



*Le Ministre de
l'Emploi,
de la
Cohésion
Sociale et du
Logement*

La Ministre Déléguée
à la Cohésion Sociale
et à la Parité

Paris le 24 mai 2006

à

Madame et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de
département

Objet : élaboration des contrats urbains de cohésion sociale

Références : loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Les contrats de ville 2001-2006 arrivent à échéance au 31 décembre 2006. Le Gouvernement a décidé de mettre en place un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville en faveur des quartiers en difficulté, dont le cadre général et les orientations ont été définis par le comité interministériel des villes et du développement urbain (CIV) du 9 mars 2006.

De nouveaux contrats, les contrats urbains de cohésion sociale, d'une durée de trois ans, reconductibles (2007-2012), seront proposés aux villes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en la matière. Ils devront entrer en vigueur dès le début de l'année 2007.

La présente circulaire a pour objet de fixer le cadre de cette nouvelle contractualisation et son calendrier de mise en œuvre, afin de vous permettre de porter rapidement ces éléments à la connaissance de vos partenaires, en particulier, les élus ; des textes complémentaires vous seront adressés dans les semaines qui viennent.

1- Objet du contrat urbain de cohésion sociale

Le contrat urbain de cohésion sociale est le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires

Il comporte :

- **un projet urbain de cohésion sociale**, visant l'ensemble des objectifs de résultat définis aux articles 1 et 2 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (annexe 1) pour l'amélioration de la vie quotidienne et la promotion de l'égalité des chances des habitants et la meilleure intégration de ces quartiers dans la ville et l'agglomération ;
- **des programmes d'actions pluriannuels** déclinant ce projet sur des champs et des quartiers prioritaires, avec des objectifs précis, lisibles et directement évaluables et précisant **les engagements de chacun des partenaires**, tant dans le cadre de leurs politiques de droit commun que des moyens spécifiques dédiés à ces quartiers. L'annexe 2 précise la structure impérative du contrat ;
- **les modalités de mise en œuvre**, d'évaluation, de suivi et d'adaptation du projet urbain de cohésion sociale et des programmes d'action.

Ce contrat prendra en compte tant les politiques structurelles développées à l'échelle communale ou intercommunale influant sur la situation des quartiers (emploi, développement économique, transport, habitat et peuplement, politique éducative et culturelle, santé, insertion sociale) que les actions conduites au sein même de ces quartiers pour améliorer le cadre de vie ou la situation individuelle des habitants. Il intégrera et mettra en cohérence l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire concerné et concourant aux objectifs prioritaires fixés, quelle que soit leur échelle d'intervention : convention de rénovation urbaine, programme local de l'habitat (PLH), zones franches urbaines (ZFU), plan local d'insertion par l'économie (PLIE), équipe de réussite éducative (ERE), contrat éducatif local (CEL), Ecole ouverte, contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), contrats d'éducation artistique, illettrisme, atelier santé ville, (ASV), réseaux d'accès aux droits, contrat local de sécurité (CLS), Ville-vie-vacance (VVV), chartes de cohésion sociale... C'est donc bien un contrat global et cohérent qui est proposé.

2- Géographie d'intervention

La mise en place de ces nouveaux contrats doit être l'occasion de préciser la géographie prioritaire de la politique de la ville dans votre département et de prendre en compte l'évolution des territoires.

Trois catégories de communes pourront être concernées :

- 1- Les communes qui ont des quartiers dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens disponibles est absolument indispensable. L'essentiel des crédits spécifiques seront mobilisés sur ces territoires, en prenant en compte les charges et les ressources des collectivités contractantes ;
- 2- Les communes qui ont des quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques au-delà des moyens de droit commun est néanmoins nécessaire ;
- 3- Les autres communes qui ont des quartiers où les actions à mettre en œuvre relèvent davantage de la prévention ou de la coordination des moyens de droit commun.

