

IRDSU/journée nationale du 23 mars 2012 à Metz

Questions prospectives sur le DSU et l'avenir des métiers du DSU

Note de travail

Le bureau a demandé cette première note pour le CA du 3 février à LYON.

L'objectif est d'ouvrir la réflexion prospective des administrateurs en amont de l'AG de Metz et de la journée nationale du 23 mars, qui sera centrée sur l'avenir des métiers et de l'ingénierie.

Quelles questions prospectives le CA a-t-il envie de proposer à la réflexion les 22 et 23 mars prochains

Quel est le devenir de la politique de la ville et du DSU ?

Quelles évolutions peut-on imaginer pour les métiers, les compétences, l'ingénierie ?

Quelle est l'évolution souhaitée du projet associatif de l'IRDSU ?

C'est dire combien l'exercice est délicat et combien il demandera de la part des administrateurs, du bureau et de l'équipe permanente de la méthode, du travail collectif et des choix stratégiques renouvelés (valeurs, raison d'être et axes stratégiques) assortis d'un plan d'action (voir note « une démarche prospective stratégique pour l'IRDSU » -Philippe Carbasse et Marc Valette – septembre 2011).

Depuis sa fondation au début des années 1980, la politique de la ville est en tension continue entre deux mouvements contradictoires de notre histoire politique et institutionnelle entre émergence du projet de territoire et politique publique descendante.

- **Années 1980 : le laboratoire.**

La notion de territoire s'impose à la lumière des premières crises sociales et urbaines que l'action publique n'avait pas anticipées en même temps que le premier acte de décentralisation était mis en place par la gauche (1982), installant sur le devant de la scène les élus locaux mais aussi les habitants et les services publics (Dubedout)...

Ce mouvement se référant explicitement au développement local est d'inspiration « girondine », il fait le pari que les acteurs locaux, avec le soutien de l'état, sont les mieux à même de rendre l'action publique plus adaptée à la diversité des situations. L'expérimentation du « développement social des quartiers » y trouve clairement sa source et la philosophie « bottom-up » marque toujours la pratique des professionnels.

- **Années 1990 : Le partenariat Villes-Etat.**

La généralisation du Développement Social Urbain est impulsée par le gouvernement Rocard qui a voulu appliquer sur tous les territoires un même cadre de référence autour des 4 principes innovants du DSU : territoire, partenariat, contrat et participation. Ce mouvement d'inspiration plutôt « jacobine » réussissait à inscrire la question des territoires en difficulté à l'agenda public. Il impulse une pratique nouvelle de partenariat entre l'Etat et les collectivités en accompagnant la montée en compétence du local pour conduire un projet. Mais le parti pris d'une politique trop exclusivement publique, accompagné d'une faiblesse des moyens ne réussit pas à répondre à la gravité des enjeux.

- **Années 2000 : Les programmes contre le projet ?**

Les lois Borloo (2003-2012) et ses programmes renforcent le processus descendant et normatif en conditionnant l'attribution de ressources au respect de critères définis « en haut ». Leur impact positif reconnu a surtout été servi par des moyens considérables (à

un niveau jamais atteint auparavant) pour la rénovation urbaine, mais pas à la hauteur des enjeux sur les questions sociales, économiques et environnementales.

La logique de programme s'est souvent faite au détriment du projet: la plus value de la requalification physique des quartiers n'a pas toujours servi de levier en termes de développement social pour les habitants, les bénéfices individuels de la réussite éducative peinent à transformer durablement les pratiques éducatives sur le territoire, etc....

Parallèlement à la spécialisation des programmes, la logique continue de baisse des moyens et de bureaucratisation des procédures, imprimées par le « nouveau management public » (RGPP, LOLF, agences) réduisent les marges de manœuvre des équipes de projet en les positionnant dans un rôle prioritaire de gestion au détriment de postures d'intermédiation qui permettent de requalifier les démarches de projet.

