



> Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain

*ENQUETE ANNUELLE septembre 2011*

L'évolution des quartiers, les Contrats Urbains de Cohésion Sociale en 2011 et les premières leçons des Projets de Rénovation Urbaine

## **Dans des quartiers en crise, une Politique de la Ville qui cherche un second souffle !**

---

*SYNTHESE - Novembre 2011*

**Depuis 2007, l'IRDSU réalise une fois par an une enquête en ligne auprès de professionnels de la Politique de la Ville et du Développement Social Urbain.**

Les enquêtes 2009 et 2010 étaient ainsi consacrées à l'impact de la crise, au bilan des Contrats Urbains de Cohésion Sociale, à l'évolution des financements et à la réflexion sur les projets de territoire. Les synthèses de ces enquêtes sont disponibles sur le site <http://www.irdsu.net/-Les-propositions-de-l-IRDSU->.

Cette nouvelle enquête, réalisée sur trois semaines en septembre 2011 (questionnaire en annexe), visait à recueillir les points de vue de professionnels généralistes et/ou spécialistes autour de :

- **l'évolution sociale des quartiers de la Politique de la Ville depuis deux ans ;**
- **la manière dont le CUCS a été géré en 2011, entre réduction de crédits, avenants et nécessité de se projeter dans l'avenir ;**
- **les premières leçons que vous tirez de la mise en œuvre du PNRU 1 et les préconisations des professionnels pour l'élaboration d'un PNRU 2.**

Cette synthèse est enrichie d'échanges menés avec des professionnels du DSU dans les réunions des quinze réseaux régionaux de l'IRDSU ou des six chantiers thématiques nationaux.

### **> Qui a répondu à cette enquête ?**

- . La synthèse s'appuie sur **54 réponses** issues de plus **20 régions** métropolitaines ou des DOM-TOM.
- . **Les 3/4 des professionnels qui ont répondu** sont « Chefs de projet », « Chargés de mission » ou « Directeurs » dans le cadre d'un service ou d'une structure en charge de la Politique de la Ville et du CUCS.

**Et 10 sont en charge - ou dans un service en charge - de la Rénovation Urbaine.**

Il est intéressant de noter que plusieurs réponses ont été élaborées conjointement par les chefs de projet CUCS et PRU d'un même site.

Les autres sont en charge d'un Atelier Santé Ville (1) et d'un service emploi (1). Enfin, les autres réponses viennent de délégués du Préfet (2), d'un coordonnateur associatif et d'un chef de projet à la retraite.

. Les 3/4 d'entre eux travaillent pour une commune et les autres travaillent pour une intercommunalité.

. 2/3 de ces professionnels (30) travaillent pour des collectivités de 10 000 à 100 000 habitants.

Les autres travaillent pour des collectivités de 100 000 à 300 000 (8) et de plus de 300 000 habitants (10). Un professionnel travaille pour une ville de – de 10 000 habitants.

## 1- L'EVOLUTION DES QUARTIERS DEPUIS DEUX ANS

---

D'une manière générale, l'enquête 2011 confirme la tendance observée depuis deux ans avec la radicalisation des difficultés dans les quartiers de la Politique de la Ville.

### - La poursuite de la dégradation de la situation socio-économique

La quasi-totalité des réponses fait ressortir une poursuite de l'aggravation des difficultés socio-économiques des habitants des quartiers prioritaires. Et l'indicateur qui est repris quasi systématiquement est celui du **chômage**.

Les évolutions dites « positives » (une dizaine) sont clairement liées à des **transformations structurelles** du quartier, dans le cadre de la rénovation urbaine, ou parfois à des formes de « réaction locale » aux difficultés qui ont permis de voir émerger des dynamiques associatives ou des solidarités familiales et communautaires.

Et dans ces « portraits » de quartier nous continuons à retrouver à peu près à parité le « modèle » du « décrochage » (le quartier est de plus en plus en décalage par rapport à la commune ou à l'interco) et le « modèle » du « territoire globalement pauvre » (le quartier s'appauvrit, dans un bassin qui s'appauvrit).

### - La dégradation du climat et du tissu social

Par ailleurs, au-delà des indicateurs socio-économiques, la majorité des professionnels évoque une dégradation des situations individuelles - en termes de « désespérance » ou d'isolement - mais aussi du **climat social** autour du sentiment d'abandon ou de la fracture entre les habitants et les services publics, entre les jeunes et les institutions.

Par ailleurs la **fragilisation du tissu associatif** s'intensifie et renforce les difficultés à mobiliser les habitants et les bénévoles.

Les questions de **violence, de délinquance, de sentiment d'insécurité** et d'économie parallèle sont également plus présentes dans les réponses cette année.

Par ailleurs, certains professionnels notent que les **transformations rapides et profondes dans le cadre de la Rénovation Urbaine fragilisent des quartiers**. Elles déstabilisent les habitants, comme le tissu associatif ou les services publics, notamment parce qu'elles obligent à reconstruire les réseaux d'entraide et d'interconnaissance.

