

Association des Professionnels de la Politique de la ville de Haute-Normandie

Pilotage des CUCS : Où en êtes-vous en 2011 ?

Enquête réalisée auprès de 8 Contrats Urbains de Cohésion Sociale
de Haute-Normandie

Etude effectuée par le cabinet A.I.P.-S

A.I.P.-S.

David TAHIR Consultant
06 88 44 95 48
aips@numericable.fr



Association des Professionnels de la Politique de la ville de Haute-Normandie

Nous remercions les professionnels de

- Dieppe
- La CREA (*communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe*)
- Le GIP/GPV du Havre
- Le GEA (*Grand Evreux Agglomération*)
- Pont Audemer
- La CASE (*Communauté d'Agglomération Seine-Eure*)
- La CAPE (*Communauté d'Agglomération des Portes de l'Eure*)
- Gonfreville l'Orcher



Pour avoir donné de leur temps, pour la qualité et l'amabilité de leur accueil et pour avoir utilement contribué à cette enquête. Nous avons été sensibles à leur implication et la qualité de leurs réflexions.

4 Villes et 4 agglomérations ont été interrogées, avec une parité entre le département de l'Eure et celui de la Seine-Maritime.

Ces **8 CUCS représentent la moitié des contrats** signés dans la Région Haute-Normandie (soit plus de 123 000 personnes pour les seuls quartiers classés en ZUS)

I/ LA BAISSE DES CRÉDITS D'ETAT

Sur l'ensemble des 8 sites visités, la baisse des crédits spécifiques de l'Etat s'élève en **moyenne à 25%** sur les 2 dernières années (2010 et 2011). La moyenne en Seine-Maritime est de 23% , celle de l'Eure de 27%

On constate une disparité certaine entre les sites : la baisse moyenne la moins importante se situe autour de 19% et celle la plus forte est de 33%.

La différence entre les sites semble être principalement due à la capacité de négociation de la collectivité (poids relatif de la collectivité / mobilisation des élus / relationnel mis en place par les techniciens).

					2010	2011	2009 - 2011
Seine-Maritime	Ville / GIP	Le Havre		6 %	13%		19%
	Ville	DIEPPE		0%	23%		23%
	Ville	Gonfreville l'Orcher		12%	11%		23%
	Agglo	CREA (Rouen Elbeuf)		3%	23%		26%
Eure	Agglo	GEA (Evreux)		10 %	23%		33%
	Ville	Pont Audemer		0%	22%		22%
	Agglo	CASE (Louvier – Val de Reuil)		10%	14%		24%
	Agglo	CAPE (Vernon)		10%	20%		30%

II/ L'IMPACT SUR LES PROGRAMMATIONS :

A. LA DIMINUTION DU FINANCEMENT DES ACTIONS PROGRAMMÉES

- Oui : 8 sites / Non : 0 sites

Tous les sites ont dû répercuter les baisses de crédits sur le financement des actions inscrites dans leur programmation. La façon dont cette répartition s'est effectuée est différente:

- Pour 6 sites sur 8, c'est la collectivité qui a fait ses choix (en fonction de son regard sur les actions) et les a négociés ensuite avec l'Etat. Pour les 2 autres sites, la procédure a plutôt été l'inverse: c'est l'Etat qui a orienté le choix de la collectivité.
- 5 sites ont fait le choix d'une répartition différenciée de la baisse de crédits (priorisation par rapport à des thématiques ou des types d'actions ou des types de porteurs). 3 sites ont plutôt appliqué un principe de répartition « arithmétique », quasi homogène sur toutes les actions.

Il y a souvent eu un mélange des 2 approches : une base de répartition arithmétique, pondérée par des choix techniques et politiques, négociés avec les services de l'Etat.

B. L'ARRÊT DU FINANCEMENT DE CERTAINES ACTIONS

- Oui : 4 sites

- Suppression pure et simple : 3 réponses
- Transfert vers d'autres financements : 3 réponses

- Non : 3 sites

- 2 sites : Mise en attente de certaines actions et négociations en cours

La moitié des sites rencontrés ont donc été contraints d'arrêter le financement de certains projets dans leur programmation CUCS du fait de la baisse des crédits.

Certaines actions ont été récupérées dans le droit commun de la collectivité, d'autres ont purement et simplement été arrêtées. A noter, par exemple, qu'une agglomération a pris en charge à 100% le financement de son chantier d'insertion.

