

Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine

Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE

Le comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), présidé par Yazid Sabeg, a sollicité le Conseil général des Ponts et Chaussées pour établir une expertise sur la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine.

Une mission sur dix sites bénéficiaires des crédits de l'ANRU a ainsi été conduite par une dizaine d'inspecteurs généraux. Leurs observations concernent la difficulté à élaborer et mettre en œuvre des projets de renouvellement urbain qui intègrent les volets sociaux, économiques, éducatifs et culturels de la politique de la ville.

Faute d'avoir toujours recueilli les attentes prioritaires des habitants, faute d'appréhender les solutions à apporter aux trois échelles du quartier, de la ville et de l'agglomération, faute de bien coupler les actions engagées sur les échelles de temps court et long à la fois, un certain nombre de démarches engagées ne laissent pas augurer d'une résolution durable et irréversible des dysfonctionnements qui ont été à l'origine du choix des sites d'intervention de l'ANRU.

Ainsi, le CGPC émet une série de recommandations, visant notamment à renforcer les capacités d'élaboration et de conduite des projets, pour que les aspects économiques et sociaux des PRU qui bénéficient des crédits de l'ANRU soient constitutifs d'une démarche de projet qui génère une transformation socioéconomique pérenne du quartier.



La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrancaise.fr

ISBN : 2-11-006402-1
DF : 5R002640
Imprimé en France
Prix : 8 €

9 782110 064028



Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU
CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine

Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE

DF

La documentation Française



**Capacités
des maîtrises
d'ouvrage
et ingénieries
locales,
rôle des DDE**

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© **La Documentation française, Paris, 2007**

ISBN : 2-11-006402-1

Le mot du président du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

Le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU a été installé par Jean-Louis Borloo, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 pour un Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

L'ANRU a permis une mobilisation de crédits sans précédent dans l'histoire de la politique de la ville : 9,8 milliards d'euros sur 8 ans à ce jour. Un grand nombre des quartiers les plus touchés par l'enclavement physique, la vétusté du bâti et le chômage bénéficient d'ores et déjà de ces financements d'exception.

Conscient de l'important engagement financier de l'État et de ses partenaires et de l'enjeu que représente la déségrégation urbaine et sociale des quartiers défavorisés, le CES a fait appel au Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) dont l'expertise pour l'évaluation de l'aménagement urbain et de politique de la ville est incontestée. Une mission regroupant 13 inspecteurs généraux et dirigée par Jean Frébault, président de la 5^e section du CGPC, a analysé la mise en œuvre du PNRU au travers de 10 sites représentatifs de l'action de l'agence.

Le diagnostic impartial qui ressort de cette mission est clair. Il pointe les difficultés que rencontrent les élus locaux pour élaborer et mettre en œuvre des projets de renouvellement urbain qui répondent globalement aux intentions du PNRU – c'est-à-dire aussi à ses objectifs socio-économiques. Il souligne singulièrement toute la difficulté que rencontrent les maires à se doter des compétences indispensables de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie ainsi que les faiblesses de l'organisation actuelle des services de l'État et notamment des DDE, pour faire face aux enjeux et à l'urgence du renouvellement urbain. Les élus peinent à trouver des appuis à l'extérieur et au sein de l'agence, en matière de conseil. Ils pâtissent de l'absence de financement et d'accompagnement économique et social indissociables du projet urbain.

Les conclusions du CGPC indiquent des pistes constructives qui devraient permettre à l'ANRU, dans un avenir proche, de faire émerger des projets urbains intégrés et de créer ainsi les conditions favorables au développement effectif des quartiers. Ces conclusions déclinent une série de recommandations pratiques – adressées à l'ANRU, à la DGUHC, à la DIV ainsi qu'aux acteurs locaux – pour que soient intégrés au PNRU les volets essentiels que

sont la participation des habitants, l'école, le développement économique et la mobilité.

Les inflexions de l'action de l'ANRU que suggère le CES sur la base de ce rapport, avec la crainte légitime que les projets de rénovation urbaine ne manquent à leur objectif de réintégration des quartiers en difficulté dans les agglomérations seront, je l'espère, prises en compte par l'ensemble des parties intéressées à la rénovation urbaine et à la politique de la ville.

Les situations d'extrême précarité, d'exclusion et d'inégalité qui règnent génération après génération – les exactions récentes nous le rappellent – sont devenues insupportables. Le PNRU doit être une grande ambition pour constituer le levier central des politiques urbaines intégrées dont doit enfin se doter notre pays. Il constitue une opportunité sans précédent pour conduire et réussir des politiques coordonnées sur les volets urbains et socio-économiques de la politique de la ville.

C'est dans un esprit de consensus et de pragmatisme que le CES livre le résultat de cette expertise aux responsables politiques, aux élus, aux acteurs – notamment associatifs – nationaux et locaux de la politique de la ville, ainsi qu'aux professionnels et universitaires, afin que les leviers d'action proposés soient débattus, expérimentés et mis en œuvre sans délai sur le terrain.



Yazid Sabeg

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 21 22
télécopie : 01 40 81 23 95
courriel : cgpc@equipement.gouv.fr

Ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

La Défense, le 31 août 2006

Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil général
des Ponts et Chaussées

à

Monsieur Yazid SABEG
Président du comité d'évaluation
et de suivi de l'ANRU

N° 004788-01 – Contribution du CGPC aux travaux d'évaluation du CES de l'ANRU.

Monsieur le président,

Vous aviez sollicité le concours du CGPC, par une lettre du 20 décembre 2005 afin de réaliser une expertise sur les conditions d'exécution du PNRU, ayant pour objet l'appréciation de la capacité des maîtrises d'ouvrage urbaines et ingénieries locales pour la conduite des projets, et le rôle d'appui des directions départementales de l'équipement en matière de rénovation urbaine. Je vous avais donné mon accord par lettre en date du 9 février 2006, à laquelle était jointe une note de cadrage exposant les orientations retenues pour conduire cette expertise.

Afin de répondre à votre demande, le conseil a mis en place une mission composée de treize inspecteurs généraux territoriaux et membres des deuxième, cinquième et sixième sections du Conseil. Cette mission a été pilotée par Jean Frébault, président de la cinquième section, et a conduit des enquêtes sur dix sites, dont la liste avait été arrêtée en accord avec le comité d'évaluation et de suivi et la direction générale de l'ANRU.

Vous trouverez, joint à ce courrier, le rapport établi en réponse à votre demande. Celui-ci comporte d'une part un rapport de synthèse établi par Bernard de Korsak, qui résulte de l'analyse, élaborée collectivement par les membres de la mission, des éléments recueillis lors des enquêtes menées sur place.

La mission a organisé ses constats en dix chapitres qui donnent lieu à vingt-sept recommandations.

Ces recommandations s'adressent à la fois à l'ANRU, aux administrations centrales – DIV et DGUHC notamment – et aux acteurs locaux. Sans les reprendre exhaustivement, je crois utile d'attirer l'attention sur quelques messages essentiels issus de l'expertise du CGPC, qui pourraient aider à structurer les éventuelles suites données à ce rapport.

1 – La notion de «projet» doit être clarifiée. Dans les pratiques locales comme dans les discours, des ambiguïtés demeurent souvent. Le vocable «projet» désigne parfois un simple catalogue d'actions sans vision stratégique, ou se réduit à l'expression d'une image finale d'aménagement spatial qu'il s'agirait simplement de mettre en œuvre. Dans ces quartiers habités, où les enjeux sont particulièrement lourds et complexes, les thématiques interdépendantes, et les partenaires multiples, il ressort de l'expérience accumulée :

– qu'il est plus pertinent de parler de «démarche de projet», impliquant un investissement lourd à l'amont et une gestion dans la durée, une évolutivité et une interaction permanente combinant tout au long du processus la réflexion stratégique, la conception et la mise en œuvre opérationnelle en séquences successives ;

– que les volets urbain, économique et social sont trop souvent dissociés du fait notamment de la segmentation entre institutions, maîtrise d'ouvrage ou opérateurs, tant au niveau central que local. La démarche de projet implique de véritables visions transversales, le dialogue des ingénieries urbaine et sociale et doit tendre vers la coproduction de tous les acteurs concernés. Les actions de l'ANRU, comme celles des différentes administrations centrales et locales doivent résolument contribuer à ces mises en synergie. De ce point de vue, les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale devraient être articulés, sur les quartiers ANRU, avec les conventions ANRU.

2 – La mission relève que dans beaucoup de sites observés, il y a un déficit réel d'ingénierie, à l'amont comme à l'aval, qui obère la pertinence et l'ambition qualitative des projets, et aussi leur capacité à être mis en œuvre.

L'élaboration de bonnes conventions, pouvant être mises en œuvre rapidement, passe nécessairement par un temps de préparation et de maturation important et des moyens d'étude et d'ingénierie suffisants. Cette maturation préalable a souvent fait défaut dans les projets les plus récemment initiés, elle apparaît comme une cause première des retards constatés. À l'inverse, pour les projets plus anciens notamment issus des GPV, l'importance du processus de maturation et de concertation préalable a souvent permis d'engager des démarches reconnues comme solides dans la durée.

La qualité de la démarche de projet passe par la mobilisation d'équipes de conception urbaine de haute compétence, ainsi que par des moyens suffisants affectés à l'ingénierie sociale, celle-ci étant parfois la plus déficiente, notamment pour accompagner l'implication des habitants dans les projets et les actions de relogement.

La mission s'est également inquiétée de l'insuffisance du maillon opérationnel notamment en région Île-de-France, du déficit d'opérateurs compétents couvrant la diversité des domaines d'action requis (foncier, offre diversifiée

de logements neufs, réhabilitation, activités économiques et commerciales, espaces publics, opérateurs sociaux...).

3 – En conséquence, la mission recommande la mise en place systématique de dispositifs de pilotage locaux appropriés, avec une maîtrise d’ouvrage forte gérant le projet dans la durée et mettant en convergence les partenaires, s’appuyant sur de solides ingénieries pouvant être pour une part externalisées. Dans les situations les plus fragiles, ces maîtres d’ouvrage doivent pouvoir bénéficier des appuis de l’ANRU et des DDE, en accompagnement, conseil, ou assistance : les actions déjà engagées en ce sens sont à amplifier.

4 – L’État local doit mieux organiser sa présence interministérielle auprès de la collectivité porteuse du projet. Il doit développer autour du préfet une organisation par projet.

L’implication des DDE, généralement au cœur du dispositif État, est souvent forte de l’avis des interlocuteurs rencontrés, quoique de niveau variable d’un département à l’autre. Toutefois, l’énergie mobilisée par les services est consacrée à l’excès aux questions administratives et financières et à la gestion de procédures lourdes, au détriment de la formulation des enjeux stratégiques de l’État, dans leur dimension interministérielle, et de l’accompagnement des collectivités et de l’ensemble des acteurs locaux. Un rééquilibrage des missions s’avère nécessaire dans beaucoup de cas, l’allègement des procédures évoqué plus loin devant le faciliter.

La mission recommande qu’un message de mobilisation des DDE-DRE sur la politique de la ville soit renouvelé avec force, conjointement par les ministres en charge de la Cohésion sociale et de l’Équipement. Elle insiste sur la nécessité que l’affichage de la politique de la ville dans les politiques prioritaires de l’État se traduise plus significativement dans les arbitrages de ressources humaines affectées aux services déconcentrés.

5 – L’attente d’un allègement des procédures financières et comptables et d’une simplification du cadre conventionnel est exprimée avec insistance par tous les interlocuteurs. Sont particulièrement soulignés les retards dans le versement des subventions de l’ANRU, ainsi que la lourdeur, la complexité et l’instabilité des procédures gérées par les services de l’État et des collectivités.

La mission recommande que le chantier récemment ouvert par l’ANRU sur ce point aboutisse rapidement à l’instauration de règles stables, souples et réalistes. Ce chantier, à conduire en concertation avec les partenaires locaux, devrait aussi explorer la possibilité d’une plus grande déconcentration de la gestion des crédits ANRU.



Claude MARTINAND

Sommaire

Le mot du président du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	3
Lettre d'envoi du Vice-président du CGPC	5
Résumé	11
Préambule	13
Mission d'expertise	17
Première partie	
Considérations générales éclairant les résultats de l'enquête CGPC	19
Deuxième partie	
Diagnostic et recommandations faites à l'ANRU, aux administrations centrales et aux acteurs locaux	27
Chapitre I – Les enjeux majeurs des projets ou des démarches engagées sont, dans la plupart des quartiers enquêtés, insuffisamment explicités et la capacité des projets à continuer à produire leurs effets au-delà du terme des conventions n'est pas démontrée. Il faut passer résolument du projet, catalogue d'actions, à une démarche stratégique de projets.	29
Chapitre II – Le décalage, encore trop fréquent, entre la démarche urbaine et la vision du devenir économique et social des quartiers laisse difficilement entrevoir des perspectives d'évolution durable des quartiers concernés.	34
Chapitre III – Le volet démolition/reconstruction des projets ANRU et celui des relogements, qui lui est lié, doivent faire l'objet d'une exigence accrue dans leur mise en œuvre au cours de l'année qui vient.	38
Chapitre IV – Ceux des sites qui n'avaient pu, préalablement à la création de l'ANRU, bénéficier d'un investissement suffisant en ingénierie urbaine et sociale, notamment au titre des politiques antérieures de la ville, peinent à arrêter leur projet, et <i>a fortiori</i> , à en démarrer la réalisation. L'amont des projets à venir doit bénéficier de plus de temps et de moyens pour garantir le succès des démarches.	41

Chapitre V – Malgré les efforts initiés par l’ANRU, il reste beaucoup de situations où le projet, insuffisamment mûr, peine à passer à l’opérationnel, ce qui renvoie notamment aux lacunes de la maîtrise d’ouvrage ou de l’assistance apportée à celle-ci et aux insuffisances fréquentes de l’ingénierie « amont ». Il convient de renforcer les conditions d’exercice de la maîtrise d’ouvrage tout au long de la vie du projet.	44
Chapitre VI – Les partenaires du projet, signataires ou non de la convention, sont, dans beaucoup de cas, insuffisamment associés à la démarche.	47
Chapitre VII – Il manque trop fréquemment un maillon opérationnel, celui de l’aménageur, à spectre de compétence large. La présence d’un bailleur, même en position dominante, ne peut en tenir lieu.	50
Chapitre VIII – Le cadre conventionnel, vécu au début comme un progrès, risque d’évoluer vers un carcan bureaucratique si des règles stables, souples et réalistes, ne sont pas arrêtées et mises en œuvre rapidement.	52
Chapitre IX – L’État local est encore insuffisamment organisé en interministériel face aux collectivités.	56
Chapitre X – De l’avis général des interlocuteurs rencontrés, l’implication des DDE est souvent forte. En revanche, les conditions de leur mobilisation efficace au service des enjeux stratégiques ne sont pas suffisamment réunies.	58
Conclusion	62
 Annexes	 65
Annexe 1	
Lettre de saisine du président du CES de l’ANRU	67
Annexe 2	
Projet de collaboration entre le comité d’évaluation et de suivi de l’ANRU et le CGPC	69
Annexe 3	
Réponse du vice-président du CGPC	73
Annexe 4	
Note de cadrage sur le projet de contribution du CGPC aux travaux du comité d’évaluation et de suivi (CES) de l’ANRU	75
Annexe 5	
Esquisse de typologie des sites ANRU	85
 Liste des sigles	 87

Résumé

La contribution demandée au CGPC par le CES de l'ANRU s'est traduite par la réalisation d'expertises locales et la production du présent rapport de synthèse.

