



> Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain

ENQUETE-FLASH octobre 2010

L'évolution des quartiers depuis la crise de 2008, l'évolution des financements et les démarches de réflexion sur l'évolution des projets de territoire

SYNTHESE - novembre 2010

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.

L'enquête-flash 2009 était ainsi consacrée à l'impact de la crise, au bilan des Contrats Urbains de Cohésion Sociale et à la réflexion sur les projets de territoire.

Cette nouvelle enquête, réalisée sur trois semaines en octobre 2010 (questionnaire en annexe), avant le discours du premier ministre à Garges-les-Gonesse du 8 novembre et la sortie de la circulaire sur les avenants au CUCS 2011-2014, 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 la crise de 2008 ;**
- **l'évolution des financements consacrés aux CUCS par l'État et les collectivités locales depuis 2008 ;**
- **les réflexions menées localement pour préparer les projets de territoire à mettre en œuvre dans les années à venir, quelles que soient les réformes de la politique de la ville de l'État.**

Cette synthèse est enrichie d'échanges menés depuis septembre 2010 avec des professionnels du DSU, membres des quinze réseaux régionaux de l'IRDSU ou des six chantiers thématiques nationaux.

> Qui a répondu à cette enquête ?

. **La synthèse s'appuie sur 63 réponses**, parfois anonymes, issues de **20 régions** métropolitaines.

. **Plus des 2/3 d'entre eux sont « Chefs de projet » ou « Chargés de mission » dans le cadre d'un service ou d'une structure en charge de la Politique de la Ville et du CUCS.**

Les autres sont sur des fonctions, de « Direction » (12 réponses), de « Conseillers techniques » ou d'« Agents de développement local ».

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

. **Plus des 2/3 d'entre eux travaillent pour une commune.**

Les autres travaillant pour une intercommunalité (19) ou pour un Conseil Général (2).

. **2/3 de ces collectivités comptent de 10 000 à 100 000 habitants.**

Viennent ensuite les collectivités de 100 000 à 300 000 (13) et de plus de 300 000 habitants (7).

Seuls 3 d'entre eux travaillent pour des communes de moins de 10 000 habitants.

RAPPEL : L'ENQUETE-FLASH DE 2009

La synthèse complète de l'enquête 2009 est disponible sur notre site :
<http://www.irdsu.net/ENQUETE-FLASH-Les-lecons-du-CUCS>

1- L'IMPACT DE LA CRISE

- Dès 2009, les professionnels notaient la **dégradation des indicateurs socio-économiques** dans les quartiers et une dégradation de l'état d'esprit de leurs habitants
- Ils notaient également la **dégradation de la situation financière des collectivités**.
- En revanche, **très peu de professionnels identifiaient une montée des problèmes d'insécurité** ou de délinquance.

2- LE BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES CUCS

- La plupart des réponses reconnaissent que **le CUCS avait permis de faire avancer la notion de cohésion sociale** à l'échelle d'un territoire en donnant une cohérence au projet et un cadre global, avec l'ensemble des signataires.
- En revanche, ils notaient le **problème des délais et conditions de conception puis de mise en œuvre des CUCS** en 2007, qui n'avaient pas permis de faire un véritable travail de concertation ou de « remise à plat » des contrats de ville.
- Ils notaient également **un désengagement de l'Etat**, notamment lié à la désorganisation des services. De plus, la « **discontinuité** » ou le **manque de cohérence des directives et des dispositifs du côté de l'Etat** était jugée très négativement.

3- LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

- Pour la plupart des professionnels, une **géographie prioritaire définie et précise restait un outil indispensable** pour avoir une **base commune de travail** partenarial, **concentrer les moyens** sur les zones les plus en difficulté et permettre une **observation fine** des situations et des évolutions
- En revanche, ils notaient la confusion liée à la **multiplicité des géographies prioritaires** (liée pour chacune d'elle à une logique politique et d'intervention différente), la nécessité de mises à jour et le problème des « effets seuil ».
- De plus, la pertinence du zonage était 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.

4- 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 tournaient 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 un 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**.

SYNTHESE DES REPONSES A L'ENQUETE-FLASH DE 2010

Le formulaire de l'enquête 2010 est disponible sur notre site :
<http://www.irdsu.net/ENQUETE-FLASH-2010-L-evolution-des>

1- L'EVOLUTION DES QUARTIERS DEPUIS 3 ANS (2008/2010)

- La radicalisation des difficultés socio-économiques

L'ensemble des réponses fait ressortir **une aggravation des difficultés socio-économiques** des habitants des quartiers prioritaires. Et l'indicateur qui est repris quasi systématiquement est celui du **chômage**, et notamment des jeunes.