C. LE FINANCEMENT DES « MOUS »

La baisse des crédits d'Etat a également eu un impact sur financement des équipes :

➤ **5 sites ont répercuté la baisse des crédits sur le financement de leur équipe projet**

pour 2 d'entre eux cet impact s'avère marginal car leur MOUS était déjà largement financée par collectivité.

➤ **3 sites n'ont pas eu de difficultés à financer leur MOUS**

De manière générale, 7 sites sur 8 évoquent la montée en puissance progressive du financement de la collectivité locale sur les postes de Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale depuis plusieurs années. Pour certains, cela est normal : la collectivité (notamment une agglomération) doit assumer sa politique de cohésion territoriale (compétence obligatoire).

Cette prise en charge de plus en plus importante des équipes-projet s'explique également par le fait que les missions de ces équipes ne sont plus que très rarement uniquement dédiées à la politique de la ville stricto-sensu. Les personnels occupent des fonctions qui souvent débordent des territoires prioritaires ou des thématiques prioritaires.

•A noter que **la Région** cofinancait les MOUS au temps du contrat de ville. Pour tous les sites, ce désengagement représente une perte nette conséquente.

•A noter également la place plus ou moins importante occupée par les Adultes-Relais dans les équipes MOUS : **au moins 5 sites soulignent le rôle important des Adultes-Relais** dans leur dispositif opérationnel. Dans ces cas là, les collectivités font souvent progressivement l'effort d'intégrer ces personnels en interne (CDI).

■ Du côté de l'Etat

Quelques tentatives de mobilisation de crédits de droit commun ont été effectuées, de manière assez disparate selon les sites :

-Dans 4 sites, ce sont des postes d'Adultes-Relais plus nombreux qui ont été proposés,

-2 sites de Seine-Maritime se sont vu proposer des crédits CNDS supplémentaires,

-Un site a disposé de davantage de « Crédits mobilité », quand un autre a bénéficié d'un abondement du financement des actions REAAP (parentalité).

Dans tous les cas ces contributions se sont avérées bien inférieures aux enjeux financiers.

Le droit commun de l'Etat a parfois été inférieur : certaines enveloppes de droit commun ont diminué sur certains sites : PRIP ; appels à projets DRJSCS ; FIPD ; CEL...

Contrairement à ce qui était annoncé, **l'Etat n'a pas su ou n'a pas pu véritablement mobiliser des lignes de crédits de droit commun** pour compenser – même en partie – la baisse des crédits spécifiques.

■ Les autres partenaires

➤ **Les CAF** sont généralement considérées comme des partenaires fiables, mais elles n'ont pas augmenté leurs contributions aux projets programmés dans les CUCS. Les éventuelles augmentations de financement des CAF sont intervenues pour de l'ingénierie dans les sites démarrant une démarche de Projet Social de Territoire. (Ailleurs, il y a pu y avoir des diminutions de financement du Contrat Enfance Jeunesse.)

➤ Les deux **Conseils Généraux** sont depuis quelques années dans des logiques de réduction de dépenses. Malgré le fait que des techniciens des départements participent aux Comités techniques des CUCS, les contributions des Conseils Généraux restent stables, voire en diminution (interrogations sur le cofinancement des postes Adultes-Relais ou sur l'enveloppe départementale emploi dans l'Eure, par exemple).

➤ La **Région Haute-Normandie** n'a jamais compensé directement ou indirectement son départ de la contractualisation. Les actions d'insertion professionnelle et de formation professionnelle ont même de plus en plus de difficulté à être financées par le binôme Etat-Région (critères, éligibilité des publics,...).

EN RESUME

Globalement, **6 sites sur 8 disent avoir pu gérer sans trop de « casse » leur programmation.** Ces baisses ont été compensées par une souplesse dans la recherche de solutions combinant :

- La rationalisation de la programmation (sortie d'actions un peu hors cadre)
- La diminution du financement de certaines actions (réduction de voilure pour les opérateurs)
- La reprise partielle ou totale du financement par la collectivité,
- En jouant sur la « variable d'ajustement MOUS »...
- Quelques sorties douloureuses de programmation ont toutefois parfois dû être imposées.

Le droit commun de l'Etat n'a que très marginalement été bonifié. Il en va de même pour les crédits de droit commun des autres institutions publiques.

Pour la grande majorité des sites, c'est le droit commun de **la collectivité territoriale** qui a, en partie, permis de modérer l'impact de ces baisses.

Seuls 3 sites sur 8 ont dit avoir pu maintenir leur niveau de programmation identique en 2011 grâce à la montée en charge de la collectivité locale.