Le rapport de synthèse, outre un préambule qui présente la méthode de travail retenue, une conclusion et des annexes, comporte deux grandes parties :

- La première développe des considérations générales destinées à éclairer les recommandations opérationnelles de la mission. Elles portent sur cinq domaines clés :

- la perception globale de l'action de l'ANRU ;
- la diversité des situations rencontrées ;
- l'évolution actuelle de l'ANRU ;
- la clarification de la notion de projet ;
- le rôle essentiel de l'évaluation des projets de rénovation urbaine.

- La seconde présente vingt-sept recommandations opérationnelles, regroupées autour de dix thématiques :

- mieux affirmer les enjeux stratégiques des projets ;
- mieux associer l'urbain, l'économique et le social dans les projets ;
- accroître les exigences en matière de démolition et de reconstruction dans l'année à venir ;
- renforcer le temps et les moyens consacrés à l'amont des projets ;
- continuer à favoriser l'assistance aux maîtres d'ouvrage ;
- mieux associer les partenaires locaux à l'élaboration puis à la mise en œuvre des projets ;
- développer le recours aux aménageurs à spectre de compétences large ;
- privilégier des règles de fonctionnement de l'ANRU à la fois stables, souples et réalistes ;
- mieux organiser la présence interministérielle locale de l'État auprès de la collectivité porteuse du projet ;
- mobiliser efficacement les DDE au service des enjeux stratégiques des démarches de projet.

Les annexes rappellent les conditions de la commande passée au CGPC par le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU et exposent une esquisse de typologie appliquée aux quartiers enquêtés et susceptible d'être étendue à l'ensemble des sites ANRU.

Les enquêtes sur les sites qui ont permis l'établissement de ce rapport ont eu lieu pendant les mois de mars et avril 2006.

Préambule

Par courrier du 20 décembre 2005, le président du comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a sollicité le concours du conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) pour étudier les conditions d'exécution du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Plus précisément, le rapport demandé doit comprendre :

- un bilan sur l'organisation et la capacité des maîtrises d'ouvrage urbaine à mettre en œuvre le PNRU dans les délais impartis, fondé sur l'analyse de dix sites ANRU ;
- une analyse des causes de l'insuffisance des ingénieries de projet : déficit de maîtrise d'ouvrage, d'AMO ou d'organisation du pilotage, financements insuffisants, recrutement difficile de concepteurs, faible continuité dans les missions, manque d'opérateurs, etc. ;
- des recommandations opérationnelles qui visent à l'amélioration de la capacité des maîtrises d'ouvrage urbaines et d'ingénierie de projet, en termes de compétences et d'organisation.

En complément de ces attentes, le CES de l'ANRU a également souhaité connaître la contribution que les services locaux de l'État, tout particulièrement les DDE, apportaient ou pouvaient apporter à la mise en œuvre des projets financés par l'ANRU.

Pour répondre à ces demandes, le CGPC a désigné en son sein une mission de treize de ses membres, représentant une capacité d'expertise diversifiée en matière d'aménagement urbain et de politique de la ville, issus des 2^e, 5^e et 7^e sections et des missions d'inspection générale territoriale. Le président de la 5^e section du CGPC a assuré la liaison avec les représentants du CES, ainsi qu'avec les directeurs de l'ANRU, de la DIV et de la DGUHC, considérés comme également bénéficiaires de la mission. Une réunion du collège aménagement urbanisme habitat et déplacements (AUHD) a permis une préparation concertée avec ces derniers. Une note de cadrage de la mission du 7 février 2006 a ensuite été établie en liaison avec ces différents partenaires.

Comme le demandait la note méthodologique annexée à la lettre de saisine du président du CES de l'ANRU, dix sites ont été choisis pour

fonder le travail de la mission, en liaison avec les responsables de l'ANRU et de la DGUHC. Le choix de cet échantillon représente une large diversité quant aux caractéristiques des sites et aux questions posées :

- équilibre géographique entre région parisienne (3 sites) et province (7 sites) ;
- diversité de taille d'agglomération et de présence de structures intercommunales ;
- un site seulement par département, pour accroître le nombre de représentants de l'État local à rencontrer ;
- de plus, l'ensemble des sites retenus devaient avoir une ancienneté suffisante de signature de la convention pour pouvoir embrasser à la fois la période de conception, de négociation et de mise en œuvre du projet.

La liste des dix sites retenus est la suivante :

- Aulnay-sous-Bois (93)
- Bègles (33)
- Blois (41)
- Boulogne-sur-Mer (62)
- Chanteloup-les-Vignes (78)
- Nîmes (30)
- Orly-Choisy (94)
- Romans-sur-Isère (26)
- Saint-Dizier (52)
- Strasbourg (67)

Sur chacun de ces sites, une équipe de deux ou trois membres de la mission CGPC a été constituée en vue d'aller rencontrer au cours des mois de mars et avril 2006, dans le cadre d'entretiens approfondis, le plus grand nombre possible d'acteurs du projet, que l'on peut regrouper en cinq catégories :

- élus locaux en responsabilité sur les projets, avec leurs différents collègues ou collaborateurs impliqués ;
- préfets, sous-préfets d'arrondissement, sous-préfets à la ville, DDE des départements concernés avec leurs principaux collaborateurs ;
- dirigeants des organismes bailleurs et de la Foncière Logement ;
- responsables des équipes de direction de projet et des ingénieries associées ;
- responsables associatifs des habitants et des locataires.

Les treize membres de la mission se sont ensuite retrouvés pour un travail collectif d'échange et de synthèse en vue d'aboutir au contenu

du présent rapport, qui, outre ce préambule et la conclusion, comporte deux grandes parties :

- une première regroupant des considérations générales traversant l'ensemble des problématiques rencontrées sur les dix sites ;
- une seconde développant plus en détail à la fois des éléments de constat, de diagnostic et de recommandations, selon un cheminement allant du plus général et de l'amont des démarches de projet à l'aval et au plus particulier de leurs conditions de mise en œuvre.

À noter que la mission, pour produire le présent rapport, s'est également appuyée sur divers travaux antérieurs du CGPC menés, depuis 2003, sur la conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville, sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain ainsi que sur la capacité des maîtrises d'ouvrages et ingénieries locales à mettre en œuvre le Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

À noter enfin que, si le travail de la mission a été orienté vers les questions posées par le CES de l'ANRU touchant aux conditions d'exécution du PNRU, au renforcement des capacités des maîtrises d'ouvrage et à l'amélioration de l'ingénierie de projet, il est vite apparu que les interlocuteurs rencontrés ont débordé de ce cadre et ont exposé aux membres de la mission la globalité des points forts et des points faibles auxquels ils étaient confrontés pour mener sur le terrain les projets dont ils avaient la charge. Aussi est-il apparu utile à la mission de rapporter les informations recueillies, même si cela amenait à dépasser le cadre strict du cahier des charges du CES de l'ANRU pour aborder la globalité des questions rencontrées localement et qui ont une incidence sur la qualité et les conditions de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine entrepris sous l'égide de l'ANRU. L'appréciation de ces facteurs ne peut en effet être dissociée de l'évaluation de la pertinence des moyens consacrés à l'ingénierie de conduite des projets.

Mission d'expertise

- Ce rapport de mission d'expertise a été établi par :

Didier CAUVILLE (IGE), Paul CHECCAGLINI (AUCE),
André CHOIGNOT (CAE),

Michel DUMONT (CAE), Michèle GALLOT (IGE),
Bernard de KORSAK (IGPC),

Isabelle MASSIN (IGE), Jacques PERNELLE (PNT),
Bernard PERRET (ICPC),

Marc PREVOT (IGE), José ROMAN (IGPC),
Bernadette VANDEWALLE (APSD),

Alain WAUTERS (IGE)

- Rapporteur général : Bernard de KORSAK (IGPC)

- Cette mission a été pilotée dans le cadre de la 5^e section, présidée par Jean FRÉBAULT (IGPC), qui a assuré la liaison avec le CES de l'ANRU et les interlocuteurs centraux : direction de l'ANRU, DGUHC et DIV, avec l'appui de Georges CREPEY (IGPC).

- Ont également apporté leurs concours sur le plan méthodologique : Paul CHECCAGLINI et Bernard PERRET.

Première partie

Considérations générales éclairant les résultats de l'enquête CGPC

Avant d'exposer dans le détail les résultats de ses travaux, la mission a ressenti la nécessité d'exposer cinq points clés destinés à éclairer, de façon préalable et transversale, l'ensemble des recommandations qu'elle sera amenée à formuler à partir de ses constats et analyses. Ces cinq points constituent, de par l'importance que leur attachent les membres de la mission et ses interlocuteurs, un socle et un cadre dans lesquels ses analyses et ses recommandations devront être constamment resituées.

I – De la perception globale de l’ANRU

La mission, à partir de son travail sur les dix sites enquêtés, a perçu un certain nombre de difficultés et de lacunes à partir desquelles elle a fondé ses analyses et ses recommandations. Mais, au-delà des critiques qu’elle a pu recueillir de la part de ses interlocuteurs sur le fonctionnement de l’ANRU, la mission tient à rapporter l’attachement qu’elle a rencontré de tous ses interlocuteurs à la poursuite de la démarche initiée par l’ANRU, qui, soulignent-ils, marque un indéniable progrès par rapport aux strates successives des politiques engagées sur ces quartiers. Malgré la diversité des situations enquêtées, sur laquelle le rapport reviendra ci-dessous, ce constat unanime n’en a que plus de force. Nos interlocuteurs ont mis en avant les arguments suivants :

- en premier lieu, la démarche initiée par l’ANRU a enclenché sur le terrain une dynamique collective positive, que chaque acteur a la volonté de faire vivre, et non de freiner : la mission du CGPC s’inscrit pleinement dans cette perspective ;
- l’ampleur des moyens humains et financiers mobilisés, découlant du PNRU, est saluée par tous, notamment en comparaison de la dernière génération des grands projets de ville (GPV) : pour des durées analogues, ce sont bien souvent des rapports de un à dix qui ont été évoqués, pour marquer le changement d’échelle et l’accélération introduits par le PNRU ;
- le guichet unique, même s’il n’est pas exempt de limitations dans son champ, est reconnu comme une avancée positive, qui mériterait d’être amplifiée.

Finalement, résumait l’un des interlocuteurs de la mission, « la signature de la convention avec l’ANRU a été un catalyseur pour le projet de transformation du quartier ».

La démarche engagée sous le pilotage de l’ANRU bénéficie donc aujourd’hui d’un capital de confiance auprès de tous les acteurs locaux rencontrés et focalise de nombreuses attentes pour la mener à bien : ne pas décevoir ce capital de confiance constitue un objectif premier des recommandations qui seront exposées dans la deuxième partie de ce rapport.

II – De la diversité des situations

Cette diversité légitime pleinement le portage de chaque projet par les acteurs de terrain, et au premier chef, par le maire de la ville à laquelle le ou les quartiers appartiennent. On verra, dans la suite de ce rapport, que toutes les conséquences de cette réalité n’ont pas été tirées :

diversité des contenus des démarches pour les adapter aux aspirations prioritaires des habitants, déconcentration de leur mise en œuvre qui ont pu être contrecarrées par un pilotage central de l'ANRU, incarné par le modèle de convention-type et l'uniformité formelle des démarches d'examen, de suivi et d'évaluation des projets présentés à son agrément qui en découle.

Mais la reconnaissance de cette diversité donne envie de tenter de bâtir une typologie des situations rencontrées au travers des dix quartiers expertisés, et de proposer ainsi à l'ANRU, une esquisse de méthodologie respectueuse de la diversité des situations locales. À cet égard, quels sont les facteurs les plus déterminants qui sont apparus à l'issue de la mission du CGPC pour qualifier la typologie des démarches de projet ?

Une première réponse, qui nécessite d'être affinée par des études ultérieures qui sortaient du champ de l'expertise apportée par le CGPC, conduirait à faire émerger cinq facteurs de réussite :

- L'antériorité et la continuité d'une démarche de projet sur le quartier : selon que l'équipe municipale et les collaborateurs qui l'entourent ont pu ou non capitaliser un savoir faire et une expérience de travail avec les habitants vivant dans ces quartiers, en découlent des situations contrastées, qui pourraient aller jusqu'à justifier des approches différentes de l'examen du contenu des démarches et des modalités de suivi par l'ANRU. L'antériorité ne représente pas une valeur en soi, mais elle est, dans la situation présente, un indicateur assez pertinent de l'incontournable temps de « mûrissement » des projets. La qualité de la réflexion locale est largement tributaire de ce facteur.

- La part relative de la population vivant dans le quartier par rapport à celle de la commune : si celle-ci est prédominante, ou même équilibrée, les enjeux de l'avenir du quartier et les actions à entreprendre pour les atteindre ont plus de chances d'être pertinents, la politique municipale et ses priorités se déclinant plus naturellement sur le quartier sensible. Toutefois, dans ce cas, il conviendra de veiller à ce que la concentration de moyens dans le quartier ANRU ne conduise pas à la paupérisation d'autres îlots par transfert de population, ni à un trop fort déséquilibre de mobilisation des finances locales entre les quartiers ANRU et les autres quartiers de la commune. En revanche, dans les autres situations, l'ANRU devra renforcer son attention pour que son intervention favorise le rééquilibrage des actions de la ville en faveur du quartier sensible, en veillant à l'émergence « d'une discrimination positive » en sa faveur.

- Le degré de portage intercommunal du projet : on verra dans la suite du rapport combien la politique de reconstitution de l'offre de

logements, prenant en compte la préoccupation de la mixité sociale, est tributaire de l'intensité du portage d'une politique du logement au niveau de l'agglomération. Il en serait de même pour les politiques de transport ou de développement économique, le plus souvent conduites à l'échelle intercommunale. Sans en faire un critère absolu, l'ANRU devrait pouvoir moduler ses engagements en fonction de ce critère, au travers de la réalité de ses pratiques et des outils dont elle s'est dotée.

