



## Délégation interministérielle à la Ville

---

Analyse critique du volet Habitat et cadre de vie des contrats urbains de  
cohésion sociale

*Synthèse (mars 2009)*

**Co-Cité – Nathalie Lauriac**

**Observatoire social de Lyon – Christian Harzo**



Le Village

26 170 La Roche sur le Buis

Tél. 04 75 26 08 93 – 06 75 30 24 64

[co-cite@wanadoo.fr](mailto:co-cite@wanadoo.fr)

Siret : 482 882 214 00026

Le volet Habitat et cadre de vie figure parmi les cinq thématiques prioritaires définies par l'Etat dans une circulaire de mai 2006 fixant l'objet, les orientations et l'architecture des contrats urbains de cohésion sociale. L'étude réalisée pour le compte de la Délégation Interministérielle à la Ville vise à conduire une analyse critique de ce volet des CUCS afin de préciser le sens de la politique développée dans ce cadre, son insertion dans une stratégie globale, les conditions de sa pertinence, sa capacité à mobiliser voire infléchir le droit commun, sa cohérence interne et sa gouvernance. Cette analyse a été réalisée à travers une analyse des documents de contractualisation de 50 sites<sup>1</sup>, prolongée et approfondie par la conduite d'entretiens auprès des principaux acteurs impliqués sur ces questions au sein de douze de ces sites<sup>2</sup>. Ce document fait la synthèse des points les plus saillants de l'analyse et des principales pistes de travail proposées.

## **Habitat et cadre de vie, un volet qui apparaît relativement marginal**

---

Le volet Habitat et cadre de vie faisait partie des cinq thématiques prioritaires et a été traité en tant que tel dans les *documents* par la plupart des sites. La conduite des entretiens<sup>3</sup> a cependant rapidement montré **la place relativement marginale de ce volet au sein des démarches politique de la ville**. Il ne bénéficie pas de crédits d'investissement de l'Etat autres que les crédits étant conventionnés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), il génère peu d'actions et de projets dans le cadre des programmations et n'est pas réellement porté sur le plan politique au niveau local. Les urgences sociales, les engagements nationaux sur l'emploi et l'éducation semblent avoir orienté les interventions vers d'autres priorités tandis que la puissance d'intervention des projets de rénovation urbaine (PRU) paraissait occuper le champ de l'habitat et du cadre de vie pour les sites bénéficiant de ce programme. L'Etat avait anticipé cette difficulté de positionnement vis-à-vis des PRU et souhaitait garantir une cohérence d'intervention à travers l'intégration des PRU dans les CUCS. Or **l'intégration ne semble pas avoir eu lieu et l'articulation entre ce qui fonctionne au niveau local comme deux dispositifs, CUCS et PRU, paraît rare**. Si la conception et l'animation d'une gouvernance spécifique et la coordination entre les acteurs intervenant dans les deux champs aide les sites à construire un minimum de cohérence, il semble que cela ne soit pas suffisant pour conduire un projet intégré à la hauteur des enjeux des territoires. Parmi les *documents* analysés, six ne font aucune référence aux PRU et deux renvoient, sans autre détail, le volet Habitat Cadre de vie au programme de rénovation urbaine. La grande majorité des CUCS (23) affiche simplement une volonté de mise en cohérence du volet Habitat cadre de Vie et du PRU, sans que les objectifs soient définis ni les modalités opérationnelles de cette articulation présentées. Les entretiens avec les acteurs locaux expliquent par plusieurs raisons cette difficulté d'intégrer les deux démarches :

- ✓ Les PRU ont été élaborés en amont des CUCS **hypothéquant la définition d'un projet d'ensemble fondé sur un diagnostic plus global**.
- ✓ **La gigantesque disparité entre les budgets** des deux dispositifs rend difficile la mise en œuvre de relations équilibrées entre les services et les acteurs en charge des deux projets.
- ✓ Les **rythmes** de mise en œuvre sont différents et *les enjeux liés aux retards très inégaux ???*.
- ✓ Le **rattachement des deux dispositifs à deux agences nationales** différentes tend à figer cette dissociation en l'inscrivant dans le paysage institutionnel, marquant définitivement la séparation des logiques politiques, institutionnelles et professionnelles entre ces deux volets d'intervention sur les mêmes territoires.
- ✓ Par ailleurs, les **insuffisances de moyens du droit commun et les restrictions budgétaires sur les thématiques sociales de la politique de la ville** que constate une grande diversité d'acteurs renforceraient les difficultés à développer un projet de développement social à la hauteur des besoins et en cohérence avec la puissance du levier que pourrait constituer le volet urbain.