Les territoires ne sont pas égaux devant les baisses de crédits : selon les moyens et le volontarisme de la collectivité locale, ils disposent ou ne disposent pas de la capacité à absorber/amortir la baisse de crédits. Certaines villes ou agglo ont elles-mêmes, dans le même temps, diminué leur part de crédits programmables, d'où un redoutable effet de ciseaux.

Tous les sites pointent néanmoins la **limite atteinte**, mentionnant de réelles difficultés à venir si les enveloppes devaient continuer à baisser. La fragilité de nombreuses associations est patente, aux limites de la survie.

Une des inquiétudes fortes qui s'exprime porte notamment sur le frémissement de **contraction de crédits des Programmes de Réussite Educative.**

A. LES PRINCIPAUX INTERLOCUTEURS

▪ Sur le plan technique

- 6 sites mentionnent leur **DDCS** comme interlocuteur technique principal et 2 sites comme interlocuteur secondaire
- 3 sites mentionnent la **Préfecture** (sous-préfecture) comme interlocuteur principal et 2 comme interlocuteur secondaire
- 1 site mentionne le Délégué du Préfet comme interlocuteur principal et 3 sites comme interlocuteur secondaire

▪ Sur le plan décisionnel

- 6 sites mentionnent la **Préfecture** comme interlocuteur principal et 1 site la place en seconde position.
- 3 sites mentionnent la **DDCS** comme interlocuteur principal et 2 sites la mentionnent en seconde place.
- 1 site évoque le Délégué du Préfet comme interlocuteur principal

B. QUALITE ET EVOLUTION DE LA RELATION DE TRAVAIL

▪ Depuis la signature des CUCS ces relations de travail ...

- Sont restées identiques : 4 réponses**
- Se sont dégradées : 3 réponses**
- Se sont améliorées : 0 réponse
- Ne se prononce pas : 1 réponse

▪ Elles vous paraissent :

- Très peu satisfaisantes ou peu satisfaisantes : 4**
- Satisfaisantes ou très satisfaisantes : 4**

OBSERVATIONS

- Les réponses sur les relations de travail avec l'Etat s'avèrent plutôt contrastées. **Là aussi les territoires n'apparaissent pas égaux dans ce relationnel :**

Les 4 sites qui évoquent une relation stable avec les services de l'Etat sont également ceux qui expriment leur satisfaction dans le mode de travail, souvent avec un interlocuteur de référence qui peut se situer soit à la DDCS, soit en Sous-préfecture. Dans ce cas, malgré les diminutions de crédits, le dialogue se poursuit pour essayer de trouver des solutions, des compromis.

Pour les sites qui expriment une insatisfaction, celle-ci porte principalement sur:

- Un certain brouillage des relations de travail généré par la mise en œuvre de la RGPP. Celle-ci a conduit à la perte d'un interlocuteur unique remplacé par une articulation défaillante entre la préfecture (+ délégués du Préfet) et la DDCS, qui émettent des messages contradictoires.
- une relation de travail purement administrative et budgétaire (calendrier, enveloppe, logiciel...) qui ne porte pas sur le sens des actions, qui ne recherche pas de solutions.

Dans ces cas là, la collectivité ne perçoit l'Etat que comme une contrainte.

- A noter que sur une durée plus longue : depuis la période des contrats de ville, la tendance à considérer que les relations de travail se sont dégradées augmente. Les personnes interrogées estiment qu'il y avait plus de discussions et de travail de fond à cette époque avec l'Etat (sur les enjeux des périmètres, des thématiques, du terrain,...)

- Les **Délégués du Préfet** n'existent pas dans tous les sites rencontrés. Ce qui peut induire un biais dans les réponses recueillies.
- La **DRJSCS**, qui comporte les personnels de l'ancienne délégation régionale de l'ACSE, n'apparaît pas comme un interlocuteur significatif, ni au plan technique, ni au plan décisionnel (sauf sur des points particuliers comme le PRIPI).
- Autre disparition totale du paysage de la politique de la Ville : le **SGAR**, qui avait pu être auparavant un interlocuteur pour la définition de priorités stratégiques, mais également dans le domaine de l'observation des territoires (indicateurs statistiques).

A. GERER LA PENURIE

Les réflexions en cours concernant les financements CUCS amènent certains sites à s'interroger sur la manière de conduire leur programmation :

- 5 sites envisagent de resserrer les thématiques de la programmation
 - 3 sites s'efforceront d'intégrer, en les modulant , les actions dans le droit commun de la collectivité
 - 2 sites tentent d'augmenter la contribution de la collectivité dans l'enveloppe programmable
 - 2 sites s'interrogent sur la poursuite de la procédure des appels à projets
 - 1 site souhaite changer d'échelle (passer à l'intercommunal)
- A noter que **la procédure d'appel à projet** a déjà passablement décru, au bénéfice de procédures se rapprochant de la commande publique.