Les indicateurs qui viennent ensuite sont principalement l'augmentation du nombre de familles monoparentales et de personnes isolées.

Viennent ensuite les indicateurs liés à la situation scolaire ou à la santé.

- La dégradation du climat social

De plus, la plupart des réponses notent une **évolution négative du « climat social »** dans les quartiers, qui se traduit par **une augmentation des tensions, de l'agressivité dans les services publics, des problèmes de voisinage ou des dégradations.**

Cette évolution se traduit également par **une augmentation du « repli sur soi », de la « souffrance » et de la « désespérance »** parmi les publics les plus en difficulté.

En revanche, et comme en 2009, **peu de professionnels notent les « violences urbaines » (3) ou la « délinquance des plus jeunes » (1)** parmi les indicateurs de dégradation.

Enfin, quelques professionnels mettent dans les indicateurs de situation **la fragilisation du tissu associatif** du quartier (5).

- Les « communautés » : danger ou atout ?

Et en lien avec cette question du « climat social », **revient quelques fois celle des « communautés » (6)**, qui sont vues le plus souvent sous l'angle du « communautarisme », « du repli communautaire » ou des « tensions entre communautés ».

Seuls quelques professionnels (2) les évoquent plutôt en termes d'atouts pour le lien social ou de « solidarité ».

- Des quartiers qui « décrochent » ?

Pour ce qui concerne la comparaison entre l'évolution du quartier et du bassin de vie, **les descriptions sont partagées à égalité entre 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).

Et dans ce dernier modèle, les professionnels notent la « dispersion de la pauvreté » ou la concentration de difficultés « hors-ZUS ».

- Des réussites liées principalement aux interventions structurelles

Enfin, une dizaine de professionnels évoque **des améliorations de la situation du ou des quartiers** sur lesquels ils travaillent, en évoquant des progrès en matière de « baisse de la délinquance », « de développement de la vie associative », « d'expression des habitants », de « publics plus actifs », « d'apaisement » ou de « tranquillité ».

Mais surtout, **ces améliorations semblent liées principalement à des modifications structurelles du quartier, liées à la Rénovation Urbaine (9)**, à l'arrivée d'une nouvelle population (1) ou au désenclavement (1).

2- LES OUTILS D'OBSERVATION LOCALE

- Des réponses hétérogènes

Pour ces constats, **un tiers des professionnels déclare ne s'appuyer sur « aucune démarche d'observation formalisée »**. Quelques uns notent d'ailleurs n'avoir aucunes données chiffrées actualisées.

Et à l'inverse, **un quart des professionnels déclare s'appuyer sur des outils très formalisés** : « diagnostic mis à jour », études spécifiques, Analyse des besoins sociaux ou observatoires dédiés.

- Beaucoup « d'observation en continu »

La majorité des professionnels, même s'ils ont des outils très formalisés, **s'appuie sur des outils de suivi et d'observation en continu** qui reposent sur des échanges permanents avec les acteurs locaux, des groupes de travail thématiques ou des tableaux de bord.

3- LES MOYENS FINANCIERS DEPUIS 3 ANS (2008-2009-2010)

- Du côté de l'Etat : maintien global des crédits spécifiques mais une dégradation du « droit commun »

Pour ce qui est des financements de l'Etat dans le cadre des CUCS, **un peu plus de la moitié des professionnels estiment qu'il y a eu un maintien global** des crédits spécifiques (ACSé) parfois en prenant en compte les crédits des Programmes de Réussite Educative.

L'autre moitié note **une diminution depuis 2008**, souvent accentuée en 2010.

Quelques-uns (3) notent une légère augmentation, liée à un « rattrapage » d'une situation de déséquilibre au niveau local.

Quelques-uns dénoncent par ailleurs **le recul sur certains financements** (Contrats Locaux d'Accompagnement Scolaire, Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents,...) ou **le décalage entre les besoins locaux et les logiques nationales** (Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance focalisé sur la vidéosurveillance, appels à projet de la « Dynamique Espoir Banlieue »,...).

Mais surtout, beaucoup de professionnels notent une dégradation en termes de services publics et de moyens « de droit commun » mobilisés dans les quartiers : Education Nationale, santé, police, justice, emplois aidés et insertion,...