Questions pour l'avenir:

- **Les ressources affectées à la politique de la ville :**
l'engagement important au profit de la RU (40 milliards sur 7 ans) pourra difficilement être maintenu à ce niveau, et le déséquilibre entre l'urbain et les autres dimensions difficilement tenable.
La tendance est globalement à la baisse des ressources publiques, et la politique de la ville n'apparaît pas comme une priorité nationale dans le débat des présidentielles. Dans ce contexte, le « lobby urbain », encore faiblement organisé, réussira-t-il à sauvegarder un engagement national fort ?
Le modèle d'une politique de la ville nationale « en surplomb », prescrivant ce qui est bon pour les territoires, mais sans le levier des moyens n'est-il pas en fin de cycle ?
Ne faut-t'il pas rebattre les cartes en laissant plus d'autonomie aux territoires ?
Inventer un modèle qui conjugue mieux la montée en responsabilité et en compétence des collectivités avec le souci pour l'état d'une allocation plus solidaire des ressources au profit de celles qui rencontrent les plus grandes difficultés et ont le moins de moyens propres ? Et comment trouver les moyens d'une action pérenne ?
- **La géographie prioritaire :**
Sa mise à jour a été repoussée à 2014 alors que tous les acteurs s'accordent à la juger obsolète ; des problèmes lourds sont identifiés depuis de nombreuses années sur de nouveaux territoires : copropriétés dégradées, quartiers anciens à la dérive, habitat insalubre (DOM TOM et métropole), territoires périurbains fragilisés...
Cette réalité ne plaide-t'elle pas, là encore, pour une plus grande responsabilité des collectivités locales dans la qualification des diagnostics de leurs territoires et dans la définition de projets adaptés à leurs enjeux ? Cela suppose que la transformation nécessairement longue des quartiers populaires ne soit plus inscrite dans des programmes exceptionnels à durée déterminée mais dans une démarche continue qui donne un cadre pérenne de plusieurs dizaines d'années.
- **La place des habitants.**
Alors que la thématique de la participation s'est globalement développée dans l'action publique locale au cours des 15 dernières années, elle disparaît paradoxalement des ambitions portées par la politique de la ville. C'est très net depuis la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine, où il faut constater un décalage fréquent entre la place, souvent limitée, accordée à la concertation dans la conduite des projets et les objectifs officiellement affichés, notamment par l'ANRU, ou par les recommandations du CES de l'ANRU.
Les objectifs sont ainsi passés d'une ambition de mobilisation des habitants, de transformation sociale, de coproduction du fonctionnement de la ville, à des objectifs

de communication et de consultation par rapport aux politiques publiques mises en œuvre.

Le CNV, dans un récent avis, fait des propositions pour accompagner résolument un nouveau cycle de la démocratie locale: http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/dlph-avis_19_01_12-v3.pdf

Mais la question du renouvellement nécessaire des modes de relation avec les habitants ne peut éluder la question essentielle des processus discriminatoires vécus par les habitants des quartiers. Elle reste trop souvent l'impensé de l'action publique et ne constitue pas encore une priorité nationale. Mais depuis 2008, un certain nombre de collectivités ont fait le choix de prendre cette question à bras le corps.

L'enjeu d'avenir est ainsi double :

-Comment mettre les aspirations individuelles et collectives des habitants au cœur des stratégies de telle façon que les projets construisent, avec eux, de réelles opportunités de promotion ?

-Comment, dans le même temps, faire en sorte que le principe de l'égalité de traitement transforme en profondeur les pratiques publiques sur les territoires ?

Questions sur l'ingénierie et les métiers :

Depuis 30 ans, le DSU a généré un important vivier d'acteurs (élus, associatifs, professionnels...) et d'organisations qui s'est considérablement qualifié « chemin faisant » pour faire face à des interventions de plus en plus complexes. Ces processus de qualification permanents « enrichissent » à la fois les individus, les organisations et les territoires. L'enjeu collectif est de garder vivante la mémoire des expériences, d'en tirer les enseignements positifs et négatifs, de capitaliser et de redistribuer cette connaissance.