La dissociation de ces deux dimensions n'est cependant pas nouvelle, elle précède la création des deux agences. L'analyse des sites ne bénéficiant pas de PRU montre là aussi les difficultés à intégrer les deux dimensions :

- ✓ **Les cultures professionnelles** entre les intervenants des deux domaines sont profondément différentes, les représentations comme les pratiques rendent la rencontre et le respect réciproque difficiles.

---

<sup>1</sup> La construction de l'échantillon de 50 sites visait une relative représentativité sur la base du croisement de plusieurs critères : caractéristiques des territoires (population totale, population des quartiers prioritaires, taux de chômage en 1999, taux de logement social), localisation géographique (Ile de France, régions, DOM), avancée de la territorialisation des politiques de l'habitat (délégation des aides à la pierre), caractéristiques du CUCS (portage (EPCI, communes), bailleurs signataires).

<sup>2</sup> Liste en annexe.

- ✓ **Le cloisonnement des délégations politiques comme des services** en charge est rarement dépassé dans le cadre de projets transversaux.

Dans les sites ne bénéficiant pas de PRU, il semble que la volonté politique des élus et des professionnels locaux conserve une marge de manœuvre suffisante pour dépasser ces difficultés, quitte à retarder les projets pour progressivement réunir les conditions d'un projet global. A contrario, le développement des PRU dans le cadre qui est le leur, a conduit à renforcer l'effort à réaliser pour tendre vers un projet intégré. Les deux dispositifs se déploient côte à côte dans l'ignorance, voire avec des finalités et des pratiques antagonistes.

**Les politiques de l'habitat et du cadre de vie combinent un système subtil de compétences, un enchevêtrement d'échelles territoriales** – quartier, commune, agglomération, aire urbaine et un **foisonnement de dispositifs et d'outils qui forment un champ complexe**. De plus, les questions travaillées par la politique de la ville (mixité sociale, d'accès au logement des populations défavorisées) sont souvent difficiles à porter au sein des instances d'agglomérations devenues les instances légitimes en matière de politiques locales de l'habitat. A noter enfin que **la transversalité requise pour appréhender et agir sur les processus d'exclusion, où se croisent les dimensions urbaines, sociales comme celles liées à l'habitat et aux transports**, rencontre les mêmes difficultés que celles pointées dans la rencontre entre le PRU et le CUCS – des cultures professionnelles qui s'ignorent, des cloisonnements politiques et techniques et des échelles territoriales dont les problématiques antagonistes trouvent difficilement un cadre politique et administratif permettant de faire émerger un intérêt commun prenant en compte la question des plus défavorisés.

Ce contexte ne facilite donc pas pour ces volets Habitat et cadre de vie des CUCS la définition de leur objet de travail et du cadre de mise en œuvre.

### **Le cadre d'intervention, une démarche projet encore hésitante**

#### *Une diversité de formats des volets HCV*

Reprenant partiellement les catégories utilisées par les cabinets Amnyos et Pluricité dans leur analyse des contrats urbains de cohésion sociale, nous pouvons distinguer quatre types : **le primat de la convention cadre, documents** (10) essentiellement centrés sur la définition d'une stratégie plus ou moins aboutie en matière d'Habitat et de cadre de vie ; **la contractualisation comme « outil de programmation », documents**(8) composés d'axes d'intervention très opérationnels ; **des « projets »,** la moitié des *documents* analysés développent un volet Habitat Cadre de vie présentant une stratégie ainsi qu'une démarche d'intervention, des objectifs opérationnels complétés par des axes et des modalités de travail ; enfin les *documents* **dits « légers »** (7).