- Le caractère stratégique de la localisation du quartier dans la ville et l'agglomération : des logiques de transformation différentes devront être mises en œuvre, selon que le quartier sensible occupe une position stratégique ou périphérique pour l'avenir de la ville.

- L'existence d'une pluralité de bailleurs sur le quartier : la présence d'un seul bailleur, incarnant bien souvent en outre une mono fonctionnalité logement sur le quartier, quels que soient la qualité et le degré d'implication de celui-ci, constitue un handicap pour la transformation du quartier en un quartier urbain diversifié. À l'inverse, un trop grand nombre de bailleurs pourrait constituer un handicap à l'opérationnalité du projet, comme c'est le cas du Val-Fourré à Mantes, mais cette situation n'a pas été rencontrée dans les dix sites enquêtés.

Sur l'échantillon constitué par les dix sites expertisés par la mission, celle-ci s'est essayée à cette tentative de typologie. Sans porter atteinte à l'extrême diversité des situations et l'obligation d'examen au cas par cas qui en découle, cette typologie, une fois affinée, offrirait néanmoins une capacité pour l'ANRU d'adapter son positionnement national et ses pratiques selon quelques grands types de situation. Sa réactivité aux situations locales devrait s'en trouver renforcée. En outre, elle met en évidence le lien entre des carences de facteurs de réussite et les conséquences dommageables des déficits constatés en matière de force de pilotage, de qualité des ingénieries, d'accompagnement des maîtres d'ouvrage, d'adhésion partagée des partenaires... En d'autres termes, ce sont les sites les plus handicapés qui ont les besoins les plus criants en ingénierie.

Le lecteur trouvera en annexe le résultat de cet exercice de typologie.

III – De l'évolution actuelle de l'ANRU

Les observations formulées par nos interlocuteurs et reprises dans le présent rapport, amènent la mission, au travers de ses recommandations, à préconiser des inflexions dans les règles ou les orientations de

l'ANRU et dans les pratiques locales de la maîtrise d'ouvrage qui leur sont associées. La mission n'ignore pas que bon nombre des critiques formulées sont connues de la direction de l'ANRU et elle est consciente que des initiatives récentes de celle-ci sont en voie de finalisation pour y remédier. Il en est ainsi de la modification du règlement général de l'ANRU ou des projets d'évolution des modalités de financement de l'ANRU, débattues à la dernière séance du conseil d'administration de cette instance.

Mais la mission, tout en prenant acte de cette évolution favorable, tient à souligner l'importance de l'écart qu'elle a constatée entre les récentes directives centrales de l'ANRU et leur application concrète et quotidienne sur le terrain. Pour éviter le retour de ce phénomène, préjudiciable à l'efficacité et à la crédibilité de l'ANRU, la mission souligne la nécessité de veiller à associer, le plus en amont possible, l'ensemble des acteurs concernés, nationaux et locaux, à l'élaboration, à la finalisation puis à l'évaluation des nouvelles orientations et réglementations de l'ANRU, qu'elles proviennent des évolutions susvisées en cours au sein de l'ANRU, ou de la prise en compte des recommandations formulées dans le présent rapport.

IV – De la notion de projet

À l'issue de ses rencontres et de ses échanges, la mission souhaite insister, dès ce stade, sur les ambiguïtés qui continuent à entourer le vocable « projet » appliqué à la transformation de quartiers habités. Or cette transformation, qui est l'objectif central du PNRU, correspond à une problématique particulièrement complexe, touchant à la fois à l'aménagement de l'espace et à « la politique de la ville », dans ses différents registres. La mission préconise en conséquence une clarification sur deux points essentiels :

- Dans les situations rencontrées dans les quartiers, il convient de considérer le « projet » comme un « process » ou mieux, une démarche de projet, en interaction permanente, supposant un investissement lourd à l'amont et une gestion dans la durée, combinant à la fois approfondissement de la réflexion et enchaînement de phases opérationnelles, dont les contenus ne peuvent être tous figés à l'avance. Cette démarche doit avoir un effet dynamique qui se prolonge au-delà de la convention ANRU.

- Les volets urbain, économique et social de ces démarches de projet sont trop souvent dissociés ou conduits en parallèle, alors qu'il est nécessaire et urgent de les considérer comme les composantes d'une même démarche de projet.

Nombre de recommandations des cinq premiers chapitres de la deuxième partie du rapport découlent de cette nécessité de clarifier la définition et le positionnement de la politique de « projet » pilotée par l'ANRU.

V – De l'évaluation des projets de rénovation urbaine

La mission tient d'abord à rappeler que les conventions des sites qu'elle a expertisées datent d'environ un an pour les plus anciennes et connaissent un début de mise en œuvre. Le faible recul dans le temps, mais aussi les moyens qui lui ont été consacrés interdisent de parler, pour le présent travail de la mission, d'une évaluation *ex post* des effets d'une politique publique.

Mais la mission tient à souligner l'importance qu'elle attache à ce que soient réunies sans délai les conditions pour mener une réelle démarche d'évaluation de la politique pilotée par l'ANRU.

La loi du 1^{er} août 2003 prévoit expressément l'évaluation des conventions passées avec l'ANRU (article 11) : « L'agence prend appui sur les préfets ou leurs représentants pour l'évaluation et le suivi social des conventions passées avec les collectivités territoriales, les établissements publics ou privés qui assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine. »

Le règlement général de l'ANRU identifie bien l'évaluation comme partie intégrante de la conduite de projet et prévoit l'octroi de subventions pour des prestations d'évaluation et de suivi des projets. Le nouveau règlement général, en cours d'approbation, prévoit en outre l'octroi possible de subventions pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Chaque convention reprend scrupuleusement les dispositions ci-dessus rappelées, mais il n'est pas apparu à la mission que les moyens se mettaient aujourd'hui en place, tant au niveau des préfets que de celui des porteurs de projet, pour assumer effectivement cette mission. Cette inquiétude se trouve renforcée par le fait que, pour la mission, l'évaluation ne devrait pas se limiter à vérifier la conformité de l'opération par rapport à la convention et à mesurer le rythme de consommation des crédits. Elle doit permettre un réexamen périodique de la pertinence du projet dans lequel s'inscrit la convention, de manière à fournir une base à d'éventuels réajustements. Pour ce faire, la mission émet les recommandations suivantes :

- l'évaluation ne doit pas s'intéresser seulement à la situation des quartiers directement concernés par les opérations couvertes

par la convention, mais également à l'impact possible de celles-ci sur l'ensemble de la ville, voire de l'agglomération (effets sur le marché du logement, impact éventuel des relogements sur d'autres quartiers) ;

- elle doit porter sur la mesure de l'ensemble des impacts financiers (coûts), économiques, urbains, sociaux et humains des opérations faisant l'objet des conventions, ainsi que sur les conditions d'élaboration, de pilotage et de suivi (qualité des études préalables, participation des habitants, etc.). Elle doit intégrer la mesure des effets, en termes de développement humain, des opérations de restructuration urbaine ;
- elle doit être partenariale et fournir une occasion de dialogue et d'échange d'informations entre les différents acteurs concernés.

Deux niveaux ou degrés d'évaluation sont à envisager :

- Des évaluations systématiques permettant un suivi minimum de la totalité des conventions. Il ne pourra s'agir que d'évaluations légères fondées sur le rassemblement de données facilement disponibles. Le choix des indicateurs à suivre s'inspirera de la liste fournie en annexe à la loi, sans oublier de prendre en compte les impacts sur l'ensemble de l'agglomération (hors Île-de-France). Elles seront pilotées par une instance représentant l'ensemble des signataires, éventuellement élargie à d'autres acteurs (associations, etc.). Comme la loi le suggère, c'est au préfet qu'il incombe de mettre en place le dispositif et les moyens nécessaires.

- L'évaluation nationale concomitante et *ex post* dont la conduite incombe au CES de l'ANRU devra prendre appui sur des évaluations plus approfondies conduites sur un échantillon représentatif de sites (une quinzaine environ). Ces évaluations feront plus largement appel à la recherche urbaine et sociale. Ces évaluations devraient être menées, autant que possible, sous la supervision d'un collègue d'experts indépendants.

Il est souhaitable que des crédits soient mis rapidement à disposition des préfets afin que ceux-ci organisent dès à présent avec l'aide des DDE le rassemblement d'informations nécessaires au suivi dans le temps de la situation des quartiers concernés par les conventions signées.

Deuxième partie

Diagnostic et recommandations faites à l'ANRU, aux administrations centrales et aux acteurs locaux

Dans ce contexte précédemment évoqué, la mission a développé ses constats et les propositions qui en découlent sur un plan en dix grands chapitres, allant du plus global au plus organisationnel, chaque chapitre exposant successivement la présentation des dysfonctionnements constatés, l'analyse de leurs causes et des recommandations opérationnelles pour y porter remède.

Ces dix chapitres se déclinent selon vingt-sept recommandations au total.

L'argumentation de ces recommandations s'appuie pour l'essentiel sur les analyses de site.

Les recommandations formulées par la mission s'adressent à l'ANRU. Elles s'adressent également aux administrations centrales, notamment à la DIV et à la DGUHC, concernées à la fois par leur rôle de tutelle de l'ANRU, par leurs responsabilités transversales dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'urbanisme, du logement et de la politique de la ville, et par leur mission de pilotage des services déconcentrés. Elles s'adressent aussi aux acteurs locaux, administrations, maîtres d'ouvrages et opérateurs.

Chapitre I – Les enjeux majeurs des projets ou des démarches engagées sont, dans la plupart des quartiers enquêtés, insuffisamment explicités et la capacité des projets à continuer à produire leurs effets au-delà du terme des conventions n'est pas démontrée. Il faut passer résolument du projet, catalogue d'actions, à une démarche stratégique de projet.

Conformément aux dispositions énoncées dans le règlement général de l'ANRU, les conventions passées entre cet établissement public et les collectivités locales commencent par rappeler les objectifs généraux du projet.

Pour les uns, par exemple, il s'agit «de dessiner une nouvelle trame pour un nouveau fonctionnement» du quartier, pour d'autres, «de renouveler l'offre d'habitat conçue non seulement comme produit logement (types, statuts, formes variées) mais aussi dans un autre rapport avec l'environnement (hauteurs limitées, rapport à la rue, qualité des espaces publics)».

Puis, aussitôt après, suit une énumération détaillée d'actions regroupées par programmes, censées répondre aux objectifs généraux précités.

Plus significatif encore, nombre de maires rencontrés par la mission peinent à présenter simplement les enjeux auxquels leur projet est censé répondre, et éprouvent des difficultés à exposer une image précise de l'état du quartier, à l'issue de la convention : après X démolitions, Y reconstructions, résidentialisations, etc., comment fonctionnera le futur quartier, avec quels habitants anciens et nouveaux ?... Autant de questions qui restent bien souvent sans réponses étayées.

Cette photographie prévisionnelle de la situation du quartier à l'issue de la durée de la convention est d'autant plus nécessaire que la vie du quartier ne s'arrêtera pas à cette échéance, mais que, en revanche, les moyens financiers et humains mis en œuvre au titre du PNRU ne pourront perdurer. Pour autant, le porteur du projet s'est-il assuré que l'utilisation de ces moyens exceptionnels pendant cinq ans sera capable de lancer une

dynamique de transformation positive, susceptible de se poursuivre au-delà de ce terme avec les moyens de droit commun ?

Ces carences entraînent de multiples conséquences :

- elles occultent les conflits d'intérêt, les enjeux, mais aussi les contreparties qui en découlent, au détriment d'une transparence qui fera bien souvent défaut et pourra conduire à des blocages au moment de passer à la réalisation de certaines actions ;
- elles tendent à réduire les projets à un ensemble de programmes et d'opérations, ce qui a comme conséquence de focaliser la conduite des démarches sur les seuls aspects du respect des programmes des délais et des coûts ;
- elles rendent, de ce fait, difficile, voire illusoire, la participation et l'adhésion des habitants des quartiers et des villes concernés à une dynamique claire ;
- elles rendent malaisée l'évaluation économique et sociale des projets.

Le règlement général prévoit pourtant bien que le dossier de candidature doit comporter une présentation de ces dimensions stratégiques. Les entretiens montrent cependant, comme on l'a vu, la difficulté que celles-ci se retrouvent dans les projets.

C'est pourquoi la mission recommande vivement que soit promu par l'ANRU un renversement de la vision de la notion de projet : il convient d'encourager le passage d'une vision essentiellement programmatique à une vision plus de processus dynamique, fruit d'une confrontation permanente entre des enjeux, des objectifs et des réalités, y compris économiques et financières. D'où la nécessité d'améliorer la définition explicite des enjeux majeurs des projets, les objectifs qu'ils doivent permettre d'atteindre et de mieux hiérarchiser les programmes ou les opérations qui doivent concourir à concrétiser ces objectifs de transformation des quartiers. Elle recommande également aux signataires des conventions de s'assurer que celle-ci prévoit bien les dispositions aptes à pérenniser une spirale ascendante de transformation du quartier. Cette transformation, y compris sur des aspects aussi forts et symboliques que des démolitions et reconstructions, ne devra pas s'arrêter à l'échéance de la convention, mais elle devra se poursuivre au rythme naturel de la vie d'un quartier diversifié.

D'où le premier train de recommandations opérationnelles :

Recommandation 1 : Inclure dans les conventions elles-mêmes, et non seulement dans le dossier de candidature, une présentation des enjeux et objectifs assignés au projet, dans toutes ses dimensions et à toutes les échelles (quartier, ville, agglomération).

Pour les conventions à venir, leur premier article, avant celui décrivant le contenu du projet, devrait expliciter, sous une forme à la fois simple et mesurable, les enjeux et objectifs assignés au projet en termes de transformation du quartier.

La nouvelle image de celui-ci à l'échéance de la convention serait décrite, ainsi que sa contribution au fonctionnement social et urbain de la ville ou de l'agglomération.

Recommandation 2 : Mettre à profit la revue à mi-parcours pour réévaluer la démarche par rapport aux enjeux initiaux.

Pour les conventions déjà signées, l'ANRU devrait mettre à profit la préparation de la revue de projet à mi-parcours pour faire connaître au porteur du projet, le plus tôt possible, le canevas des questions qu'elle sera conduite à examiner, concernant non seulement le degré d'avancement du projet, mais aussi une première mesure des impacts de celui-ci sur le fonctionnement urbain et social du quartier, tant en interne qu'au niveau de la ville, voire de l'agglomération.

À cette fin, l'ANRU pourrait financer, sur chaque site, le déroulement d'une étude d'impact légère dont le cahier des charges serait arrêté de concert entre le porteur du projet et l'ANRU.