L'IRDSU a sa part de responsabilité pour contribuer à animer ce vivier au sein de la communauté professionnelle et pour réfléchir aux évolutions souhaitables de nos métiers et de l'ingénierie.

Face à qui est souvent perçu comme une « perte de sens » de l'action et à une réduction des marges de manœuvre au détriment de la logique de projet, **l'idée de retrouver du « Pouvoir d'agir » peut être opérante en termes de capacité de transformation et de développement des territoires:**

- **Comment les professionnels peuvent-ils développer leur propre « Pouvoir d'agir » ?**

- **Comment peuvent-ils utiliser leur Pouvoir d'agir pour renforcer celui des acteurs du territoire et des habitants avec lesquels ils travaillent?**

Se poser la question de la posture professionnelle

L'hypothèse proposée au débat est la suivante (Merci à Jean Paul Carrere pour ses précieux apports): même dans le contexte difficile d'aujourd'hui, les professionnels DSU peuvent faire le choix de ne pas être de simples instruments d'application des politiques et de se donner des marges d'initiative dans la façon de mettre en œuvre leur travail. Cet espace d'initiative réside en grande partie dans leur façon de concevoir et de mettre en œuvre leur posture professionnelle.

Est ainsi posée, de façon très, concrète, la question de la posture :

« L'enjeu aujourd'hui est de savoir si le concept...de développement social urbain, va se réduire au plan opérationnel à une technique sophistiquée de l'intervention

maniant avec dextérité projet, partenariat, réseau, diagnostic partagé, évaluation et au bout du compte rendant encore plus opaques les conditions de mise en œuvre de l'action publique ... ou bien si le questionnement qui est à l'origine du développement social urbain va déboucher sur un véritable changement de regards et de pratiques des institutions, des professionnels vis-à-vis de cette partie de la population que la société rejette à des marges (et que plus personne ne représente) » [JP Carrère 2008]

Une définition de la posture professionnelle:

Parler de posture c'est d'abord mobiliser le registre de l'éthique c'est-à-dire poser la question complexe du « comment vivre ensemble ? ».

Par posture professionnelle, il faut entendre la manière dont le professionnel se situe en tension à l'intérieur des quatre pôles constitutifs de son intervention :

- le cadre législatif des politiques et les déclarations ou conventions internationales
- l'institution employeur, ses missions, son mode de fonctionnement
- l'usager dans ses différentes dimensions (personnes, groupes, collectifs, communautés)
- les valeurs, la déontologie professionnelle et les méthodes d'intervention.

Ce qui est important est la question de la tension qui renvoie à une constante négociation : « Ces quatre éléments, en tension constante, correspondent au cadre professionnel..., à l'équilibre ou à la rupture qui se joue entre ces différentes forces, à la recherche permanente d'un choix parmi les possibilités engendrées par la situation. Ce qui est à retenir dans cette définition est le mot « tension » : Il s'agit bien de forces tantôt opposées tantôt convergentes parmi lesquelles le professionnel aura à prendre place et à effectuer des choix » [C de Robertis et coll.]

Pour une posture au service du changement :

Sur quels « ressorts » peut s'appuyer le professionnel dans l'exercice quotidien de ses missions pour mettre sa posture professionnelle au service du changement social ? Comment gérer la mise en tension de façon optimale pour un meilleur service au « citoyen en situation de difficulté » ?

La capitalisation transversale des travaux au sein du réseau permet de dégager une série de facteurs qui permettent de (re) penser les postures professionnelles et s'avèrent constituer des points d'appui solides pour contribuer au changement social.

