

Note de cadrage sur le projet de contribution du CGPC aux travaux du Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU

Ce document de travail a été élaboré à partir des échanges entre les représentants du CES et du CGPC, les réflexions internes au CGPC et la consultation des administrations concernées

1) Attentes exprimées par le CES de l'ANRU

Le CGPC a été sollicité par le CES de l'ANRU pour effectuer des missions complémentaires au premier travail d'évaluation des opérations de rénovation urbaine réalisé par le CES de l'ANRU (bilan d'étape du CES, février 2005), qui a déjà apporté un certain nombre d'éclairages et soulevé une série de questions sur la politique de rénovation urbaine. Plusieurs rencontres de travail ont eu lieu entre représentants du CES (Yazid Sabeg président du CES, Pierre. Pommelet, Bernard Reichen, Michel Cantal-Dupart...), le président de la 5^{ème} section et des représentants du CGPC.

Suite à ces échanges, une lettre du président du CES en date du 20 décembre 2005 adressée au vice-président du CGPC a précisé la contribution attendue, dans le cadre d'un partenariat entre les deux instances. Cette attente porte sur les deux points suivants que l'on peut ainsi résumer :

1. Appréciation de la capacité des maîtrises d'ouvrage et des ingénieries locales à piloter, concevoir et mettre en œuvre les projets soutenus par l'ANRU
2. Examen des capacités d'appui des DDE aux collectivités, maîtrises d'ouvrage locales et opérateurs, pour la conduite de ces projets.

Le CGPC est invité à conduire des *analyses sur un certain nombre de sites*, et à partir de celles-ci à proposer, là où le besoin existe, des pistes de progrès et à formuler des *recommandations*.

Sous réserve d'approfondir les questionnements et de préciser la méthodologie, le CGPC s'est prononcé favorablement sur le principe d'une telle mission, en accord

avec la DIV et la DGUHC, et la direction de l'ANRU, directement concernées par les questions abordées.

Les discussions internes ont permis un premier cadrage de ce travail d'expertise, qui mobilisera les compétences de certains de ses membres dans les domaines de l'urbanisme, du logement, la politique de la ville et la rénovation urbaine, et fera notamment référence aux travaux antérieurs conduits dans ce domaine par le CGPC (1). Ce travail s'appuiera sur la visite d'une dizaine de sites (Ile de France et province) où se développent des projets déjà retenus par l'ANRU, avec présentation de leur état d'avancement et entretiens avec un certain nombre de responsables (Etat et collectivités). Chaque site sera visité par une petite équipe composée de deux ou trois personnes.

Quelques précautions

Il convient toutefois d'être prudent sur la portée de ces travaux. Il faudra éviter de parler d'«évaluation» au sens scientifique et méthodologique habituellement donné à ce terme, qui suppose des investigations lourdes. Cela ne paraît pas possible pour des raisons de calendrier et d'opérationnalité rapide liées aux objectifs d'efficacité recherchés, de complexité des questions abordées, et de multiplicité des acteurs qu'il serait nécessaire d'associer à la commande. Un des moyens d'aller plus loin serait de s'appuyer dans un second temps sur des travaux sous-traités. Nous parlerons ici plutôt d'«expetises», incluant des volets «analyses», et «propositions» ou «recommandations»

2) Des préoccupations qui s'inscrivent dans un questionnement plus général sur la qualité des projets de rénovation urbaine, et sur la capacité de passer à l'acte.

Les débats en cours autour des projets soutenus par l'ANRU ont montré à la fois la grande complexité des enjeux et du partenariat entre les acteurs, et pour beaucoup d'entre eux l'insuffisance fréquente, au stade actuel, du travail amont de conception. Certaines orientations des projets demeurent controversées, et on note en même temps la difficulté de passer à l'acte. Remarquons au passage que les projets les plus avancés, aussi bien dans la qualité de conception que dans la réalisation sont généralement ceux qui ont donné lieu à un très long travail de maturation, bien avant la création de l'ANRU.

Des inquiétudes se sont notamment manifestées :

- sur le niveau de *qualité* et d'*ambition* des projets soutenus par l'ANRU, ressenti comme insuffisant au moins pour une partie d'entre eux, compte tenu de leur état d'avancement, y compris sur des projets déjà conventionnés.
- sur la réalité des *dynamiques de projets et de partenariat* mobilisées localement, sous l'impulsion des collectivités
- sur la place faite à la *dimension humaine et sociale* dans les projets, et notamment sur le retard du «volet social» de la politique de la ville, décalage ressenti plus fortement du fait de la dynamique des projets lancés par l'ANRU.
- sur la *capacité de passer à l'acte*, au moins sur une première étape de réalisation sans forcément attendre que l'ensemble des projets opérationnels soit mis au point et que tous les débats soient tranchés.

