

Bilan et perspectives de la Rénovation Urbaine : les premiers éléments qui ressortent de l'enquête annuelle de l'IRDSU

10 octobre 2011

L'IRDSU mène tous les ans à l'automne une enquête auprès des professionnels du développement social urbain. Elle a porté cette année sur l'évolution des quartiers, les avenants aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale et – de manière plus détaillée – sur le bilan du Programme National de Rénovation Urbaine et les prolongations qui pourraient lui être données.

La synthèse complète de l'enquête – qui s'appuie sur les contributions de plus de 50 chefs de projet CUCS ou PRU, travaillant dans des villes de toutes tailles, en métropole et Outre-mer – sera diffusée fin octobre. Mais il nous paraissait intéressant, à l'heure où le Ministre de la Ville propose d'ouvrir une concertation sur le « Programme National de Rénovation Urbaine 2 », de livrer les premiers éléments qui ressortent sur le bilan du PRU, son impact sur les quartiers concernés, et les préconisations des professionnels.

L'IMPACT DES PROJETS DE RENOVATION URBAINE : UNE VRAIE TRANSFORMATION STRUCTURELLE DES QUARTIERS

Ce qui apparaît d'abord nettement dans l'enquête, c'est **l'impact fort des Projets de Rénovation Urbaine sur le cadre de vie** dans des quartiers qui pour certains arrivent en fin de convention. Rénovations, création d'équipements, diversifications des logements, transports, commerces ; la volonté de modification structurelle a dans la plupart des sites porté ses fruits.

Beaucoup de professionnels évoquent même **l'impact à l'extérieur** avec un changement d'image et une attractivité nouvelle du quartier.

Il est intéressant également de noter que dans la partie de l'enquête consacrée à l'évolution des quartiers depuis trois ans, si c'est bien la dégradation socio-économique et la montée des tensions qui dominent, une dizaine de sites parlent plutôt de stabilisation ou d'amélioration. Et **leur situation est à chaque fois liée pour les chefs de projet aux interventions physiques lourdes** qui sont intervenues sur le quartier dans le cadre du PRU.

L'INTERET DE LA METHODE : CONCENTRATION DES MOYENS ET PARTENARIAT

Quand on s'intéresse à la mise en œuvre des PRU, ce qui ressort globalement, c'est **l'intérêt, face à des situations urbaines lourdes et complexes, d'un programme qui mobilise des moyens importants, les concentre et « oblige » à une démarche partenariale large** (aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau opérationnel).

Par ailleurs, les professionnels mettent en avant comme facteur de réussite du programme le fait d'avoir mobilisé **des moyens importants et fléchés sur l'ingénierie**. Non seulement en en faisant une condition dès la

conception du projet, mais en y mettant les ressources nécessaires pour que tous les sites, y compris les plus petites villes, mettent en place un poste ou une équipe clairement dédiée au PRU.

Et quand cette concentration de moyens s'est faite en bonne intelligence, en concertation, voire dans le cadre du projet préexistant au PRU (Contrat Urbain, Projet Urbain, Projet de Territoire,...) l'effet positif s'en trouve décuplé.

MAIS DES « DECALAGES » IMPORTANTS QUI FRAGILISENT CET IMPACT

Malheureusement, à côté de ces « bons élèves » qui ont su à la fois mobiliser des moyens importants et garder l'équilibre avec l'ensemble de leur projet pour le territoire, **la majorité de sites sont obligés de reconnaître le décalage, voire la déconnexion, entre le PRU et le cadre dans lequel il se déploie**. Non seulement entre « l'urbain et le social » comme on dit un peu rapidement, mais **plus profondément entre les interventions structurelles et les stratégies d'ensemble sans lesquelles elles n'ont pas de sens**.

Cela apparaît clairement dans l'enquête à travers l'analyse de la question de la gouvernance et de l'ingénierie. D'un côté, les professionnels montrent bien l'investissement des décideurs locaux (voire le sur-investissement) sur la question du bâti et des équipements et le développement d'une ingénierie technique dédiée uniquement au PRU. Et de l'autre côté, une perte progressive de la réflexion stratégique dans le cadre du CUCS, une focalisation de l'Etat local sur des questions de gestion de crédits, une réduction drastique des moyens mobilisables dans le quartier, non seulement pour les crédits dits « exceptionnels » mais aussi pour les moyens de droit commun, voire une remise en cause de l'utilité des postes et de la légitimité des équipes politiques de la ville.

La plupart des professionnels dénoncent donc un double mouvement de « découpage » artificiel entre l'urbain et le social et de focalisation de l'attention et des moyens - côté Etat ET côté collectivité - sur la transformation physique du quartier. Et tout cela dans un contexte où l'intervention « classique » de la politique de la ville, transversale et stratégique, est gravement fragilisée.