Quatre facteurs pour repenser la posture professionnelle

- 1- LE SENTIMENT D'EFFICACITE PERSONNELLE
- 2- LES REPRESENTATIONS SOCIALES RECIPROQUES
- 3- LE RAPPORT AUX USAGERS (Développement du Pouvoir d'Agir)
- 4- LA GESTION DE L'INCERTITUDE (et de la complexité)

1- LE SENTIMENT D'EFFICACITÉ PERSONNELLE :

SORTIR de la RESIGNATION et REAFFIRMER le ROLE D'ACTEUR PROFESSIONNEL ENGAGE

Ce dont il s'agit ici, c'est de sortir de l'illusion qui consiste à attribuer un caractère de neutralité à l'intervention professionnelle. Les 30 années de pratiques des professionnels du

DSU et le parti pris constant de l'IRDSU depuis sa création, a toujours été de mettre en avant la notion de « professionnel engagé » qui place le professionnel dans une posture d'acteur, de créateur et d'invention de réponses nouvelles, en prenant le contre pied de celle « d'agent » qui exécute et met en œuvre des dispositifs, posture traditionnelle de l'action publique qui a été remise au goût du jour et renforcée sous l'emprise du « new public management ».

Pour les professionnels du DSU fédérés au sein de l'IRDSU, il s'agit de chercher en permanence à se méfier des certitudes technocratiques pour préférer l'inconfort plus créatif de solutions adaptées. On parle bien ici d'une posture d'engagement professionnel distancié et non d'un engagement militant qui relève d'un autre registre.

Ce parti pris est fondateur de l'identité de l'IRDSU, le professionnel engagé ne se considère pas comme un simple instrument de mise en œuvre des politiques publiques, il possède une capacité propre à sortir de la norme des dispositifs, à fabriquer de l'intelligence collective, à élaborer des stratégies d'action propres à chaque territoire.

Les politiques publiques de DSU ne sont pas uniquement produites par en haut... elles sont, d'une façon tout aussi déterminante, produites par les usages et pratiques locales et micro locales, pratiques qui contribuent à adapter et à renouveler les orientations de la politique de la ville. C'est bien à cette condition que les projets DSU trouvent une efficacité et une utilité sociale.

Sortir de la résignation, adopter une posture professionnelle engagée, sans être militante, est une fonction véritablement « politique » et collective qui reste d'autant plus d'actualité pour l'IRDSU que les orientations nationales sont faibles, voire inexistantes et que l'enjeu est bien de (re) construire des projets locaux efficaces et adaptés à la diversité de situation des territoires.

2- LES REPRÉSENTATIONS SOCIALES RÉCIPROQUES :

Le public des « citoyens en situation de difficulté » a considérablement changé ces vingt dernières années. Son nombre s'est largement accru (avec la massification des problématiques sociales) et, pour toute une partie importante s'est « ethnicisé » : parmi les familles des quartiers populaires aujourd'hui, celles qui sont issues de l'immigration et originaires des anciennes colonies françaises sont largement sur représentées.

Les intervenants sociaux et éducatifs en contact avec ces publics sont eux majoritairement « blancs » et issus de familles des classes moyennes intégrées. À cet égard ils sont porteurs des représentations propres à leur milieu d'origine. Ainsi un décalage grandissant se crée entre les représentations sociales réciproques des intervenants sociaux d'une part, des usagers d'autre part (qui légitimement ont les leurs).

Dans la pratique, ce décalage se voit renforcer et justifier :

- Par les stéréotypes qui, en se présentant comme des raccourcis cognitifs bloquent aussitôt la recherche d'autres causes
- Par les pratiques discriminatoires, la discrimination étant, pour une large part, indépendante des convictions conscientes et assumées de type raciste ou sexiste, elle peut résulter de « biais cognitifs », de mise en catégories susceptible de fausser le jugement des personnes les plus bienveillantes ou bien prendre origine dans le fonctionnement même des systèmes organisationnels, au premier rang desquels les services publics
- Par les caractérisations ethniques : l'ethnicisation comme grille de lecture (« c'est culturel ») enferme les individus dans une assignation communautaire, une identité imposée et unidimensionnelle qui nie la réalité de la construction d'identités multiples et multipolaires (famille, école, pairs, emploi, quartier, religion...)

