

n° 2001-0115-01

juin 2003

Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain

Une grande ambition pour l'Équipement



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n°2001-0115-01

ENQUETE SUR L'IMPLICATION DES DDE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RENOUVELLEMENT URBAIN

Une grande ambition pour l'Equipement

-=*=-

RAPPORT DE SYNTHESE

établi par
Georges CREPEY

sous l'égide de l'instance d'évaluation co-présidée par
Agnès de FLEURIEU, Présidente de la 2^{ème} section, Affaires juridiques et sociales et
Jean FREBAULT, Président de la 5^{ème} section, Affaires d'aménagement et d'environnement
réunissant les représentants de la Délégation interministérielle à la ville et au
développement social urbain, de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction,
et du Collège de spécialité «aménagement, urbanisme, habitat»

à partir des enquêtes réalisées dans le cadre du Collège par
Jean-Philippe BEAU, Paul CHECCAGLINI, André CHOIGNOT, Georges CREPEY,
Agnès de FLEURIEU, Michèle GALLOT, Philippe GRAND, Paul KELIFA,
Daniel MARTEAU, Brigitte MAZIERE, Daniel MOURIER, Jean-Pierre PILVERDIER,
André POLLET, Pierre QUERCY, José ROMAN, Jean ROUILLON, Daniel SENE,
Bernadette VANDEWALLE, Jean-Pierre VIGNAL.

Destinataires

La Déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain
Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

"Chaque fois que la mission, le but final, n'est pas nettement fixé, la manœuvre échoue (...). Il faut que les chefs à tous les échelons connaissent le but, afin d'y courir par tous les moyens, par tous les itinéraires, en passant où ils peuvent, et pour cela il faut qu'ils connaissent l'intention de leurs supérieurs et le but final qu'ils se proposent d'atteindre".

LECLERC, *discours à Oran, le 27 novembre 1947*

"On peut donc assurer, à ce qu'il semble, que tout le monde croit à quelque chose d'absolu, si ce n'est sur toutes matières sans exception, du moins en ce qui fait la distinction du meilleur et du pire. Que si l'on ne sait pas précisément les choses de science certaine, et si l'on n'en a qu'une opinion vague, c'est une raison de plus pour apporter à la recherche de la vérité infiniment davantage de soin (...)".

ARISTOTE, *la Métaphysique, livre G, chapitre 1er*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1 – EXTREME DIVERSITE DES CONTEXTES DANS LESQUELS LES DDE ONT A INSCRIRE LEURS ENGAGEMENTS	6
1-1 DIVERSITE DES CONTEXTES DES TERRITOIRES	6
1-2 DIVERSITE DES CONTEXTES DES SYSTEMES D'ACTEURS	7
2 – CONSTATS ET ANALYSES SUR L'IMPLICATION DES DDE	9
2-1 PREMIERES OBSERVATIONS COMMUNES	10
2-2 L'IMPLICATION VUE A PARTIR DES MOYENS MOBILISES	11
2-3 L'IMPLICATION APPRECIEE AU REGARD DES BUTS A ATTEINDRE	18
2-3-1 Sur les missions assurées par délégation de la Préfecture sur interministériel	18
2-3-2 Sur les contributions dans les champs de l'Equipement et du renouvellement urbain	22
3 – ENSEIGNEMENTS ESSENTIELS DE L'ENQUETE POUR LA RECHERCHE DES VOIES DE PROGRES	34
3-1 LES ATOUTS	34
3-2 LES MANQUES AUXQUELS IL FAUT REMEDIER	35
3-2-1 Sur la politique de la ville en général	36
3-2-2 Sur ce qui se rapporte à l'Equipement	36
3-3 LA CONFIANCE ET LA DETERMINATION POUR PROGRESSER	38

4 – PRECONISATIONS	39
4-1 SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS SON ENSEMBLE	40
4-1-1 Simplifier les financements et les placer résolument au service des actions et non l'inverse	40
4-1-2 Orienter les démarches interministérielles et partenariales vers l'élaboration d'un vrai projet social, économique et culturel	40
4-2 SUR L'ACTION DE L'EQUIPEMENT EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT URBAIN	42
4-2-A - DEVELOPPER LES ENGAGEMENTS	44
4-2-A-1 Reconnaître les « fondamentaux » à servir et à cultiver	44
4-2-A-2 Traduire les orientations précédentes dans une directive interministérielle Ville-Equipement et les accompagner d'un programme de sensibilisation et de mobilisation	50
4-2-B - DEVELOPPER LES COMPETENCES	51
4-2-B-1 Développer et diffuser des connaissances et approfondir en réseau les questions clés	51
4-2-B-2 Faire de la politique de la ville un secteur pilote de la Gestion des Emplois et des Compétences	53
4-2-B-3 Renforcer les modes d'assistance et de conseil, de coopération, et développer la veille	55
4-2-C - CONTRIBUER A LA CAPACITE DES AUTRES ACTEURS	56
 CONCLUSION	 58
 ANNEXES	
1 – Lettre de commande	
2 – Participants à la démarche	

ENQUETE SUR L'IMPLICATION DES DDE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RENOUVELLEMENT URBAIN

Une grande ambition pour l'Equipement

..=*=-

RAPPORT DE SYNTHESE

INTRODUCTION

La Déléguée Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain et le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction ont conjointement confié au CGPC, par lettre de commande dont on trouvera le texte en annexe, la mission de procéder à un état des lieux de l'implication des DDE dans la politique de la ville, notamment dans sa dimension de renouvellement urbain, et de proposer des pistes de progrès.

Le présent rapport présente une synthèse des conclusions de la mission.

Celle-ci a été conduite sous l'égide d'un comité de pilotage, mis en place sous la co-présidence d'Agnès de FLEURIEU, Présidente de la 2^{ème} section du CGPC, et Jean FREBAULT, Président de la 5^{ème} section du CGPC, et réunissant la Déléguée Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain ou son-représentant, le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat de la Construction ou son représentant, les Inspecteurs des MIGT qui ont conduit les enquêtes dans les départements et plusieurs autres membres du Conseil, membres du collège AUH lui-même étroitement associé aux travaux.

Un temps a d'abord été consacré à l'élaboration de la démarche, qui a notamment donné lieu à la production d'une note de réflexion, en date du 19 avril 2002 et intitulée « éléments clés dans l'urbain et la politique de la ville – responsabilités de l'Equipement », destinée à nourrir l'échange et le débat. Les enquêtes se sont déroulées entre Mai et Juillet 2002 sur un échantillon de douze départements, à savoir ceux du Doubs (25), de la Drôme (26), du Finistère (29), du Gard (30), de la Loire (42), de la Haute-Marne (52), du Nord (59), des Pyrénées-Atlantiques (64), des Pyrénées-Orientales (66), de la Seine-Maritime (76), du Tarn-et-Garonne (82), du Val d'Oise (95).

Chaque département a donné lieu à :

- un auto-diagnostic de la DDE elle-même sur son implication dans la politique de la ville ;
- puis une enquête effectuée par les membres du Conseil auprès des partenaires extérieurs et des autres services de l'Etat ainsi que de la DDE elle-même ;
- enfin un approfondissement du diagnostic par la confrontation des points de vue des enquêteurs et de la DDE et la recherche des voies de progrès.

Sur la base des éléments ainsi recueillis en provenance des douze départements, un travail collectif s'est déroulé au sein du Comité de pilotage, en vue de dégager des conclusions de synthèse. On précisera que si le parti a été pris de centrer l'enquête sur les DDE en raison de l'importance particulière de leur action au contact direct des projets, nombre des enseignements qui ont pu en être tirés valent également pour les DRE et ainsi pour les services territoriaux de l'Equipement en général, de même qu'ils impliquent, dans son rôle d'appui à ces derniers, le ministère dans son ensemble. C'est dans cette perspective globale que le comité de pilotage a situé sa réflexion.

Les conclusions sont ainsi présentées dans le rapport qui suit, qui se divise en quatre parties :

- extrême diversité des contextes dans lesquels les DDE ont à inscrire leurs engagements ;
- constats et analyses sur l'implication des DDE ;
- enseignements essentiels de l'enquête pour la recherche des voies de progrès ;
- préconisations.

1 - EXTREME DIVERSITE DES CONTEXTES DANS LESQUELS LES DDE ONT A INSCRIRE LEURS ENGAGEMENTS

On connaissait déjà bien sûr, l'existence de cette diversité des contextes, qui nourrit une différenciation des exigences comme des opportunités qui s'offrent à l'action des DDE. Mais l'enquête permet de mieux percevoir l'ampleur de ces différences ainsi que la multiplicité des facteurs qui les déterminent.

1-1 - DIVERSITE DES CONTEXTES DES TERRITOIRES

Au nombre des facteurs déterminants figurent, bien entendu, les données des territoires eux-mêmes. C'est là d'une certaine manière le facteur de différenciation le plus important car c'est celui qui commande le contenu des interventions à développer par le système d'acteurs, le poids à donner au "soft" et au "hard", au social et au spatial, et à l'intérieur de ce dernier à l'urbain, à l'habitat, aux transports... On a pu observer à cet égard des situations très diverses. En même temps cependant, on a constaté la nécessité de traiter de manière liée les différentes dimensions impliquées, et aussi le fait que, peu ou prou, les DDE se

trouvent généralement sollicitées, à des degrés certes divers mais sur à peu près tous les compartiments du jeu de l'Équipement.

1-2 - DIVERSITÉ DES CONTEXTES DES SYSTÈMES D'ACTEURS

Si bien que plus discriminant peut-être encore est le contexte des acteurs et du système qu'ils forment entre eux et avec les procédures en place. La multiplicité des paramètres et le caractère accentué des contrastes sont frappants.

a) acteurs hors État

Les capacités de conception et de portage des projets sont très variables selon les communes ou leurs groupements. Elles dépendent à la fois des orientations et de la personnalité des élus, et de la solidité de leurs services. Elles dépendent aussi, pour les questions à aborder à l'échelle de l'agglomération, du niveau atteint par les coopérations ou les structurations intercommunales. Un paramètre important est encore celui de la situation financière des communes ; on a notamment observé à cet égard certains cas particulièrement difficiles de communes pauvres et confrontées à des sites socialement lourds, générateurs de charges.