Que faut-il entendre par « qualité » des projets ? Si ce qu'on appelle la « qualité » d'un projet est difficile à apprécier et dépend des diagnostics de chaque situation urbaine, on peut cependant penser que, compte tenu des objectifs des politiques publiques affichés nationalement et localement, un certain nombre d'ingrédients devront s'y retrouver :

C'est le désenclavement du territoire et son inscription dans la trame de la ville et dans les réseaux de mobilité, orientation stratégique souvent à poser en préalable dans les quartiers les plus difficiles

C'est l'ambition dans la recomposition urbaine du quartier et la qualité des espaces publics pour le rendre à la fois plus vivable, plus attractif et plus sûr, la capacité de dégager de nouvelles potentialités foncières attractives pour des promoteurs et investisseurs publics ou privés, la qualité résidentielle des espaces d'habitat, la qualité de la trame d'équipements. C'est la capacité du projet de répondre à des objectifs de diversité urbaine et de s'adresser à des populations nouvelles, et de répondre en même temps aux besoins et attentes à plus court terme des habitants en place, qui ne comprennent pas toujours le sens de transformations ambitieuses. C'est la mise en place d'un processus d'appropriation du projet par les habitants et l'ensemble des acteurs.

C'est aussi la flexibilité du projet, permettant des évolutions futures.

La question des démolitions.

La démolition n'est pas à une fin en soi, mais un moyen au service du projet, dont il faut justifier la finalité. C'est une question complexe et souvent controversée, car il faut prendre en compte des préoccupations contradictoires telles que :

- les objectifs de transformation du quartier pour le rendre plus attractif et donner sa chance à la mixité sociale et urbaine, qui peut nécessiter une recomposition ambitieuse des formes urbaines,
- la prise en compte de l'attachement manifesté par des habitants à ce qui a été le lieu de leur histoire de vie,
- la capacité de reloger convenablement les ménages, dans d'autres territoires qui ne soient pas des ghettos et dans des logements de qualité.

La recherche de solutions équilibrées implique une concertation active avec les habitants, et aussi de veiller au respect de la règle du « 1 pour 1 » de reconstitution de l'offre de logements sociaux dans l'agglomération qui a été fixée par l'ANRU. Pour faire sens et être comprises, les démolitions doivent certainement s'inscrire dans un projet urbain global prenant en compte ces diverses préoccupations, avec un phasage adapté. Il ne peut y avoir de réponse uniforme d'un site à l'autre.

La question de la concertation

L'appropriation par les habitants des projets de rénovation urbaine est aussi à considérer comme un des éléments clés de la qualité des projets. Le rapport du CES de l'ANRU, ainsi que les débats au conseil d'administration ont montré que dans un certain nombre de cas des processus de concertation étaient insuffisants ou en retard, et qu'il pouvait même y avoir une sous-information des habitants sur les projets. La question est complexe et recèle souvent beaucoup de contradictions. Il est notamment attendu des projets urbains qu'ils répondent à la fois à une vision

ambitieuse de transformation du quartier à long terme, et à des attentes à plus court terme qui répondent à des besoins concrets exprimés par les populations.

L'articulation entre « projet urbain » et « projet social », selon une formule raccourcie, fait également partie des questions stratégiques posées dans la démarche de projet. La rénovation urbaine n'est qu'une des composantes de la politique de la ville, et chacun sait que sa réussite dépend également de la dynamique d'autres politiques publiques, notamment dans le champ de l'emploi, du social, de l'insertion, de l'éducatif, de la santé, du développement économique, etc.. Ces dernières, de l'avis de la plupart des observateurs, sont souvent en retard, et mal articulées entre elles et avec les actions spatiales auxquelles se rattache principalement la rénovation urbaine. Pour ne prendre qu'un seul exemple, on peut évoquer la qualité des établissements d'enseignement et le problème de la ségrégation par l'école, question manifestement à cheval sur le champ de l'urbanisme et celui des projets éducatifs et souvent décisive pour redonner de l'attractivité au quartier. De telles approches transversales appellent un travail interministériel et multi-acteurs.

Elles appellent aussi à renforcer la coopération entre les acteurs du projet spatial (urbanistes, aménageurs etc..) et ceux du champ social (MOUS, agents de développement etc...)