#### *Les conditions de la pertinence*

Question peu abordée dans le cadre des documents, l'usage de l'évaluation du contrat de ville n'a pu être apprécié que dans le cadre des entretiens. **Peu de sites ont fondé l'élaboration du CUCS sur les résultats de cette évaluation** mais ceux qui ont pu le faire valorisent fortement l'apport de la démarche. **Le diagnostic** représentait un des éléments constitutif du document du CUCS et devait nourrir la démarche projet proposée. Un tiers des documents ne présente pas de diagnostic ou des éléments très succincts, les modalités de réalisations des diagnostics réalisés sont peu explicitées – alors que la forme partagée est valorisée par les acteurs qui ont opté pour cette démarche, et leur qualité est très variable, souvent conditionnée par la capacité de mobiliser des ressources internes ou externes en matière d'observation et d'analyse. Par ailleurs, les **contraintes de temps** induites par un agenda contraint fixé par l'Etat, la faiblesse des ressources en matière d'ingénierie comme le faible portage politique des élus de quelques sites sont autant de motifs mis en avant pour expliquer la faiblesse de la démarche projet et l'écart constaté à plusieurs reprises entre le document et les démarches effectivement développées. Deux tiers des documents analysés présentent cependant un diagnostic, proportion certainement très supérieure à celle que l'on pouvait constater dans la précédente contractualisation. Les trois quarts des diagnostics sont élaborés à l'échelle des agglomérations ou des communes, 11 affichent un diagnostic par quartier et 5 présentent une approche thématique – dont trois en analysant les interconnexions avec les autres dimensions sociales, urbaines, économiques... 20% des diagnostics réalisés inscrivent les questions liées à l'habitat et au cadre de vie dans une approche globale des processus socio urbains.

Trois thématiques principales apparaissent dans ces diagnostics, elles concernent plus spécifiquement l'habitat et écartent les questions relatives au cadre de vie. Elles ont trait à l'état physique du parc de logements (1/3 des diagnostics) ; à la répartition du parc sur le territoire (un tiers) qui renvoie aux problématiques de mixité du bâti, de concentration du logement social ou des copropriétés dégradées ou analysent les questions relatives à l'accessibilité du parc de logements, abordées dans une grande partie des diagnostics (faible taux de vacance et de rotation, inadéquation offre/demande, dans un contexte de renchérissement des loyers privés).

### *Les stratégies d'intervention*

Les questions relatives à l'habitat et au cadre de vie interpellent les différents champs des politiques publiques et de l'action, d'où la nécessité d'analyser la façon dont les stratégies de développement social et urbain, inscrites dans les « projets de cohésion sociale et urbaine », se saisissent des questions relatives à l'habitat et au cadre de vie. **Précisons tout d'abord que près du tiers des documents CUCS analysés ne présentent aucune stratégie globale d'intervention** et que les questions relatives à l'habitat et au cadre de vie n'apparaissent pas dans 6 documents. **Trois types de stratégies peuvent être identifiés : une stratégie centrée sur les seuls territoires prioritaires.** Ils sont minoritaires (6 sur 33 CUCS analysés présentant une stratégie globale d'intervention) ; **une stratégie visant le développement des territoires dans la ville et l'agglomération** (16 CUCS) ; **une stratégie visant à lutter contre les processus de relégation sociale et spatiale**, stratégie principalement portée par des grandes agglomérations ou des sites situés dans ou sous l'influence de grandes métropoles et au sein de territoires marqués par les effets des mutations économiques. Dans le champ plus spécifique de l'habitat et du cadre de vie, les documents CUCS prévoient - pour une minorité, une stratégie centrée sur le cadre de vie, une grande partie développe une stratégie globale d'amélioration de la vie quotidienne des habitants du quartier et 20% s'appuient sur une stratégie axée sur les mobilités résidentielles. Les entretiens réalisés sur les 12 sites révèlent un grand écart entre ces documents et les démarches réellement engagées qui se trouvent être majoritairement centrées sur le cadre de vie et sur des actions qui accompagnent la rénovation urbaine dans les sites en PRU. Le CUCS n'est clairement pas l'espace où se débat et se définit une stratégie visant à lutter contre les processus de relégation en intégrant les questions d'habitat, de logement en lien avec l'urbanisme, les déplacements et les dynamiques sociales. Les questions relatives à l'accès au logement comme celles visant à travailler sur la répartition spatiale des populations dans la ville et leur mobilité résidentielle ne sont guère travaillées dans ce cadre, les questions relatives aux déplacements sont pratiquement absentes de ce volet.