Prenons donc acte du fait que nous sommes tous porteurs de représentations et que ceci ne relève pas du registre moral. Reconnaître cette évidence des représentations réciproques et en être conscients peut permettre de réfléchir sur les ambiguïtés, les paradoxes, les ambivalences des postures professionnelles et des pratiques qui s'effectuent en relation avec les usagers.

Alors peut s'opérer un renversement de perspective.

Cette analyse sur l'importance de la question des représentations sociales réciproques a été rendue possible par nos différents chantiers :

- Le chantier PLCD en posant la question des discriminations sur un registre professionnel, organisationnel et institutionnel, (en dehors de toute question morale) et en proposant des perspectives opérationnelles d'inversion des processus de discrimination sur le territoire.

- La plateforme « en associant leurs parents, tous les enfants peuvent réussir » en proposant une inversion du regard sur la pauvreté et en expérimentant par le moyen de « co-formations » et de séminaires inter-acteurs une déconstruction /reconstruction des représentations réciproques permettant de rendre opérationnels des projets de co-éducation entre familles et intervenants éducatifs.

3- LE RAPPORT AUX USAGERS-CITOYENS: (le Développement du Pouvoir d'Agir)

L'intervention professionnelle fonctionne structurellement sur la base d'une hypothèse : « l'hypothèse des carences » : si une personne éprouve des difficultés c'est parce qu'il lui manque quelque chose. Si on comble cette carence la personne est censée n'avoir plus de problème. Si elle reste « carencée », on a affaire à ce que l'on peut qualifier de « double victimisation » qui aboutit à reprocher aux personnes en difficulté de ne pas réussir à s'en sortir malgré l'aide qu'elles reçoivent.

C'est oublier que les problèmes sont autant liés au dysfonctionnement des organisations, aux logiques des institutions et à leur façon d'appréhender la réalité qu'aux situations vécues par les personnes.

Sortir de cette impasse demande aux professionnels de modifier leur posture vis-à-vis des usagers, de passer « d'une économie de l'offre à une économie de la demande ». En premier lieu il s'agit de permettre concrètement à chaque individu de retrouver sa dignité d'acteur, de restaurer sa légitimité de « sujet capable ».

Ceci passe par la reconnaissance pour chaque individu ou groupe social de sa capacité à mobiliser des ressources propres, à porter une parole juste sur les sujets qui les concernent au premier chef. Il s'agit également de s'appuyer sur la force des personnes, leur permettre d'acquérir certaines habiletés, modifier certaines habitudes, modifier certains blocages dans une démarche de « développement du pouvoir d'agir ».

Ceci passe également par la mise en œuvre de pratiques d'émancipation (terme employé par l'éducation populaire) ou de formation citoyenne susceptibles de favoriser une participation active choisie en évitant l'enfermement dans des formes normalisées. C'est souvent à ces conditions que la participation des habitants trouve un sens à leurs yeux et devient « constructive » d'une transformation sociale.

Cette rapide analyse est issue des premiers enseignements des travaux des plateformes « DSL » et « en associant leurs parents » qui donnent à voir comment construire de la capacité d'agir pour l'intervention professionnelle renouvelée.

4- LA GESTION DE L'INCERTITUDE (et l'intelligence collective)

L'intervention en DSU reste confrontée à la complexité des problématiques sociales et urbaines qui ne peuvent être réduites à une addition de questions sectorielles, complexité des

rapports institutionnels et des modes d'organisation, complexité des modes de mise en oeuvre (partenariats, coordinations...).

Dans ces conditions, l'action ne peut se réduire à un rôle d'application (comme le serait une conception militaire de l'organisation). Il s'agit plutôt d'envisager la possibilité de construire du projet, c'est-à-dire du commun et de la coopération.