Sur le fondement du travail d'analyse des difficultés sociales des territoires figurant sur www.ville.gouv.fr, des priorités du programme national de rénovation urbaine et du bilan des contrats de ville, il vous appartient de classer, en lien avec les élus, la DIV et les préfets de région, les quartiers prioritaires et les communes concernées, en nombre limité, sur lesquels les contrats et les financements spécifiques seront centrés.

Vous ferez parvenir une liste motivée de ce classement avant le 30 juin, par l'intermédiaire des préfets de région.

La liste définitive des communes - ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - et des quartiers prioritaires visés par les contrats urbains de cohésion sociale sera fixée le 30 juillet 2006.

Il vous est cependant précisé que ni le nombre de quartiers prioritaires retenus, ni le nombre de communes que vous choisirez de prendre en compte, ne feront varier l'enveloppe globale régionale de fonds spécifiques mentionnée au 4°) ci-dessous.

3- Elaboration du contrat

Le contrat urbain de cohésion sociale est élaboré à l'initiative conjointe du maire (ou du président de l'EPCI) et du préfet de département. Il doit néanmoins, dès son élaboration, être l'occasion d'associer, en fonction de leurs compétences et dans le respect de leurs orientations, d'autres collectivités territoriales et d'autres partenaires.

Il est signé par le préfet de département et par le maire et/ou le président de l'EPCI. Les régions et départements sont signataires à leur demande. Vous solliciterez la signature des partenaires principaux, tels que les bailleurs sociaux ou la caisse d'assurance familiale (CAF). Ce contrat devra, avant signature, être examiné par le préfet de région au regard des orientations rappelées dans la présente circulaire et de l'adéquation des engagements financiers avec l'enveloppe régionale. Pour un nombre limité de contrats jugés prioritaires en raison de l'importance des enjeux de développement des territoires concernés, cette validation sera assurée par la DIV au niveau national.

La définition du projet urbain de cohésion sociale :

Le projet de développement social et urbain devra :

- tenir compte des évaluations des précédents dispositifs ;
- reposer sur un diagnostic, à l'échelle du quartier, de la commune et de l'agglomération, permettant d'identifier à la fois les enjeux prioritaires et les ressources du territoire ;
- définir les champs d'actions prioritaires qui en résultent.

La définition de ce projet devra être l'occasion d'impliquer l'ensemble des acteurs du territoire (services de l'Etat et des collectivités locales, bailleurs sociaux, associations, juridictions, Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) dont le relais sera pris par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC), acteurs économiques...) afin de développer une approche commune qui facilitera ensuite la mise en œuvre des actions.

Le conseil général et le conseil régional seront associés à cette démarche, dans le même souci de mobilisation de leurs propres compétences. Il est souhaitable que, chaque fois que nécessaire, les modalités d'une intervention sociale plus efficace et mieux coordonnée entre l'ensemble des intervenants sur les quartiers soient examinées en partenariat avec le conseil général et en association avec la CAF.

Les régions pourront, de leur côté, être mobilisées, notamment dans une approche de territorialisation de leurs politiques de développement économique et de formation afin de mieux prendre en compte les besoins de qualification des populations des quartiers.

Vous définirez parallèlement, avec l'ensemble des services de l'Etat concernés (direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS), direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS),

service public de l'emploi, police, juridictions et services déconcentrés du ministère de la Justice, direction départementale de l'équipement (DDE), inspection académique, etc.), les modalités d'intervention de l'Etat ainsi que les priorités et les moyens à arrêter dans le cadre des politiques de droit commun qu'ils mettent en œuvre pour répondre au mieux aux enjeux du territoire.