### *La gouvernance*

La responsabilité des politiques en matière d'habitat est partagée. Pourtant la question de la gouvernance est très peu abordée en tant que telle dans les documents analysés mais traitée sous deux angles dissociés : l'articulation avec le droit commun, et celle avec le PRU. La circulaire de la DIV du 24 mai 2006 donnait « une priorité à l'engagement des crédits de droit commun ». Cette exigence de l'Etat a porté en partie ses fruits. Seulement 11 CUCS ne font aucune référence au droit commun, ce qui est certainement peu au regard de la précédente contractualisation. Restent encore 18 CUCS sur les 50 analysés qui se limitent à l'affichage d'un objectif de cohérence, de synergie, ou de mobilisation **Une part importante cependant (20) positionne le CUCS comme un cadre d'intervention ou une traduction opérationnelle du droit commun. L'existence de ces coordinations est confirmée par les entretiens réalisés.** Ainsi, à Mulhouse la responsable du service Habitat est également référent thématique du CUCS, une articulation existe entre la politique de la ville et le PLH sur les questions de mixité même si la construction d'une politique d'agglomération dans ces domaines s'avère encore difficile. De même, dans l'agglomération lyonnaise, le PLH intègre le PRU ainsi que l'ensemble des actions inscrites dans le CUCS dans ces domaines et une articulation est recherchée avec le SCOT et le PDU. Au sein de la communauté d'agglomération de Nîmes, le CUCS, le PRU et le service habitat sont rattachés à une même direction, permettant aux dires des acteurs de faire évoluer les politiques de l'habitat sur ces questions : objectif d'intégrer dans le PLU des « zones de mixité sociale », augmentation forte des objectifs de construction de PLAI. De façon plus ponctuelle, parfois informelle, Marseille développe une approche pragmatique qui favorise des coordinations à travers des échanges encore très interpersonnels (CUCS/Service Habitat, CUCS/DDE) et a par ailleurs créé un poste uniquement dédié à l'articulation entre la communauté urbaine et le CUCS. Aurillac s'inscrit dans une démarche qui vise et semble se donner les moyens de construire cette articulation avec le droit commun. D'ores et déjà l'articulation paraît forte avec l'Etat dans le cadre du PDLPD – participation active aux différents espaces de concertation, projet commun (Observatoire), mais également avec la DDAS et la DDE, le lien avec le service Habitat de la communauté d'agglomération est étroit – réflexion

et projets communs, ainsi qu'avec le service logement de la ville d'Aurillac et les bailleurs (groupe de travail sur les politiques d'attribution et sur la répartition spatiale du contingent de la ville). Le partenariat avec la CAF et le conseil général apparaît également constructif, dans une démarche de projet concernant les gens du voyage pour une approche globale des difficultés rencontrées par ces populations (création/gestion d'une aire d'accueil, accès au logement notamment en lien avec la sédentarisation d'une partie des familles, accès à l'emploi).

**La nécessaire intégration entre ce qui est souvent considéré comme la dimension sociale et la dimension urbaine du projet se traduit par une gouvernance spécifique dans seulement 11 CUCS sur les 50 analysés.** Les CUCS qui définissent l'intégration du volet HCV et du PRU et prévoient les modalités opérationnelles de cette synergie sont dans leur majorité des sites dont les territoires prioritaires ont plus de 15 000 habitants, qui disposent de ressources en matière d'ingénierie, de ressources humaines et financières et/ou d'une antériorité dans le domaine de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. **Les sites qui ont fait l'objet d'une enquête qualitative montrent que ceux qui portaient fortement un objectif d'intégration inscrit dans un cadre institutionnel ne parviennent que difficilement à le mettre en œuvre.** Les entretiens ont cependant mis en exergue l'importance des relations interpersonnelles développées entre les agents de terrain et leur capacité à agir, à tisser des liens, sur le terrain, dans l'action, parfois à l'encontre des cadres institutionnels.

