



> Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain

IRDSU - ENQUETE-FLASH avril 2009 La mise en œuvre des CUCS, la géographie prioritaire et l'impact de la crise

Synthèse BB - mai 2009

L'IRDSU a été sollicité pour contribuer à la concertation autour du Livre vert sur la géographie prioritaire et la contractualisation.

Afin d'alimenter sa contribution, ainsi que les prochaines rencontres programmées avec Fadela Amara, Hervé Masurel (DIV) et Dominique Dubois (ACSé), ou avec l'association des élus de Ville & banlieue, l'IRDSU a proposé une consultation large des professionnels du développement urbain à travers :

- une enquête-flash en ligne sur son site irdsu.net
- des rencontres organisées par les réseaux régionaux (Orléans, Aix, Angers, Paris, Amiens, Chalon-sur-Saône, ...)

L'objectif de ce premier travail est de proposer des éléments de bilan sur la structuration actuelle de la politique de la ville, avant de prolonger la réflexion à partir des questions posées dans le Livre vert.

L'ENQUETE-FLASH 2009

LE CUCS et les PROJETS DE TERRITOIRE

Alors que les débats autour du "Livre vert" s'ouvrent, il nous paraît intéressant de faire le bilan des CUCS, de notre point de vue. (voir sur le site l'enquête-flash de 2007)

Nous vous proposons pour cela un petit exercice "points forts/points faibles" sur :

- Pour vous, avec trois ans de recul, quelles ont été les enseignements de la mise en œuvre du CUCS ?
- Concernant la géographie prioritaire, quelles ont été les conséquences de la redéfinition et de la hiérarchisation des quartiers prioritaires en 2007 ?
- Une démarche de projet de territoire a-t-elle été mise en place ?

L'IMPACT DE LA CRISE

La crise actuelle touche de nombreuses personnes et l'on sait que les populations socialement fragiles sont les premières touchées par la dégradation du marché de l'emploi.

On sait également que les quartiers de la politique de la ville concentrent et amplifient les effets de ces crises. Mais il peuvent se traduire différemment selon les territoires : chômage, détresse financière, tensions ou délinquance, perte de mixité,...

- Quels sont, pour vous et sur votre territoire, les effets de la crise ? Et comment les mesurez-vous ?

Retrouvez toutes les réponses à l'enquête : <http://www.irdsu.net/ENQUETE-FLASH-2009-Les-lecons-du>

SYNTHESE DES REPONSES A L'ENQUETE-FLASH ET DES CONTRIBUTIONS DES RESEAUX

→ L'IMPACT DE LA CRISE

L'impact principal relevé par les professionnels est l'aggravation des problèmes socio-économiques pour les habitants des quartiers prioritaires, en particulier les « travailleurs pauvres » ou les salariés en situation précaire, qui ont été les premiers à souffrir de la montée du chômage.

La plupart des professionnels notent également que cette dégradation de la situation - associée à un discours politique et médiatique « anxigène » - amènent à un développement du « sentiment de lassitude », de « désespérance » ou de « fatalité » dans les quartiers.

Cette dégradation de la situation économique se traduit par :

- une montée du chômage
- une augmentation des demandes d'urgence auprès des services d'action sociale
- une augmentation du nombre de bénéficiaires de minimas sociaux
- une pression plus importante sur les dispositifs d'insertion avec l'arrivée de publics qui jusque là n'y faisaient pas appel et « prennent la place » des publics les plus en difficulté
- le ralentissement ou la remise en cause de certains programmes d'aménagement immobilier
- le ralentissement du mouvement de mixité sociale attendu dans certains quartiers rénovés

Certains professionnels notent également dans les effets de la crise la détérioration de la situation financière des collectivités locales qui, conjuguée aux objectifs d'économie annoncés par l'Etat, devrait mettre en difficulté les budgets de nombreuses actions.