Est également fort différente d'une commune à l'autre la nature des attentes vis-à-vis des services de l'État, et notamment de la DDE. A peu près dans tous les cas, l'attente est forte sur un aspect, celui de l'aide et du conseil en matière d'"ingénierie financière" pour faciliter l'obtention des subventions¹. Dans certains cas seulement, et avec des degrés variables, l'attente va au-delà pour atteindre l'intérêt porté sur le fond aux avis et analyses de la DDE, voire la demande d'aide à la conception des projets.

Les différences ne sont pas seulement observées entre les départements. Chaque DDE a à connaître des situations contrastées d'une commune à l'autre, quand ce n'est pas au sein d'une même commune au gré des changements d'équipes municipales.

Il faut par ailleurs considérer les rôles variables des Départements et des Régions. Ceux-ci peuvent être notables, tant dans le cadre de l'exercice des compétences propres de ces collectivités (à noter par exemple le rôle des Départements en matière d'action sociale), que par l'appui financier apporté à la réalisation des projets (le "bouclage" de plans de financement difficiles à monter).

À côté des collectivités locales, des configurations différenciées s'observent également du côté des opérateurs publics. Un paramètre important est notamment celui de l'attitude des bailleurs sociaux, influencée par les partages de marchés, les statuts, les situations financières, les stratégies particulières des organismes HLM.

¹ L'évocation de cet aspect est très présente dans les remontées de l'enquête. Les services soulignent souvent son importance pour leur positionnement et leur légitimation vis-à-vis des communes. Mais ils sont en même temps conscients que, pour partie au moins, le rôle correspondant se nourrit d'une complication improductive des procédures de financement.

La présence ou non, dans les milieux économiques et privés, notamment parmi les aménageurs et les promoteurs, les porteurs d'enseignes commerciales, les entreprises, d'acteurs ouverts à la prise en compte des enjeux sociaux de la politique de la ville, est également un facteur notable, de même que la richesse des milieux associatifs et la qualité de leur mobilisation.

A l'interface de la sphère des acteurs hors Etat et des acteurs Etat, la présence ou non, et le dynamisme, d'une agence d'urbanisme, peuvent avoir une influence très importante, à la fois parce qu'il s'agit d'un outil privilégié, et avec lequel l'Etat peut contracter, pour capitaliser des études urbaines prenant du recul par rapport au quotidien, et parce qu'il s'agit, sur ce champ, d'un lieu partenarial avec les collectivités. Toujours à cette interface, la présence ou non d'un GIP pour les GPV, et l'efficacité des équipes correspondantes, constituent également des facteurs de différenciation notables.

b) acteurs Etat hors DDE

S'agissant en premier lieu de la Préfecture, l'engagement personnel du Préfet sur la politique de la ville, la disponibilité du Secrétaire Général sur le sujet et la présence ou non d'un sous-Préfet à la ville, le rôle des sous-Préfets territoriaux, les dispositifs mis en place pour la gestion et la coordination des actions, sont autant d'éléments sur lesquels on observe des situations très différenciées entre les départements, voire d'un site à l'autre à l'intérieur d'un même département.

Les premiers résultats de l'enquête font bien percevoir l'importance de ces éléments, dont dépendent pour la DDE la bonne insertion de son action dans une cohérence plus large comme la fermeté du soutien de la représentation locale de l'Etat sur les sujets qui le nécessitent.

En dépend, en même temps, l'étendue des missions de coordination et de gestion qui peuvent échoir à la DDE au-delà des compétences propres de l'Equipement par délégation de la Préfecture. C'est là pour le service un gros enjeu, en responsabilité et en plan de charge.

Là où des délégués de l'Etat sont mis en place, la DDE en est généralement l'un des pourvoyeurs importants. Mais par ailleurs, elle se voit fréquemment confier la gestion financière des crédits non seulement d'investissement mais aussi de fonctionnement, sauf dans les gros départements urbains où la Préfecture met en place en son sein, le plus souvent auprès du sous-Préfet à la ville, les moyens nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. La DDE se voit alors généralement en même temps confier par la Préfecture un rôle d'animation et de coordination des services de l'Etat sur la politique de la ville.

Pour ce qui concerne l'engagement de chacun des services de l'Etat sur la politique de la ville et leurs relations avec la DDE dans ce cadre, on observe également des situations variées selon les départements, même si l'on voit des partenariats se développer plus souvent avec certains services. Au nombre de ces derniers figurent notamment : la DDEFPT, dont les compétences sont au cœur de nombre de projets dans leur dimension économique ; la Police et la Justice, très concernées par la gestion urbaine de proximité en relation avec les questions de sécurité ; l'Education

nationale qui apparaît de plus en plus au cœur des enjeux de la politique de la ville ; la DDJS, généralement motivée sur le champ de cette politique et bénéficiant pour son suivi d'une organisation permettant une certaine déconcentration territoriale ciblée sur les quartiers ; la DDASS, mais sans que celle-ci dispose, depuis sa réorganisation par secteurs fonctionnels, des mêmes possibilités de territorialisation.

c) contextes internes des DDE

L'organisation générale de la DDE, concernant notamment la répartition des responsabilités sur l'habitat, l'urbanisme, les déplacements entre les unités du siège ou encore concernant le poids des arrondissements territoriaux, le style de management de la direction, les ressources humaines et les compétences disponibles, sont, à titre d'exemples, autant de facteurs influant sur la manière dont la politique de la ville peut s'inscrire dans l'action de la DDE. Ils sont en même temps autant de facteurs sur lesquels les exigences de la politique de la ville peuvent faire apparaître la nécessité d'évolutions.

Sur la question, notamment, des ressources humaines et des compétences disponibles, l'observation a été faite, sur plusieurs sites, du rayonnement considérable qui peut être celui d'agents de la DDE mobilisés sur la politique de la ville lorsqu'ils cumulent une forte motivation personnelle sur les enjeux concernés, et des spécificités de profils précieuses sur l'urbain ou le social. Là où de telles personnalités sont présentes ou l'ont été, les enquêteurs ont pu constater à quel point l'évocation de leurs apports et de leur influence revient dans tous les entretiens internes et externes, et le fait que l'on en parle encore plusieurs années après leur départ. Ce constat illustre, nous y reviendrons, la richesse des apports possibles mais aussi, en l'état actuel des processus de gestion, une fragilité.

2 - CONSTATS ET ANALYSES SUR L'IMPLICATION DES DDE

L'extrême diversité des contextes dans lesquels les DDE ont à inscrire leurs engagements, ce que l'enquête a permis de confirmer, va maintenant constituer pour nous une donnée centrale pour déterminer le déroulement de notre propre travail.

Elle ne sera pas sans nous poser un problème de méthode. Car en fonction d'elle, chaque DDE, et sur chaque site, se trouve placée dans une situation particulière au regard de laquelle seulement l'implication que nous avons à examiner peut être appréciée. Comment dès lors rapprocher de manière pertinente les observations collectées dans les différents sites pour en tirer des conclusions de valeur suffisamment générale ?

La diversité des contextes ne fera d'abord pas obstacle et au contraire, en leur donnant du relief par contraste avec cette diversité, aidera plutôt à dégager de premières observations communes à l'ensemble des sites étudiés. Celles-ci seront, nous le verrons, porteuses d'espoir.

Mais il nous faudra aller plus loin. Nous combinerons alors deux approches.

Nous regarderons d'abord l'implication telle qu'elle se manifeste à travers l'importance et l'organisation des moyens mobilisés sans chercher à mesurer à ce moment les résultats obtenus. Le caractère partiel de cette approche lui confèrera sa simplicité, en l'affranchissant notamment, s'agissant de simples constats, de la dépendance vis-à-vis des contextes.

Celle-ci sera au contraire au cœur de la seconde approche, la plus importante, par laquelle nous apprécierons l'implication dans ses apports et ses résultats. Nous aurons soin de distinguer entre : les missions de coordination ou de gestion de caractère interministériel assurées par délégation du Préfet, et les contributions aux projets dans les champs de l'Équipement. Au problème de méthode lié à la diversité des contextes, nous essaierons de répondre "par le haut" en partant résolument des buts à atteindre, c'est-à-dire des transformations à concevoir et à opérer pour répondre à l'avenir des territoires et de leurs habitants. L'avantage est, d'abord, de donner ainsi plus de sens à la démarche. Mais un autre avantage, celui-là propre à notre travail dans son exigence de synthèse inter-sites, se rapporte au fait que les buts, si on les regroupe par grandes catégories, sont finalement, nous le verrons, assez récurrents, et comme tels serviront efficacement d'entrée pour structurer la comparaison entre les sites et la présentation des résultats.

2-1 - PREMIERES OBSERVATIONS COMMUNES

La diversité des contextes, que nous avons amplement soulignée, peut rendre ces derniers plus ou moins propices à l'engagement des DDE sur la politique de la ville et le renouvellement urbain.

Pourtant, cet engagement apparaît notable quels que soient les départements étudiés, comme le montre dès l'abord la convergence de plusieurs indices en particulier : la part prise par les DDE à l'élaboration et souvent à la rédaction même des conventions de GPV et d'ORU ; la qualité, dans le cadre de la présente démarche d'évaluation, des auto-diagnostics conduits par les DDE, tous intéressants certains même très remarquables ; la tendance observée de la part des Préfets, signe de leur confiance, à se tourner vers les DDE lorsqu'il s'agit de faire avancer les choses, y compris bien souvent au-delà des domaines stricts de compétence de l'Équipement.

La forte présence ainsi manifestée des services du Ministère n'est assurément pas exclusive de limitations et d'insuffisances que nous pourrions mesurer lorsque nous examinerons plus en détail le contenu des différentes interventions. Mais le constat de la permanence de celle-ci rapportée à la diversité des contextes n'en constitue pas moins un résultat marquant de l'enquête.

Ce résultat est à relier sans doute à la dimension largement territoriale des domaines d'action du Ministère de l'Équipement, qui donne à ce dernier une vocation naturelle à se voir sollicité au bénéfice des enjeux de la politique de la ville et du renouvellement urbain. Il est à rapprocher en même temps de la culture de base des DDE, habituées à travailler aux différentes échelles des territoires, avec leurs multiples acteurs, et à évaluer les contextes correspondants pour orienter leurs actions.