Se dessine alors des démarches inter actionnistes et créatrices, de négociation (avec l'institution, avec les personnes) qui sortent nécessairement des logiques verticales et cloisonnées pour développer des logiques de système et d'élaboration d'intelligence collective.

Dans ce cadre et contrairement aux pratiques habituelles d'évitement, on considère les tensions comme productives et l'on privilégie la « confrontation bienveillante ». Mettre en tension ce n'est pas chercher la rupture mais faire son travail de façon complexe, c'est assumer l'indécision momentanée pour en faire une source de production professionnelle partagée.

Ceci passe par la voie difficile du compromis plutôt que celle du consensus (meilleure façon de contourner les problèmes en remettant leur résolution à plus tard). Il s'agit d'entrer dans une logique d'action qui accepte le conflit, qui organise la tension et lui donne du sens en ouvrant par exemple des espaces d'expression où peuvent se développer des significations nouvelles. Remplir une fonction d'intermédiation au lieu de se limiter à une fonction d'interface. C'est ainsi seulement que des perspectives de travail en commun peuvent s'ouvrir à partir de singularités.

Il s'agit de bien d'accepter la complexité et de rentrer dans la gestion de l'incertitude.

Les quatre éléments ne sont pas complètement nouveaux dans nos référentiels, mais ils présentent néanmoins un intérêt pour alimenter la réflexion et redonner des perspectives à nos interventions (en particulier pour les jeunes professionnels).

À quelles conditions peuvent-ils (re)donner à la fois de l'utilité sociale aux projets, de l'efficacité aux actions, du sens au partenariat, tout en apportant une certaine innovation ? et collectivement aider la communauté professionnelle à « résister » à l'air du temps ?

Ils peuvent servir de toile de fond à notre journée nationale en alimentant et illustrant nos travaux à partir des témoignages de collègues.

Pour des équipes projets pluridisciplinaires ou « intégrées » dédiées au projet de territoire

Ces propositions sont extraites de la contribution de l'IRDSU pour un PNRU 2 et donc centrée sur la RU, elles seraient à actualiser au prisme du projet de territoire global...

<http://www.irdsu.net/Pour-des-projets-de-renouvellement>

Pour éviter les cloisonnements aujourd'hui trop souvent constatés entre les différentes approches, une pluralité de compétences sur les différentes dimensions est nécessaire au sein de l'organisation projet. L'argument est simple : la multiplicité des problématiques, des acteurs, des ouvrages et des actions à mener rendent le projet particulièrement complexe à conduire. Cette complexité nécessite une coordination permanente au quotidien qui peut prendre différentes formes selon les contextes locaux :

- Organisation interne à une collectivité
- Organisation externe (Assistance à Maîtrise d'ouvrage)
- GIP dédié au projet...

Il est difficile de garantir qu'un modèle d'organisation favorise en soi la transversalité et le travail en équipe, mais les expériences montrent que l'externalisation des équipes est souvent moins favorable à la mise en oeuvre d'une approche globale. Sans vouloir modéliser, nous avons identifié quelques principes d'organisation qui favorisent la conduite plus intégrée du projet :