L'architecture du contrat urbain de cohésion sociale :

Le contrat sera élaboré par le préfet, le maire ou le président de l'EPCI en partenariat avec l'ensemble des partenaires. Il comprend :

- 1) la définition, dans une convention cadre, du projet urbain de cohésion sociale, ses enjeux prioritaires, les champs d'intervention qui en découlent et les engagements des partenaires (3 pages maximum) ;
- 2) des programmes d'actions (de 2 pages maximum chacun), sur les quartiers prioritaires et pour chacun des champs prioritaires, qui identifieront :
 - les actions à mettre en œuvre, pour atteindre les objectifs fixés ;
 - les porteurs de projet chargés de la mise en œuvre de ces actions (EPCI, commune, bailleur, association...);
 - les financements attendus (afin de simplifier la mise en œuvre des projets, vous incitez les partenaires locaux à limiter le nombre de financeurs pour une même action).

Une architecture type est proposée en annexe. Il n'est cependant pas obligatoire de contractualiser sur l'ensemble des dispositifs qui y sont indiqués.

Cette programmation pluriannuelle des projets donnera la visibilité financière indispensable aux acteurs de terrain, en particulier associatifs.

Pour que le dispositif soit opérationnel dès sa signature, les partenaires pourront distinguer :

- des actions structurantes menées par les acteurs de référence du territoire (centre social, associations...) avec lesquelles pourra être signée une convention pluriannuelle ;
- des actions plus ponctuelles.

Il est essentiel que la plus grande part des actions soit définie dès la signature de la convention.

- 3) les modalités d'évaluation (indicateurs de suivi et de résultat) (2 pages maximum).

Les orientations prioritaires de l'Etat :

Outre des actions transversales, l'Etat contractualisera prioritairement dans les cinq champs définis lors du CIV du 9 mars 2006 :

- l'habitat et cadre de vie ;
- l'accès à l'emploi et le développement économique ;
- la réussite éducative ;
- la santé ;
- la citoyenneté et la prévention de la délinquance.

Lors de l'élaboration du contrat, l'ensemble des objectifs de résultat figurant aux articles 1 et 2 de la loi du 1^{er} août 2003 devront être pris en compte.

Pour l'ensemble du contrat, il vous est demandé de veiller au respect des critères suivants :

- la prise en compte, dans chacune des thématiques, d'objectifs en faveur de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances ;
- sur les sites où intervient l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), la cohérence avec le projet de rénovation urbaine ainsi que, la définition d'une stratégie en matière d'habitat et de peuplement à l'échelle de l'agglomération ;
- la mise en œuvre d'un programme de gestion urbaine de proximité dans les quartiers de plus de 500 logements ;
- la prise en charge et l'accompagnement de la jeunesse (accompagnement éducatif incluant l'aide aux parents, action culturelle et artistique, action sportive, accès aux droits, insertion sociale et professionnelle, prévention de la délinquance et de la récidive, accompagnement et suivi des jeunes sous main de justice).

Vous veillerez enfin, en particulier sur les territoires considérés comme prioritaires et présentant des enjeux fort en matière de rénovation urbaine, à la cohérence du projet avec son environnement au plan départemental mais aussi régional, à l'accompagnement du projet dans le cadre des politiques de niveau régional (emploi, formation, logement ...) ainsi qu'à la programmation des fonds européens. Nous vous rappelons que 80% de l'enveloppe du Fonds social européen seront de déconcentrés aux préfets de région.

Les préfets de région devront veiller à une bonne coordination avec la préparation des contrats de projet Etat-Région (CPER) en favorisant, la prise en compte des territoires prioritaires pour chaque action ou programme qui peuvent y avoir un impact. Le volet territorial des contrats de projets pourra, dans les agglomérations concernées, appuyer la cohérence globale des dispositifs et renforcer les moyens mis en œuvre.

4- Engagements

- **Une priorité à l'engagement des crédits de droit commun**

Vous veillerez à ce que chaque partenaire s'engage prioritairement, sur la durée du contrat, sur son domaine de compétences et d'intervention en termes d'objectifs, ainsi que de moyens financiers et humains.