2-2 - L'IMPLICATION VUE A PARTIR DES MOYENS MOBILISES

On envisage ci-après successivement les moyens mobilisés spécifiquement sur la politique de la ville et les moyens mobilisés dans le cadre de l'implication du droit commun. La mobilisation de l'échelon direction, que l'on aura déjà évoquée aux deux titres précédents, fera l'objet ensuite d'un commentaire particulier.

a) moyens mobilisés spécifiquement sur la politique de la ville

On rencontre sur l'échantillon enquêté plusieurs modes d'organisation :

- selon le mode le plus représenté, rencontré **dans sept départements** sur douze, tout repose, s'agissant des moyens mobilisés spécifiquement, sur **une cellule ou mission particulière, rattachée au service du siège** par ailleurs en charge de l'habitat ou à la fois de l'habitat et de l'urbanisme, parfois aussi des transports, ainsi que, bien entendu, sur la chaîne hiérarchique correspondante, donc le chef de service et la direction ;
- **dans les cinq autres cas**, les organisations adoptées mettent en jeu des moyens spécifiques **non seulement au siège mais aussi dans les unités territoriales**. Le choix correspondant apparaît, ce qui n'est pas étonnant, fortement corrélé avec la taille du département, les quatre départements les plus peuplés de notre échantillon se retrouvant dans cette catégorie en compagnie toutefois, il est intéressant de le noter, d'un cinquième dont la population est, à l'opposé, parmi les plus faibles.

Dans la première organisation dans laquelle tout repose sur un même service et une même cellule, les moyens mobilisés spécifiquement apparaissent quantitativement modestes. Ainsi :

- **au sein de la cellule ou de la mission** en charge de la **ville**, ceci souvent exclusivement mais parfois en partage avec d'autres missions par exemple sur le logement très social, l'agent, toujours de **catégorie A** responsable de la mission apporte à cette politique un équivalent temps plein compris dans une fourchette, selon des estimations, approchées **de 0,4A à 1A** avec une **moyenne de 0,85 A**. Encore faut-il préciser que là où la DDE est chargée par délégation de la Préfecture de missions de coordination ou de gestion sur le champ interministériel, ce qui est le cas pour 4 des 7 départements ici évoqués, le temps ci-dessus décompté est à partager entre ces missions, représentant en moyenne un tiers-temps pour les chefs de cellule ou de mission des départements concernés, et celles se rapportant à la politique de la ville dans les champs de l'Équipement. Si l'on considère exclusivement ces derniers, la fourchette est plus basse, allant de 0,3 A à 0,8 A, avec une moyenne de deux-tiers de A. Pour les collaborateurs de **catégorie B** de la cellule ou de la mission, la fourchette va **de 0 à 2,5 B**, avec une moyenne de **1,15 B** si l'on inclut toutes les missions y compris interministérielles là où elles sont confiées à la DDE, et la fourchette va de 0 à 1,7B, avec une moyenne de 0,6B, pour les seuls champs de l'Équipement. Si l'on considère enfin les temps consacrés par des agents de **catégorie C** en y incluant une part du secrétariat commun du service de rattachement, on obtient une fourchette

allant **de 0,2C à 2C** et une moyenne **de 0,5C** si l'on inclut toutes les missions, et de 0,1 à 0,5C avec une moyenne d'un peu moins de 0,25C pour les seules missions Equipement.

- Le temps consacré spécifiquement par le **chef de service** ayant la ville dans son portefeuille se situe approximativement dans une fourchette d'équivalent temps plein **de 0,15A+ à 0,45A+**, avec une **moyenne de 0,25A+** en incluant les missions interministérielles, et de 0,15A+ à 0,35A+, avec une moyenne proche de 0,20A+ sur les seuls champs Equipement.
- Le temps consacré spécifiquement par l'échelon **direction** paraît se situer le plus souvent dans un ordre de grandeur de **0,10 à 0,15 A+**, étant observé toutefois que les choses sont sans doute ici assez variables, plus encore que pour le chef de service et bien entendu que pour la cellule, selon les périodes et l'engagement qu'elles appellent de la part du directeur. Ainsi par exemple, les temps consacrés ont pu être plus importants dans les phases d'élaboration et de signature des contrats de ville ou de GPV.

Les cinq autres organisations, qui diffèrent de celle du groupe précédent par la mobilisation de moyens spécifiques non seulement au siège mais également dans les unités territoriales, sont plus complexes et présentent des variations.

Celui d'entre eux que nous évoquerons en premier lieu se situe un peu à la transition avec le groupe précédent, du point de vue de l'importance de la population comme de l'importance et de l'organisation des moyens spécifiquement mobilisés. Ces derniers demeurent principalement localisés au siège : cellule spécialisée, chef du service de rattachement, par ailleurs en charge de l'habitat, ici impliqué comme chef de projet, et directeur adjoint, mais ils comportent en outre la mobilisation particulière d'un agent architecte dans l'arrondissement territorial qui est éloigné du siège. Au total, les moyens correspondants représentent, en équivalents temps pleins ; **1,5 A, 2 B, 0,3 C, et 0,5 A+**.

Dans deux autres départements, l'un et l'autre fortement peuplés, la mobilisation spécifique de moyens est notable dans les services territoriaux, avec la mise en place dans les grands arrondissements urbains d'un agent de catégorie A assisté d'un agent de catégorie B dédiés à la politique de la ville. Dans l'un des départements, cette organisation territoriale s'ajoute à l'existence maintenue d'une cellule spécialisée rattachée à un service du siège, mais dans l'autre elle va jusqu'à remplacer presque complètement celle-ci, seuls subsistant au siège des moyens consacrés à la gestion des financements. Ces organisations vont de pair avec l'implication forte, pour coordonner l'ensemble, de l'échelon direction, en la personne, dans les deux cas, des directeurs-adjoints en charge de l'urbanisme agissant comme chefs de projet et y consacrant une part notable de leur temps, de l'ordre de 30%. Au total les moyens mobilisés spécifiquement se montent à **2 A, 3,9 B et B+, 1,8 C et 0,9 A+** dans le premier cas et à **3 A, 3 B, 1 C et 0,7 A+** dans l'autre. Il est intéressant de noter qu'un principe d'organisation analogue se retrouve dans **un autre département**, rattaché pour cette raison au présent groupe alors que son faible niveau de peuplement y fait exception. C'est ici le directeur lui-même qui s'implique de manière forte en exerçant personnellement, en tout cas pour une phase de lancement, la fonction de chef de projet. Il s'est en outre attaché à

renforcer les moyens de la DDE et à placer des agents en position de responsabilité sur plusieurs champs stratégiques pour la politique de la ville et le renouvellement urbain, à travers : l'appui apporté au subdivisionnaire territorial de la ville chef-lieu par l'arrivée d'un adjoint confirmé devant couvrir les missions traditionnelles de la subdivision, pour permettre au subdivisionnaire de se mobiliser prioritairement sur les démarches territoriales transversales ; le renforcement du bureau de la définition des politiques et des études générales, placé auprès du directeur, par un attaché du recrutement exceptionnel ; le renforcement du service d'urbanisme et d'habitat également par un attaché du recrutement exceptionnel pour y développer la compétence de la DDE sur l'urbanisme opérationnel, jusqu'ici peu présente dans la DDE et jugée importante par le directeur pour aider les collectivités à concrétiser leurs idées. Pour ce qui concerne les agents de catégories A et B, les moyens mobilisés spécifiquement peuvent être estimés en équivalents plein temps à : **0,6A, 1B et 0,5A+**.

Le dernier département nous restant à évoquer, qui se situe à un niveau de population exceptionnellement élevé, est assurément le plus complexe dans son organisation. Au siège, le service mobilisé spécifiquement, auquel est rattachée une cellule spécialisée sur la politique de la ville, est un service de l'aménagement et des politiques sociales urbaines distincts du service de l'habitat. Cette option manifeste, dans un département exceptionnellement urbanisé et où les politiques de la ville et du renouvellement urbain ont vocation à s'investir sur des sites très nombreux, l'importance reconnue à ces politiques auxquelles un chef de service peut se consacrer pour une grosse part de son temps. En même temps bien sûr, cela implique des liaisons permanentes entre le service de l'aménagement et des politiques sociales urbaines, le service de l'Habitat nécessairement très concerné dans la conception et la mise en œuvre des actions, et les arrondissements territoriaux mobilisés spécifiquement en articulation avec le siège. A l'intérieur des arrondissements territoriaux eux-mêmes, on retrouve, cette fois à l'échelle plus circonscrite des arrondissements, la dualité entre le fonctionnel et le territorial, avec des cellules fonctionnelles dédiées à cette échelle à la politique de la ville ou à l'habitat et la politique de la ville et les subdivisions territoriales spécifiquement mobilisées pour porter la politique de la ville au niveau géographique le plus fin. Au total, les moyens mobilisés spécifiquement peuvent être estimés en équivalents temps pleins, à **10A, 3,5B ou B+, 1C et 1,3A+**.²

b) moyens mobilisés dans le cadre du droit commun

La question de savoir dans quelle mesure, au-delà des moyens mobilisés spécifiquement que nous venons d'évoquer, l'ensemble de la DDE contribue à la politique de la ville dans le droit commun de ses actions est **une question décisive**. Non seulement en raison du fait que les moyens consacrés spécifiquement sont nécessairement quantitativement limités, mais surtout parce que ces derniers ont, par nature, d'abord vocation à des rôles fonctionnels notamment d'impulsion, de coordination, de préparation ou de mise en perspective stratégique, de synthèse des apports de la direction et de représentation dans des instances partenariales, ou encore de gestion de procédures et de financements spécifiques, toutes dimensions assurément essentielles, mais qui ne peuvent engager jusqu'au bout le contenu

² Chiffres sans doute à ajuster. La manière dont ce département se détache même par rapport à d'autres départements importants est à relier à un nombre très élevé de sites prioritaires (plus de 60).

même des actions qui relèvent de la responsabilité de chacun des services. L'"embrayage" de celle-ci s'opère-t-il pleinement ?

C'est sur **le champ de l'habitat** que l'on observe l'«embrayage» le plus évident, ce qui ne doit pas étonner car les interfaces sont là particulièrement lourdes, s'agissant d'un domaine présentant des enjeux forts au regard de la politique de la ville et où les compétences d'Etat demeurent importantes. La réunion généralement dans un même service de l'unité fonctionnellement en charge de la politique de la ville et des unités en charge des différents volets de la politique de l'habitat peut d'ailleurs jouer ici favorablement. De fait, les équipes qui préparent la programmation des financements du logement font souvent montre, dans les arbitrages qu'elles ont à opérer, d'une bonne intériorisation des priorités qui s'attachent à la politique de la ville et l'on pourrait donner beaucoup d'autres exemples de l'attention portée par les services à assurer les mises en relation nécessaires. Pour autant des progrès importants restent à faire. L'habitat est sans doute pour l'Equipement, l'un des champs les plus complexes sur lesquels il ait à œuvrer, et la politique de la ville est de celle-ci une interpellatrice aiguë et exigeante, qui appellerait de la part des services locaux, et à vrai dire du Ministère dans son ensemble, en leur offrant des occasions fortement motivées et responsabilisantes dans cette voie, de donner le meilleur d'eux-mêmes pour un approfondissement maximal des stratégies. Les situations analysées à travers l'enquête font apparaître que l'on en est encore assez éloigné. C'est bien sûr une question majeure sur laquelle nous reviendrons de manière plus précise dans la suite du rapport.