## 2- LES CONTRATS URBAINS DE COHESION SOCIALE EN 2011

---

C'est avant tout « une tension » qui ressort de l'enquête, une impression d'un dispositif « à bout de souffle » où les équipes se sont attachées à « gérer la crise » (18 réponses) ou à « attendre de voir » (11 réponses) plutôt qu'à en profiter pour « remettre à plat » (10 réponses) ou se « projeter dans un réflexion d'avenir » (2 réponses).

### - Une majorité d'avenants signés... mais sans contenu nouveau

La moitié des sites déclarent avoir signé un avenir de prolongation du CUCS. Mais faute d'impulsion ou d'instruction claires, les 2/3 d'entre eux se sont contenté d'un « avenir administratif » sur la base d'un document-type fourni par la Préfecture, voir d'un « copier-coller » du CUCS de 2007.

Une dizaine de réponse seulement font donc état d'un travail spécifique pour l'élaboration de cet avenir, s'appuyant notamment sur : un bilan ou une évaluation du CUCS, une mise à jour du diagnostic, des groupes de travail thématiques, une concertation locale, voire une réflexion sur l'ingénierie et le pilotage politique. Ces avenants ont généralement permis une nouvelle projection de l'action sur trois ans.

### - Des partenaires confirmés mais un projet déstabilisé

Concernant les partenaires impliqués dans la démarche d'avenant (en plus des élus et services des villes et des Interco), on peut observer une confirmation des partenariats habituels, avec la DDCS/DRJSCS (22 réponses), mais aussi les délégués du Préfet (15 réponses), le Conseil général (17 réponses), la CAF (15 réponses), les bailleurs (18 réponses) et des associations/habitants (11 réponses).

Néanmoins, une majorité de sites note une posture de l'Etat local, mis en difficulté dans le cadre de la RGPP, trop centrée sur la gestion des crédits ou des dispositifs et plus du tout sur « l'animation territoriale » ou l'appui aux équipes. Plusieurs professionnels évoquent même une désorganisation, voire une confusion des rôles entre les différents services ou les délégués du Préfet.

Et concernant l'Etat, certains évoquent également un manque de stabilité des orientations, un manque de transparence - notamment sur les coupes budgétaires -, des « injonctions contradictoires et une logique d'appels à projets « contre-productive ».

### - Un impact lourd des réductions de moyens pour les porteurs de projets (notamment associatifs), les équipes et le projet

Ce qui apparaît surtout dans les réponses sur l'impact des réductions de crédits (imputable à l'Etat mais aussi dans certains sites à l'indécision ou aux choix des élus locaux), c'est la fragilisation profonde des associations qui entraîne l'arrêt ou la diminution de certaines actions et les met dans l'incapacité d'en développer de nouvelles.

Certains notent également une focalisation des bénévoles et des professionnels des associations sur la recherche de financements, au détriment du travail de proximité et d'accompagnement des habitants, et parfois dans une logique de concurrence entre porteurs.

Globalement la majorité des professionnels décrivent donc **des CUCS qui se sont recentrés sur quelques porteurs et qui ne sont plus en mesure d'expérimenter ou de se déployer sur de nouvelles problématiques.**

**Et du coup, les équipes comme les porteurs ne peuvent plus s'intéresser à des questions de fond, jouer la carte de la concertation, prendre en compte l'évolution du quartier ou s'investir sur des axes de travail qui ne sont plus prioritaires (santé, culture, citoyenneté,...).**

#### - Et aussi des effets « positifs »

Néanmoins, **une dizaine de réponses fait apparaître des éléments positifs** en termes d'impact sur le quartier en 2011. Notamment du point de vue financier, **quand les collectivités locales ont choisi - en disposant des ressources pour - de compenser la diminution des crédits de l'Etat** (9 sites), en mobilisant des crédits FSE (2 sites) ou parce qu'ils ont bénéficié d'un **maintien ciblé des crédits de l'Etat** en Seine-Saint-Denis (2 sites).

Quelques professionnels évoquent également comme un chose **positive le travail qui a dû être enclenché en concertation avec les associations** pour mieux évaluer les actions, définir des priorités ou trouver des relais de droit commun.

## 3- BILANS ET PERSPECTIVES DE LA RENOVATION URBAINE

---

**Sur le volet « Rénovation urbaine » de l'enquête, c'est l'impact très visible sur la structure des quartiers qui ressort, mais avec une insatisfaction liée à la concentration trop importante des moyens au détriment des autres volets d'action et de la vision stratégique d'ensemble.**

#### - L'impact des projets de rénovation urbaine : une vrai 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**, liée notamment à la création d'équipements publics.

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.