B. DEPASSER LES CUCS ?

Les baisses de crédit suscitent des interrogations chez les professionnels :

« *Jusqu'où on peut aller, jusqu'où on veut aller ? Une vraie question de sens se pose. Que souhaite-t-on ?* » La perte de sens d'un CUCS qui ne parle plus que de montants, de procédures, de calendriers et de logiciel est largement partagée.

L'utilité même des CUCS est parfois remise en question (rapport énergie dépensée / financements obtenus).

➤ **5 sites sur 8 réfléchissent à la façon de renforcer leur autonomie.** Pour 3 sites, le CUCS n'est plus perçu comme l'outil privilégié d'intervention sur les territoires prioritaires, mais seulement comme un moyen parmi d'autres qui sont mis en œuvre.

➤ Parmi ceux-ci, 3 sites entendent dépasser la problématique du CUCS par la mise en place de démarches de type **Projets Sociaux de Territoires** (PST) qui permettent de faire converger les acteurs, de définir un projet de territoire, de préciser les priorités d'intervention. Sur ces 3 sites, 2 souhaitent seulement s'inspirer de la démarche, jugeant le cadre défini par la CAF excessivement contraignant.

➤ 1 site s'est vu proposer de devenir un « Laboratoire expérimental jeunesse » et un autre est retenu pour l'expérimentation de sortie de l'ANRU.

OBSERVATIONS

➤ Comment ne pas se trouver dans la situation de simplement **subir** les baisses de crédits de l'Etat ?

La volonté de définir des **politiques autonomes** en termes de solidarité sociale et territoriale, dépassant bien souvent les périmètres prioritaires de la contractualisation avec l'Etat, se manifeste de plus en plus au sein des collectivités locales (via les PST et notamment à l'échelle des agglo, mais pas seulement). Ce phénomène est corrélé par le fait que les équipes ne sont souvent pas exclusivement dédiées à la politique de la ville et qu'elles sont de plus en plus entièrement financées par la collectivité. Ainsi, on a pu entendre « **L'Etat n'est plus copilote. Il n'en a plus ni la légitimité, ni les moyens** », « **le CUCS a échoué dans sa mission de contrat unique** ».

On observe donc une certaine tendance à l'internalisation de la politique de cohésion territoriale. Cela présente un certain nombre d'avantages mais aussi des inconvénients :



Amorti les conséquences des baisses de crédit de l'Etat pour les opérateurs,



Fédère à nouveau les partenaires et les acteurs autour d'un projet partagé porteur de sens,

Dépasse le manque de lisibilité et de perspective de la politique de la ville.

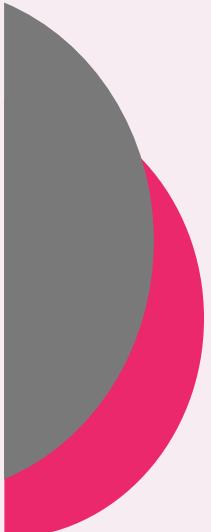
• Conforte l'Etat dans son désengagement, sa déresponsabilisation (les collectivités prennent en charge),

Augmente les inégalités entre les territoires (selon les capacités financières et les volontés politiques locales)

• A noter qu'un certain nombre d'interlocuteurs pointent les lacunes ou les difficultés au sein du fonctionnement des couples villes membres / agglomérations. Le niveau d'intégration des agglomérations est très variable, il y en a même certaines qui ne se sont pas du tout saisies de cette compétence légale obligatoire. Plus souvent, c'est le rapport entre la ville centre et son agglomération qui peut générer des tensions (politiques) ou des tentations (de transfert de charges).

Il est difficile dans ces circonstances de définir une politique de cohésion sociale et territoriale claire et forte qui soit opposable aux représentants de l'Etat.

➤ **L'absence des 2 départements et de la Région** sur le plan financier constitue un handicap supplémentaire particulièrement pénalisant en Haute-Normandie. Les villes et les Agglos ne pourront tout assumer seules.



Association des Professionnels de la Politique de la ville de Haute-Normandie

Pilotage des CUCS : Où en êtes-vous en 2011 ?

ROUEN, le 5 juillet 2001

Avec l'appui du cabinet A.I.P.-S

A.I.P.-S.

David TAHIR Consultant
06 88 44 95 48
aips@numericable.fr