En revanche, très peu de professionnels identifient comme impact de la crise une montée des problèmes d'insécurité ou de délinquance (à l'exception de montées de tensions ou du développement du phénomène des « bandes » dans des quartiers d'Ile-de-France).

→ LE BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES CUCS

+ Les points positifs

La plupart des réponses reconnaissent que le CUCS a permis de faire avancer la notion de cohésion sociale à l'échelle d'un territoire.

Il a permis de donner une cohérence au projet, souvent en associant la commune et l'intercommunalité, en lien direct avec l'Etat et les autres signataires.

Il a également donné un cadre d'intervention pour l'ensemble des programmes et dispositifs (PRU, PRE, ASV, ...), en les articulant et en les « priorisant ».

L'élaboration des CUCS a également permis de faire avancer les démarches d'observation, de diagnostic et d'évaluation

Certains notent également dans les points positifs :

- l'apport des Conventions Pluriannuelles d'Objectifs pour stabiliser certaines actions
- une bonne articulation trouvée localement avec le Projet de Rénovation Urbaine

- Les points négatifs

Le premier des points négatifs souvent évoqué est le problème des délais et conditions de conception puis de mise en œuvre des CUCS en 2007, qui n'ont pas permis de faire un véritable travail de concertation ou de « remise à plat » des contrats de ville. Ce qui n'a pas permis dans la plupart des territoires de véritablement donner au CUCS les moyens de ses ambitions. Les professionnels sont d'autant plus sensibles aux conditions nécessaires en 2009 pour mener à bien la concertation.

Ensuite, ce qui est noté, c'est le désengagement de l'Etat à travers :

- sa réorganisation (moins d'interlocuteurs au niveau local et concentration dans les agences nationales)
- des moyens financiers insuffisants par rapport aux ambitions (ne permettant plus à la politique de la ville d'être innovante, notamment)

De plus, la « discontinuité » ou le manque de cohérence des directives et des dispositifs du côté de l'Etat est jugée très négativement.

Elle crée de l'instabilité pour des projets qui ont besoin de s'inscrire dans la durée et d'avoir la légitimité pour bien articuler tous les dispositifs. Au contraire, les changements de cap permanents, entraînent des tensions ou des confusions entre :

- l'inscription des projets dans la durée / les programmations annuelles sans continuité
- le projet partenarial / les dispositifs ou appels à projets descendants
- le CUCS / les programmes du Plan Espoir Banlieue
- le CUCS / le PNRU
- le CUCS / prévention et lutte contre les discriminations
- le CUCS / les agendas 21
- ...

De nombreux sites ont également été confrontés aux problèmes de respect des engagements pris dans le cadre du contrat, de la part de l'Etat et des autres collectivités.

Certains notent également parmi les points négatifs :

- l'impossibilité persistante à identifier ou mobiliser les moyens de droit commun
- la lourdeur administrative des procédures, notamment pour les acteurs locaux
- la fragilisation importante du tissu associatif ces dernières années
- la disparition des crédits d'investissement, liée à une concentration des moyens dans les PRU ; ce qui pose problème pour les sites hors-RU ou dont les projets RU ne démarrent pas.

➔ LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

+ Les points positifs

Pour la plupart des professionnels, une géographie prioritaire définie et précise reste un outil indispensable pour :

- avoir une base commune de travail partenarial
- concentrer les moyens sur les zones les plus en difficulté
- permettre une observation fine des situations et des évolutions

Certains notent également :

- des zones prioritaires claires et cohérentes par rapport à la réalité du terrain
- une base de travail pour l'articulation avec le PRU
- la prise en compte de nouveaux territoires grâce au travail mené en 2007 pour les CUCS
- l'intérêt d'une hiérarchisation basée sur des indicateurs statistiques pour prioriser les moyens

- Les points négatifs

Le premier point relevé par la plupart des professionnels est la confusion liée à la multiplicité des géographies prioritaires, liée pour chacune d'elle à une logique politique et d'intervention différente :

- les populations en difficulté socio-économiques pour les ZUS
- les quartiers nécessitant une rénovation pour la RU
- les quartiers « en décrochage » pour les ZEP ou les CUCS
- etc

Sans pour autant imaginer une géographie unique, qui ne pourrait correspondre à la fois aux différentes réalités locales et aux objectifs des différents programmes mis en œuvre.