La politique de la ville offre beaucoup d'occasions de rapprochement au sein des DDE entre **services routiers** et services en charge de l'urbain. Le thème de la limitation des coupures engendrées par les infrastructures routières et au contraire de la valorisation de celles-ci comme facteur de désenclavement et d'unité dans la ville est en effet très présent dans nombre de GPV ou d'ORU, que cela se traduise dans des requalifications de voies existantes ou dans des créations de voies nouvelles. La mobilisation des services routiers est alors souvent notable même si l'on observe des situations graduées quant au degré et à la qualité de cette mobilisation. Dans un certain nombre de cas, la limite rencontrée, indice d'une intériorisation encore insuffisante de la dimension urbaine des enjeux, réside dans le fait que c'est souvent seulement sur la requête de la cellule en charge de la politique de la ville que les cellules routières entrent en jeu au lieu que l'initiative émane de celles-ci, : ceci ne permet pas toujours de prendre les problèmes suffisamment en amont ni d'être sûr que toutes les opportunités de mise en valeur de projets routiers soient dûment saisies. Il est en même temps assez rare que la cellule routière aille jusqu'à pouvoir prendre pleinement le relais de la cellule politique de la ville pour porter elle-même le projet dans sa globalité y compris vis-à-vis de l'extérieur dans le cadre des réunions partenariales. Dans d'autres cas au contraire, la mobilisation au service d'approches intégrées est complète, ceci s'observant dans des contextes où les pratiques de droit commun de la DDE y conduisent. On l'a notamment constaté dans un exemple remarquable où celle-ci a institué un comité routes-aménagement se réunissant de manière régulière et auquel les unités routières ont pris l'habitude de soumettre systématiquement leurs projets, dès les phases les plus amont, pour bénéficier ainsi d'un échange global au sein de la DDE.

Après avoir connu une période de désinvestissement et de perte de savoirs dans les DDE, **le champ des transports**, élargi aux déplacements, connaît aujourd'hui un certain regain d'engagement en relation notamment avec le développement des démarches de type PDU, en relation aussi avec des possibilités nouvelles offertes par différentes initiatives des administrations centrales, rencontrant de l'écho dans les services, telles que l'appel à projet lancé conjointement par la DIV et la DTT et la circulaire DTT du 10 juillet 2001 sur l'aide aux transports publics. Là où des moyens sont mis en place sur ce champ, ce qui n'est pas encore toujours le cas, il n'y a pas de difficulté à leur bon embrayage sur la politique de la ville, qui contribue au contraire à tirer vers le haut l'engagement de la DDE. A titre d'exemple, on a noté, dans une DDE qui a misé sur le champ des transports, le parti tiré du rapprochement opéré au sein d'un même service, avec une forte mobilisation du chef de service, entre la chargée de mission ville et une cellule études générales et transports.

Un certain parallèle peut être fait entre ce qui vient d'être dit à propos des transports et ce qui pourrait l'être pour **l'aménagement dans sa dimension d'urbanisme opérationnel**, qui sort lui aussi d'une période de désinvestissement de nos services comme conséquence qu'ils ont tirée du transfert de l'essentiel des compétences concernées vers les communes. L'accent mis aujourd'hui sur le renouvellement urbain impose aux DDE de retrouver une capacité d'expertise pour pouvoir contracter avec les collectivités et pour être en mesure, là où le contexte l'appelle, de les conseiller ou de les assister. On commence à voir quelques mises en place de moyens sur ce champ, dans les services du siège en charge de l'urbanisme et de l'aménagement ou dans les arrondissements territoriaux. Lorsque c'est le cas, ces moyens bénéficient naturellement à la politique de la ville aujourd'hui principale révélatrice du besoin. On observe aussi l'esquisse d'un redéploiement en faveur de ce champ dans les prestations des architectes conseils : les situations à cet égard sont toutefois encore inégales. Là où cette évolution, qui paraît souhaitable, ne s'est pas encore faite, les raisons en tiennent, pour des parts variables selon les contextes et parfois de façon combinée, à une priorité insuffisamment affirmée ou précisée dans la commande de la DDE, ou à la conviction non atteinte du côté de l'architecte-conseil, ce qui alors, appellera approfondissement avec la DDE de la possibilité pour lui d'intervenir efficacement sur ce champ.

A la différence de celui de l'urbanisme opérationnel, le champ de l'aménagement dans la dimension plus globale de **la planification urbaine** et celui qui s'y associe largement des études générales au service de l'élaboration de stratégies territoriales, ont déjà retrouvé depuis quelques années maintenant, dès avant les trois lois et plus encore avec celles-ci, un regain d'engagement de la part des DDE. Différents indices paraissent témoigner, même si les situations sont graduées, de mise en relation des équipes concernées avec la politique de la ville, à laquelle elles ont su en tout cas transmettre un certain nombre d'exigences et de préoccupations de cohérence dont elles sont porteuses. De celles-ci on retrouve la trace dans la qualité des contributions assez généralement apportées par la DDE à l'élaboration des contrats de ville ou de GPV, ainsi que dans son rôle souvent joué auprès des collectivités pour une bonne prise en compte des échelles pertinentes, notamment de l'agglomération, dans la conduite du renouvellement urbain.

L'action des DDE dans le champ des **constructions publiques** est pour l'heure, sauf quelques exceptions notables, assez peu ou en tout cas insuffisamment mise

en relation avec la politique de la ville. Ce qui parfois au contraire remonte de l'enquête est la perception pas toujours explicitée mais souvent sous-jacente du risque pour le service de se trouver placé en contradiction avec lui-même, en étant conduit à défendre des positions divergentes selon qu'il agit dans le cadre de la politique de la ville comme garant du respect d'intérêts mis en avant par l'Etat, ou qu'il agit comme conducteur d'une opération de construction publique au service de la collectivité. De fait, on a pu observer certaines situations de ce type. Mais celles-ci, lorsqu'elles se présentent, paraissent, sous réserve d'un approfondissement peut-être nécessaire de cette question importante, traduire moins une difficulté de principe appelant un cloisonnement des rôles au sein du service, que montrer au contraire la nécessité d'une intériorisation partagée par toutes les parties de la DDE, y compris ici les unités en charge des constructions publiques, des enjeux et des exigences opératoires de la politique de la ville. Si cette condition est atteinte, cela permet d'abord, sans éliminer au départ toutes divergences possibles avec la collectivité, du moins de les repérer et circonscrire suffisamment en amont et d'y répondre "par le haut", lorsqu'il y a un vrai sujet, dans le cadre d'une négociation approfondie conduite en temps utile entre la DDE et la collectivité. Mais surtout, positivement, cela met la DDE en position de contribuer à mettre en valeur la synergie entre constructions publiques et politiques de la ville, synergie dont on entrevoit toute la richesse potentielle rien qu'en considérant le thème de l'implantation des équipements publics dans la ville, tellement décisive pour les habitants du point de vue de la commodité d'accès comme du point de vue des occasions de rencontre ou des repères partagés.

Ces observations à propos des constructions publiques illustrent, sur un domaine particulier, celles qui pourraient être faites plus généralement à propos de la mise en relation de **l'ingénierie publique** avec la politique de la ville. L'interface entre les deux champs paraît aujourd'hui sous-valorisée et est peu évoquée dans les auto-diagnostics des DDE. Mais l'idée qu'il puisse y avoir là une évolution à promouvoir est présente dans les esprits. L'appui qui peut-être apporté aux maires ne disposant pas, ou pas encore, de services techniques suffisants, comme nous l'avons par exemple évoqué à propos de l'urbanisme opérationnel, a ses limites dans la simple voie du conseil ou de l'assistance informelle, et sur un champ comme celui-là et sur d'autres, il pourrait y avoir place pour un développement des interventions de la DDE dans le cadre de l'ingénierie publique. On peut imaginer que ce développement devrait concerner, plus encore que le champ de la maîtrise d'œuvre, ceux de la Conduite d'Opération et de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage.

Non sans lien possible, nous le verrons, avec la question précédente, c'est par l'évocation des **subdivisions territoriales** que nous allons maintenant achever notre tour d'horizon, sous le regard de la politique de la ville, des activités de la DDE. Mis à part les cas, d'ailleurs exceptionnels, où elles sont spécifiquement mobilisées au sens de la partie précédente, les subdivisions territoriales dans leur rôle de droit commun apparaissent présentement assez peu impliquées sur la politique de la ville. Les sollicitations dont elles font l'objet de la part de la DDE en faveur de cette politique sont à la fois rares et lorsqu'elles se produisent, plutôt ponctuelles. Ainsi, pour prendre un exemple, a été signalé le cas d'une subdivision qui a réalisé pour le compte d'une commune de son périmètre d'intervention une étude de chiffrage et de faisabilité technique du schéma urbain envisagé. Sans du tout sous-estimer l'importance de ce type d'interventions, on peut avoir l'idée en outre d'une vocation

plus globale qui pourrait être celle d'une contribution à la définition de l'avenir des territoires impliqués par la politique de la ville, dans le cadre d'un objectif fort que la DDE s'assignerait à cet égard. Le développement d'une politique d'ingénierie publique en synergie avec la politique de la ville constitue également une perspective pouvant avoir une portée particulière pour les subdivisions territoriales. Mais tout ceci serait à préciser et est encore, pour l'essentiel, à inventer.

c) La question de la mobilisation de la direction

La mobilisation sur le champ de la politique de la ville de la direction elle-même ne va pas de soi. Si l'on regarde bien les choses du point de vue des domaines concernés, **les deux sujets principaux**, en tout cas ceux qui sans doute pour les champs de l'Équipement interpellent les acteurs de la manière la plus exigeante et la plus délicate, sont d'une part celui de **l'aménagement urbain**, avec cette question majeure d'avoir à imaginer et réaliser un renouvellement en profondeur de la conception des quartiers, d'autre part celui de **l'habitat et du logement**, particulièrement du logement social, avec la nécessité qui s'y associe de réussir la pleine mobilisation des bailleurs sociaux sur des enjeux complexes. Or, sur le premier sujet, depuis la décentralisation de l'urbanisme, la responsabilité incombe d'abord aux communes, ce qui rend moins perceptible la nécessité de l'engagement de la DDE et à fortiori celle du directeur lui-même ; cette nécessité existe pourtant d'une part, au titre de l'État co-contractant et co-financeur, d'autre part, en tant que de besoin, pour apporter un appui aux communes qui ne disposent pas, ou pas encore, des services techniques nécessaires. Quant au second sujet, s'il reste présentement de la compétence de l'État, il faut bien reconnaître que l'investissement au fond le concernant demeure souvent largement, même si les situations sont graduées, au niveau du service spécialisé, les directeurs étant traditionnellement plus tournés, dans leurs contacts quotidiens, vers le milieu des élus que vers celui du logement et notamment des responsables de sociétés d'HLM. De fait, sauf lorsqu'elle a fait le choix de placer à son niveau, en la personne du directeur ou plus souvent en celle du directeur-adjoint, la fonction de chef de projet de la politique de la ville, l'engagement de la direction paraît souvent limité.