Dans le champ du cadre de vie, l'existence d'une véritable gouvernance, sur un plan stratégique et politique, est rare voire inexistante – nous verrons que c'est un frein réel au déploiement des démarches de GUP, mais plusieurs sites mettent en place **des instances de travail partenariales qui permettent une démarche concertée en terme de gestion urbaine.** Elles intègrent les bailleurs sociaux, les services techniques des villes et des communautés d'agglomération, les acteurs du PRU et du CUCS. Il semble que la délégation des aides à la pierre offre un levier important aux agglomérations pour construire un partenariat solide avec les bailleurs sociaux. La mise en œuvre des PRU a également favorisé (et parfois créé) ce partenariat.

### **Les axes prioritaires : une priorité au cadre de vie**

---

#### *Le grand écart entre les documents CUCS et les réalités travaillées*

L'analyse des axes d'intervention inscrits dans les *documents* CUCS étudiés permet de dégager les tendances suivantes :

- ✓ **Une priorité partagée sur l'amélioration du cadre de vie.** (3/4 des documents CUCS)
- ✓ **Une forte proportion de CUCS engagée sur la construction, la rénovation ou la diversification de l'offre** (plus de la moitié), démarche principalement liée au PRU.
- ✓ **Un engagement important en matière d'accès au logement et d'intervention sur le « peuplement »** (2/3 des documents analysés).
- ✓ **Un nombre significatif de sites engagés sur des problématiques plus marginales.**
  - **Développement durable.** 18 sites abordent cette question, sans toutefois engager une réelle démarche.
  - Une approche de la **mobilité** par un tiers des CUCS analysés (17). Une proportion relativement faible au regard des enjeux et de la modestie des programmes.
  - Une très faible proportion des CUCS engagés sur la **lutte contre les discriminations** (9).

**Les entretiens réalisés centrent clairement l'intervention des CUCS sur la gestion urbaine** (12 dont certains cependant viennent tout juste de lancer la démarche) **et sur l'accompagnement de la rénovation urbaine** (6 sites sur les 9 en PRU).

#### *Construire, requalifier, diversifier l'offre de logement*

Les deux tiers des sites en rénovation urbaine (27 sur les 42 étudiés) prévoient dans leur *document* CUCS un accompagnement de ce programme. La plupart des sites enquêtés situent le relogement dans le cadre du PRU (à une exception près) et orientent plutôt le CUCS sur l'accompagnement social des familles en difficulté (4 sites). Si le besoin d'accompagner ces familles dont les difficultés sont souvent révélées à l'occasion des démarches de relogement est identifié sur une grande partie des sites, la pertinence d'une intervention dans le cadre de la politique de la ville est souvent questionnée et conduit parfois à un retrait de cette dernière au profit d'une interpellation du droit commun en dépit du constat de l'absence de moyen de ce dernier ???. Le deuxième grand axe de travail en lien avec la rénovation urbaine prévoit des actions qui se déploient sur un large

éventail, **de l'information à la participation des habitants au projet de transformation urbaine (9 documents CUCS)**. Les entretiens réalisés ont confirmé le développement de ces actions inscrites dans le CUCS. Sur la plupart des sites cependant, ce sont plutôt des compilations d'actions qu'une véritable stratégie d'accompagnement de la rénovation urbaine qui semblent être développées. Le manque de moyens pour ce faire – souligné par plusieurs acteurs – est certainement un facteur d'explication. Plusieurs sites envisagent d'autres actions en matière d'habitat qui semblent au regard des entretiens réalisés majoritairement relever des PRU : rénovation, construction, diversification de l'offre, rares actions en direction de publics spécifiques, requalification des espaces publics et interventions sur des propriétés dégradées (5). Un seul site *hors PRU* – Aurillac – développe un axe d'intervention sur l'habitat : réhabilitation du centre ancien et aire d'accueil des gens du voyage.