La capacité de passer à l'acte

La capacité de démarrer une première phase opérationnelle donnant des signes forts d'une amélioration qualitative et de l'engagement d'un projet ambitieux est généralement attendue. Pour autant, elle ne doit pas être incompatible avec la poursuite de la concertation et de l'approfondissement du projet d'ensemble, et de la mise au point des opérations ultérieures qui en sont les composantes. Les freins à la mise en œuvre opérationnelle sont à analyser au cas par cas : difficultés de mettre en convergence tous les acteurs intervenants sur le projet, montages financiers et opérationnels complexes, capacité de disposer d'opérateurs compétents dans les différents domaines d'intervention (foncier, construction neuve, réhabilitation, copropriétés, relogements, espaces publics, équipements, commerces, activités économiques etc...). Le besoin d'un ensemblier (par exemple à profil aménageur) s'avère dans les cas les plus complexes indispensable.

Ce questionnement global sur la démarche de projet et la qualité de celle-ci, s'il n'est pas l'objet direct de la mission, ne peut cependant être ignoré. Cet éclairage du contexte est évidemment nécessaire à la compréhension des besoins en matière de conduite de projet et d'ingénierie.

3) Eléments de cadrage pour les deux thèmes proposés

Thème 1 : capacités de la maîtrise d'ouvrage urbaine et qualité de l'ingénierie de projet.

Nous parlerons de « maîtrise d'ouvrage urbaine » pour la distinguer des maîtrises d'ouvrages « opérationnelles » responsables de la réalisation des différents composantes du projet global. On peut faire l'hypothèse que la qualité de l'ensemble de la chaîne maîtrise d'ouvrage et ingénierie de projet est une condition nécessaire

(sans être forcément suffisante) à la qualité des projets et à la dynamique de la démarche d'ensemble..

A l'amont il y a bien entendu la dimension politique de la maîtrise d'ouvrage. C'est la **volonté politique** ou le **portage politique**, qui suppose le plus souvent à la fois du leadership, et une mise en convergence des partenaires.

Concernant l'ingénierie de projet, on peut schématiquement distinguer trois niveaux, de l'amont à l'aval :

- **l'ingénierie de maîtrise d'ouvrage urbaine** incarnée par une « équipe projet », et souvent attachée à une structure ad hoc (collectivités, comité de pilotage, GIP, établissement public dans certains cas) Son rôle est, sous l'autorité des élus, de piloter et de coordonner le projet d'ensemble dans ses diverses dimensions, d'impulser, mobiliser tous les acteurs et d'assumer la fonction d'ensemblier. Elle peut faire appel à des missions d'assistance (AMO)

- **l'ingénierie de conception, ou de maîtrise d'œuvre**, qui rassemble les professionnels travaillant sur la conception des projets. Cela recouvre l'ingénierie urbaine (équipe d'architectes-urbanistes travaillant sur le projet de rénovation urbaine...), mais aussi l'ingénierie sociale (projets MOUS, acteurs sociaux ou associatifs..) et l'ingénierie économique, appelées à dialoguer entre elles

- **l'ingénierie opérationnelle (ou de mise en œuvre opérationnelle)** qui fait appel à des compétences d'une autre nature, que l'on peut trouver pour ce qui concerne le domaine urbain par exemple dans des SEM, OPAC, ou services de collectivités...Le déficit d'opérateurs est une faiblesse qui a été identifiée dans de nombreux sites La formule des EPA locaux, inscrite dans la loi, pourrait-elle être expérimentée ?

Quelle que soit la solution retenue localement, il paraît important d'apprécier si chacun des éléments de la chaîne mobilise des compétences de niveau suffisant, et s'ils fonctionnent en bonne synergie sous l'impulsion de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Les causes des insuffisances d'ingénierie de projet devront être analysées (déficit de maîtrise d'ouvrage, d'AMO ou d'organisation du pilotage, insuffisances de financements, difficulté de trouver des concepteurs, manque de continuité dans les missions, manque d'opérateurs...).

Des recommandations seront énoncées à partir de ce diagnostic. On pourra notamment se référer à quelques travaux disponibles notamment au CGPC (1)

Thème 2 : le rôle des DDE

Ce rôle d'appui à la politique de rénovation urbaine sera examiné avec les DDE concernées par les sites visités : degré d'implication auprès des partenaires, compétences mobilisées, organisation interne des services.

On se référera au rapport du CGPC sur l'implication des DDE dans la politique de la ville (2), et sur la circulaire de 2004 des deux ministres (3), qui avait fixé les objectifs en la matière.