Cette démarche pourrait conduire, en tant que de besoin, à la passation d'un avenant visant à incorporer des mesures correctrices, au cas où les impacts mesurés seraient éloignés des impacts attendus.

Recommandation 3 : Organiser le phasage dans la durée et valoriser les bilans d'étape.

Les démarches de projet devraient plus se référer à une démarche de processus phasé qu'à celle d'un projet abouti : trois phases au moins devraient pouvoir être identifiées de façon explicite :

- celle de l'état des lieux de départ ;
- celle de l'état attendu au terme de la convention ;
- celle des évolutions ultérieures qui seront favorisées par le porteur du projet dans les cinq ans du terme de la convention.

Chacune de ces phases étant décrite à partir d'une grille unique de critères urbains, économiques et sociaux, support d'une évaluation en continu des projets. Un groupe de travail, reflétant les différentes

sensibilités qui composent le CES de l'ANRU et associant des représentants des collectivités porteuses des projets, devrait être mis en place pour établir la liste de ces critères, y compris ceux qui abordent la qualité des réalisations.

La nécessité, souvent ressentie à juste titre, d'engager une première étape opérationnelle ne préjugant pas de la suite des opérations, ne doit pas conduire à « sacrifier » l'importance de l'investissement amont. La mission reviendra sur cette préoccupation majeure dans sa recommandation n° 12.

Recommandation 4 : Réintroduire l'économie foncière et immobilière.

La rigidité des capacités d'évolution du parcellaire (permanence et unicité du propriétaire) caractérise la plupart des parcellaires des quartiers avant intervention de l'ANRU. Cette situation particulière stigmatise les quartiers d'habitat social monofonctionnel, et constitue un frein à son retour dans le droit commun. Or, la plupart des actions prévues dans les projets ANRU (démolitions/reconstructions, création d'équipements publics, nouvelle trame viaire, etc.) doivent être complétées et accompagnées par des actions fines et précises de valorisation de chaque mètre carré, comme le ferait tout programme d'aménagement en centre-ville.

La convention devrait comporter un programme d'actions dédié à l'apparition d'un marché immobilier et foncier dont le fonctionnement est destiné à se rapprocher progressivement de ceux des quartiers adjacents de la ville : trame viaire, espaces publics, découpage et diversification parcellaires, doivent être effectivement précisés et faire l'objet d'actions et de financements adéquats, au même titre que l'ingénierie urbaine. Pour mettre en œuvre cette véritable « ingénierie foncière », le concours d'opérateurs fonciers serait à rechercher.

Il convient de noter que cette action de « remise en ordre » du foncier constitue un préalable à l'action de valorisation et de diversification, qui fait l'objet de la recommandation n° 19.

Recommandation 5 : Insérer de façon plus systématique la démarche ANRU dans une échelle plus vaste.

La démarche pilotée par l'ANRU devrait inclure le devenir des quartiers adjacents au quartier en ZUS, ou, au minimum, de celui qui donne accès aux services structurants de la ville ou de l'agglomération. La collectivité porteuse du projet préciserait quel concours l'évolution de ce ou ces quartiers adjacents pourrait apporter au

quartier objet de la convention, avec quelle politique foncière et quelles actions d'aménagement.

Si la collectivité porteuse du projet et l'ANRU estiment conjointement que le programme d'actions correspondant est stratégique pour l'évolution du quartier en ZUS, le programme d'aménagement concerné pourra être inclus dans la convention au titre des actions associées, nécessaires à la réussite du projet. Exceptionnellement, une participation financière forfaitaire de l'ANRU au déficit prévisionnel pourrait alors être prévue.

Chapitre II – Le décalage, encore trop fréquent, entre la démarche urbaine et la vision du devenir économique et social des quartiers laisse difficilement entrevoir des perspectives d'évolution durable des quartiers concernés.

Faute d'avoir recueilli les attentes prioritaires des habitants, faute d'appréhender les solutions à apporter aux trois échelles du quartier, de la ville et de l'agglomération, faute de bien coupler les actions engagées sur les échelles de temps court et long à la fois, nombre de démarches engagées ne laissent pas augurer d'une résolution durable et irréversible des dysfonctionnements qui ont été à l'origine du choix des sites d'intervention de l'ANRU.

En règle générale, sur la dizaine de sites expertisés, le volet urbain du projet, malgré les insuffisances qui seront évoquées ci-dessous, fait l'objet d'une attention soutenue par l'ensemble des acteurs, tant aux stades de la conception que de la mise en œuvre. Des pratiques innovantes sont souvent mises en place, des dynamiques partenariales de projet voient le jour sur ce volet urbain. Il n'en est pas de même sur les volets économiques et sociaux d'un grand nombre de ces sites, bien que le règlement général de l'ANRU, déjà dans sa version initiale et *a fortiori* dans sa version en cours de révision, en fasse un critère à la fois de recevabilité et d'appréciation des projets :

- sur l'un des sites, un acteur déplore « que le projet social court après le projet urbain », même s'il reconnaît que l'obligation faite par l'ANRU d'élaborer le programme social du programme de rénovation urbaine préalablement à la signature de l'avenant a incontestablement obligé la mise en mouvement d'une démarche plus globale ;
- sur un autre site, le bailleur social dominant avoue : « sur l'accompagnement des familles, on bricole. L'intervention de l'ANRU n'a pas réussi à lever les blocages par rapport à l'éthique du travail social, par rapport à la déssectorisation, par rapport à l'approche des services de l'État sur la sécurité et surtout l'éducation » ;
- sur un troisième site, le couplage « entre l'humain et l'urbain » n'a pu être obtenu que par le maintien, par la collectivité locale

seule, du dispositif partenarial avec les associations, mis en place précédemment au titre du GPV ;

- quant aux actions portant sur le développement économique, pourtant mentionnées dans toutes les conventions, elles sont rarement évoquées spontanément par les interlocuteurs de la mission, car non réellement articulées avec l'avancement des opérations urbaines. Leurs opérateurs, souvent spécifiques, ne sont généralement pas membre des instances de pilotage du projet.

Le sentiment de la mission est que la persistance de ce type de décalage risque de conduire à des blocages sur des champs aussi stratégiques que celui du relogement, voire à des échecs sur les questions centrales de la lutte contre la ségrégation et l'échec scolaire. Ce sentiment est renforcé par le constat que, là où des tentatives de couplage des champs de l'urbain, du social et de l'économique existent, elles reposent sur la coordination avec les dispositifs préexistants des Contrats de ville. Leur terme fin 2006 et leur remplacement par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), tout récemment définis, génère une grande incertitude chez les élus impliqués dans ces tentatives.

Dans tous les cas, l'ANRU se doit de renforcer sa capacité à être le moteur d'une approche réellement transversale, cohérente et coordonnée des volets urbains, économiques et sociaux des projets de transformation des quartiers, même si les financements qu'elle apporte sont affectés de façon privilégiée sur le volet urbain de ceux-ci.

Dans cette perspective, la mission est conduite à proposer un deuxième train de recommandations, destiné à mieux assurer le caractère durable des transformations attendues dans les quartiers.

Recommandation 6 : Renforcer la participation des habitants.

Bien que la participation des habitants paraisse une préoccupation prioritaire des responsables de l'ANRU, ce facteur clé de réussite des démarches de projet n'apparaît que comme un sous-critère des huit critères d'appréciation des projets dans son règlement général. Cette exigence, ainsi formulée, est apparue très insuffisante aux membres de la mission.

La mission recommande d'une part d'ériger la concertation comme l'un des critères majeurs d'appréciation des projets, et, d'autre part, de viser à obtenir, au sein de la convention, des engagements précis de la collectivité porteuse du projet sur les mesures qui seront prises

pour assurer une véritable implication des habitants aux processus de transformation qui vont les concerner directement.

Cette exigence, de plus, doit être mise en avant, non seulement comme critère d'aptitude des projets à être conventionnés, mais aussi comme critère de pertinence de sa conception et de sa mise en œuvre dans la durée : ainsi pourrait être étudiée la possibilité de faire participer aux instances de pilotage des projets une représentation directe des habitants, comme le permettrait la pratique « d'habitants référents » rencontrée sur l'un des sites expertisés, tout en veillant à la présence dans ces instances des organisations de locataires présentes localement, si elles ne sont pas actives sur le site lui-même.

Recommandation 7 : Favoriser le développement de l'ingénierie sociale et son dialogue avec l'ingénierie urbaine.

Les collectivités porteuses des projets devraient être invitées à instaurer, dès la genèse des projets de rénovation urbaine, un véritable dialogue entre ingénierie urbaine et ingénierie sociale. On peut penser que le renforcement de ce dialogue serait de nature à enrichir la qualité des projets et leur capacité à mieux prendre en compte les attentes des habitants avec les perspectives de transformation sociale. Or, une telle articulation n'apparaît guère sur les sites examinés par la mission.

Ceci suppose d'abord d'identifier, le plus en amont possible, les compétences sur lesquelles la collectivité va pouvoir compter : cette réflexion devrait la conduire à privilégier le recours à une ingénierie sociale externalisée par rapport à ses propres services sociaux ou éducatifs, ou à ceux qui interviennent traditionnellement sur le quartier. Cette pratique, analogue à celle qui a cours pour l'ingénierie urbaine, commence à voir le jour sur un ou deux des sites expertisés et devrait être encouragée, mais il faut être conscient qu'elle reste, à ce jour, handicapée par la rareté des ingénieries disponibles sur le champ social et éducatif. Cette ingénierie ne doit pas se limiter à des processus d'assistance, mais doit traiter également du développement humain (éducation, formation, parrainage, santé, sécurité, entraide, insertion...).

La mission recommande à l'ANRU de se fixer l'objectif de contribuer à créer les conditions d'un développement national de ce type d'ingénierie.

Recommandation 8 : Étendre la participation financière de l'ANRU aux volets économiques et sociaux.

Les chartes locales d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants, qui sont élaborées conformément à la charte d'insertion de l'ANRU comprennent, lorsqu'elles existent, des actions dont les ambitions et les moyens qui leur sont consacrés ne sont pas à la hauteur des taux de demandeurs d'emploi des quartiers concernés, qui dépassent souvent largement les 30 %, soit trois fois le taux moyen national.

La mission recommande que ces volets d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants soient mieux intégrés aux programmes des opérations financées par l'ANRU et que, dans ce cadre, les sites de rénovation urbaine deviennent des sites privilégiés d'expérimentation de toutes les mesures récentes prises en faveur de l'égalité des chances et de l'accès des jeunes à l'entreprise, notamment par la mise en œuvre d'une clause d'insertion dans les marchés de travaux.

Plus généralement, les mesures d'accompagnement social des projets, notamment consécutives au relogement avant démolition, devraient être rendues éligibles aux aides de l'ANRU, quand elles ne sont pas finançables par les dispositifs de droit commun.

Recommandation 9 : Coordonner la démarche ANRU avec celle des contrats urbains de cohésion sociale.

On a vu l'importance de la nécessité de coupler l'action sur le bâti et celle sur les habitants et sur l'apport, dans ce dernier domaine, que constituait l'existence de Contrats de ville.

Or, le terme de ces derniers échoit à la fin de l'année et les collectivités s'inquiètent de cette disparition en pleine période de démarrage opérationnel des démarches ANRU. Certes, la récente circulaire du 24 mai 2006 préconise que soit recherchée, pour les futurs contrats, « sur les sites où intervient l'ANRU, la cohérence avec le projet de rénovation urbaine, ainsi que la définition d'une stratégie en matière d'habitat et de peuplement à l'échelle de l'agglomération ».

Dans ce contexte encore flou, la mission recommande que l'État s'emploie à coordonner ce nouveau dispositif avec les conventions ANRU déjà signées.

Chapitre III – Le volet démolition/reconstruction des projets ANRU et celui des relogements, qui lui est lié, doivent faire l’objet d’une exigence accrue dans leur mise en œuvre au cours de l’année qui vient.

Sur la plupart des sites expertisés, la mise en œuvre des projets s’est d’abord concrétisée par des démolitions, parfois accompagnée par un remodelage des espaces publics. C’est même, sur certains sites, la seule action visible pour les habitants qui ait été engagée. Les interlocuteurs de la mission n’ont pas fait état de difficultés particulières, ni de retards, dans cette première phase de démolitions, et ce pour plusieurs raisons :

- cette première vague avait bien souvent été déjà prévue antérieurement à la signature des conventions, au titre des dispositions antérieures de la politique de la ville (ORU ou GPV) et était bien souvent attendue des populations concernées ;
- elle a concerné en général les bâtiments les plus dégradés des quartiers, pour lesquels un consensus tacite de la nécessité de les démolir s’était établi ;
- lorsqu’ils n’étaient pas déjà vides, les relogements qui ont précédé ces premières démolitions ont pu être facilités par l’existence de vacance au sein du parc existant du ou des bailleurs concernés, la grande majorité des familles relogées «souhaitant» être relogées dans le même quartier.

Mais ces mêmes interlocuteurs, élus et bailleurs, nous ont exprimé leurs craintes pour la poursuite du processus qui se situe dans un nouveau contexte :

- les logements qui restent à démolir sont encore occupés et la vacance sur le quartier a été résorbée grâce aux relogements antérieurs ;
- ce ne sont pas généralement des logements dégradés, certains ont même été réhabilités récemment, et l’adhésion des habitants au processus de démolition «pour des raisons d’urbanisme» est plus difficile à obtenir ;
- les retards généralement pris sur les programmes de construction, de réhabilitation ou de résidentialisation sur ces quartiers

engendrent des goulots d'étranglement dans les capacités de relogement ;

- les retards de paiement et les difficultés administratives rencontrées par les bailleurs pour la première vague de démolitions ne les incite guère à accroître leurs efforts dans ce domaine : à titre d'exemple, un OPAC de taille modeste, qui avait consenti une dépense de démolitions s'élevant à 11 millions d'euros, n'avait perçu, à la date de la visite de la mission, que 170 000 euros de subvention !

Cette situation est préoccupante à plusieurs titres, mais principalement parce qu'elle est susceptible de conduire à un « grippage » d'ensemble des projets : en effet, l'absence ou le retard dans la disponibilité des fonciers libérés par les démolitions conduit à retarder les efforts de reconstruction et donc à limiter les capacités de relogement... Or, ce sont bien souvent les familles les plus fragiles, pour lesquelles les conditions de relogement doivent être appréciées avec beaucoup de discernement et de possibilités de choix, qui seront les dernières à être relogées.

D'où les recommandations qui suivent :

Recommandation 10 : Renforcer l'ingénierie urbaine et sociale des relogements sous l'égide de la collectivité porteuse du projet.

Le succès des futures phases de démolitions nécessite, sur la plupart des sites, une approche renouvelée de cette étape sensible, comme le prévoit le nouveau règlement général de l'ANRU.