### *La Gestion urbaine de Proximité, « porte étroite » entre social et urbain*

L'amélioration de l'environnement des habitants des quartiers prioritaires est au cœur des actions du volet HCV des CUCS, des *documents* comme des démarches en cours. L'amélioration de la gestion urbaine apparaît dans les entretiens comme **un enjeu fort**. Pourtant, nombreux sont les sites où cette démarche est récente, encore dans une phase d'expérimentation ou seulement en cours de lancement. **Le manque de portage politique** constaté par de nombreux acteurs, peut être un élément d'explication à lier certainement à l'image de ces questions, très souvent ramenées aux « petites choses », à la gestion de la saleté, à la banalité du quotidien. Autre facteur : les incertitudes quant à la définition de la GUP, de la petite maintenance aux projets globaux sur les quartiers en passant par des opérations propreté, la GUP se cherche un cadre de travail et suscite doutes et hésitations<sup>4</sup>. Nombreux sites notent le **besoin d'appui théorique et méthodologique** sur cette question. **Le manque de moyens financiers et le besoin de développer des postes pour animer ces démarches** sont également soulignés par plusieurs sites. L'ampleur et la dynamique de la démarche développée par le Grand Lyon est certainement à rapprocher des 15 postes dédiés (pérennisation d'emplois jeunes) bénéficiant de cofinancements Etat, Grand Lyon et communes. Enfin plusieurs sites soulignent la **difficulté des services de droit commun à intégrer ces pratiques développées dans le cadre de la GUP, à les rendre ordinaires**. Elles restent dépendantes d'un dispositif spécifique, qui doit sans cesse rappeler, impulser, faciliter les coordinations. Si l'impulsion a souvent été donnée par les PRU, la démarche est majoritairement portée par les CUCS, soit en « maîtrise d'ouvrage », soit en « maîtrise d'œuvre » mais l'objectif de diffusion dans les quartiers hors PRU reste la plupart du temps lettre morte. La dynamique de projet présente sur les quartiers en PRU et le levier constitué par le cadre défini par l'ANRU représentent à l'évidence des éléments facilitateurs. **La GUP est abordée par nombre d'acteurs comme un espace d'articulation entre l'urbain et le social et plus prosaïquement entre le CUCS et le PRU**. Des participations croisées se mettent en place à cette occasion et dans le meilleur des cas les questions de gestion sont abordées en amont avec les différents acteurs impliqués sur ces questions. Quelques actions peuvent être mises en exergue. Trois sites (Marseille, Calais, Aurillac), abordent la GUP dans le cadre de véritables **projets de territoire** liant gestion urbaine et développement social dans une approche fondée sur des diagnostics et une volonté d'associer les habitants. Plusieurs sites ont mis en place **des groupes de travail** : les Groupe de Veille de Nîmes commencent, de l'avis de plusieurs acteurs, à produire des effets en termes de mobilisation des services techniques et d'évolution des pratiques, un groupe de travail de Saint Denis sur le quartier Floréal Courtille développe une démarche de visites de sites, de clarification des responsabilités et des domanialités, ce type de démarche existe aussi à Mulhouse. Dans cette ville, le CUCS finance – de façon dégressive – des postes d'agents de développement social (ADS) portés par le bailleur pour développer des démarches de **médiation sociale** en direction des locataires. A noter également à Marseille, la démarche développée par le service politique de la ville et habitat de la communauté urbaine dans **un processus de dialogue avec l'ensemble des services propreté - voirie-collecte** pour étudier avec eux les améliorations possibles de leur intervention dans les quartiers. **Le cas du Grand Lyon est particulièrement notable** : la mise en œuvre d'une GSUP date des années 90 et constitue aujourd'hui un axe fort de la politique de cohésion sociale (25 conventions signées). Les conventions GSUP deviennent, dans le cadre du CUCS, de véritables projets de gestion à l'échelle de territoires de 500 à 1000 logements. **La participation des habitants** est au cœur de la GUP et de ses enjeux de transformation des

---

<sup>4</sup> Plaine Commune travaille sur la définition d'un « tronc commun » entre les différents sites de l'agglomération en matière de GUP.

pratiques. Il faut pourtant se rendre à l'évidence, elle n'est pas au cœur des entretiens réalisés et des actions décrites - à quelques exception près, elle paraît encore très incantatoire.