Et pourtant, la politique de la ville veut répondre à des enjeux de société tout à fait majeurs et qui appellent, de ce point de vue, un traitement prioritaire. Pourtant aussi, cette fois dans sa méthode, dans son principe d'action, la politique de la ville est une démarche de mobilisation commune qui, au sein des organisations propres à chacun des acteurs partenaires dont la DDE, implique nécessairement de manière particulière ces **niveaux privilégiés d'orientation et d'impulsion** que sont les présidences ou les directions. De fait, s'agissant de la DDE, seule une dynamique d'ensemble impulsée par la direction peut permettre le bon embrayage de toutes les parties du service. C'est bien aussi sur la direction que reposent les contacts partenariaux aux niveaux les plus élevés comme il peut être nécessaire d'en avoir lorsque des options majeures sont en jeu.

Au-delà de l'énoncé de l'exigence et de sa motivation générale, il est plus difficile d'apprécier dans quelle mesure celle-ci est satisfaite. À cet égard, l'un des rapports d'enquête apporte **une interpellation stimulante**.

Après avoir observé que l'implication de la direction avait été forte dans la phase de préparation des contrats de ville et de GPV et que depuis lors elle paraissait très limitée, les enquêteurs estiment que la limitation actuelle se traduit par un manque sur le champ de l'habitat et de plus ne permet pas une bonne reconnaissance dans le reste de la DDE du travail accompli par le service et la cellule concernés. Mais hormis ces deux déficits, ils s'interrogent sur le point de savoir si la faible implication observée est vraiment préjudiciable dans le contexte actuel, estimant qu'il n'était **pas certain** qu'après le temps fort de l'établissement des contrats la période de gestation des projets dans laquelle on était entré nécessitât la même présence de la direction, et que probablement celle-ci ne manquerait pas d'intervenir au cas où la nécessité s'en ferait sentir.

Il y a là une interrogation qui nous sollicite d'approfondir la réflexion sur **la véritable portée des apports à attendre de la direction**. Nous proposons au lecteur de conserver cette question à l'esprit dans les développements qui vont suivre, car c'est bien en se situant résolument dans la perspective des buts à atteindre, et auxquels il s'agit pour la DDE de concourir, qu'il deviendra possible, nous le verrons, d'aller jusqu'au bout de la réponse. Celle-ci sera, nous le verrons, pour souligner l'importance du rôle de la direction à toutes les phases, y compris de maturation, du projet.

2-3 - L'IMPLICATION APPRECIEE AU REGARD DES BUTS A ATTEINDRE

Les analyses sont bien sûr assez différentes selon qu'elles portent sur les missions assurées par délégation de la Préfecture sur le champ interministériel, ou sur les missions se rattachant aux domaines de l'Equipement.

2-3-1 Sur les missions assurées par délégation de la Préfecture sur le champ interministériel

Le champ s'affirme, dans les remontées de l'enquête, comme recelant des questions importantes, fortement signalées par les DDE et par les enquêteurs, sans que peut-être le niveau central de l'Equipement lui ait prêté une attention correspondante dès lors que ne sont pas mises en jeu directement les compétences du Ministère.

Deux catégories de mission sont, souvent concomitamment, déléguées par la Préfecture aux DDE sur le champ interministériel, à savoir des missions de gestion des crédits et des missions de coordination et d'appui du travail interministériel ainsi que de représentation globale de l'Etat sur le terrain ou dans les instances partenariales.

La gestion des crédits peut porter sur les chapitres d'investissement ou sur les chapitres de fonctionnement des crédits spécifiques de la politique de la ville. Le fait pour les DDE de se voir déléguer cette gestion est presque générale pour ce qui est de l'investissement ; en même temps, c'est ce qui demeure, du point de vue des objets financés, le plus proche culturellement du champ de l'Equipement quand bien même cela ne s'y rattache pas directement, et ce n'est pas ce qui représente la tâche la plus lourde si on la compare à celle qui se rapporte aux crédits de fonctionnement. La gestion de ces derniers, la plus lourde car portant sur un nombre

d'opérations très nombreuses et la plus éloignée de notre champ de compétence habituel, n'est pas aussi généralement confiée à la DDE que la précédente, mais elle l'est quand même fréquemment puisque c'est le cas pour cinq départements parmi les douze de l'échantillon.

Les missions de coordination, d'appui, de représentation ont pour objet d'aider le Préfet et ses collaborateurs à faire fonctionner, à animer l'équipe interministérielle de l'Etat au service de la conduite de la politique de la ville. Les formes que peuvent prendre ces missions sont diverses. Pour l'une d'entre elles, celle de **déléguée de l'Etat**, visant à assurer la représentation de l'Etat sur un quartier donné, la DDE n'est pas la seule administration à laquelle il soit fait appel lorsque le Préfet décide de recourir à cette formule, même si elle fait alors généralement partie des administrations les plus sollicitées. Mais s'il s'agit d'assister la Préfecture dans l'**animation générale de l'équipe interministérielle de l'Etat**, en contribuant à la coordination du travail des services et en appuyant ce dernier par des prestations diverses notamment de préparation voire d'animation de réunion, c'est à la DDE qu'il est de manière particulière fait appel. L'étendue des missions ainsi confiées varie selon les départements, les cas où ces dernières sont importantes coïncidant assez largement avec ceux, nous l'avons vu assez fréquents, où la DDE est délégataire de la gestion des crédits de la politique de la ville y compris pour le fonctionnement.

En même temps que signe remarquable de confiance et de reconnaissance de la part des Préfets de l'efficacité dont les services de l'Equipement savent souvent faire montre, le fait que ces derniers se voient ainsi confier des missions élargies par rapport à leur champ de compétence propre, facteur évident d'ouverture, n'est pas sans comporter aussi des **difficultés**.

Dans la **gestion des crédits**, il faut conférer aux décisions toute la fiabilité et l'opportunité nécessaires. Pour cela, l'objectif des gestionnaires de la DDE doit être de **ne pas se substituer** à l'administration compétente et d'obtenir que celle-ci, seule en mesure d'apprécier la qualité du projet candidat au financement, formule dûment sur avis pour fonder la décision à prendre. Or précisément, l'enquête le montre, l'obtention des avis est souvent difficile pour la DDE, faute d'une mobilisation suffisante des administrations. Le risque existe de se trouver conduit au dilemme d'avoir à choisir entre l'acceptation d'un projet avec une incertitude sérieuse sur son opportunité et l'élimination du dossier de la procédure comme étant incomplet. Aussi la DDE a-t-elle à rechercher et mettre en œuvre tous les moyens d'action dont elle peut disposer en amont pour éviter d'y être conduit. Le fait de ne pas être la Préfecture elle-même mais seulement délégataire rendant ici d'autant plus inapproprié le recours au seul argument d'autorité, c'est sur la **persuasion**, la sensibilisation qu'elle peut surtout jouer, et aussi sur la facilitation autant que possible du travail des administrations à travers la mise au point de procédures simplifiantes. On a pu noter, sur l'exemple d'une DDE, l'intérêt du travail développé en ce sens sur la mise en œuvre du dossier unique de demande des subventions en même temps que sur l'informatisation comme supports des transmissions d'information et du déroulement des réunions d'examen des dossiers.

Dans son rôle, plus généralement, de contribution à l'**animation du travail interministériel**, une difficulté que doit surmonter la DDE, d'ailleurs toujours en relation avec le thème de la mobilisation des administrations commandant déjà

problème de l'instruction des financements, est celui d'obtenir la participation des représentants des différents services à un niveau suffisant pour engager vraiment les services. Lorsque ce n'est pas, par exemple, le Préfet ou son Secrétaire Général qui préside une réunion inter-services avec l'assistance de la DDE, mais que c'est la DDE elle-même, pour des réunions préparatoires ou intermédiaires voire dans le cadre de processus initiés à son propre niveau, qui préside en la personne du chef du service ou de la cellule en charge de la politique de la ville, la tendance est que la représentation des administrations se fasse seulement au niveau de collaborateurs motivés, spécialistes de certains aspects du dossier, entre lesquels se développe une compétence, une **connivence, une solidarité éminemment précieuses** et méritant d'être cultivées, mais qui en même temps ne peuvent suffire. Car à partir de là il faut encore **engager chacune des administrations dans leur ensemble**, assurer le bon embrayage de toutes leurs composantes dans le droit commun, au sens même où nous avons évoqué cette nécessité d'embrayage pour la DDE elle-même. Ceci suppose que la hiérarchie de chacune des administrations participe aux réunions de travail ou en tout cas en suive de très près la progression en ayant le contact proche et régulier avec le collaborateur désigné pour la représenter. Là comme précédemment, c'est sur la conviction, la persuasion que la DDE doit jouer, en faisant bien partager l'importance des enjeux, et sur la consistance de ses apports de contenu ou de méthode, sans disposer de légitimité sur les champs de compétence propres des différentes administrations mais en faisant bénéficier le travail interministériel de concepts et de savoir-faire d'intérêt commun liés notamment aux atouts de sa culture de la territorialité et de la conduite de projet.