Deuxièmement, les professionnels pointent la nécessité de mises à jour pour les zonages les plus anciens, comme les ZUS/ZRU et le manque de souplesse des zonages pour s'adapter aux évolutions rapides certains territoires.

Ensuite, beaucoup de professionnels notent la difficulté à conjuguer la logique de zonage avec la nécessité d'inscrire la politique de la ville dans un projet d'ensemble à l'échelle du territoire et bien articulé avec les dispositifs structurant développé à une échelle plus large (PLH, développement durable, développement éco, mobilité et transports, prévention et lutte contre les discriminations, etc).

De plus, les zonages créent des « effets de seuil » qui excluent de certains dispositifs des populations pourtant en difficulté (poches de pauvreté, nouveaux quartiers en difficulté, populations relogées suite à un projet de rénovation urbaine).

Enfin, la pertinence du zonage est interrogée pour les villes ou bassins d'emploi globalement en difficulté, où les indicateurs ne peuvent pas être analysés de la même manière qu'à l'échelle nationale.

De plus, les zonages construits uniquement sur les indicateurs de situation des quartiers ne prennent pas en compte la situation financière de la collectivité locale.

Certains notent également parmi les points négatifs :

- le déficit de moyens de certaines collectivités pour se doter de moyens d'observation pour compléter l'observation construite sur les ZUS ou les IRIS (absents dans les villes de - de 10000 habitants !)
- l'effet de stigmatisation inévitable quand un zonage est réalisé
- les conditions et les délais de définition des quartiers CUCS en 2007

➔ LES PISTES DE REFLEXION DES PROFESSIONNELS

Pour la plupart des professionnels ayant répondu à l'enquête ou ayant participé aux rencontres régionales, les propositions pour repenser le mode de contractualisation et le rôle de l'Etat - et des autres collectivités territoriales - tournent autour de quatre principes :

1- la nécessité de trouver un équilibre entre, d'un côté, un cadre national de définition et d'observation des zones d'intervention et, de l'autre côté, une adaptation des dispositifs à des réalités ou à des volontés locales ;

2- la nécessité d'inscrire le projet « politique de la ville » dans un projet de territoire intégré ;

3- des conditions de mise en œuvre qui apportent de la stabilité au projet, tout en permettant de retrouver une caractère innovant pour les actions mises en œuvre ;

4- la nécessité de concevoir la contractualisation dans le cadre plus large des dispositifs de péréquation et en repensant le rôle de l'Etat vis-à-vis des territoires les plus fragiles.

1- Equilibre national / local

Le « **zonage** » **reste nécessaire** pour la plupart des professionnels, afin de prioriser les actions et d'offrir une base de travail et d'observation commune.

Néanmoins, **les zonages actuels doivent être actualisés**, pour :

- prendre en compte l'évolution des territoires fragiles
- clarifier les objectifs propres à chaque zonage, quitte à les simplifier

Et à ce point de vue national et homogène **doit être ajouté un point de vue local**, quantitatif et qualitatif, prenant en compte les spécificités locales et les priorités définies par les acteurs locaux.

Ces zonages doivent donc rester un outil d'observation et d'orientation pour le projet local, qui seul définira les conditions de mise en œuvre des actions, plus ou moins ciblées sur les quartiers repérés.

De la même manière, le mode de contractualisation doit prévoir une marge de manœuvre qui lui permette de s'adapter à la situation et à la volonté locale. Notamment sur le choix local du degré d'engagement et de prise en charge du pilotage par l'intercommunalité.

De plus, les professionnels **dénoncent la logique des appels à projet nationaux** qui, faute de négociation et d'intégration dans le projet local, amènent de la confusion pour les acteurs locaux.