### *L'accès au logement et la politique de « peuplement »*

Cet axe de travail était inscrit dans près des deux tiers des documents analysés. De nombreux sites enquêtés expliquent la difficulté à travailler ces questions, en raison de la multiplicité des réservataires, de l'absence de rotation dans le parc social, du déficit d'offre de logements disponibles comme de foncier accessible, difficulté parfois accrue du fait de la proximité entre le bailleur principal et la Ville ou d'autres considérations locales. **Aucun des sites enquêtés n'a développé une démarche visant à travailler sur les trajectoires résidentielles et à faciliter la mobilité des ménages.** Seuls quelques sites ont engagé des démarches, récentes, concernant **l'accès au logement** : Cenon a engagé un travail avec les bailleurs dans l'objectif de favoriser la mixité en termes de peuplement. Le CUCS d'Aurillac a réuni un groupe de travail avec la Ville, la communauté d'agglomération, l'Etat et les bailleurs sous la responsabilité du CCAS de la Ville, un premier travail sur la répartition spatiale des logements du contingent Ville a été réalisé. Ce groupe est cependant suspendu par manque de temps de la part de la personne en charge de nombreux projets développés dans le cadre du CUCS. A Nîmes un groupe inter-bailleurs a commencé à travailler cette question, le groupe ne fonctionne plus dans l'attente du retour de la personne en arrêt de travail de longue durée. Quelques sites travaillent cette question dans une approche plus individuelle : Mulhouse développe un dispositif croisant auto-réhabilitation et support d'insertion professionnelle (IGLOO), Nîmes, Marseille et Plaine Commune soutiennent les actions des Compagnons bâtisseurs d'auto-réhabilitation des logements.

Il n'y avait pas également des agences immobilières à vocation sociale ?

### *Les sujets marginaux : lutte contre les discriminations, mobilité, développement durable*

Deux sites parmi les sites enquêtés semblent avoir avancé sur la question de la mobilité dans le cadre ou avec l'appui du CUCS : Aurillac a lancé sa démarche en vue de renforcer **l'articulation entre politique de la ville, politique de l'habitat et transport**, elle reste conditionnée à la réécriture du PLH en 2009 mais l'inscription de cet objectif dans le CUCS a d'ores et déjà permis d'interpeller les acteurs dans le cadre des deux gros projets – réhabilitation du centre ancien et gens du voyage. A Pessac, la mobilité occupe une grande place dans les actions d'amélioration du cadre de vie inscrites dans le CUCS : aménagements de voirie, création de circulations douces, etc.... Cette question est davantage travaillée dans le cadre de l'insertion et de l'accès à l'emploi, elle butte sur la difficulté à développer une approche globale intégrant habitat/déplacements/emploi. **Le développement durable est abordé plutôt de façon ponctuelle**, principalement dans le cadre de la GUP, à l'exception de Mulhouse engagée dans une démarche de quartier durable sur un site de la ville et de Pessac, qui s'appuie sur la notion de gestion durable pour valoriser l'image des quartiers. Parmi les 9 CUCS traitant la question de la lutte contre les discriminations dans leur *document*, quatre sites se donnent des modalités de travail pour engager une démarche en vue de lutter contre les discriminations, et trois sites seulement définissent des axes d'intervention. Six de ces sites étaient enquêtés, **seul le site du Grand Lyon** – en application d'une fiche-action du PLH d'agglomération - **a pu lancer une démarche à travers la réunion d'un groupe de travail** à l'échelle de l'agglomération sur les discriminations ethniques dans l'accès au logement.

### *Les évaluations annoncées*

Vingt des 50 CUCS analysés ne proposent rien en matière d'évaluation du volet Habitat et Cadre de Vie et 10 présentent quelques indicateurs sans que l'on sache toujours au regard de quels critères ils doivent être mobilisés. **Restent 20 sites qui ont engagé ou prévoient d'engager un travail en vue de l'élaboration d'un référentiel d'évaluation. Les entretiens réalisés montrent cependant la rareté et la fragilité des démarches d'évaluation à la fin de cette première contractualisation des CUCS.** Absence de moyens pour mobiliser un prestataire extérieur (certains évoquent le refus de l'Etat de cofinancer), manque de volonté politique, faible acculturation à l'évaluation, de la part des élus comme des techniciens. Certains sites jugent également la période de trois ans trop courte pour engager une évaluation, manque de temps de la part des acteurs, manque de recul pour apprécier les effets des actions. Des dispositifs de suivi sont cependant mis en place dans certains sites : Marseille, Calais, Mulhouse, Grand Lyon s'appuient sur des dispositifs d'observation pour suivre l'évolution des territoires prioritaires, des procédures de bilans physico-financiers ont été mises en place (Marseille). Quelques sites enfin prévoient ou ont déjà lancé leur démarche d'évaluation : Grand Lyon, Nîmes, Mulhouse – une action relevant de l'HCV, Marseille, Aurillac.