- La création d'une « équipe de projet » pluridisciplinaire.
- Réunir les **compétences les plus pointues** pour définir et mettre en oeuvre les différentes dimensions du projet, c'est une condition évidente qui apporte une première légitimité à l'équipe
- Sa légitimité politique sera d'autant plus forte que les **différents élus concernés travaillent** ensemble et en cohérence au service du projet en facilitant les coopérations entre leurs délégations respectives
- L'agencement de compétences est d'autant plus performant qu'il est **équilibré** entre les dimensions sociales, urbaines et économiques, qu'il est **effectivement dédié au projet de manière permanente**. La coordination et l'animation par la direction de projet ou le chef de projet relève avant tout d'une compétence de **généraliste**, « **agenceur de ressources** » qui crée les conditions d'une mobilisation collective plus « intelligente »
- La **localisation d'une partie de l'équipe projet sur le quartier** concerné par le projet permet des contacts quotidiens avec les habitants et acteurs concernés, facilite la circulation des informations et la veille permanente pour une régulation en continu du projet.
- Le positionnement de l'équipe projet dans une direction qui porte à la fois la « compétence » développement social et le renouvellement urbain au sein de la collectivité est parfois un plus pour réarticuler les dimensions sociales et urbaines. Le projet doit être le fédérateur en cas d'équipe projet interservices.
- **L'organisation de projet ne peut pas être figée**, elle doit pouvoir évoluer et s'adapter aux évolutions du projet en s'associant des compétences selon les nécessités. Elle doit pouvoir soutenir des démarches d'innovation et d'expérimentation préfigurant des solutions nouvelles plus adaptées (ex : définir un projet d'intervention en « dentelle » pour une copropriété ne bénéficiant ni d'un plan de sauvegarde, ni d'une OPAH, ou encore un projet de mobilisation du « droit commun » pour scolariser les enfants de deux ans sur un quartier ou c'est un enjeu).
- Une fonction d'« **Assistance à Maîtrise d'Ouvrage** » ou de supervision externe est intéressante à mettre en place pour développer une vigilance et une sensibilisation permettant d'améliorer par exemple la prise en compte du Développement Durable dans les projets d'espace public, d'habitat, d'équipements, de services urbains...mais aussi des projets sociaux (par exemple pour définir des critères de conditionnalité dans le cadre de programmes d'opérations ou de cahiers des charges de marchés d'investissement ou de services.)

Quatre fonctions nous paraissent importantes à développer :

- **La fonction de concertation et de développement du « pouvoir d'agir » des habitants**

La performance d'un PRU est conditionnée par sa capacité à identifier les aspirations des habitants concernés. Cela passe par une ingénierie adaptée qui permette d'analyser finement les stratégies résidentielles des ménages du territoire (enquêtes de terrain et travaux interdisciplinaires) et une fonction de développement social dans l'équipe projet qui identifie et fasse émerger et renforcer les ressources individuelles et collectives prêtes à s'investir dans le projet (groupes d'habitants, associations de locataires...). Cette fonction est à renforcer pour mieux réussir une nouvelle génération de PRU. La volonté politique des élus est essentielle pour y parvenir. Une autre piste de progrès, existants sur quelques sites, est de co-élaborer un cadre de référence (charte de participation ou charte du projet) qui précise les modalités d'une implication des habitants sur différents registres (information, consultation, soutien aux initiatives, co-production...). Ce cadre est à faire vivre régulièrement sous la forme de comités de suivi qui permettent la régulation continue et la qualification progressive des parties. Les instances d'évaluation peuvent s'inscrire dans ce cadre.

- **La fonction d'observation du territoire** est trop souvent absente de l'outillage des équipes alors qu'elle est stratégique pour à la fois disposer d'un socle commun d'indicateurs pour comprendre le territoire, qualifier le diagnostic et d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs spécifiques permettant d'alimenter la réflexion sur les stratégies de l'action publique. L'IRDSU participe dans ce sens à un groupe de travail animé par le SG CIV qui doit faire des propositions pour structurer l'observation locale et former les professionnels à la qualification du diagnostic de territoire.

- **La fonction d'évaluation des impacts des projets** n'est pas une exigence de l'ANRU. Nous proposons qu'elle devienne centrale dans le processus de projet pour construire et partager un jugement sur les différents registres de questionnement (pertinence, cohérence, efficacité, efficience). L'évaluation n'étant pas une sanction mais un exercice démocratique de mise en débat, les habitants et acteurs sociaux doivent être associés à la démarche. Nous signalons à titre d'exemple la démarche mise en place par la ville de Romans (Isère) qui vise à cerner les impacts et interroger les finalités sociales du projet : « comment le PRU peut donner de nouvelles perspectives aux habitants et au territoire ? quelle est la plus value du PRU sur le processus de cohésion sociale ? »
Le dispositif est mis en œuvre par un étudiant chercheur, intégré à l'équipe projet pendant 18 mois, et encadré par l'Université et le CIEDEL.