La mission recommande ainsi à cette fin :

- un pilotage politique fort de la collectivité, permettant un travail à l'échelle communale, voire intercommunale : il faut passer d'un pilotage « bailleurs sociaux » à un pilotage « collectivité porteuse du projet » ;
- une recherche plus systématique de l'implication des habitants concernés par ces relogements, par un renforcement du dialogue et de l'information ;
- la systématisation d'une coordination entre bailleurs ;
- un renforcement et une coordination des moyens d'accompagnement social de la ville (CCAS), des associations et des bailleurs pour pouvoir effectuer un accompagnement adapté à chaque cas ;
- le lancement d'expertises financières montrant l'impact des différentes hypothèses de démolition et réhabilitation sur la situation des bailleurs impliqués, évitant ainsi la prédominance de la seule logique patrimoniale dans les choix à opérer ;

- une anticipation plus grande des constructions par rapport aux démolitions, grâce notamment à une meilleure anticipation de la préparation des terrains d'accueil et à une approche plus fine des capacités de construire sur des emprises partiellement libérées avant achèvement des démolitions.

Recommandation 11 : Développer et financer un accompagnement social renforcé des familles à reloger les plus fragiles.

Dans cette deuxième phase, le relogement des familles les plus fragiles ou désocialisées, en général bien connues du bailleur et des services de police ou sociaux, va devoir être résolu. Les conditions de leur relogement conditionnent fortement non seulement celles des familles concernées, mais aussi les conditions de vie du futur quartier, une fois réalisé l'ensemble des programmes d'actions prévus dans la convention. Or, des dispositifs d'accompagnement du relogement dans la durée des familles les plus lourdes n'ont été rencontrés que sur un nombre limité de sites.

Pour apporter une réponse à ces quelques dizaines de cas par site, la mission recommande le recours systématique à un traitement personnalisé associant services sociaux et de sécurité de l'État, du conseil général et de la ville, pour trouver une solution de relogement et d'insertion adaptée à chaque cas, sur le site ou en dehors. Une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) relogement, susceptible d'être étendue à l'ensemble des relogements à venir, devrait être montée à cette fin et bénéficier de moyens humains et financiers spécifiques.

Chapitre IV – Ceux des sites qui n’avaient pu, préalablement à la création de l’ANRU, bénéficier d’un investissement suffisant en ingénierie urbaine et sociale, notamment au titre des politiques antérieures de la ville, peinent à arrêter leur projet, et *a fortiori*, à en démarrer la réalisation. L’amont des projets à venir doit bénéficier de plus de temps et de moyens pour garantir le succès des démarches.

En 2004-2005, certaines équipes municipales n’ont pu bénéficier des enseignements et des réflexions d’approches antérieures, ou, à l’inverse, ont voulu faire table rase du passé, tout en s’inscrivant d’emblée dans la démarche proposée par l’ANRU. Dans d’autres cas, c’est à la demande de l’État ou de l’ANRU que, à la dernière minute, une extension du périmètre ou une modification de la consistance du projet a été décidée.

Dans tous les cas, le manque de temps qui s’en est suivi, a entraîné des insuffisances d’ingénierie de conception de projet et de dialogue de celle-ci avec l’ingénierie sociale. L’implication des habitants n’a pu être déployée.

Dès lors, le cadre contractuel offert par l’ANRU s’est révélé très vite inadéquat et le processus opérationnel, une fois quelques opérations de démolition effectuées, s’est trouvé stoppé par l’imprécision et parfois le caractère irréaliste des programmes prévus.

Cette situation a été rencontrée à plusieurs reprises par la mission ; elle avait d’ailleurs dû être pressentie également par le comité d’engagement de l’ANRU, qui avait alors renvoyé à la signature d’un avenant à la convention l’aboutissement de la définition du projet et de la démarche contractuelle qui l’accompagnait.

Aujourd’hui, les délais prévus pour la signature de ces avenants sont en général dépassés : engagée à la fois dans le démarrage opérationnel d’une partie du projet et dans le lancement des études et des démar-

ches destinées à préciser le contenu de l'autre partie du projet, l'équipe de direction du projet a privilégié, consciemment ou non, le démarrage opérationnel sur l'étude de conception. Le temps imparti à la préparation du projet fait défaut.

Or, il faut nécessairement du temps pour nourrir une démarche de projet.

De plus, des projets de cette ampleur et de cette complexité ne peuvent être figés à l'avance et doivent pouvoir évoluer même après l'engagement d'une première phase opérationnelle, tout au long du processus. « Accélérer » les projets ne peut se faire au détriment de leur « maturation » dans la durée, condition de leur qualité et de leur acceptabilité.

D'où les recommandations qui suivent :

Recommandation 12 : Renforcer l'ingénierie amont et développer le recours aux conventions de préfiguration.

Plutôt que de signer une première convention, prévoyant explicitement la signature ultérieure d'un avenant destiné à préciser le contenu de tout ou partie du projet, la mission recommande l'utilisation accrue du « protocole de préfiguration de convention pluriannuelle de rénovation urbaine », envisagé par la direction de l'ANRU. Un délai d'un an serait ainsi donné à la collectivité pour parfaire la conception économique, sociale et urbaine du projet. Durant cette période, le passage à l'opérationnel ne serait permis que sur un périmètre et pour des actions limités. En revanche, le financement des ingénieries serait privilégié. Des expertises financières complémentaires pourraient être lancées.

Recommandation 13 : Prévoir, si nécessaire, des moyens supplémentaires d'ingénierie urbaine et sociale lors des revues de projets à mi-parcours pour les projets insuffisamment mûris.

Pour les projets dont la convention a déjà été signée, et pour lesquels des imprécisions majeures demeurent après deux ans de mise en œuvre, la mission recommande de mettre à profit la revue de projet à mi-parcours pour définir (et donner les moyens en temps et en financement) un programme d'ingénierie urbaine et sociale complémentaire, destiné à approfondir les questions qui continuent à faire difficulté et à expliciter les choix à opérer avant poursuite de la mise en œuvre du projet. Un avenant à la convention stipulerait les engagements nouveaux à ce titre, et pourrait prévoir des actions provisoirement « gelées » jusqu'à ce que ces réflexions complémentaires aient abouti.

Recommandation 14 : Conforter la disponibilité, soutenir les moyens et la compétence professionnelle des équipes de l'ANRU, particulièrement, celle de ses chargés de mission territoriaux en lien avec celle des délégations territoriales.

Pour être capable de bien discerner la qualité et le degré de maturation des projets qui lui sont présentés et de stimuler la volonté des porteurs des projets à les améliorer, l'ANRU devrait conforter ses compétences d'analyse des projets, d'abord en s'appuyant mieux sur celles des services locaux délégués, ensuite en renforçant ses capacités de dialogue et de pédagogie avec les collectivités concernées et leurs techniciens. Cela suppose d'accompagner l'augmentation du nombre de sites faisant appel à l'ANRU par une formation commune des collaborateurs nationaux et départementaux de l'ANRU, capables grâce à cette formation et à leur expérience acquise sur la transformation de quartiers habités, de pointer les insuffisances des projets et de convaincre les porteurs de ceux-ci de l'utilité et des moyens à utiliser pour y porter remède. Les recommandations formulées au chapitre VIII, notamment la recommandation n° 22 visant la simplification des procédures permettront en même temps de conforter la disponibilité des équipes en faveur des démarches et des contenus, leur charge étant allégée au plan de la procédure.

Chapitre V – Malgré les efforts initiés par l’ANRU, il reste beaucoup de situations où le projet, insuffisamment mûr, peine à passer à l’opérationnel, ce qui renvoie notamment aux lacunes de la maîtrise d’ouvrage ou de l’assistance apportée à celle-ci et aux insuffisances fréquentes de l’ingénierie « amont ». Il convient de renforcer les conditions d’exercice de la maîtrise d’ouvrage tout au long de la vie du projet.

Sur les dix sites expertisés, il est apparu que la capacité locale à passer à l’opérationnel dépend principalement de l’existence d’une savante alchimie entre :

- une maîtrise d’ouvrage politique ;
- une équipe projet ;
- des ingénieries de conception et de mise en œuvre.

Dès lors que l’un de ces items est insuffisant ou tarde à se mettre en place, dès lors que les liaisons permanentes entre ceux-ci, rôle essentiel de l’équipe projet, font défaut, les risques sur la qualité même des opérations, les tendances aux retards de mise en œuvre, voire les amorces de dérapages financiers s’accroissent.

La mission a pu constater, sur la grande majorité des sites, une maîtrise d’ouvrage politique de qualité, même si sa géométrie est très variable. Sur certains sites, elle s’incarne dans le maire seul ou dans un autre élu de la ville ou de l’agglomération, clairement identifié par tous les acteurs comme porteur politique du projet. Cette configuration est favorisée par l’existence de cumuls de mandats ou de fonctions. Sur d’autres sites, elle se compose d’un véritable binôme, le maire de la commune et le « patron » du principal bailleur social du quartier, ou le maire de la commune et le président de l’agglomération. Sur d’autres encore, elle s’élargit à un trio, solution plus délicate dans son fonctionnement, mais plus efficace dans ses résultats lorsque les membres du trio sont totalement en phase sur les enjeux et les conditions de mise en œuvre du projet.

Si la mission n'a pas relevé de problèmes notoires liés à l'insuffisance de cette maîtrise d'ouvrage politique, tout au moins sur le volet « urbain » des démarches de projet, il n'en a pas été de même pour le chaînon essentiel que constitue le fonctionnement et la qualité de l'équipe projet, qui, en position d'assistance à la maîtrise d'ouvrage politique, joue un rôle clé dans le pilotage de la démarche.

Dans ce domaine, les lacunes constatées sont nombreuses et diverses :

- un flou dans l'identification claire des responsabilités de direction de projet ;
- une insuffisante disponibilité des membres de la direction de projet, non déchargés de leurs responsabilités antérieures au sein des villes ou des bailleurs impliqués ;
- dans les cas d'existence d'une structure GIP, difficultés de positionnement de celle-ci par rapport aux « gros » acteurs en place ;
- défaillances dans l'existence de certains types de compétences nécessaires à l'exercice de la direction de projet, telles que compétences sur le champ social, compétences sur le champ de l'organisation (organisation, programmation, coordination, ou OPC), si nécessaires à l'éclairage des décisions à prendre par les maîtres d'ouvrage, etc.

Sur le troisième champ, celui des ingénieries, là aussi des situations préoccupantes ont été rencontrées, tout spécialement dans le domaine social, plus complexe et plus éclaté que celui de l'urbain. Là où il aurait fallu innover et expérimenter, la course contre le temps et le sous dimensionnement des ingénieries favorisent le recours à des solutions stéréotypées. Quant aux villes et aux bailleurs, en première ligne pour la maîtrise d'ouvrage opérationnelle, les réticences restent fortes pour externaliser les concours extérieurs en matière d'ingénierie urbaine et sociale, à la fois par manque d'habitude en ce domaine, mais aussi en raison de l'étroitesse de l'offre, particulièrement en province. Dans un certain nombre de cas rencontrés, un temps sera nécessaire pour l'adaptation des bailleurs afin qu'ils se mettent à niveau de capacité pour traiter les opérations prévues dans le programme de rénovation urbaine.

Dans ce contexte, la mission préconise la prise en compte des recommandations suivantes :

Recommandation 15 : Assurer l'existence d'une équipe projet de qualité, entièrement dédiée au projet.

Quelle que soit la taille du projet, une équipe entièrement dédiée à la conduite de celui-ci, devrait être mise en place.

Les missions de cette équipe sont en effet nombreuses et délicates, elles requièrent une forte implication de tous les instants d'un petit noyau de collaborateurs expérimentés. Clairement positionnée sur la globalité du processus engagé, et disposant en son sein, ou par des collaborations extérieures, de l'ensemble des compétences nécessaires, cette équipe devrait en effet s'attacher à :

- veiller à faire vivre une dynamique de projet sur l'ensemble des actions financées par l'ANRU, en faisant émerger et trancher, dans une dialectique continue « aval/amont », les arbitrages sur le respect des programmes, coûts et délais prévus dans les conventions ;
- s'assurer que les actions d'accompagnement, non financées par l'ANRU, apportent leur concours à la dynamique de projet, au niveau et au moment requis ;
- valoriser les contributions de l'ensemble des signataires des conventions au-delà de leurs apports financiers respectifs, en mobilisant, au service du projet, l'ensemble de leurs compétences ;
- ancrer le territoire du projet dans des échelles de temps et d'espaces qui dépassent le périmètre et l'horizon de la convention ANRU.

Recommandation 16 : Renforcer le financement du dispositif de pilotage.

Sur les sites expertisés, le montant des dépenses de pilotage pris en compte par l'ANRU s'échelonne entre 1 et 2 % du coût total des opérations financées par l'ANRU. Ce montant apparaît à la mission comme insuffisant pour assurer un pilotage de qualité, englobant toutes les missions évoquées au point précédent. En particulier, ce pilotage doit s'effectuer au moins autant sur les actions financées par l'ANRU, que sur celles non financées par l'ANRU, et qui, dans de nombreux cas, doivent apporter une contribution décisive au succès de la démarche.

Cette remarque souligne la faiblesse du taux effectif de rémunération des dispositifs de pilotage, et, corrélativement, des moyens humains qui lui sont consacrés. Dans les secteurs du bâtiment ou du génie civil, et pour des ouvrages de moindre complexité, les taux de rémunération de la conduite d'opération tournent couramment autour de 3 %.

Dans ces conditions, la mission recommande que l'ANRU veille à consacrer autour de 3 % des dépenses qu'elle finance au financement des dispositifs de pilotage.

Chapitre VI – Les partenaires du projet, signataires ou non de la convention, sont, dans beaucoup de cas, insuffisamment associés à la démarche.

Malgré les engagements figurant dans les conventions, les instances de pilotage partenarial des projets tendent trop à se réduire à un face-à-face de la ville et du ou des bailleurs sociaux, animé, facilité ou arbitré par l'État. Les autres collectivités territoriales, EPCI lorsqu'il existe, région, département, se bornent bien souvent à honorer leurs engagements financiers, sans s'impliquer plus globalement, ne serait-ce qu'au travers de l'exercice de leurs compétences de droit commun, à la meilleure insertion territoriale du projet de quartier dans son environnement. La Foncière logement est trop souvent attendue, les autres partenaires privés absents. De plus, l'engagement des collectivités départementales et régionales, en amont, dès la phase d'élaboration des projets, est bien souvent inexistant. Enfin, certains projets, affichés comme intercommunaux dans les dossiers de présentation et les conventions, se développent en pratique sous le seul pilotage et la seule implication de la ville principalement concernée par le projet.