Par ailleurs, les délais de réponse souvent proposés bénéficient exclusivement aux territoires « déjà prêts », ne permettent pas de mobiliser l'ensemble des partenaires et excluent les territoires les plus fragiles, dont l'ingénierie est moins importante et tous les moyens financiers déjà mobilisés sur l'existant.

2- Un projet de territoire intégré

Concernant les projets, les professionnels insistent sur **la nécessité d'inscrire le projet « politique de la ville » dans un projet de territoire plus large** qui lui garantisse :

- la bonne articulation entre les différents domaines d'intervention : cohésion sociale, développement durable, emploi, logement, développement économique, prévention et lutte contre les discriminations...
- le développement du projet à une échelle suffisante pour :
 - . peser sur l'ensemble de ces facteurs,
 - . garantir la cohérence des actions menées dans chacun des quartiers,
 - . sortir d'une focalisation exclusive sur les quartiers prioritaires

Cela nécessite également de **réinventer dans chacun des territoires un mode de gouvernance** dans lequel les acteurs locaux, y compris les habitants et les porteurs d'actions, trouvent leur place.

Enfin, beaucoup de professionnels insistent sur la nécessité de refonder dans une nouvelle contractualisation, **l'articulation entre le projet « cohésion sociale » et le projet « rénovation urbaine »**.

3- Les conditions de mise en œuvre

La première condition de mise en œuvre évoquée est celle de **l'inscription du projet, et donc du contrat, dans le temps**, avec :

- un **engagement pluri-annuel** clair de l'ensemble des partenaires sur **un projet unique** qui cadre l'ensemble des thématiques définies localement
- une **stabilité des politiques de l'Etat**
- la **suppression des appels à projets** qui ne s'intègrent pas dans le projet local
- la **simplification des démarches administratives** et financières pour les acteurs de terrain
- le **développement des outils d'observation et d'évaluation** au service du projet local

Le futur mode de contractualisation devrait par ailleurs permettre de **soutenir des actions innovantes ou expérimentales**, sans mobiliser l'ensemble des moyens sur la pérennisation des actions structurantes. Les appels à projet, s'il doit y en avoir, pourraient être mobilisés sur cet objectif (et sous conditions d'être accessibles pour les territoires les plus fragiles : délais suffisants et engagement financier local limité, ou tenant compte de la situation financière de la collectivité).

4- La prise en compte des territoires les plus fragiles

Enfin, la plupart des professionnels insistent sur la nécessité **de prendre en compte la situation des territoires les plus fragiles**, qui cumulent :

- la concentration des populations les plus en difficulté
- dans des quartiers prioritaires qui représentent souvent de 50 à 80% de la population de la commune
- une situation financière et une taille de la collectivité qui ne permet pas de s'engager dans des projets ambitieux ou de mobiliser des moyens importants sur les enjeux structurants (urbanisme, transports, développement économique,...)
- un déficit en terme d'ingénierie, d'outils d'observation ou d'évaluation

Il est donc nécessaire pour ces territoires de **renforcer les systèmes de péréquation** en leur apportant des moyens encore plus importants au titre de la Solidarité Urbaine.

Il paraît également nécessaire de mener **une réflexion approfondie sur la question du zonage dans les communes ou les bassins « globalement pauvres »** et dans les petits territoires qui manquent totalement de moyens d'observation (pas d'observatoire ou d'agence d'urbanisme, pas d'IRIS INSEE dans les villes de - de 10000 habitants, pas de centres de ressources dans certaines régions, etc).

Au-delà des moyens financiers destinés au projet, il paraît donc nécessaire de **mobiliser des moyens de l'Etat pour développer l'accompagnement de ces territoires sur le renforcement et la qualification de l'ingénierie ou sur les moyens d'observation et d'évaluation** (financement de postes, centres de ressources dans toutes les régions, missions d'appui, mobilisation de l'ONZUS sur l'appui aux territoires, ...).