Il nous faut cependant revenir sur les conditions de la persuasion, de la conviction à promouvoir, pour souligner que celles-ci ne peuvent vraiment trouver leur source et leur pleine portée, vis-à-vis des autres administrations, **qu'à partir de l'impulsion donnée par la Préfecture elle-même** dont la DDE n'est que la délégataire. Ceci renvoie donc à l'engagement de la Préfecture et au dispositif d'ensemble qu'elle conduit. On retrouve ici un premier exemple de réponse à la question que nous avons précédemment laissée ouverte, dans l'attente des développements qui allaient suivre, sur les circonstances appelant, dans la DDE, la mise en jeu de l'échelon direction. Car si des évolutions se révèlent nécessaires au niveau de la Préfecture pour asseoir l'efficacité de l'action de la DDE délégataire, il peut y avoir matière à implication de la direction pour évoquer le sujet auprès du Préfet lui-même ou de ses proches collaborateurs. A la lumière de l'enquête, il apparaît que des progrès pourraient sans doute être obtenus par cette voie.

Sous cette réserve importante, il peut être considéré que, dans le cadre actuel, les DDE répondent de manière satisfaisante aux missions qui leur sont confiées. Mais il nous faut maintenant **nous interroger sur la pertinence du cadre dans lequel ces missions s'inscrivent le plus souvent**, tel qu'il découle de la conception générale de la politique de la ville prévalant aujourd'hui sur le champ social, économique et culturel. Celle-ci est en effet marquée par une **complexité** très généralement ressentie, c'est là une remontée forte de l'enquête, tant par les administrations que par les élus, et apparaissant **préjudiciable** à un double titre : non seulement celui de l'alourdissement des tâches et de la consommation de temps, mais aussi, et surtout celui de la pertinence sur le fond et donc de l'efficacité réelle face aux défis sociaux auxquels il s'agit de répondre.

Si l'on y regarde bien, l'origine de cette complexité ne réside pas tant, dans la définition des procédures elles-mêmes, financières ou partenariales, mais plutôt dans la manière dont celles-ci sont sollicitées et **trop souvent conduites à tenir la première place**, faute d'un travail suffisamment profond et d'un propos suffisamment clair sur les contenus.

La lecture des contrats de ville ainsi que des conventions des GPV montre que les projets correspondants se présentent le plus souvent, au-delà de l'énoncé d'intentions très générales, comme **l'addition d'un grand nombre d'actions** certes chacune intéressante mais dans lesquelles on a du mal à trouver, en relation avec un diagnostic social solidement étayé, et comme formant le cœur, on pourrait dire le "concept" du projet, les angles d'attaques privilégiés, **les clés transversales de changement** qui puissent donner la conviction que le projet va, cette fois, réussir. En ce sens, il peut être considéré qu'il n'y a pas véritablement de projet. A partir de là lorsque c'est le cas, les choses s'enchaînent subtilement mais de manière très réelle :

- L'absence d'un véritable projet au sens ci-dessus, si telle est la situation, fait que les acteurs appelés à ~~œ~~œuvrer ensemble **ne peuvent y trouver les facteurs de cohérence et de synergie** entre les uns et les autres capables de démultiplier l'impact de l'action de chacun. Le préjudice est d'abord celui **d'un formidable manque à gagner**.
- Mais au-delà du manque à gagner, l'effet de la politique de la ville peut même devenir négatif, par **déresponsabilisation des différentes administrations** sur le droit commun de leur action. En effet, la multiplicité des actions mises en avant par le projet est souvent, si l'on y regarde bien, une forme de réécriture, au demeurant nécessairement incomplète, des missions incombant aux différentes administrations, certes avec des recompositions et des formulations nourries par des éléments de transversalité, mais ces derniers insuffisamment décisifs, comme l'on l'a vu, pour apporter vraiment les clés du changement. Cette réécriture engendre le malentendu car on est conduit à penser, eu égard à la multiplicité des évocations, que l'on retrouve là tout l'apport à attendre des différentes administrations, alors que celles-ci ont à concevoir une stratégie et à développer une dynamique propre dans toute l'étendue de leurs missions.
- **La complexité, la lourdeur**, souvent de ce fait la lassitude des acteurs, en découlent, car la déresponsabilisation des administrations ne permet plus de laisser jouer la subsidiarité au bénéfice de celles-ci. Ainsi les ordres du jour des réunions des instances de pilotage comme des commissions d'examen des demandes de financement sont sollicités par l'évocation d'un grand nombre de dossiers, dont il vaudrait mieux déléguer la conduite aux administrations compétentes pour centrer le travail interministériel et partenarial sur des questions majeures à débattre en commun. De plus un processus cumulatif peut, alors, se développer, car le temps mal utilisé manque au contraire pour traiter de l'essentiel, à commencer, ce qui renvoie à tout ce qui précède, par l'élaboration d'un véritable projet. Faute enfin d'être "mises en charge" sur des contenus suffisamment forts et motivés, les procédures, notamment financières, ne manquent pas d'occuper le terrain

avec leurs logiques propres, à commencer par la logique pernicieuse de la consommation des crédits privilégiée par rapport aux contenus.

- Il faut encore mentionner le handicap engendré sur la **question de l'évaluation**. Sur cette question, on a pu noter dans l'enquête plusieurs démarches intéressantes conduites par les DDE dans le cadre de leur mission interministérielle. L'une d'entre elles, par exemple, s'appuyant de manière fructueuse sur l'appareil statistique de l'Insee avec une permanence de suivi des données sur la longue période, une autre tirant parti utilement des informations détenues par l'administration financière, une autre encore développant un processus d'étude étroitement concerté entre l'Etat et les collectivités concernées pour approfondir, avec l'aide d'un prestataire choisi en commun, le cadre d'évaluation et la grille d'analyse de chacun des dispositifs contractuels. Mais la pertinence de telles démarches est subordonnée à la clarté du projet dont il s'agit de suivre l'avancement.

On discerne bien, à travers cette analyse, le sens de l'évolution nécessaire et qui est de mettre l'accent sur l'élaboration d'**un véritable diagnostic et d'un véritable projet social, économique et culturel** pour inspirer toute la démarche. Nous serons donc amenés à formuler des propositions en ce sens dans le dernier chapitre consacré aux préconisations. Nous y verrons aussi que les DDE seront doublement impliquées, à la fois comme ayant à apporter leur part à une telle évolution, et comme bénéficiaires de celle-ci car le cadre général dans lequel leur action s'inscrit en sera rendu plus porteur d'efficacité.

2-3-2 Sur les contributions dans les champs de l'Equipement et du renouvellement urbain

A la différence de la problématique que l'on a été amené à développer pour la partie précédente quant à la nécessité de faire émerger sur le champ social la notion de projet, cette notion est déjà largement reconnue et mise en œuvre sur les champs de l'Equipement et particulièrement sur celui du renouvellement urbain. Pour autant, les choses ne vont pas de soi, ni du point de vue du **déclenchement de l'élaboration** du projet, ni du point de vue de **la qualité des apports** du projet.

Nous allons donc examiner ces deux points, comme des **buts à atteindre** au regard desquels on s'attachera à caractériser les résultats obtenus ainsi que les obstacles rencontrés, et les apports des DDE.

a) Les apports au déclenchement de l'élaboration du projet

Les situations rencontrées sont très diverses, même si le déclenchement de l'élaboration du projet, au sens exigeant où on l'entend ici, non de projet ponctuel mais bien d'une stratégie d'ensemble, apparaît toujours comme un résultat difficile à obtenir.

A présent, des études sont lancées, sinon achevées, pour une bonne partie des sites des GPV, mais pas encore pour tous. Compréhensible pour les GPV correspondant à des territoires nouveaux, cette situation l'est moins pour les GPV

qui proviennent de la transformation d'anciens GPU en GPV, pour lesquels on bénéficie d'une antériorité.

Lorsqu'il se prolonge anormalement, **le délai d'attente est évidemment préjudiciable**. Il l'est d'abord parce que cela retarde d'autant l'échéance des améliorations du cadre de vie des habitants que le projet pourra apporter : ceci peut être gravement dommageable, notamment dans certains contextes comme celui d'une situation de crise aiguë déjà avérée ou encore d'une situation sur le point de basculer, même si la période d'attente bénéficie, comme il convient, d'une politique active de gestion urbaine de proximité. Mais en outre, il n'est pas bon de faire tourner à vide, ou pour une part à faux, en l'absence de projet, des dispositifs partenariaux et financiers, avec le déploiement qui ne manque pas de s'y associer des logiques de guichet, le temps passé par les administrations à rechercher la consommation des crédits, le temps passé par les candidats aux financements à rechercher des projets éligibles.

A cet égard, il paraît difficile de se satisfaire d'un processus selon lequel, comme on a vu certains élus en proposer l'idée, serait distinguée une **première période sans stratégie d'ensemble**, où faute de celle-ci on accepterait le lancement de projets ne bénéficiant pas d'un cadre de cohérence et entachés de ce fait d'une part d'arbitraire mais permettant de consommer les crédits, et la **période définitive**, éventuellement reportée à plusieurs années plus tard, par exemple pour laisser le temps de la mise en place de moyens d'ingénierie publique dans les collectivités concernées, où seulement on pourrait s'appuyer sur une stratégie. Outre les **inconvenients évidents** quant au fond, celui de la réalisation de dépenses à rentabilité sociale diminuée, celui aussi du report à plus tard d'une politique à part entière dont les quartiers ont besoin, on observera que l'argument du réalisme et du pragmatisme ne vaut pas autant qu'on pourrait le croire, car les moyens d'étude à développer au bénéfice de ces projets d'attente, même plus modestes et pour partie sans doute d'une autre nature que ceux nécessaires à la définition de la stratégie d'ensemble, ne sont pas négligeables, et le temps à consommer pour faire allégeance aux logiques de guichet précédemment évoquées ne l'est pas non plus. Autant vaut-il donc consacrer pleinement ses forces et son potentiel de réflexion et d'étude, **dans la période d'attente**, d'une part à une **politique active de gestion urbaine de proximité**, voire plus généralement **d'amélioration de la gestion des services**, dont on sait le caractère décisif pour donner sur le terrain de premiers signes de changement et pour asseoir auprès des habitants la crédibilité d'une démarche à suivre de renouvellement urbain, d'autre part à la **préparation de lancement du processus** de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de l'étude pour l'élaboration de la stratégie d'ensemble.

Ces quelques évocations illustrent les difficultés qui peuvent s'attacher au déclenchement de l'élaboration du projet, comme elles permettent de mesurer l'enjeu de surmonter les obstacles.