De ces constats, découlent :

- une tendance à restreindre l'échelle de résolution des problèmes du quartier à celle de la ville, en se privant d'une échelle plus large, particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit de relogement ou de reconstitution de l'offre ;
- une difficulté à mobiliser les collectivités, autres que la ville support, sur l'exercice de leurs compétences de droit commun au sein des quartiers à rénover : en particulier, nombre de conseils généraux s'impliquent au titre de la politique de la ville, mais rechignent à renforcer leur implication sur leurs compétences sociales traditionnelles dans ces quartiers, où ce supplément de présence serait si utile ;
- des situations d'impasse financière, la ville escomptant des aides financières à ses projets plus importantes que celles réellement prévues par ses partenaires.

D'où les recommandations qui suivent :

Recommandation 17 : Mobiliser toutes les collectivités territoriales sur les projets, pleinement et dès l'amont.

Cette recommandation comprend, aux yeux de la mission :

- une implication de ces collectivités aux deux niveaux, politique et technique ;
- une participation effective de l'un ou l'autre de ces deux niveaux à toutes les étapes – clés du processus, aussi bien dans les phases conception, négociation et mise en œuvre des projets ;
- une attention particulière de la direction de projet pour mobiliser les régions, sur leurs compétences lycée et formation professionnelle, les départements sur leurs compétences collège et action sociale, selon des modalités spécifiques à définir dans le cadre de protocoles entre ces collectivités et la ville porteuse du projet.

À l'image de la convention-cadre départementale de partenariat en faveur de la rénovation urbaine, en cours de finalisation entre l'État, le département du Val-de-Marne et l'ANRU, la mission recommande de développer ce type de démarche, en englobant bien, dans le champ de ces conventions, à la fois les actions ou opérations déjà finalisées dans les conventions ANRU, mais aussi les actions ou opérations découlant de la mise en œuvre des compétences propres de la collectivité partenaire, localisées dans le quartier ou à ses abords.

Recommandation 18 : Mettre en place un dossier unique pour l'ensemble des partenaires financiers afin que le partenariat renforcé n'entraîne pas d'accroissement de la complexité administrative pour les maîtres d'ouvrage.

On verra dans la suite de ce rapport les difficultés constatées par la mission sur la gestion administrative et comptable des programmes et opérations financés par l'ANRU. L'une de ces difficultés découle du fait que le « guichet unique » de l'ANRU, si apprécié dans son principe par les bénéficiaires des aides, ne prend pas en compte les aides des collectivités locales. Or, la recommandation précédente visant à préconiser le renforcement de l'implication, notamment financière, des collectivités territoriales ne doit pas être l'occasion de rendre ce système encore plus complexe, mais plutôt de donner une opportunité aux différents partenaires, une fois leur volume global d'aide arrêté, d'en concentrer le maximum sur des actions ou programmes de leurs compétences et dont ils assumeraient intégralement le financement.

Dans les nouvelles conventions, ou dans les avenants à venir des conventions déjà signées, la mission recommande de faire la chasse aux financements croisés, ou, à défaut, de veiller à la production d'un

dossier unique par le maître d'ouvrage et valable pour l'ensemble des co-financeurs. Un accord de coordination administrative avec les représentants des collectivités territoriales devrait être recherché, notamment sur la forme et le contenu des dossiers destinés à l'obtention des financements ou aux versements des subventions.

Chapitre VII – Il manque trop fréquemment un maillon opérationnel, celui de l'aménageur, à spectre de compétence large. La présence d'un bailleur, même en position dominante, ne peut en tenir lieu.

Les bailleurs sociaux sont en première ligne dans l'opérationnel, avec la réhabilitation de leur parc, sa résidentialisation, ses démolitions et reconstructions, l'attention à apporter à chaque relogement, les éventuelles cessions de patrimoine, etc. Les compétences existent, il s'agit de les renforcer et de les organiser pour mieux les dédier à chaque projet. Il en est de même pour les collectivités territoriales, qui assument la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la majorité des équipements publics.

En revanche, la recomposition de nouveaux espaces, qu'ils aient vocation à devenir espaces publics ou privés, l'intervention sur les équipements, la mixité des fonctions avec, tout particulièrement, celles pouvant contribuer au développement économique, apparaissent peu pratiquées sur de nombreux sites. Les bailleurs, même s'ils ont une compétence d'aménagement dans leur statut, n'ont le plus souvent ni l'expérience nécessaire ni le meilleur positionnement pour intervenir dans des opérations complexes de rénovation urbaine.

Plus généralement, la logique de l'aménagement, qui doit soutenir toute démarche de transformation durable des quartiers, est trop souvent réduite aux «aménagements de proximité». Le règlement général de l'ANRU, dans sa version initiale, cantonnait d'ailleurs l'aménagement aux travaux d'aménagement, pour lesquels étaient définis une assiette et un taux de subvention. Il faut attendre la version en cours de révision de ce document pour voir apparaître une nouvelle nature d'opération aidée par l'ANRU, celle «d'opération d'aménagement dans le cadre d'un projet d'ensemble», comprenant une logique de bilan d'aménagement, dont l'éventuel déficit pourra donner lieu à prise en charge partielle par l'ANRU.

Il était temps, car, sur les sites expertisés par la mission, la carence de cette approche est manifeste : sur l'un des sites, malgré le caractère ambiteux en matière de transformation du quartier du projet, la SEM d'aménagement n'est appelée que pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée des VRD! Sur un autre site, c'est le monobailleur, de statut OPAC, qui fait office d'aménageur, et se revend à lui-même les charges foncières qu'il a contri-

bué à créer ! Sur un troisième site, alors qu'une opération d'aménagement en constitue une action stratégique, elle ne figure, dans la convention, qu'au titre « des actions non financées par l'ANRU » !

La mission considère comme essentiel que la transformation en profondeur des quartiers, préconisée par l'ANRU et appelée de leurs vœux par la plupart des collectivités, s'appuie plus sur les logiques, les compétences et les expériences acquises par les aménageurs, publics ou privés, dans la transformation des quartiers de ville, hors ZUS. À cette fin, elle formule deux recommandations :

Recommandation 19 : Développer le recours aux aménageurs confirmés comme opérateurs de la recomposition spatiale des quartiers.

La mission préconise le recours plus large aux professionnels de l'aménagement urbain, qui peuvent mettre, au service de la politique conduite par l'ANRU, leur expérience acquise hors quartiers ANRU, pour produire de la ville diversifiée, conduisant à un parcellaire moins monolithique, facilitant l'autofinancement des démolitions et permettant l'intervention des acteurs de droit commun, comme les promoteurs, les investisseurs ou les lotisseurs. Les compétences de ces aménageurs peuvent également être utilement mises à profit pour assurer la reconstitution de l'offre immobilière en dehors des quartiers. Elles peuvent enfin être mises au service des bailleurs sociaux en organisant des restructurations de patrimoine, utiles à la diversification des quartiers.

Recommandation 20 : Mettre l'outil ZAC, éventuellement adapté, au service des projets ANRU.

Le recours, dans les projets ANRU, à l'outil de transformation que constitue la ZAC, même si la plupart des interlocuteurs rencontrés reconnaissent sa pertinence, est handicapé par l'image de lenteur et de lourdeur, qui le disqualifierait par rapport au rythme accéléré des démarches encouragée par l'ANRU. En particulier, les exigences de compatibilité des projets de ZAC par rapport aux documents d'urbanisme devraient être assouplies dans les sites ANRU. Il en est de même pour celles liées à la concertation, dès lors qu'elles ont été satisfaites dans le cadre général de la transformation du quartier.

À l'image de la réflexion qui a été conduite sur la transformation des quartiers existants pour aboutir à la notion d'opération programmée d'amélioration de l'habitat de rénovation urbaine (OPAH/RU), il conviendrait de définir une procédure simplifiée de ZAC/RU, destinée à favoriser la diversification foncière des quartiers ANRU et leur valorisation, dans le cadre d'une approche en termes de bilan.

Chapitre VIII – Le cadre conventionnel, vécu au début comme un progrès, risque d'évoluer vers un carcan bureaucratique si des règles stables, souples et réalistes, ne sont pas arrêtées et mises en œuvre rapidement.

La contractualisation sur cinq ans, la sécurisation juridique et financière qui en résulte ont été unanimement appréciées des collectivités porteuses des projets et de tous leurs partenaires. Ce cadre nouveau a largement contribué à faire adhérer les collectivités à la démarche et à donner une image positive de la politique conduite par l'ANRU.

Aujourd'hui, à l'heure de la mise en œuvre des projets, deux difficultés se font jour :

- les projets ne pouvant ni ne devant être figés, comme cela a été largement développé en tête de ce rapport, des modifications s'avéreront nécessaires. Dans ces cas, les conventions prévoient la possibilité d'avenants. Mais cette procédure est unique et lourde, alors qu'elle recouvre des situations très diverses, depuis le changement de maître d'ouvrage d'une opération de quelques logements, jusqu'à l'extension importante du périmètre et du contenu du projet. Cette lourdeur paralyse aujourd'hui des adaptations mineures des projets ;
- la mise en œuvre de chaque opération individuelle fait l'objet de règles administratives et comptables perçues comme lourdes et tatillonnes, qui handicapent fortement la situation financière des collectivités locales, d'autant plus que certaines sont très fragiles. En outre, ces règles sont perçues comme changeantes, mal connues et instables, ce qui engendre un surcroît de travail des services.

Cette situation semble bien connue des responsables de l'ANRU, fréquemment interpellés sur ces sujets par les porteurs des projets et les services de l'État. Des réflexions seraient engagées. Elles sont justifiées, car les interlocuteurs de la mission, sur l'ensemble des dix sites expertisés, ont apporté des illustrations concrètes de ces dysfonctionnements. À titre d'exemple :

- sur un site, un avenant, pourtant explicitement prévu par la convention initiale et portant sur un programme complémen-

taire limité de démolition et de reconstruction, déposé officiellement à l'ANRU en février, n'est toujours pas signé ;

- sur un autre site, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, un OPAC de taille modeste a dépensé plus de 11 millions d'euros pour les démolitions, mais n'avait reçu, à la date de la venue de la mission, que 170 000 d'euros à titre d'acompte ;
- sur un site où une action stratégique du projet consiste à supprimer une coupure provoquée par une emprise routière de l'État, la cession gratuite des terrains, pourtant libérés par l'État et prévue par la convention, butte sur la position de l'administration des Domaines et devrait nécessiter (en 2007 ?) une disposition législative pour être résolue !

Point n'est besoin de poursuivre cette énumération, tant est grande l'unanimité de nos interlocuteurs sur ces dysfonctionnements et sont intarissables leurs griefs à l'égard « de l'ANRU ».

Il n'entrait pas dans le champ de la mission, ni dans le délai qui lui était imparti, d'approfondir la nature diverse de ces dysfonctionnements et de bâtir les réponses appropriées.

Néanmoins, compte tenu des répercussions négatives de ces dysfonctionnements administratifs, financiers et comptables, sur l'avancement général des projets, bien au-delà des répercussions défavorables sur les actions directement concernées, la mission a souhaité attirer à nouveau l'attention des responsables de l'ANRU sur l'urgence qu'il y a aujourd'hui à définir, faire connaître et mettre en œuvre, un programme d'actions correctrices dans ces domaines.

À cet égard, la mission rappelle la nécessité de ne pas appliquer rétroactivement les règles nouvelles que l'ANRU serait amenée à adopter, mais plutôt de ne prévoir leur mise en œuvre qu'après une période transitoire, laissant le temps d'adaptation suffisant à chaque acteur.

Elle se borne, à ce stade, à exprimer les recommandations suivantes :

Recommandation 21 : Intégrer les conditions d'adaptation du projet aux réalités de sa mise en œuvre.

Les clauses-type des conventions pluriannuelles relatives aux avenants présentent ceux-ci, au mieux comme une nécessité d'entériner les dérapages par rapport à ce qui était prévu, au pire comme une réponse en termes de sanction au non-respect des engagements des parties.

Il convient de renverser cette vision au profit d'une vision du projet, comme processus vivant d'adaptation aux évolutions nécessitées par la confrontation permanente entre les enjeux et les objectifs des projets avec le caractère évolutif des réalités locales.

Dans cette perspective, la mission recommande de redéfinir les conditions d'adaptation des projets à leur évolution, en distinguant les situations qui nécessitent :

- des adaptations mineures du projet, entérinées au niveau local entre le porteur du projet et le délégué territorial de l'ANRU par un simple échange de lettres ;
- des adaptations plus conséquentes, mais non susceptibles d'avoir un impact sur les objectifs initiaux, qui seraient alors formalisées sous forme d'avenant simplifié, dont l'instruction et la décision devraient être déconcentrées ;
- des évolutions notables du projet, susceptibles d'avoir un impact sur les enjeux initiaux du projet, justifiant alors la passation d'un avenant dont l'instruction et la décision suivraient alors le même processus que pour la convention initiale.

Recommandation 22 : Revoir les missions du délégué territorial de l'ANRU dans le sens d'une plus grande déconcentration.

Le nécessaire pilotage centralisé du Programme national de rénovation urbaine, non contesté par la majorité des acteurs, doit être rééquilibré, dans un strict souci d'efficacité opérationnelle, par un renforcement des conditions de son suivi local, en harmonie avec la décentralisation des responsabilités de la maîtrise d'ouvrage au niveau de la collectivité locale porteuse du projet.

Dans cette perspective, la mission recommande, en s'appuyant sur un groupe de travail mixte ANRU / État local, d'engager une nouvelle étape de déconcentration autour du renforcement des responsabilités d'agir et de revoir les missions des délégués territoriaux de l'ANRU.

Recommandation 23 : Réorganiser très rapidement le processus de versement des subventions de l'ANRU.

La situation financière des collectivités porteuses des projets, déjà fragilisée par l'importance des dépenses à assumer, tant en investissement direct qu'en fonctionnement, ne supporte plus les retards significatifs dans le versement des fonds qui leur sont dus.

La mission recommande, avec insistance, de mettre en place immédiatement un groupe de travail réunissant tous les acteurs de la

chaîne de versement des subventions de l'ANRU, notamment une représentation des DDE afin de proposer des modalités nouvelles qui assurent le versement rapide des subventions. Elle suggère que soient explorées sans a priori plusieurs solutions centralisées, telles que le renforcement de l'agence comptable de l'ANRU, ou déconcentrées, sur les seuls critères de la rapidité de la mise en place du nouveau processus et des gains de temps obtenus.

La mise en œuvre des recommandations de ce chapitre présenterait subsidiairement l'avantage de permettre aux compétences du siège de l'ANRU de se concentrer sur le pilotage stratégique des projets.