Ainsi l'Etat devra-t-il mobiliser ses moyens budgétaires de droit commun et orienter ou redéployer, chaque fois que possible, ses moyens en personnels en lien avec les priorités du projet de cohésion sociale (service public de l'emploi, inspection académique, juridictions et services déconcentrés du ministère de la Justice, police, DDASS, DDJS...). La procédure d'élaboration des contrats et le renforcement de l'animation interministérielle réalisée par la DIV, à travers des CIV « techniques » trimestriels ainsi qu'au moyen du document de politique transversal « Ville », doit permettre de garantir l'engagement de l'Etat sur ces moyens.

En raison du rôle essentiel qu'elles jouent, les agglomérations seront invitées à mobiliser leurs compétences et leurs moyens pour mettre en œuvre une véritable solidarité en faveur des quartiers concernés. Les agglomérations ayant obtenu une délégation de compétences en matière d'aides à la pierre, pourront utilement rappeler leurs engagements, comme elles pourront le faire pour les maisons de l'emploi.

De même, les conseils généraux devront être prioritairement sollicités sur le champ de l'action sociale, par exemple, ou les conseils régionaux sur le champ de la formation professionnelle et du développement économique. Les collectivités locales porteuses du projet doivent, quant à elles, assurer, en particulier, le renforcement et la qualité des services d'animation et de gestion de ces territoires.

D'autres partenaires essentiels tels que les CAF et les bailleurs sociaux seront également sollicités dans cet objectif.

L'engagement des collectivités pour l'emploi (maisons de l'emploi, missions locales, PLIE, emplois aidés, PACTE - Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique -) est indispensable. L'engagement de la commune sur une convention d'objectifs de contrats d'avenir sera considéré comme un critère important pour l'engagement de l'Etat à contractualiser.

Il en est de même de l'orientation de la dotation de solidarité urbaine vers des actions destinées directement ou indirectement à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires.

En effet, sans remettre en cause la non-affectation des crédits liés à l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) dans les trois ans à venir, il est important de les mentionner et de les valoriser dans le contrat car cela permet de donner une orientation à ces crédits conformes à l'objectif initial.

- **Un meilleur ciblage des crédits spécifiques**

La mobilisation des moyens de droit commun doit constituer le socle des engagements des partenaires. Elle doit permettre de mieux cibler les crédits spécifiques sur des actions prolongeant ou renforçant les politiques de droit commun vers les quartiers en difficulté.

L'objectif poursuivi est de recentrer l'aide de l'Etat, au titre des crédits spécifiques, sur les territoires où la solidarité locale ne peut, à elle seule, assurer la cohésion sociale et territoriale. Il est souhaitable de privilégier le principe de subsidiarité en veillant à ce que les solidarités s'exercent d'abord au niveau local et, notamment, intercommunal.

La diversité des situations locales sera davantage prise en compte et notamment le fait que certains territoires, parce qu'ils cumulent les difficultés, exigent un effort de rattrapage important.

Des enveloppes globales régionales indicatives de crédits spécifiques vous seront précisées par la DIV vers le 30 mai. Nous vous rappelons que l'ANCSEC reprendra notamment des crédits autrefois gérés par la DIV et le FASILD. Nous insistons tout particulièrement sur les crédits du FASILD dont les interventions territoriales au service de la lutte contre les discriminations et pour l'intégration trouvent une place nouvelle au sein de l'action publique.

Sans modifier ces enveloppes globales, les listes des communes et des quartiers mentionnés retenus au titre de la contractualisation serviront à déterminer une estimation des enveloppes disponibles pour chaque contrat urbain de cohésion sociale. Ce travail sera mené par les préfets de régions en collaboration avec la DIV avant fin juin.

* *
*

Ces crédits seront principalement mobilisés à travers l'opérateur de l'Etat qu'est l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Ils feront l'objet d'un engagement pluriannuel de l'Agence, qui se matérialise par le visa de son représentant sur le contrat, validant l'enveloppe prévisionnelle globale qui sera affectée au projet.

Vous devez en outre dans ce cadre, rappeler les crédits déjà contractualisés avec les communes dans le cadre des conventions de rénovation urbaine

Cette procédure garantira la pérennité des engagements de l'Etat, et permettra, notamment, de conclure des conventions pluriannuelles avec les associations qui jouent un rôle pivot dans le quartier et dont l'action est la plus efficiente.