C'est pourquoi ce doit être pour la DDE un but important qu'elle se fixe que de contribuer par tous les moyens dont elle peut disposer à l'obtention de ce résultat. Bien sûr, en appelant à une implication forte sur ce but, **il ne s'agit pas d'ignorer le temps nécessaire et fécond de la gestation**, de la maturation, qui doivent précéder le lancement de processus formels, tant il est vrai que le processus ne peut

être lancé dans de bonnes conditions qu'avec, de la part de ceux qui seront appelés à réaliser, de premières intentions, de premières convictions pour déterminer l'esprit dans lequel le travail va s'engager. Mais précisément, la recherche d'occasions d'échange avec les partenaires en ces périodes préalables est l'une des dimensions importantes de l'engagement des DDE.

Ce dernier est plus ou moins important selon les départements et selon les sites enquêtés. Outre les données du contexte externe, plus ou moins propices à une **influence possible de la DDE**, les facteurs de différenciation propres à celle-ci se rapportent d'abord à la disponibilité des unités dédiées à la politique de la ville et au renouvellement urbain, selon le temps que leur charge de travail par ailleurs très lourde sur le registre de la procédure, de l'ingénierie financière, peut leur laisser pour **les échanges sur le fond**. A cet égard, un enquêteur a recours à une formule bien parlante, pour évoquer la situation d'une DDE qui, sur le conseil global et stratégique, est "peu sollicitée... faute de temps". En pareil cas, le manque à gagner est très important car on voit au contraire combien peut être déterminante l'influence exercée par les équipes concernées de la DDE, en même temps que notable l'enrichissement qu'elles peuvent elles-mêmes en tirer, lorsque le dialogue peut s'entretenir de manière approfondie sur les enjeux et sur les raisons d'agir.

Mais joue de plus, de manière forte, la question de **l'engagement de la direction elle-même** que nous avons un peu laissée ouverte à la fin de la partie précédente dans l'attente d'une mise en perspective par rapport aux buts à atteindre. Après celui des relations avec le Préfet sur les conditions de la coordination interministérielle, voici maintenant un autre exemple où l'engagement de la direction, sur lequel l'enquête a montré des situations assez différentes, peut être un facteur décisif.

Ainsi, **les contacts à haut niveau** tels que la direction en a l'occasion, au sein des instances de pilotage mais aussi dans des cadres très divers, peuvent être exploités pour **faire progresser la perception des enjeux** et partager la conviction de la **nécessité d'avancer**. Plus structurellement, des situations de stagnation peuvent être la conséquence ou le révélateur de dysfonctionnement dans le système des acteurs. Cela peut conduire à s'interroger sur l'efficacité, en effet variable, parfois excellente mais parfois insatisfaisante, du **dispositif de pilotage** mis en place et à s'en ouvrir au Préfet pour rechercher avec lui les améliorations à lui apporter. Souvent, cela traduira une insuffisance dans la **capacité actuelle de la collectivité** à porter des projets, et par exemple montrera la nécessité de renforcer ses services. L'enquête apporte des exemples de l'utilité du rôle de conseil qui peut être joué par la DDE en pareil cas, tel celui particulièrement remarquable où l'appui et les conseils prodigués par le directeur, en l'occurrence, en outre, en liaison avec le réseau du Ministère, ont permis d'aboutir à la mise en place auprès du maire de l'ensemble des moyens techniques d'assistance architecturale, de communication, d'une maîtrise d'ouvrage communale solide.

En interne, la direction peut mobiliser l'ensemble des services sur l'élaboration d'un cadrage préalable, **synthèse des informations et points de vue que la DDE est en mesure de réunir sur la situation et le devenir des territoires concernés**. L'enquête fournit un exemple particulièrement représentatif de cadrage de ce type, en l'occurrence à l'échelle d'un arrondissement et dans le cadre d'une démarche

ambitieuse de diagnostic territorial menée sous l'égide du Sous-Préfet d'arrondissement.

De telles initiatives peuvent venir **en appui des démarches de sensibilisation des partenaires** par la communication des éléments ainsi réunis, de nature à provoquer la réflexion et le débat et à susciter ainsi le désir d'avancer, en même temps qu'elles **préparent l'apport de l'Etat au contenu du projet** dont on va maintenant parler.

b) Les apports à la qualité du projet

Si l'on y regarde bien, les objectifs apparaissant de manière récurrente dans les conventions de GPV ou d'ORU peuvent se regrouper autour de **cinq grands thèmes**, le premier se rapportant à la cohérence globale du projet, les quatre autres sectoriels mais majeurs, dont on ressent que de manière évidente chacun d'eux peut correspondre pour les habitants à des attentes et des besoins très profonds :

- une vision cohérente et partagée par tous de l'avenir du territoire en relation avec les territoires environnants, et du chemin pour y conduire ;
- la lisibilité de la structure de la ville à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés ;
- un habitat satisfaisant pour tous, y compris les plus démunis, et une répartition équilibrée des logements des peuplements ;
- le bon niveau de la desserte en transports, l'implantation appropriée des équipements, l'accueil des activités économiques ;
- la qualité de la gestion urbaine de proximité et plus largement des services publics.

✓ **Une vision cohérente et partagée par tous de l'avenir du territoire en relation avec les territoires environnants et du chemin pour y conduire.**

Il y a dans cet énoncé une finalité politique : celle, en particulier d'**éclairer les habitants** sur leur avenir et de leur permettre de participer à sa construction. Mais aussi une exigence de méthode : le travail sur la globalité du projet fonde la recherche des **cohérences** à la fois temporelles et spatiales.

S'agissant du **temps**, toutes les échéances, toutes les échelles sont à considérer et à mettre en relation. Celle du **moyen et du long terme**, car c'est seulement à ces échéances que l'on peut atteindre une part notable des buts que l'on se fixe, non seulement en raison d'un étalement techniquement et financièrement nécessaire des réalisations, mais tout autant parce qu'il faut laisser aux phénomènes de **changement d'image** et aux processus de **revalorisation urbaine** le temps qui leur est nécessaire pour se réaliser. Celle du **court terme**, parce que c'est sur lui que se jouent, avec les premières actions, les premières réponses aux attentes, enjeu doublement important, d'abord par les satisfactions apportées dès ce stade à une partie des besoins choisis, dans la mesure de la compatibilité avec les contraintes techniques et financières, parmi les plus pressants, mais aussi parce que l'on sait que les premières réalisations sont décisives pour **asseoir la crédibilité du projet** auprès des habitants. En ce sens, le projet à moyen et long terme ne fait que renforcer la nécessité de porter attention au court terme et aux besoins correspondants **y compris les plus modestes**, si souvent négligés.

La maîtrise des **échelles spatiales** n'est pas moins essentielle. Est en jeu la mise en relation entre elles de toutes les échelles, depuis celle de l'**agglomération** voire au-delà jusqu'à celle du **voisinage**, en passant par celle du **quartier**. D'une certaine manière, cette mise en relation est presque l'interpellation majeure de la politique de la ville dans sa finalité même, puisqu'il s'agit de permettre le réaccrochage aux dynamiques du développement environnant de territoires qui en sont présentement coupés.

Les DDE apparaissent généralement bien présentes sur la prise en compte de ces exigences et sur l'incitation auprès de leurs partenaires à le faire. Elles sont là particulièrement dans leur rôle, car on est au cœur des exigences dont l'Etat doit être le garant, sur le plan de la cohérence, des solidarités territoriales, du développement durable.

L'influence des DDE se manifeste sur les processus d'élaboration, souvent en faveur d'une **remontée vers les autorités d'agglomération** des sujets appelant un traitement à cette échelle, mais aussi sur les contenus. Vis-à-vis de ces derniers, on a pu voir certains apports très remarquables, combinant les dimensions spatiale et temporelle, et qui ont permis **d'éclairer globalement les stratégies du renouvellement urbain** en tenant compte à la fois de la place des quartiers et de leurs interrelations dans l'agglomération, des situations de dévalorisation présente appelant résorption, ainsi que des risques de basculement à terme appelant prévention, et de visions fortes sur les vocations possibles à long terme. En raison de sa pertinence et de sa portée générale, en raison aussi de l'ambition qu'il manifeste d'une très large ouverture de l'échelle territoriale prise en compte, on évoquera un autre exemple, celui de la mise en relation proposée par plusieurs DDE entre l'objectif du renouvellement urbain et celui de la **maîtrise de l'étalement de l'urbanisation** périphérique en tant que ce dernier favorise l'évasion hors de la ville des catégories sociales moyennes.

La présence ainsi déjà notable des DDE n'est pas exclusive de **progrès restant à accomplir**. Il y a sans doute matière pour celles-ci à développer et approfondir des démarches d'élaboration du point de vue de l'Etat sur l'avenir des territoires, comme clé d'entrée du dialogue avec la collectivité sur les orientations majeures et la cohérence globale des projets. Leur pesée en faveur des cohérences, dès à présent souvent assez forte sur les dimensions spatiales, a sans doute lieu de s'accroître sur des dimensions temporelles, avec notamment la nécessité de tenir à la fois, on l'a souligné, les exigences du moyen et du long terme et celles du court terme. En même temps, le Ministère pourrait cibler plus puissamment son potentiel de recherche, d'étude, d'échange d'expérience, pour contribuer à l'évolution des conceptions et des pratiques sur des questions particulièrement délicates ou émergentes comme celle aujourd'hui de la maîtrise de la temporalité des projets.

✓ **La lisibilité de la structure de la ville à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés.**

A travers ce terme, que l'on retrouve à peu près dans tous les contrats de GPV, il s'agit d'introduire ou de renforcer, lorsque cela manque, d'une part la continuité hiérarchisée des voies et des espaces publics, support de l'unité de la ville et de son ouverture à tous, d'autre part le parcellaire privé sur lequel peut s'épanouir, de

manière diversifiée et progressive, le développement et le renouvellement des projets particuliers.

Pour plusieurs des sites enquêtés, la DDE est **directement impliquée, comme maître d'ouvrage**, en raison de la présence sur le site ou en lien avec lui de projets de **création de voies nouvelles** ou de **requalification de voies existantes** relevant de l'Etat. En pareil cas, en dépit de certaines limitations précédemment évoquées, la mobilisation de la DDE pour mettre en relation les projets routiers avec les objectifs de la politique de la ville est généralement importante.