## Constats généraux et pistes de travail

Ainsi, l'analyse du contenu des documents et des pratiques permet de constater qu'il est fort difficile pour les porteurs de projets locaux d'atteindre l'ambition initiale de ce volet qui visait à mettre en cohérence un ensemble de politiques complexes portées par des acteurs nombreux pour favoriser la coordination de leurs interventions sur le quartier. En revanche, l'observation des usages divers qu'il en est fait au niveau local démontre qu'il constitue un espace de négociation souple, qui **permet aux porteurs de projets qui le souhaitent de créer des interfaces et des échanges afin de favoriser des actions de coordinations plutôt ponctuelles, liées aux besoins et aux caractéristiques de chacun**. C'est ce qui constitue le principal intérêt de ce volet.

A la clôture de cette étude plusieurs pistes de travail paraissent devoir être soulignées. Les communes et communautés d'agglomérations ont certainement manqué de temps pour conduire une réelle démarche de projet telle qu'elle était proposée par l'Etat et de ressources en matière d'observation, de diagnostic et d'ingénierie et ce notamment pour les communes isolées ou les villes et communautés d'agglomérations moyennes. La conduite d'un diagnostic territorial permettant d'aborder les questions liées à l'habitat et au cadre de vie dans la complexité des processus sociaux et urbains des territoires a également manqué, laissant des démarches cloisonnées qui buttent sur les évolutions non maîtrisées dans les autres champs de l'action publique. Si l'action doit être étayée par un cadre politique et institutionnel cohérent pour développer son potentiel et éviter d'engager les acteurs dans des postures difficiles et souvent peu durables, il reste que certaines actions favorisent l'articulation entre les deux volets et permettent aux professionnels et aux habitants de se saisir du levier de la transformation urbaine pour un développement des territoires et des populations qui y vivent.

- La GUP : l'objectif d'améliorer la gestion urbaine des quartiers et les démarches mises en œuvre sur certains sites permettent de lancer des démarches associant les habitants – intégrant intervention sur le bâti et approches sociales. Ces démarches manquent cependant – à quelques exceptions près - de portage politique, d'ingénierie et de moyens en fonctionnement pour garantir leur animation et construire les conditions de leur intégration dans le droit commun.
- Les projets de territoires : plusieurs sites se sont engagés dans cette démarche d'élaboration de projets de territoire dans une approche globale. Là aussi des ressources sont nécessaires (guide porteur d'éclairages théorique et méthodologique, moyens pour mobiliser des prestataires extérieurs qui puissent venir en appui, moyens aussi pour animer ces démarches) notamment pour faire de ces projets de véritables démarches ascendantes construites avec les habitants.
- La concertation / participation des habitants : si l'objectif d'associer les habitants aux actions est porté par une grande partie des sites, parfois avec des objectifs et des moyens significatifs, rares sont les sites qui fondent leur démarche sur une véritable approche des besoins et des projets par les habitants. Seul un projet appuyé sur une démarche de dialogue entre les acteurs publics – élus et professionnels et les habitants peut fonder un réel processus social de développement, loin des apports uniquement externes qui continuent à invalider les populations. Là aussi des ressources manquent pour faire évoluer les représentations et les pratiques.

D'autres enjeux doivent être soulignés au regard des grands absents de ces volets Habitat et cadre de vie. Les questions liées à l'accès au logement et aux mobilités résidentielles conditionnent le devenir des populations défavorisées, or elles sont peu travaillées. Manque de volonté et de moyens, manque de données et de compréhension des phénomènes en jeux, systèmes de gouvernance complexe. La diffusion des connaissances existantes sur les trajectoires résidentielles, le soutien au lancement d'études locales sur cette question et la capitalisation des démarches en cours pourraient aider à ouvrir un espace de travail. On ne reviendra pas sur les enjeux à travailler sur les discriminations ethniques dans l'accès au logement, de nombreuses études ont montré la réalité et l'impact de ces phénomènes. Sur ce point également une impulsion nationale paraît nécessaire. De la même façon, la mobilité et le développement durable doivent être des thèmes de travail de la politique de la ville si l'on souhaite garantir le bénéfice de ces politiques et leur accessibilité pour les populations défavorisées.

