales, Etat, CAF, ANPE, bailleurs, etc.).

Le suivi administratif n'est pas réductible à l'observation locale : les démarches d'observation locale peuvent aider à structurer le suivi administratif (appui à la collecte des données, traitements, diffusion, valorisation).

De l'usage de l'observation dans l'évaluation des CUCS

L'évaluation des CUCS relève d'une démarche particulière. Elle consiste à mettre en place un dispositif de débat et d'analyse afin de porter un jugement collectif sur des actions menées. L'évaluation se nourrit de données d'observation de nature statistique, de données de suivi et d'enquêtes (entretiens, sondages, questionnaires, etc.) auprès des habitants et des professionnels.

Développer des outils de pilotage

Observation, suivi et évaluation nécessitent des outils de pilotage pérennes, régulièrement alimentés et en adéquation avec les objectifs de la politique menée. Ces outils doivent permettre :

- l'agrégation et la consolidation des données : définition du niveau de connaissance souhaitée et mise en cohérence des outils, objectivation des informations qualitatives, schéma de données...
- l'alimentation des bilans annuels, rapport d'utilisation de la DSU...

- la comparaison des situations, des périodes et des territoires ainsi que leurs évolutions : bases de données, systèmes d'information géographique, ...
- la connaissance des actions mises en œuvre, leurs moyens et leur lien avec les objectifs du CUCS : tableaux de bord, bases de données (Poliville), programmes d'action détaillés, arbres d'objectifs, ...
- la mesure de l'adéquation des actions réalisées aux objectifs du CUCS : fiches bilan, entretiens, notation des critères (cohérence, pertinence, etc.), ...
- l'effectivité de l'engagement des partenaires : tableaux et graphiques financiers, organigramme fonctionnel, représentation des systèmes d'acteurs, ...
- la mesure de l'impact de l'action : indicateurs observables en lien avec les objectifs, suivi des publics d'un dispositif à l'autre, élaboration et suivi de cohortes pour bilans à année n+n,...

5.2 Bilans et évaluation

Le bilan : un outil de pilotage du CUCS

Le bilan est un document écrit qui précise le résultat d'une opération, d'une action ou de plusieurs opérations sur une période donnée. Il fait le point, le plus souvent de manière quantitative, mais pas exclusivement.

Le code général des collectivités territoriales précise que deux documents sont présentés chaque année devant les assemblées délibérantes des collectivités :

- le rapport d'utilisation des crédits de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (article L 2334-19 du code général des collectivités territoriales)
- le rapport d'observation sur l'évolution des territoires en zones urbaines sensibles (article 4 de la loi 2003-710 du 1er août 2003)

Le CIV du 9 mars 2006 a instauré le principe d'un troisième document annuel :

- un bilan des actions mises en œuvre localement (circulaire du 24 mai 2006)

Cette décision s'appuie sur les prescriptions de l'article 4 de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 qui dispose que le rapport d'observation locale rende également compte des actions mises en œuvre et des moyens affectés. Le bilan retranscrira l'exécution des programmes d'action. Il sera adossé aux éléments de suivi physique et financier et se référera aux indicateurs de résultats définis en lien avec les objectifs de la convention. Chacun des partenaires rendra également compte des moyens de droit commun mis en œuvre.

Les trois rapports peuvent faire l'objet d'un document unique.

La réalisation de ces bilans accompagne la mise en œuvre du projet et en particulier de son programme d'action. Leur alimentation se fait tout au long de l'année, à travers le renseignement d'outils de suivi tels que tableaux de bord, fiches de bilan d'action, ou suivi de la programmation financière. Elle implique une définition claire des rôles et actions des partenaires ou opérateurs du CUCS et vérifie la réalisation de leurs engagements.

L'évaluation

L'évaluation doit reposer sur un portage politique fort, les élus étant ainsi à même d'orienter les objectifs ou le fonctionnement du CUCS. Une instance d'évaluation est installée pour assurer la mise en œuvre du projet d'évaluation. Elle regroupe les partenaires ainsi que des représentants des habitants et du secteur associatif.

Dès l'élaboration du CUCS, un projet d'évaluation doit accompagner le projet territorial. Le principe est de disposer de l'ensemble des outils de suivi, d'observation et d'évaluation qui accompagneront la mise en œuvre des CUCS, pour que ces dispositifs soient opérationnels dès la première année de programmation.

Les partenaires définissent les objets à évaluer au regard des axes structurants du projet. Ils s'accordent sur la finalité de l'évaluation envisagée et son usage. Enfin, les partenaires précisent les moyens affectés à l'évaluation

Le projet d'évaluation trouve sa traduction opérationnelle dans un référentiel d'évaluation. Ce document met en cohérence questionnements évaluatifs, objectifs du projet et indicateurs d'évaluation, au travers des hypothèses formulées par les partenaires.

La mise en œuvre

Les systèmes d'observation opèrent en continu. Les bilans sont réalisés annuellement et s'appuient nécessairement sur les mesures effectuées par les systèmes d'observation.

L'évaluation d'étape intervient en 2009, le CUCS étant conclu pour la période 2007-2009. Elle s'appuie sur les bilans et les observations réalisés. Dans la mesure où le CUCS peut être reconduit jusqu'en 2012, cette évaluation permettra aux partenaires d'apprécier l'efficacité de la politique menée et d'être en capacité de décider de son éventuelle reconduction, en réorientant le cas échéant les objectifs du projet. Si le CUCS est reconduit jusqu'en 2012, une deuxième évaluation, finale, devra être réalisée.

Méthodologie

La DIV a engagé un travail sur la méthodologie de l'évaluation locale des CUCS afin d'intégrer les évolutions institutionnelles dans ce domaine (loi du 1^{er} août 2003, loi du 31 mars 2006, développement de l'observation locale, orientations du CIV du 9 mars 2006, mise en œuvre de la LOLF, obligation de compte-rendus locaux sur la DSU, l'évolution des ZUS, le bilan des actions). Cette démarche aboutira prochainement à l'élaboration d'une circulaire de cadrage et permettra la réactualisation du guide de l'évaluation des contrats de ville.