En matière de rénovation urbaine, il faut considérer que la mission première revient à la maîtrise d'ouvrage locale, le rôle de la DDE étant à la fois, sous l'autorité du préfet, de représenter l'Etat et de porter ses propres enjeux, de soutenir la dynamique impulsée au niveau national, et aussi d'aider la maîtrise d'ouvrage locale à disposer des compétences suffisantes et à coordonner les actions projetées avec l'autorité nécessaire mais aussi l'esprit de subsidiarité au profit de l'acteur le mieux placé pour chaque action.

L'appui apporté par la DDE passe souvent par son implication (plus ou moins importante) dans la conduite du projet. Celle-ci peut prendre la forme d'un co-pilotage ou d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, deux positions qu'il n'est pas toujours possible ni utile de distinguer dans la phase amont, mais qui sont à préciser dans les phases plus opérationnelles. Ce point à éclaircir.

La question des capacités d'expertise et des ressources des DDE pour apporter le maximum de valeur ajoutée est donc essentielle : elle est à mettre en relation avec l'organisation interne des services, l'existence ou non d'une masse critique de compétences, de passerelles entre services, les capacités de mutualisation des compétences à un niveau interdépartemental ou régional....

Par ailleurs l'aspect interministériel de cette organisation devra être examiné, l'Etat local devant être particulièrement attentif à l'articulation entre l'action urbaine et l'action dans le domaine social (emploi, éducation, problèmes d'intégration...) . avec une vision d'ensemble des problèmes d'exclusion.

La mise en place au niveau national d'un réseau d'appui de compétences auprès des services, déjà proposé dans plusieurs rapports, est sans doute à relancer, peut-être en s'appuyant sur l'exemple des architectes-conseils, déjà mobilisé, avec une perspective plus ambitieuse.

La mission s'efforcera, à partir de ces éléments de diagnostic, d'identifier des pistes de progrès

4) Propositions de mise en œuvre de la mission

L'expertise sera conduite en liaison avec les responsables du CES, et aussi avec la DIV, la DGUHC et la direction de l'ANRU, considérées également comme bénéficiaires.

- Pilotage : le président de la 5^{ème} section, avec Georges Crépey et Bernard Perret
- Equipe d'expertise principalement issue des 5^{ème} section, 2^{ème} section et des MIGT (missions d'inspection générale territoriales) :

Membres du CGPC pouvant être mobilisés à temps partiel pour la réalisation des missions sur le terrain : Paul Checcaglini , Bernard de Korsak, Isabelle Massin, Jacques Pernelle, Marc Prévot, André Chognot (MIGT Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne), José Roman (MIGT midi-Pyrénées),

Bernadette Vandewalle et Michel Dumont (MIGT Nord-Pas-de-Calais Picardie), Alain Wauters et Michelle Gallot (MIGT Rhône-Alpes Auvergne)

Coordination de l'équipe d'expertise : P Checcaglini, B de Korsak

- Choix d'une dizaine de sites en cours, avec un équilibre région parisienne/province.
- Constitution d'équipes comportant en principe 3 à 4 personnes à profils complémentaires, ce qui implique la visite d'au moins 3 sites par équipe.

Une *grille de questionnement* synthétique sera établie, s'appuyant sur les éléments développés ci-dessus

Les observations et propositions de pistes de progrès feront l'objet d'un travail collégial de mise de commun et de capitalisation, afin de pouvoir énoncer des *analyses et recommandations de portée générale*, tout en prenant en compte la diversité des situations

Délais proposés : mai 2006

(1) pour ce qui concerne le CGPC, on peut notamment citer les travaux suivants :

Pierre Quercy et Marc Prévot : *Conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville*. Rapport CGPC, avril 2003, pour le compte du ministre de la ville

Jean Frébault, dans le cadre des travaux du Club ville-aménagement : *La maîtrise d'ouvrage urbaine et les nouvelles pratiques de l'aménagement*. Novembre 2004

Georges Crépey. *Capacité des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales à mettre en œuvre le PNRU*. Octobre 2005, dans le cadre d'un travail en cours pour une grille de questionnement et d'analyse

(2) *Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain. Une grande ambition pour l'Équipement* CGPC collège AUH, à la demande de la DIV et de la DGUHC. Rapport de synthèse Georges Grépey juin 2003

(3) *Circulaire conjointe du Ministre de l'équipement et du Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine sur l'implication des services déconcentrés dans la politique de la ville*. 26 mars 2004