Il vous est demandé, par ailleurs, pour l'ensemble des actions mises en œuvre de favoriser le professionnalisme des acteurs et de veiller à la promotion par ceux-ci des valeurs républicaines.

5- Suivi et évaluation

Vous veillerez tout particulièrement à la définition de critères d'évaluation dès la signature des conventions.

Les programmes d'action feront l'objet de bilans annuels, adossés aux éléments de suivi physique et financier, et aux indicateurs de résultat définis au regard des objectifs. Ces bilans serviront de base pour l'élaboration du rapport annuel de suivi local des zones urbaines sensibles (ZUS) prévu dans l'article 4 de la loi du 1^{er} août 2003 et celui sur l'usage de la DSUCS ; les trois exercices pourront être fusionnés.

Cette évaluation devra prendre en compte, pour l'Etat comme pour chacun des partenaires, la mesure des moyens de droit commun mis en œuvre.

Les contrats feront l'objet d'une évaluation à échéance de trois ans, de manière à pouvoir être réorientés de manière plus substantielle, et, à terme, de manière à analyser les écarts entre les objectifs prévus et les résultats observés et afin de pouvoir établir une appréciation d'ensemble sur leur conception et leur mise en œuvre.

Les deux démarches, bilans annuels et évaluations, s'appuieront sur les outils d'observation existants et développés dans le cadre de la loi du 1^{er} août 2003. Ces outils sont de trois ordres : les outils de suivi physico-financier (tels « Poliville »), les moyens d'observation locaux, l'observatoire national des ZUS (ONZUS).

L'ensemble de ces éléments sera porté à la connaissance des acteurs impliqués.

6- Mise en œuvre opérationnelle

Pilotage et direction de projet :

La mise en œuvre du contrat s'effectuera sous la responsabilité conjointe du maire et/ou du président de l'EPCI concerné et du préfet, dans le cadre d'un système de pilotage stratégique, associant les divers partenaires et privilégiant le débat stratégique. Il importe que cette instance soit unique et suffisamment resserrée.

La place, à l'échelle communale et intercommunale, et la composition de l'équipe en charge du pilotage technique du projet sont déterminantes. Cette équipe pourra être selon les cas placée auprès du maire, de l'agglomération ou d'un groupement d'intérêt public (GIP). Elle devra à la fois constituer un relai auprès des habitants et des associations, une interface avec les autres professionnels des différentes institutions, et un support technique à la préparation des décisions politiques. Elle devra en particulier identifier en son sein un responsable chargé de l'ingénierie sociale (coordination avec le conseil général, la DDASS, la CAF...).

Dans les sites en rénovation urbaine, elle devra travailler en articulation étroite avec la direction de projet urbain, dans le cadre, autant que possible d'une équipe projet unique.

Le financement des équipes opérationnelles, par l'Etat, prendra en compte la situation des collectivités concernées.

Habitants et acteurs associatifs :

En raison de la nécessité de disposer d'une connaissance fine des quartiers et d'adapter les actions prévues au plus près des besoins, il vous est demandé de veiller à une bonne concertation avec les acteurs locaux concernés, tant pour la définition des projets que dans le suivi de leur mise en œuvre.

Pour les associations, des comités consultatifs locaux pourront être créés par les communes en application du CIV du 9 mars 2006.

Vous veillerez en outre à ce que soient mises en place les modalités d'une participation des habitants.

Mobilisation des services de l'Etat :

La définition et la mise en œuvre de ces contrats exige une mobilisation importante de votre part et de l'ensemble des services placés sous votre autorité ainsi que de l'institution judiciaire ; vous veillerez en particulier à disposer d'un diagnostic faisant apparaître les enjeux que l'Etat estime essentiels pour les territoires concernés ainsi que d'une analyse critique des politiques conduites et des infléchissements à y apporter.