- Et un problème de lisibilité et de gestion au niveau local

De plus, beaucoup de professionnels notent **la dégradation des relations de leur collectivité avec l'Etat au niveau local** : logique exclusivement comptable, problèmes d'organisation liés à la mise en œuvre de la Révision Générale des Politiques Publiques, manque de transparence, de lisibilité et de concertation, confusions liées à l'arrivée des délégués du Préfet,...

- Du côté des communes et intercommunalités : un maintien des moyens, parfois une compensation

Selon les professionnels, **plus de la moitié des communes ou intercommunalités ont maintenu leurs financements et un tiers les a augmenté.**

Seules 3 communes auraient baissé leurs financements depuis 2008.

- Du côté des départements et des régions : l'observation ou le recul

Enfin, concernant les Conseils Généraux et Régionaux, si les situations sont bien sûr hétérogènes, on note une posture globale, **au mieux de maintien, mais surtout d'attente ou de repli déjà engagé.**

4- LES PERSPECTIVES FINANCIERES A PARTIR DE 2011

- La baisse des crédits Etat annoncée dans le cadre de la réduction des déficits publics

Le message de prolongation du CUCS et de baisse des crédits pour 2011 est passé via les préfectures dans les 2/3 des sites, généralement avec le chiffre de « -12% », parfois de « -10 à -15% », voire « - 25 % ».

Les autres n'avaient pas eu de message officiel de leur Préfet début novembre.

- La dénonciation d'une logique administrative et comptable

Et au-delà des chiffres, la plupart des professionnels dénoncent **des échanges avec l'Etat local qui se réduisent de plus en plus à un « dialogue de gestion »** qui exclut toute réflexion approfondie sur la pertinence des actions ou sur le projet de territoire de manière stratégique.

Depuis deux ans, certains notent par exemple des comités techniques et des comités de pilotage plus rares et consacrés exclusivement à ces questions de gestion des crédits.

- Les collectivités inégales face aux restrictions

Concernant les crédits communaux et intercommunaux, l'enquête fait ressortir **une différence nette entre les collectivités de plus ou de moins de 100 000 habitants.**

Dans les plus grandes agglomérations, les collectivités locales semblent rester sur une posture de **maintien, voire de compensation** des reculs de l'Etat sur le service public et sur les financements de droit commun ou spécifiques.

En revanche, **dans les collectivités de moins de 100 000 habitants, presque la moitié des communes/intercommunalités ont d'ores et déjà annoncé une restriction des budgets**, justifiée par les difficultés financières des collectivités.

Enfin, **dans les 3 communes de moins de 10 000 habitants**, où un recul avait déjà été noté, on observe **une situation de « désarroi » et de forte incertitude**, y compris sur les crédits communaux.

- Les départements et régions en retrait

Et là encore avec des postures assez hétérogènes, les conseil généraux et régionaux sont globalement **à moitié en posture d'attente/statu quo et à moitié en posture de retrait**.

De plus, la posture de retrait des Conseils Généraux (pour le droit commun et les crédits spécifiques) est annoncée comme de plus en plus forte à partir de 2011.

5- LA PREPARATION DE « L'APRES PNRU » (Programme National de Rénovation Urbaine)

- Une majorité des sites concernés ne s'y est pas attaquée

Près des 3/4 des sites concernés n'ont pas encore lancé de réflexion sur « l'après-PNRU ». La plupart parce qu'ils sont mobilisés en priorité sur le déroulement et le suivi de la convention actuelle.

Quelques sites mettent en avant **la Gestion Urbaine de Proximité**, non seulement comme mode de coordination entre CUCS et PRU, mais aussi **comme un moyen de poursuivre le travail mené**.

Les sites qui travaillent à une suite sont sur des « opérations complémentaires » (3), les centres anciens dégradés (1) ou sur des programmes structurés (5) : 2^{ème} programme, « Programme de référence », « Convention de sortie » ou « Plan à 15 ans ».

6- LES DIFFICULTES A LANCER LA REFLEXION PROSPECTIVE

1/3 des sites déclare qu'il n'y a pas de réflexion lancée sur l'avenir du projet pour le ou les quartiers (dont 1 seul parmi les collectivités de plus de 100 000 habitants).

- Le manque de moyens

Dans les raisons évoquées, 1/3 des professionnels évoquent celle du **manque de moyens humains** pour mener une véritable évaluation et du manque d'outils d'observation. D'autant plus dans un contexte de difficultés à maintenir le projet tel qu'il existe dans les plus petites collectivités.

De plus, certains notent la complexité de toute démarche prospective et le manque d'appui sur le sujet.