Chapitre IX – L'État local est encore insuffisamment organisé en interministériel face aux collectivités.

Aujourd'hui, deux interlocuteurs de l'État sont reconnus comme apportant une contribution positive tant au montage qu'à la mise en œuvre des projets, il s'agit du préfet et de la DDE. Leur rôle est essentiel et nécessaire pour accompagner dans le temps la dynamique du projet, mais ce n'est pas suffisant. Le sous-préfet à la ville, lorsqu'il existe, peine parfois à trouver sa place dans ce binôme. Des services essentiels à l'action publique dans les quartiers, comme ceux en charge des transports, dans ses deux dimensions infrastructures et services, de la sécurité publique, de la santé et de l'éducation nationale sont, sauf exception, peu ou pas impliqués à la démarche de projet. C'est le cas, tout particulièrement cité par nos interlocuteurs, de l'éducation nationale, difficile à associer aux actions menées dans le cadre des projets de rénovation urbaine. Ceci illustre la difficulté pour l'État à discerner les enjeux prioritaires sur lesquels il doit concentrer son action, les difficultés également pour lui à coordonner et à articuler, sur un périmètre prioritaire, tout un ensemble de dispositifs, ayant fait l'objet, au fil des années de mesures spécifiques, telles que les ZEP, les ZFU, PLIE, les Contrats de ville (dont l'actuelle génération se termine fin 2006), divers contrats de sécurité ou de retour à l'emploi, etc.

Or, il est essentiel que l'État local, dans la plénitude de ses missions, se positionne à la fois comme représentant local de l'ANRU et comme incarnation d'un État vigilant à l'atteinte des objectifs fixés dans chaque projet du PNRU. Ce positionnement peut seul garantir un dialogue responsable, efficace, équilibré avec les collectivités porteuses des projets et respectueux des responsabilités de celles-ci. Il doit de plus être adapté en permanence, tout au long du déroulement de chaque projet, depuis la phase de conception, jusqu'au suivi de sa mise en œuvre et de son évaluation.

D'où la recommandation qui suit :

Recommandation 24 : Développer une organisation de l'État local par projet autour du préfet.

Préalablement à toute action ciblée sur les missions, les moyens et les compétences des DDE dans ce domaine (qui feront l'objet du

chapitre suivant), la mission recommande que, à l'instigation d'une directive interministérielle qui en donnerait les principes, les préfets de région et de département dans lesquels des démarches ANRU s'engagent ou sont engagées, soient invités à redéfinir les enjeux que l'État local juge prioritaires et à mettre en place l'organisation et les modes de fonctionnement qui en découlent. Comme cela a été systématisé dans la récente réforme de l'État au niveau régional, l'organisation de l'État local comme un pôle de compétence autour du préfet, érigé en chef de projet, semble la voie à privilégier.

Finalement, cette préconisation vise à mettre l'État local dans une dynamique, une organisation et un fonctionnement par projet, comme cela est attendu de la collectivité porteuse du projet, voire des principaux acteurs engagés dans cette démarche, au premier rang desquels figurent les bailleurs sociaux.

Naturellement, cette recommandation est d'autant plus complexe à mettre en œuvre, et exige une allocation d'autant plus fine des moyens à affecter, que le département doit assumer un nombre important de démarches à mener en parallèle, comme c'est le cas par exemple en Val-de-Marne où vingt-trois ZUS ont vocation à générer autant de projets ANRU.

Chapitre X – De l’avis général des interlocuteurs rencontrés, l’implication des DDE est souvent forte. En revanche, les conditions de leur mobilisation efficace au service des enjeux stratégiques ne sont pas suffisamment réunies.

La directive du 26 mars 2004 des deux ministres en charge de la Ville et de l’Équipement a défini les missions des DDE au service de la politique de la ville en tant que services impliqués dans les champs des transports, de l’habitat et de l’aménagement et ce pour le compte de l’État, pour celui de l’ANRU et pour « appuyer les acteurs locaux ».

Les constats opérés par la mission dans les dix DDE correspondant aux dix sites de projets ANRU qui avaient été retenus montrent d’emblée une grande diversité de conditions d’application de la circulaire précitée, et, en conséquence des modalités d’intervention et des degrés d’implication des DDE diversifiés.

En particulier, la multiplicité des compétences mobilisées et des missions attendues des DDE conduit à des organisations plutôt éclatées dans les grosses DDE et, en revanche, concentrées au sein des « services habitat » des plus petites :

- dans une grosse DDE rencontrée, l’implication de celle-ci sur les projets ANRU articule les moyens du siège, en charge du portage des politiques, de la coordination, de l’animation et de la gestion comptable, avec ceux des arrondissements territoriaux, partenaires au quotidien des collectivités locales et des bailleurs sociaux ;
- dans une autre, de faible taille, l’implication de la DDE se résume à celle d’une seule personne, au siège, dont la permanence a été tributaire des aléas de la politique du personnel de la DDE concernée ;
- dans une troisième, l’étroitesse des moyens humains consacrés à la politique de la ville contraint les personnels à délaisser progressivement les apports sur le fond pour se consacrer à des tâches strictement administratives. Cette évolution a été constatée sur la plupart des DDE rencontrées ;

- dans une dernière, enfin, les compétences de la DDE en matière de politique de la ville et de sites ANRU se trouvent dispersées dans trois services et cinq unités, coordonnés par l'un des adjoints au DDE.

À noter que, dans une seule des DDE rencontrées, le préfet a exigé qu'elle se concentre sur les missions pour le compte direct de l'État et de l'ANRU, en lui interdisant d'apporter concurremment une assistance à la collectivité maître d'ouvrage.

Dans plusieurs cas rencontrés, les DDE n'ont pas adopté un fonctionnement ou une organisation par projet, qui aurait réuni, dans une seule unité ou par une amplification des relations transversales, l'ensemble des compétences requises pour la conception et le suivi des démarches ANRU. Les compétences sur l'urbain, souvent réduites à celles du logement social, sont seules mobilisées de façon visible au service des projets. Cette mobilisation est handicapée par les conséquences des politiques de personnel favorisant les mobilités professionnelles ou géographiques de l'encadrement, y compris pour les bons « spécialistes » des projets urbains. En règle générale, la complexité, la lourdeur administrative et les pressions qui en découlent dans la phase actuelle de mise en œuvre des projets, ternissent l'image de l'ANRU au sein des DDE et développent des comportements de démotivation et de repli des personnels. De plus, certaines DDE se sont plaintes d'être moins informées des évolutions stratégiques de l'ANRU que les chargés de mission nationaux, d'être de ce fait peu crédibles auprès de collectivités territoriales et d'être ainsi réduites à une fonction peu attractive d'instructeur administratif et de passage obligé pour le paiement des subventions.

Il est apparu urgent à la mission de contrecarrer les motifs et les effets de cette perte de confiance entre l'ANRU et les DDE. Les dirigeants de l'ANRU semblent conscients de cette situation préoccupante, ainsi que les directions concernées (DGUHC et DGPA). Il convient, pour les uns et les autres, de travailler ensemble, pour apporter les réponses attendues dans les DDE et dans leur environnement local et pour créer ainsi les conditions favorables à un redéploiement de leur potentiel sur les enjeux stratégiques des projets.

D'où les recommandations qui suivent :

Recommandation 25 : Remplacer la directive interministérielle du 26 mars 2004 dans le cadre d'une démarche élargie et participative.

À la lumière de l'expérience acquise depuis deux ans, et tout particulièrement de la phase de mise en œuvre des projets qui a pris de

l'ampleur depuis cette date, la mission recommande une refonte de la directive du 26 mars 2004 et de tous les textes subséquents qui avaient défini les modalités d'implication des services déconcentrés dans la politique de la ville.

La mission a appris que la DGUHC travaille sur une réécriture de cette directive. Pour assurer la pertinence de son contenu, la mission insiste sur plusieurs points à prendre en compte dans le nouveau texte :

- comme indiqué ci-dessus, cette refonte doit être précédée d'une réflexion interministérielle redéfinissant les missions et l'organisation de l'État local comme un pôle de compétence autour du préfet érigé en chef de projet (cf. recommandation 24) ;
- cette refonte doit être préparée par les propositions d'un groupe de travail réunissant des personnels des DRDE et des DDE avec des représentants de l'ANRU, de la DGPA et de la DGUHC ;
- les directives nouvelles qui découleront de ce travail doivent mieux discerner les trois stades essentiels des démarches ANRU :
 - la phase d'élaboration des projets ;
 - celle de la négociation avec les collectivités porteuses des projets ;
 - celle la mise en œuvre des projets ;
 - les missions et le positionnement des DDE pouvant évoluer au long de ces différentes phases.

Les missions assignées à ces cadres spécialisés, ainsi que les conditions de leur exercice, seront à définir par la nouvelle directive évoquée dans la recommandation précédente.

L'ensemble de ce processus doit conduire à une clarification des différents rôles des DDE, en adéquation avec les perspectives de moyens humains qui leur sont donnés au titre des transformations en cours des DDE. Dans chaque cas, l'intelligence de l'État devra conduire à discerner où et comment doivent être redéployés en priorité ces moyens, dans le but de concourir efficacement au plein succès des projets, dans le cadre des enjeux reconnus comme stratégiques pour l'État.

Recommandation 26 : Ériger les DDE et le réseau technique équipement en véritable centre de ressource de la conduite des projets de rénovation urbaine.

Deux grandes disciplines sont concernées :

- le management de projet ;
- la rénovation urbaine.

Il s'agirait, pour le ministère de l'Équipement, de repérer et de valoriser les cadres spécialisés dans la pratique du croisement de ces deux disciplines.

Pour ce faire, il conviendrait notamment :

- de repérer, au sein des services déconcentrés et du réseau technique de l'équipement, les cadres ayant une expérience et/ou une motivation pour ces deux disciplines, ou, au départ, au moins pour l'une d'entre elles ;
- de monter, à leur intention, un cycle de formation accélérée commun à ces personnels et aux chargés de mission territoriaux de l'ANRU, actuels ou potentiels ;
- de reconnaître, au niveau de la politique du personnel, une gestion spécifique des carrières des membres de ce vivier.

Recommandation 27 : Missionner et former les DDE à la démarche d'évaluation des projets de rénovation urbaine.

On a vu plus haut que, de par la loi, les préfets étaient chargés d'appuyer l'ANRU dans l'évaluation des projets locaux financés par cette dernière. Or, la culture des DDE en ce domaine est peu développée, alors que la DDE devrait être le conseil technique naturel du préfet pour cette mission.

Dans cet esprit, la mission recommande que la nouvelle directive, appelée de ses vœux dans la recommandation 25 ci-dessus, comporte un chapitre spécifique sur le rôle des DDE en matière d'évaluation des projets ANRU, et que l'affirmation de ce rôle s'accompagne d'une formation méthodologique d'au moins un cadre de niveau A+ par DDE concernée, sur l'évaluation des politiques publiques, avec l'appui des autorités compétentes de l'ANRU.

Conclusion

Après avoir mis en exergue, dès la première partie de ce rapport, la grande diversité des situations rencontrées, la mission n'en est que plus à l'aise pour souligner, au terme de son travail, la convergence des constats et des analyses qui lui ont permis de fonder ses recommandations. Elles sont toutes issues des enquêtes qu'elle a conduites sur chacun des dix sites. Au total, plus de deux cents acteurs de terrain des projets de rénovation urbaine auront été auditionnés et questionnés sur leur perception des conditions de mise en œuvre des projets, sur les difficultés qu'ils rencontrent et sur leurs attentes.

Finalement, tous se retrouvent autour de cinq messages :

- Malgré les critiques et les attentes formulées, les dynamiques locales engendrées par le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), l'ampleur des moyens mobilisés et sécurisés dans la durée, l'instauration, même imparfaite, d'un « guichet unique », sont appréciés positivement par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés. Mais cette approche « en force » de la transformation de quartiers habités doit appeler en contrepartie, de la part de tous les responsables nationaux et locaux de l'ANRU et, plus généralement, de tous les acteurs des projets, une sensibilité accrue, dans la préparation et la mise en œuvre des démarches, aux impacts humains des interventions sur le cadre bâti. Ce souci, qui doit être permanent, irrigue nombre de préconisations opérationnelles de ce rapport.

- La mission souligne la nécessité de veiller à associer l'ensemble des acteurs concernés à la finalisation, à la diffusion, puis à la mise en œuvre, des recommandations qu'elle a formulées dans son rapport pour qu'une culture partagée et commune aux échelons nationaux et locaux se développe dans la durée. À cette fin, elle insiste sur ses recommandations visant à développer des cycles de formation communs aux personnels des collectivités ou services, nationaux et locaux, concernés par la rénovation urbaine. Les constats et les analyses de la mission l'ont conduite, au travers de ses recommandations, à préconiser des inflexions dans les règles ou orientations de l'ANRU et dans les pratiques locales de la maîtrise d'ouvrage qui leur sont associées. Plusieurs de ces recommandations vont d'ailleurs dans le même sens que certaines initiatives récentes de la direction de l'ANRU, mais la mission tient à souligner à nouveau l'importance de l'écart qu'elle a constatée entre les directives centrales

de l'ANRU et leur application concrète et quotidienne sur le terrain. En outre, le caractère actuel de ces évolutions de l'ANRU implique qu'elles n'ont évidemment pas encore d'écho sur le terrain.

- Les vingt-sept recommandations présentées par la mission, sans compter les considérations générales consignées dans la première partie de son rapport, sont de portée inégale, s'adressent à différentes autorités, sont susceptibles de mise en œuvre immédiate ou après approfondissement... Elles ont néanmoins l'ambition de former un ensemble cohérent, susceptible de servir de fondement à un programme de travail, d'abord au niveau du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, puis au niveau des différentes autorités concernées, au premier chef, celles de l'ANRU et celles de l'État au travers des différents ministères, directions et services impliqués dans la politique de rénovation urbaine.

- Malgré cette diversité de contenu et de destinataires, la mission souhaite insister sur sa conviction de l'urgence à mettre en œuvre sans délai l'essentiel du programme de travail issu des recommandations précédentes, et sa traduction sur le terrain, compte tenu du nombre sans cesse croissant de sites engagés dans la rénovation urbaine et des rythmes imposés par la contractualisation quinquennale. En particulier, pour les sites ayant passé convention les premiers, on s'approche de l'échéance de revue à mi-parcours, et il serait souhaitable que nombre de recommandations du rapport soient expérimentées à cette occasion, pour être ensuite généralisées à l'ensemble des démarches engagées ou à engager.