Par ailleurs afin de disposer en temps réel et directement des informations sur l'évolution des territoires et des projets, vous désignerez parmi les services déconcentrés un délégué de l'Etat par quartier (ou commune), qui pourra ainsi être l'interlocuteur principal de l'équipe de projet et des associations.

7-Appui à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale :

Pour l'élaboration de ces contrats, vous bénéficierez d'un accompagnement de la DIV par :

- la mise en place d'une mission d'appui ;
- l'élaboration d'outils méthodologiques (indicateurs,...) ;
- la fourniture de l'ensemble des données disponibles (ONZUS,...) ;
- l'élaboration de circulaires conjointes avec les autres ministères, afin de préciser les modalités et le contenu de certains volets du contrat. Notamment, une circulaire précisant le contenu et les modalités du projet éducatif local vous sera adressée avant deux mois ;
- le recensement des moyens de droit commun pouvant être mobilisés.

Pour les communes éligibles à la future contractualisation, les crédits du FIV alloués en 2006 au titre des contrats de ville pourront être mobilisés pour effectuer dès à présent les diagnostics territoriaux nécessaires à la préparation et à l'élaboration des contrats territoriaux de cohésion sociale.

* *
*

Nous vous demandons, à ce stade, de bien vouloir :

- nous adresser (DIV) vos commentaires sur les choix des sites qui vous sont proposés ;
- engager avec vos services un diagnostic des sites concernés pour identifier les principaux enjeux et les moyens à mobiliser dans la perspective de l'élaboration des contrats dont les grandes lignes de l'architecture vous sont rappelées ci-joint ;
- entamer les contacts avec les élus représentants les communes retenues dans la liste jointe, si celles-ci rencontrent votre accord.

Des instructions complémentaires vous seront adressées dès la mise en place de l'ANCSEC sur les modalités d'examen des projets de contrats urbains de cohésion sociale de façon à éviter tout retard ou incohérence dans le visa des engagements financiers que comporteront les contrats.

La DIV procédera à des réunions interrégionales de travail pour discuter avec vous de cette contractualisation.

Tous les projets de contrats devront être adressés au préfet de région qui examinera la cohérence financière du dispositif pour le 31 octobre. Les signatures devraient donc avoir lieu entre le 15 décembre 2006 et le 15 janvier 2007.

Jean-Louis BORLOO

Catherine VAUTRIN

Annexe : Architecture indicative

(Exemple de thèmes ou actions pouvant être traités dans le cadre du contrat)

I- Projet social et urbain (objectifs prioritaires)

II- Programmes d'actions

Objectif transversal : égalité des chances, intégration, lutte contre les discriminations

A) Habitat et cadre de vie :

- Rappel du programme de rénovation urbaine
- Programmation de logements sociaux et autres questions d'hébergement,
- Transports publics
- Gestion urbaine de proximité...

B) Emploi et développement économique :

- Accès à l'emploi : Maisons de l'emploi, accueil des jeunes de ZUS par l'ANPE et les Missions locales, accompagnement des jeunes diplômés, autres actions concertées services public de l'emploi,
- Insertion par l'économique
- Soutien à la création d'activité
- Engagement pour les personnes les plus éloignées de l'emploi (CAV, CAE)...

C) Réussite éducative :

- Suivi individualisé des enfants les plus en difficulté (équipe de réussite éducative)
- Lutte contre l'illettrisme
- Accès aux savoirs de base
- Activités éducatives hors temps scolaire (actions culturelles et artistiques, actions sportives)
- Soutien aux parcours d'excellence (tutorat...)

D) Santé : prévention et accès aux soins

E) Citoyenneté et prévention de la délinquance : soutien à la parentalité, accès au droit, aide aux victimes, accompagnement et suivi des personnes sous main de justice, actions culturelles et artistiques en faveur de l'intégration républicaine, service civil volontaire...

F) Actions transversales : accompagnement social, participation des habitants...

III- Mise en œuvre (modalités de pilotage, ingénierie de projet), modalités de suivi et d'évaluation