- Les incertitudes et le besoin de cadrage

Mais la raison la plus souvent évoquée est celle du **manque de cadrage de la part de l'Etat** pour l'avenir du CUCS et la réforme de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville.

Face aux « incertitudes », **la moitié de ces sites sont en posture d'attente vis-à-vis de l'Etat**.

- La difficulté des acteurs locaux à se projeter

Par ailleurs, ces professionnels notent quasiment avec la même fréquence **la difficulté des élus, mais aussi des partenaires institutionnels et locaux, à se projeter dans un « avenir du projet »** : « manque de volonté des élus », « désarroi des élus », « logique d'économie ou de survie plutôt que de développement », « incompréhension des enjeux », ...

7- LA REFLEXION SUR L'AVENIR DES PROJETS DE TERRITOIRE

Selon les professionnels **une réflexion est donc lancée dans 2/3 des sites.**

- Une réflexion portée principalement par les instances de pilotage existantes

Néanmoins, cette réflexion relève la plupart du temps **des instances habituelles de pilotage** du contrat (Comités de pilotage ou groupes de travail thématiques) et **très souvent dans une perspective avant tout technique** : « mise à jour du diagnostic », « évaluation », « Comité techniques », « notes de proposition », etc.

- Quelques démarches nouvelles pour mettre en débat et redéfinir le projet de territoire

Une dizaine de sites a lancé une réflexion spécifique sur l'avenir du projet pour les quartiers ou la ville, au-delà du cadre ou des modalités que pourraient proposer l'Etat, avec parfois la formalisation d'un projet stratégique pour le territoire.

Certaines de ces démarches reposent sur une concertation large, avec les acteurs locaux (« Assises », « Ateliers de la politique de la ville »,...) ou dans le cadre d'une démarche de développement durable incluant les enjeux de cohésion sociale.

8- LES ANALYSES ET PROPOSITIONS DES PROFESSIONNELS

Le formulaire d'enquête laissait la possibilité aux professionnels de donner leur point de vue et leurs propositions « sur l'avenir de la politique de la ville et des projets de territoire ».

- Des inquiétudes fortes et la crainte de « recentrages » brusques

Beaucoup de professionnels réaffirment l'importance du **décalage entre les enjeux (renforcés par la dégradation de la situation) et les moyens consacrés aux quartiers par les pouvoirs publics, que ce soit des moyens spécifiques ou la mobilisation du droit commun.**

Ils craignent également **que les réformes initiées par l'Etat ne se fassent de manière brusque et sans concertation**, notamment sur la géographie prioritaire et d'éventuelles « sorties de la politique de la ville »

- La nécessité d'un message politique national

Concernant les réformes à venir, les professionnels insistent sur la nécessité d'avoir **rapidement la définition par l'Etat d'une politique globale, claire et ambitieuse pour les quartiers (voire sur la Ville en général), afin de donner un cadre et une impulsion forte pour relancer les projets de territoire.** Et cela sans attendre les échéances électorales (nationales en 2012 et locales en 2014) qui risqueraient de maintenir ces politiques et les quartiers dans une période de « transition » néfaste pour trois au quatre ans de plus.

- Et d'un projet de territoire construit localement

C'est dans ce cadre que les professionnels rappellent que **les projets de territoire doivent être construits et pilotés localement**, en s'appuyant sur les évaluations, les diagnostics/observatoires et les objectifs définis par les acteurs locaux.

Beaucoup de professionnels insistent également sur l'importance de **l'articulation entre les logiques « de quartier »** (observation fine, suivi et actions en proximité) **et de territoire au niveau de l'agglomération** (orientations stratégiques, enjeux transversaux, solidarités entre collectivités,...).

- La nécessité de refonder le rapport entre services/moyens de droit commun et moyens spécifiques

Par ailleurs, ils insistent sur l'enjeu de **remobiliser fortement le droit commun dans les quartiers**. Ce qui doit passer par **la réaffirmation du caractère partenarial et interministériel de la Politique de la Ville**. Mais aussi par la réaffirmation du **rôle politique fort du Comité Interministériel des Villes au niveau de l'Etat et du Conseil National des Villes au niveau partenarial**.

En parallèle, ils invitent à **retrouver le rôle essentiel de « levier de développement » des crédits spécifiques**, qui ont trop souvent fini par servir à compenser les défaillances du droit commun ou constituer un « droit commun bis » avec des actions reconduites dans les quartiers depuis de nombreuses années.