- Enfin, la mission recommande que l'évaluation des conditions d'élaboration et de mise en œuvre des démarches de projet, soit considérée comme un processus permanent. Cette responsabilité d'évaluation implique le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, commanditaire de la présente mission, mais aussi les porteurs des projets et les échelons déconcentrés de l'État. Aux deux niveaux, une clarification du statut de ces évaluations, une amélioration des conditions de leur exercice et un renforcement des moyens qui leur seraient consacrés doivent être apportés sans délai, pour contribuer, dans la durée, au suivi fin et aux réorientations éventuelles des démarches de projet engagées sur un nombre croissant de sites. C'est finalement de la mise en place effective et de la conduite de ce double processus d'évaluation, permanent et interactif, que dépend la meilleure chance de répondre aux préoccupations et aux légitimes inquiétudes à l'origine de la présente mission du CGPC sur les insuffisances concernant la qualité des démarches engagées et la capacité d'exercice des maîtrises d'ouvrage ou des ingénieries qui leur sont associées.

Annexes

Annexe 1		
Lettre de saisine du président du CES de l'ANRU		63
Annexe 2		
Projet de collaboration entre le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU et le CGPC		65
Annexe 3		
Réponse du vice-président du CGPC		69
Annexe 4		
Note de cadrage sur le projet de contribution du CGPC aux travaux du comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU		71
Annexe 5		
Esquisse de typologie des sites ANRU		81

Lettre de saisine du président du CES de l'ANRU

Monsieur Yazid SABEG, président
du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
à

Monsieur Claude MARTINAND, Vice-président
du conseil général des Ponts et Chaussées

Paris, le 20 décembre 2005

Monsieur le vice-président,

Le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU s'est vu confié par le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement la mission d'apprécier les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine. À cette fin, le CES souhaite s'appuyer sur les services de l'État.

Plusieurs rencontres entre Monsieur Jean Frébault, président de la section aménagement-environnement du CGPC et le CES ont permis de préciser la nature d'un partenariat entre les deux instances (une première note de cadrage est jointe à ce courrier). Aussi ai-je l'honneur de solliciter le CGPC pour une première étude sur les conditions d'exécution du PNRU. Cette étude permettra d'élaborer des recommandations en direction des collectivités locales et des services de l'État.

Je vous prie de croire, Monsieur le vice-président, en l'expression de mes sentiments les meilleurs,



Yazid Sabeg

Projet de collaboration entre le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU et le CGPC

Projet de collaboration sur le thème : « Les conditions d'exécution du PNRU : renforcer les capacités des maîtrises d'ouvrage et améliorer l'ingénierie de projet ».

I – Objet

Le bon fonctionnement de l'ensemble de la chaîne « maîtrise d'ouvrage – ingénierie de projet » est une condition essentielle de la qualité des projets et de l'instauration d'une coopération dynamique et efficace entre les différents acteurs et à toutes les étapes des projets urbains.

C'est pourquoi a été proposée la réalisation d'une mission d'expertise aboutissant à des recommandations opérationnelles, qui visent au renforcement de l'organisation et des capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales à piloter, concevoir et mettre en œuvre les projets de rénovation urbaine soutenus par l'ANRU dans les délais impartis.

La présente note d'orientation, élaborée en concertation entre les représentants du CES et ceux du CGPC, a pour objet de préciser cette mission conduite avec le concours du CGPC.

II – Présentation du CES

1 – L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)

L'ANRU a pour vocation d'être le « guichet unique » de l'État et de ses partenaires pour le financement des opérations de rénovation en zones urbaines sensibles.

Son objectif est d'aider les collectivités locales, porteuses de projets, à élaborer des dossiers et à les accompagner financièrement, par le biais de subventions, dans la réalisation de leur projet urbain global, dans le respect des principes définis par la convention signée entre les différents partenaires et l'agence.

2 – Le comité d'évaluation et de suivi

Créé par décret, le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU compte à ce jour 11 membres nommés par le ministre de tutelle, issus d'horizons divers : l'urbanisme, le monde associatif et syndical, l'économie, la sociologie...

Au-delà de la stricte appréciation de la mise en œuvre du PNRU et de l'efficacité de l'ANRU, le CES veille à ce que les projets approuvés et financés par l'ANRU s'appuient sur une approche globale intégrant les enjeux socio-économiques que sont l'emploi et la formation, l'éducation, le logement et l'égalité des chances.

Force de proposition, le CES rend des avis, ainsi qu'un rapport semestriel au ministre de tutelle et au président du conseil d'administration de l'ANRU.

III – Définition des besoins

La qualité de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie de projet constitue un enjeu fondamental, car elle conditionne la mise en œuvre de projets urbains de qualité dans les délais impartis par le Programme national de rénovation urbaine.

Or à l'heure actuelle, il semble bien que la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie qu'elle mobilise soit dans de nombreux cas un obstacle à la qualité des projets et à leur mise en œuvre.

Pour mener à bien les missions qui lui ont été confiées en matière d'évaluation et de suivi du Programme national de rénovation urbaine, le CES souhaite ainsi conduire une première appréciation des capacités de la maîtrise d'ouvrage urbaine : ingénierie de projet, conception, maîtrise d'œuvre, l'ingénierie opérationnelle. Il souhaite également examiner l'organisation des différentes maîtrises d'ouvrage et notamment l'articulation des maîtrises d'ouvrage déléguées publiques et privées. À cette fin est établi un partenariat avec le conseil général des Ponts et Chaussées. Celui-ci prévoit l'analyse d'une dizaine de sites choisis sur l'ensemble du territoire national.

Outre l'organisation de la maîtrise d'ouvrage locale, l'accent sera mis sur le rôle de la DDE en matière de rénovation urbaine. En effet, dans la mesure où la responsabilité première revient aux collectivités locales, la DDE doit à la fois représenter l'État, soutenir la dynamique impulsée au niveau national et porter ses propres enjeux. En outre il lui revient, autant que de besoin, d'aider la maîtrise d'ouvrage locale à disposer des compétences suffisantes et de coordonner les actions projetées avec l'autorité nécessaire, mais dans une logique de subsidiarité.

La mise en place, au niveau central, d'un réseau d'appui de compétences auprès des services déconcentrés est sans doute à relancer, peut-être en s'appuyant sur l'exemple – à développer – des architectes-conseils, déjà mobilisés.

Le 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.

IV – Les attentes

1 – Contenu

Un rapport détaillé qui comprendra :

- un bilan sur l'organisation et la capacité des maîtrises d'ouvrage urbaine à mettre en œuvre le PNRU dans les délais impartis, fondé sur l'analyse de dix sites ANRU ;
- une analyse des causes de l'insuffisance des ingénieries de projet : déficit de maîtrise d'ouvrage, d'AMO ou d'organisation du pilotage, financements insuffisants, recrutement difficile de concepteurs, faible continuité dans les missions, manque d'opérateurs... ;
- des recommandations opérationnelles qui visent à l'amélioration de la capacité des maîtrises d'ouvrage urbaines et d'ingénierie de projet, en termes de compétences et d'organisation.

2 – Les modalités

Délai proposé pour l'expertise : 4 mois

Pour chacun des sites une équipe de trois personnes à compétences complémentaires sera désignée.

Une grille de questionnement synthétique sera établie en liaison avec le CES, s'appuyant sur les éléments développés ci-dessus.

Réponse du vice-président du CGPC



Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone : 01 40 81 68 85
télécopie : 01 40 81 23 95
courriel : jean.frebault@equipement.gouv.fr

Ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

La Défense, le 9 février 2006

Claude MARTINAND
Vice-président du conseil général
des Ponts et Chaussées

à

Monsieur Yazid SABEG
Président du comité d'évaluation
et de suivi de l'ANRU

Monsieur le président,

J'ai bien reçu votre courrier du 20 décembre 2005 par lequel vous sollicitez le concours du conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) pour apporter sa contribution à l'appréciation des conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

C'est bien volontiers que je vous donne mon accord sur le partenariat que vous proposez et sur l'objet de l'expertise que vous sollicitez. Celle-ci concerne l'appréciation des capacités des maîtrises d'ouvrages urbaines et ingénieries locales et le rôle d'appui des directions départementales de l'équipement en matière de rénovation urbaine.

J'ai désigné Monsieur Jean Frébault, président de la 5^e section, pour le pilotage de cette mission avec qui vous avez eu déjà plusieurs rencontres.

Je vous adresse ci-joint une note de cadrage qui a été élaborée à partir de ces premiers échanges et des réflexions internes à l'équipe qui a été constituée au sein du CGPC, en relation avec les administrations concernées.

J'ai pris connaissance avec intérêt des premiers travaux d'évaluation du CES et je souligne également toute l'importance qu'accorde le conseil aux thématiques touchant à la politique de la ville, la rénovation urbaine et la cohésion sociale. C'est pourquoi, je me réjouis de cette collaboration.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', with a horizontal line extending to the right from the end of the signature.

Claude MARTINAND

Note de cadrage sur le projet de contribution du CGPC aux travaux du comité d'évaluation 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.

I – 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. Pommellet, Bernard Reichen, Michel Cantal-Dupart...), le président de la 5^e 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 :

- 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 ;
- 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 (Île-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 (État et collectivités). Chaque site sera visité par une petite équipe composée de deux ou trois personnes.

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'«expertises», incluant des volets «analyses», et «propositions» ou «recommandations».

II – 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.

1 – 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.

2 – 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.).

3 – 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 ensemble (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.

III – Éléments 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 différentes 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.

À 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, de mobiliser tous les acteurs et d’assumer la fonction d’ensembliser. 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 CGPC¹.

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 ville², et sur la circulaire de 2004 des deux ministres³, qui avait fixé les objectifs en la matière.

Dans le domaine de la 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'État 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.

1. Pour ce qui concerne le CGPC, on peut notamment citer les travaux suivants :

– Pierre Quercy et Marc Prévot, Rapport CGPC pour le compte du ministre de la ville : *Conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville*, avril 2003. – 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, dans le cadre d'un travail en cours pour une grille de questionnement et d'analyse : *Capacité des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales à mettre en œuvre le PNRU*, octobre 2005.

2. Georges Crépey, rapport de synthèse : *Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain. Une grande ambition pour l'équipement*, CGPC collègue AUH, à la demande de la DIV et de la DGUHC, 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.

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 copilotage 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 reste 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'État 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 mobilisés, dans une perspective plus ambitieuse.

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

IV – 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^e section, avec Georges Crepey et Bernard Perret.
- Équipe d'expertise principalement issue des 5^e et 2^e sections 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, Bernard Perret, Didier Cauville et 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 Michèle Gallot (MIGT Rhône-Alpes, Auvergne).

- Coordination de l'équipe d'expertise : Bernard de Korsak, Paul Checcaglini.

- 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.

Esquisse de typologie des sites ANRU

L'approche sur cinq critères discriminants, proposée dans le rapport, est conjuguée avec une gamme de notation pour chaque critère allant de ++ dans les cas où l'aspect favorable du critère pour la réussite du projet joue à plein, jusqu'à – dans les cas opposés. Cette approche permet d'affecter, à chaque site, une «note» pouvant varier entre -10 et + 10, qui caractérise l'échelle de potentialité de réussite du projet, indépendamment de la qualité intrinsèque de celui-ci et des conditions de son pilotage par la collectivité maître d'ouvrage.

Sur les dix sites enquêtés, l'application de cette approche conduit aux considérations suivantes :

- pour le site comme STRASBOURG (67), la note assez forte reflète le fait que ce site comporte de bonnes potentialités de réussite ;
- pour l'ensemble des sites dont les notes sont comprises entre 0 et + 2, les chances de réussite sont plus réduites, d'où l'importance, sur ces sites, d'une attention renforcée en matière de contenu effectif du projet et de ses conditions de pilotage, données qui deviennent alors des facteurs-clé de réussite, ou d'échec, pour la démarche ANRU ;
- pour les sites de BLOIS (41), BOULOGNE-SUR-MER (62) et ROMANS (26) dont les notes sont négatives, un suivi très fin du contenu et de la qualité du projet, ainsi que de ses conditions de pilotage, s'avère indispensable si l'on veut éviter un échec « programmé » de la démarche initiée par l'ANRU.

Ainsi s'esquisse une gradation de l'importance que l'ANRU, tant au niveau central que local, devrait apporter au suivi des projets, tant en termes de préoccupation (fréquence des revues, missions d'évaluation, etc.) que de moyens humains affectés (nombre de sites par chargés de mission territoriaux, usage des moyens d'AMO dégagés par l'ANRU, degré d'implication de la délégation locale de l'ANRU, etc.). Cette démarche serait d'autant plus utile qu'elle serait appliquée le plus en amont possible, dès les premiers contacts de la collectivité porteuse

du projet avec le comité d'engagement de l'ANRU, car elle permettrait une meilleure « mise en alerte » des services instructeurs sur des projets dûment hiérarchisés. À un horizon proche, où l'ANRU devra piloter le suivi de plusieurs centaines de projet à divers stades d'avancement, cette méthode prendra toute sa pertinence pour optimiser une allocation fine des moyens affectés à ces tâches.

Sites	Antériorité Politique de la ville	Part relative population de quartier	Portage inter-communal	Caractère stratégique localisation	Existence de plusieurs bailleurs	TOTAL
Aulnay-sous-Bois (93)	++	0	--	-	+	0
Chanteloup-les-Vignes (78)	++	++	--	+	--	+ 1
Orly (94)	++	++	--	+	-	+ 2
Bègles (33)	+	-	+	++	--	+ 1
Blois (41)	-	+	-	+	+	+ 1
Boulogne-sur-Mer (62)	++	+	0	--	--	- 1
Nîmes (30)	-	-	++	+	-	0
Romans-sur-Isère (26)	++	--	+	-	--	- 2
Saint-Dizier (52)	++	++	--	+	-	+ 2
Strasbourg (67)	++	--	++	+	++	+ 5

Liste des sigles

AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AUCE	Architecte et urbaniste en chef de l'État
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APSD	Attaché principal des services déconcentrés
CAE	Conseiller d'administration de l'Équipement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CES	Comité d'évaluation et de suivi (de l'ANRU)
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DGPA	Direction générale du personnel et de l'administration (ministère de l'Équipement)
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (ministère de l'Équipement)
DRDE	Direction régionale et départementale de l'Équipement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GIP	Groupement d'intérêt public
GPV	Grand projet de ville
IGE	Inspecteur général de l'Équipement
IGPC	Ingénieur général des ponts et chaussées
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale (ministère de l'Équipement)
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPC	Ordonnancement-pilotage-coordination
ORU	Opération de rénovation urbaine
PLIE	Plan local pour l’insertion et l’emploi
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PNT	Personnel non titulaire
RU	Rénovation urbaine
SEM	Société d’économie mixte
ZAC	Zone d’aménagement concerté
ZFU	Zone franche urbaine
ZEP	Zone d’éducation prioritaire
ZUS	Zone urbaine sensible