Ces décalages sur le fond ont une conséquence très claire : alors que la majorité des sites évoque un impact positif du PRU, **une majorité encore plus importante (les 4/5èmes) n'ont pas entamé de réflexion sur la sortie de convention PRU ou sur « l'après PRU ».**

UN NOYAU DE PROJET TRES SOLIDE ET DES MARGES DELAISSEES

En analysant les réponses des professionnels sur la mise en œuvre du PRU lui-même, il est intéressant de voir apparaître **le même type de décalage entre le « noyau dur » du PRU (démolitions/reconstruction, création d'équipement, voirie,...) et les « questions périphériques »** qui, même quand elles ont bénéficié d'une impulsion forte, voire d'une injonction, **sont restées globalement sous-investies**. Et là encore, ce manque de prise en compte se retrouve du côté de l'Etat aussi bien que de la collectivité locale.

C'est ainsi que l'enquête fait ressortir :

- une **participation des habitants** qui se cherche encore, qui généralement n'a pas trouvé les relais ou le bon calendrier et qui s'est souvent limitée à l'information en direction des habitants;
- une articulation avec le **développement durable** qui s'est généralement réduite à la question du bâti et des économies d'énergie ;
- un effet levier réel sur l'**emploi** à travers les clauses d'insertion, mais trop souvent sans coordination avec le dispositif local ;
- une **Gestion Urbaine de Proximité** pertinente pour les professionnels (notamment pour assurer le lien urbain/social) mais manquant de moyens spécifiques et d'inscription dans la durée, c'est-à-dire au-delà du calendrier des travaux ;
- une **observation** et une **évaluation** toujours évoquées mais manquant elles aussi de moyens réels ou souvent limitées à des instruments de contrôle.

PISTES DE TRAVAIL POUR UN « PNRU 2 »

De toutes ces analyses et bilans les professionnels interrogés identifient des préconisations et thèmes de travail sur lesquels il paraît nécessaire de se pencher avant de définir le cadre de mise en œuvre d'une deuxième génération de Projets de Rénovation Urbaine.

- la nécessité d'un projet stratégique durable qui intègre le volet urbain, le volet social et le volet économique et qui peut se formaliser dans un contrat et un mode de gouvernance uniques ;
 - une organisation du projet dans le temps qui intègre la « participation des habitants » comme principe de travail et de conception à toutes les étapes ;
 - une organisation d'équipes locales articulées entre l'urbain et le social, voire intégrées ou pluridisciplinaires, avec un rééquilibrage des moyens humains consacrés aux différents axes du projet, notamment la Gestion urbaine de Proximité ;
 - une implication plus constructive de l'Etat local dans une logique de projet pour compenser l'effet de « pilotage à distance » par l'agence nationale ;
 - une impulsion forte de l'Etat pour consacrer des moyens humains et techniques aux questions de l'observation et de l'évaluation locales, avec un soutien conséquent aux territoires les plus en difficulté ;
 - une impulsion forte pour poursuivre le développement des clauses d'insertion sur tous les marchés publics et en donnant au Service Public de l'Emploi les moyens d'accompagner les publics et la mise en œuvre du dispositif.
-

INTER-RESEAUX DES PROFESSIONNELS DU DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

L'IRDSU est une Association qui regroupe 15 réseaux régionaux de professionnels en charge de la Politique de la Ville et 170 collectivités territoriales abonnées. Elle touche actuellement 7800 professionnels et partenaires (chefs de projets, agents de développement, chargés de mission, directeurs territoriaux, services des collectivités, généralistes ou thématiques, quartier/ville/agglomération).

Basé sur le partage d'expériences, la mutualisation et le travail collaboratif, l'IRDSU vise à :

- Promouvoir le Développement Social Urbain au service de projets de territoire durables, participatifs et solidaires
- Participer à la valorisation et à la structuration des métiers, de l'ingénierie et des pratiques du développement territorial
- Contribuer à fédérer et à qualifier les professionnels dans leurs missions

Contacts :

- *Sylvie REBIERE-POUYADE / Présidente de l'IRDSU - Présidente du réseau DSU Aquitaine - Directrice du GIPDSU de l'Agglomération Bayonnaise - s.rebiere-pouyade@cvab.fr*

- Etienne VARAUT – Vice-Président de l'IRDSU - Membre du Conseil National des Villes - Vice-président du réseau DSU Ile-de-France - Chef de projet de Bobigny

contrat.ville@ville-bobigny.fr

- Marc Valette / Benoît BOISSIERE – Chargés de développement de l'IRDSU

02 40 89 10 18 - contact@irdsu.net - www.irdsu.net