Néanmoins, **des interrogations demeurent** sur deux questions pour lesquels une dizaine de répondants semblent manquer encore de recul : **la gestion des relogements et l'installation d'une forme de « mixité sociale »**. Notamment parce que plusieurs d'entre eux notent pour

l'instant un double effet négatif de départ des habitants les moins en difficulté et de difficulté à en attirer de nouveaux.

#### **- L'intérêt de la méthode : 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).

Et de même, **l'impératif de « participation»** a permis de mettre **l'accent sur l'information ou la communication** en direction des habitants ou de **développer de nouvelles formes d'implication** dans les décisions publiques et le suivi du projet.

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 « décalages » 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 très solide et des marges délaissées

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 sans aller jusqu'à un « projet de développement économique » du quartier et souvent sans lien structuré avec le dispositif insertion/développement économique du bassin ;
- 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.

## > LES 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 unifiés ;
- la nécessité d'expérimenter sur quelques sites avec un niveau d'exigence affirmé en termes de développement durable, de développement économique, de concertation, de gestion urbaine de proximité, etc :
- 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 d'action ET d'ingénierie 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.

## **ANNEXE : Le questionnaire de l'enquête annuelle 2011**

---

L'IRDSU réalise chaque année à la rentrée une enquête nationale auprès des professionnels du DSU. Elle permet d'alimenter nos points de vue et une série de rencontres qui ont lieu à l'automne avec le Secrétaire général du CIV, le Directeur général de l'ACSé et le directeur général de l'ANRU.

Par ailleurs, cette année, le Ministre de la Ville nous a sollicité dans le cadre de sa consultation sur le PNRU 2 et l'enquête enrichira nos précédentes contributions.

Nous vous proposons donc de témoigner et réagir sur :

- ▶ l'évolution sociale des quartiers de la politique de la ville depuis deux ans ;
- ▶ la manière dont le CUCS a été géré en 2011, entre réduction de crédits, avenants et nécessité de se projeter dans l'avenir ;
- ▶ les premières leçons que vous tirez de la mise en oeuvre du PNRU et les préconisations que vous pouvez faire pour l'élaboration d'un PNRU 2.

### **> NOM et Prénom (optionnel) :**

- Fonction :
- Employeur (optionnel) :
- Vous travaillez pour une collectivité de :
  - . - de 10 000 habitants
  - . de 10 000 à 100 000 habitants
  - . de 100 000 à 300 000 habitants
  - . de + de 300 000 habitants

### **> L'évolution sociale du ou des quartiers sur lesquels vous travaillez, depuis deux ans**

- Quels sont, d'après vous, les 2 ou 3 traits qui caractérisent leur évolution récente ?

### **> Le CUCS en 2011**

- Compte-tenu des baisses de crédits (spécifiques et droit commun) quels ont été les impacts sur les actions, les opérateurs ou le projet global ?
- Avez-vous signé un avenant en 2011 (hors avenants expérimentaux) ?
- Si OUI, va-t-il au delà d'un simple avenant administratif de prolongation du contrat ?
- Et comment a été élaboré son contenu (instance de pilotage, appui sur des outils d'observation, évaluation...)
- Quels partenaires ont été associés à la démarche ?
- Et finalement, vous diriez que 2011, c'est plutôt une année :
  - . de "gestion de crise" : vous avez pallié tant bien que mal les baisses de crédits
  - . de "stand by" : faute d'orientations nationales ou locales, vous attendez de voir comment les choses évoluent avant d'entreprendre quoi que ce soit
  - . de "remise à plat" : vous avez profité de cette période d'attente pour repenser votre projet, votre organisation
  - . de "réflexion de fond" sur l'avenir avec les partenaires institutionnels
  - . de "projection dans l'avenir" grâce à une reprise en main du pilotage par la collectivité
- Vos remarques générales sur votre CUCS en 20011

### **> Les Projets de Rénovation Urbaine : bilan et perspectives**

- Constatez-vous déjà des IMPACTS du PRU sur le/les quartiers concernés ? Et si oui, lesquels ?

- En fonction de votre expérience, quelles sont les premières leçons que vous tirez de l'élaboration et de la mise en oeuvre du/des projet(s) RU SUR VOTRE TERRITOIRE ?

En matière :

- 1- de gouvernance et de partenariat;
- 2- d'ingénierie et d'organisation des équipes;
- 3- de participation des habitants;
- 4- d'articulation entre le volet urbain et le volet social;
- 5- entre le PRU et le développement durable;
- 6- de mise en oeuvre du volet insertion/emploi et d'articulation avec le développement économique;
- 7- de mise en oeuvre de la GUP;
- 8- d'observation et d'évaluation.

- Est-ce que vous avez entamé des réflexions sur LA SORTIE DE CONVENTION ?

- Si OUI, de quelle manière ?

- Avez-vous mené une réflexion sur "L'APRES PRU" ?

- Si OUI, laquelle ? Et sur quelle échéance ? 5 ans ? 10 ans ? 15 ans ? ...

---