- **La fonction de pilotage du processus partenarial au niveau communal ou intercommunal.**
Les Plans Stratégiques Locaux (PSL) proposés par l'ANRU, pointent la nécessité de renforcer les partenariats, de développer une stratégie partagée de gestion des quartiers et de consolider le lien fort entre programmes d'investissement-gestion et de développement social - économique.

Le pilotage doit rester au plus près des territoires et des acteurs en charge de la gestion directe des quartiers. L'échelon communal ou intercommunal reste le plus pertinent compte tenu des compétences et du jeu partenarial local, notamment sur les champs de croisement entre projet urbain et projet social et sur les modalités de mise en oeuvre de la gestion urbaine de proximité.
Cela plaide pour la pérennité d'une ingénierie forte et structurée afin de maintenir sur le long terme la dynamique d'acteurs, au-delà des programmes développés dans le PNRU 1. Les financements devront compenser les inégalités de capacité financière entre collectivités pauvres et les autres.

Pour un contrat de projet de territoire global pour le quartier et une refonte de la gouvernance

Les difficultés d'articulation des volets urbain/social/économique découlent inévitablement de l'organisation interne des collectivités, du poids des cultures professionnelles, mais aussi de l'organisation institutionnelle de l'Etat sur la Politique de la Ville qui a conduit à la création de deux agences distinctes (ACSé/ANRU). Les perspectives d'une coopération renforcée¹ doivent permettre d'inciter les collectivités à imaginer de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement :

- L'élaboration d'un « contrat de territoire global » pour le quartier s'intégrant dans un Projet de territoire et un contrat plus large au niveau communal ou intercommunal (dont les démarches Développement Durable type Agenda 21...).
- La bonne articulation des instances de pilotage CUCS-PRU
- Des revues de projet faisant une vraie place au projet social

¹ Signature d'un accord-cadre pour une coopération renforcée le 8 octobre 2010 entre l'ACSE et l'ANRU

Pour une meilleure capitalisation des expériences

Au-delà des difficultés rencontrées dans l'élaboration et la mise en œuvre, le PNRU constitue un immense vivier d'apprentissages, d'expérimentations, d'innovations, d'échecs et de réussites qui ont été menées sur les territoires. Il est important que ce corpus d'expériences soit analysé, capitalisé et diffusé pour nourrir les réflexions plus stratégiques pour l'avenir du renouvellement urbain.

Pour la structuration des réseaux de professionnels

À la demande de certains chefs de projet issus de la Politique de la Ville, du renouvellement urbain, ou du Développement Durable, l'IRDSU s'est investi depuis plusieurs années sur la thématique RU pour contribuer aux échanges d'expérience et à la qualification croisée des acteurs de terrain. Ce travail s'est fait à petite échelle sans reconnaissance institutionnelle et sans moyens dédiés.

Il est nécessaire de poursuivre la structuration du réseau professionnel – outil majeur de qualification mutuelle et permanente de pairs à pairs - en s'appuyant prioritairement à l'échelon régional sur les acteurs qui souhaitent mutualiser leurs ressources: les professionnels et les réseaux régionaux fédérés par l'IRDSU, les centres ressources volontaires, les associations régionales USH, les collectivités territoriales, les délégations régionales du CNFPT, les universités...et chercher les appuis à l'échelle nationale pour renforcer les actions de qualification et de formation: école de la rénovation urbaine, USH, CNFPT, associations d'élus, les agences, le Ministère de la Ville.

MV-30 janvier 2012