De plus, deux enjeux spécifiques ressortent des contributions de l'enquête.

- L'enjeu des villes moyennes et des petites villes

Des inquiétudes particulières ressortent des témoignages des professionnels autour de deux typologies de sites :

- **Les villes de taille moyenne** (de 40 000 à 100 000 habitants), ayant un rôle de centralité dans leur aire territoriale, voire leur département.

Elles sont engagées en politique de la ville depuis plusieurs années, mais avec une pauvreté de plus en plus diffuse, qui n'est pas forcément concentrée uniquement sur les quartiers en CUCS ou en ZUS.

Elles craignent aujourd'hui d'être les grandes perdantes du projet de réforme de la géographie prioritaire, qui met en avant la nécessité de « recentrer » la politique de la ville, sans prendre en compte leurs besoins de soutien financier mais aussi d'accompagnement ou d'impulsion de projets de développement et de solidarité nationale.

- **Les petites villes** (de moins de 20 000 habitants) qui comptent une part importante de leur population dans les ZUS et les quartiers CUCS (de 50 à 90 %) et se trouvent souvent dans un bassin de vie ou une région globalement pauvres (bassins industriels ou banlieue parisienne).

Elles souffrent depuis de nombreuses années d'un déficit en ingénierie, en actions ou en outils et d'une absence totale de marges de manœuvre financières, y compris à moyen terme.

Les restrictions ou les « recentrages » annoncés ne pourraient qu'aggraver encore leur « décrochage » et leur incapacité à enrayer la dégradation de leurs quartiers.

- L'enjeu du développement de la démocratie participative, de la vie associative et du « pouvoir d'agir des habitants »

Enfin, beaucoup de professionnels mettent en avant la nécessité d'enrayer la dégradation du lien social, de la citoyenneté et du « vivre ensemble » dans les quartiers prioritaires :

- d'abord **en redynamisant le tissu associatif** qui a été le premier à souffrir des restrictions financières et des incohérences des dernières années (« stop and go » des dispositifs, par exemple), **pour lui redonner son rôle de cohésion sociale, d'innovation, d'interpellation des décideurs et de représentation des habitants.**

- par ailleurs, de nombreux professionnels appellent à **changer de mode d'intervention auprès des collectifs d'habitants pour se donner les moyens d'accompagner le développement du « pouvoir d'agir des habitants » et de la démocratie participative.**

ANNEXE : Le questionnaire de l'enquête-flash 2010

Bonjour,

Le Conseil d'Administration de l'IRDSU doit rencontrer prochainement Hervé Masurel, Secrétaire général du Comité Interministériel des Villes. L'ACSé et l'ANRU seront associées à cette rencontre.

Nous souhaitons alimenter les points de vue que nous défendrons par vos témoignages, autour de :

- ▶ **l'évolution sociale des quartiers de la politique de la ville depuis la crise de 2008 ;**
- ▶ **l'évolution des financements consacrés aux CUCS par l'État et les collectivités locales depuis 2008 ;**
- ▶ **les réflexions menées localement pour préparer les projets de territoire à mettre en œuvre dans les années à venir, quelles que soient les réformes de la politique de la ville de l'État.**

Une synthèse de cette enquête sera transmise aux ministres, au Conseil National des Villes, aux associations d'élus, à la presse et mise en ligne en novembre pour servir à tous.

Qui peut répondre ?

Les équipes projet généralistes et/ou thématiques (PRU et habitat, projet éducatif, éco/insertion/emploi, santé, lutte contre les discriminations...), *éventuellement de manière anonyme.*

> 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 ? :
- Ces constats s'appuient-ils sur une démarche locale d'observation formalisée ? :
- Si oui, laquelle ? :

> L'évolution des financements consacrés au CUCS depuis 2008

- Comment ont évolué les crédits de l'Etat sur cette période ? :
- Et les crédits des collectivités locales ? :
- Quelles perspectives (Etat et Collectivités) vous ont été données pour 2011 ? :

> La réflexion sur la préparation des futurs projets de territoire pour les quartiers

- Une démarche locale de réflexion a-t-elle été lancée ? :
- Si oui, sous quelle forme et dans quelles directions ? :
- Si non, qu'est-ce qui d'après vous l'empêche ? :
- Et si vous êtes concerné par un PRU, une réflexion sur "l'après PNRU" a-t-elle été lancée ? Et si oui, comment ? :

> Analyses et propositions

- Quelle analyse faites-vous de l'avenir de la politique de la ville et des projets de territoire ? :