Pour répondre à l'objectif, il ne s'agit pas seulement de limiter, négativement, les effets de nuisance et de coupure de l'infrastructure routière. Il faut faire, positivement, de celle-ci un facteur de lien, en lui conférant lorsque c'est possible ce **pouvoir unificateur des grandes rues** qui, se reliant étroitement aux quartiers qu'elles traversent et à leurs trames viaires successives tout en se développant dans leur continuité à la grande échelle de la ville, participent à la fois aux deux échelles, celle des quartiers et celle de la ville, et dès lors constituent par leur présence même un élément d'unité que rien ne peut remplacer. Ceci sollicite les services, sur deux fronts :

- celui de **l'aménagement**, car il faut concevoir ensemble le projet routier et le projet urbain environnant et promouvoir à cette fin un processus commun avec la collectivité en charge de l'urbain. A cet égard, la politique de la ville offre des opportunités privilégiées car les dispositifs partenariaux mis en place dans ce cadre constituent des réponses naturelles au besoin de structures de travail communes ;
- celui des **techniques routières**, sachant qu'il peut y avoir matière à innover sur les conceptions, y compris routières, des projets, et qu'il convient d'examiner au plus près les questions se rapportant notamment à la compatibilité des différentes natures de trafic.

Sur tout cela le mouvement est lancé, mais du chemin reste à parcourir, et le **comité de pilotage mis en place par le directeur des routes** sur la politique expérimentale de conception intégrée des opérations routières en milieu urbain revêt ici une importance toute particulière.

Hormis cette circonstance de la présence d'opérations routières de l'Etat, la structuration de la ville relève **d'abord de la responsabilité des communes**, en liaison avec les organismes HLM conduisant notamment les actions de résidentialisation. Les DDE peuvent néanmoins être impliquées, notamment pour apporter leur appui lorsque c'est nécessaire. Elles le font souvent déjà et très utilement sur les aspects se rapportant aux processus de commande et de pilotage d'étude, ou en matière d'ingénierie financière, mais peu encore sur les contenus. Elles ont par ailleurs besoin d'une bonne culture du sujet pour assumer dans de bonnes conditions leurs responsabilités de contractants financiers avec les communes et avec les bailleurs. Cette condition n'est pas toujours satisfaite dans le contexte d'un retour, encore récent et inégal, de l'engagement des DDE sur l'urbanisme opérationnel. Il convient notamment de mieux valoriser l'intervention possible des architectes-conseils.

Le Ministère de l'Équipement dans son ensemble a par ailleurs la responsabilité d'exploiter pleinement la **puissance de son réseau**, ses capacités d'étude et de **recherche**, de facilitation des **échanges d'expérience**, pour faire progresser les connaissances, les conceptions, les pratiques sur ce sujet. Si celui-ci est largement reconnu, il appelle, pour trouver dans sa traduction concrète toute sa pertinence et toute sa portée, des **changements plus radicaux qu'il n'y paraît**. Il faut apprendre à "découpler" et à donner leur épanouissement propre, en tant que telles, aux dimensions publiques et aux dimensions privées de la ville, d'une manière nullement antinomique de la possibilité de les faire dialoguer, bien au contraire. Ceci ne va pas de soi, après des décennies où les parties publiques et privées de la ville tendaient souvent à perdre leur identité, à s'enchevêtrer et à se figer mutuellement dans la conception intégrée de l'«opération». C'est un épanouissement du champ qui s'ouvre au travail de l'architecture comme de l'art urbain, avec le retour nécessaire de grandes disciplines quelque peu oubliées comme celle de **l'art des tracés** commandés par l'histoire, par la géographie, par le relief du site et, au regard de tout cela, aussi attentifs à l'échelle la plus grande qu'à l'échelle la plus petite, à l'ensemble qu'au détail, dans une recherche totalement itérative du meilleur tracé. La redécouverte de **l'art du jardin privé** appelé à déployer son charme particulier, si différent de celui d'un aménagement public, constitue un autre champ qui pourrait être décisif pour la réussite du renouvellement urbain en valorisant cet atout maître des quartiers périphériques par rapport aux centres villes qui est celui de l'espace.

La question de la conception et des savoir-faire professionnels ne constitue évidemment pas la seule condition de la réussite. S'y ajoutent notamment celle de la **capacité technique des communes à porter les projets**, et celle de leur **capacité financière** qui appellerait parfois une complète remise à niveau pour être à l'échelle des besoins.

Sur ces deux aspects, les DDE les plus attentives à examiner les conditions de la bonne fin des projets, ce qui est déjà le cas de beaucoup d'entre elles comme l'a montré la qualité des auto-diagnostics, ont souvent signalé les déficits qui se présentent et parfois contribué au remède. Leur diagnostic à cet égard devra être relayé au plan national et inspirer la réflexion sur le besoin peut-être d'outils nouveaux sur le champ de l'aménagement, comme sur l'adaptation des financements.

- ✓ **Un habitat satisfaisant pour tous, y compris les plus démunis, et une répartition équilibrée des logements et des peuplements.**

L'habitat est pour les DDE la **clé d'entrée la plus naturelle** vers la politique de la ville, dans le sens où c'est là que se trouve de la manière la plus affirmée la compétence d'Etat même si celle-ci est appelée à évoluer –au demeurant dans un sens qui pourrait être en bonne cohérence avec l'esprit de la politique de la ville à travers l'accent mis sur les responsabilités de niveau stratégique et sur la contractualisation- dans le cadre de l'élargissement prévu de la décentralisation.

Mais cette clé d'entrée est en même temps celle d'un champ **particulièrement complexe**. La complexité ne naît pas seulement de la **multiplicité des leviers de commande** dont il faut jouer, qu'il s'agisse de construire, de réhabiliter, de démolir,

d'attribuer. S'ajoute le fait que les résultats à en attendre ne puissent être appréciés directement mais seulement **au travers de l'impact sur le fonctionnement du marché du logement**, en tenant compte, à l'échelle du bassin d'habitat, des mutations en chaîne déclenchées par le jeu de l'interdépendance entre les compartiments du marché. S'ajoute encore le **partage des responsabilités** entre différents acteurs, collectivités et professionnels ce qui pose donc le problème de la coordination des stratégies. C'est tout cela qu'il faut prendre en compte et mettre en relation pour atteindre les objectifs, et surtout pour les concilier alors que l'on voit souvent aujourd'hui l'équilibre des peuplements opposé à l'accueil des populations les plus démunies.

Ce qui ressort de l'enquête, c'est d'abord que toutes les DDE savent se montrer **attentives à affecter prioritairement** les crédits et moyens dont elles disposent en faveur de la réhabilitation des logements, des démolitions et des constructions, sur les sites de la politique de la ville et des O.R.U.

On observe aussi généralement, même si les situations sont là plus variables, qu'elles s'impliquent de manière notable dans la mise en place des éléments de **référence** et des **dispositifs contractuels** : PLH, Programme de Renouvellement Urbain, OPAH, PDALPD, parfois Plan stratégique de Patrimoine, chartes intercommunales du logement social, accords départementaux..., sur lesquels reposent l'éclairage et la mise en cohérence nécessaires des actions.

Nulle part cependant on n'a vu émerger de **vision dynamique du marché du logement** prenant pleinement en compte sa globalité et ses interdépendances. On ajoutera que les instruments et les démarches en matière de stratégies d'attribution des logements sont encore assez embryonnaires. Le degré de développement atteint par les stratégies de gestion patrimoniale est en outre très inégal.

Un autre problème souligné par les enquêteurs se rapporte à la capacité des DDE à **exercer une influence réelle sur l'action des organismes HLM** afin que celle-ci prenne bien en compte, ce qui est loin d'aller toujours de soi, les enjeux de la politique de la ville et du renouvellement urbain. On observe à cet égard des difficultés évidentes. Les DDE manquent souvent de la culture qui leur serait nécessaire pour échanger de manière profonde avec les organismes en sachant prendre en considération leurs propres contraintes de gestion. La DDE se trouve au demeurant parfois confrontée à des problèmes à son niveau insolubles lorsque ce qui est en cause est la **compétence même de l'organisme**, comme l'enquête en offre des exemples, notamment dans le cas d'organismes de petite taille, pour faire face à la complexité des enjeux de la politique de la ville et du renouvellement urbain.

Encore sur la question des acteurs, on notera qu'une DDE a fortement souligné dans son diagnostic le handicap constitué par l'absence de toute compétence habitat au sein des **services de la commune**.

Au-delà de ces conditions générales de la réussite, l'enquête apporte des éclairages intéressants sur des sujets plus spécifiques.

Le thème du traitement des **co-propriétés dégradées** est présent sur de nombreux sites de GPV et d'ORU. Lorsque c'est le cas, les DDE s'engagent fortement sur ce thème dont, en même temps, elles soulignent souvent la difficulté. Le problème le plus précisément soulevé est celui d'un manque d'opérateurs disponibles pour mener à bien les projets. Sur la **réhabilitation de logements sociaux**, un problème évoqué est celui de l'insuffisance des dotations de crédits pour faire face aux besoins.

Les **démolitions** interpellent, à des degrés divers selon les contextes, **tous les compartiments du jeu** de l'urbain et du logement, auxquels elles lancent autant de défis :

- celui de la maîtrise des temporalités dans la conception et la conduite globales du projet urbain : l'emprise libérée par la démolition se trouve généralement située dans un environnement habité, ce qui appelle de concilier l'apport aux riverains d'une attractivité immédiate et le respect du temps nécessaire à la valorisation urbaine avant de fixer l'occupation définitive, autrement dit ce qui appelle l'invention du projet dans l'attente du projet, le travail sur la friche urbaine, cette capacité au rebond créatif sur l'"éphémère" dont l'histoire de la ville, dans d'autres contextes, nous donne des exemples illustres à travers les temps forts des expositions universelles ;
- celui de la qualité de la structuration de la ville, de sa lisibilité retrouvée, car la responsabilité serait grande de ne pas tirer parti de l'occasion offerte par la démolition pour remédier aux insuffisances urbaines qui peuvent être présentes, pire de les consolider dans le cadre de quartiers reconstruits, dès lors appelés à durer ;
- sur l'habitat lui-même, celui de la bonne appréhension du marché immobilier pour fonder le développement de l'offre, d'autant plus nécessaire qu'il faut compenser des pertes, et sa diversification, qui donnera tout son sens à l'effort de renouvellement, celui de la qualité des politiques d'attribution pour organiser les relogements, celui de l'approfondissement des stratégies patrimoniales pour optimiser le choix des immeubles à démolir ;
- enfin celui de la qualité de la gestion urbaine de proximité, aspect qui nous reste encore à examiner, dont l'enjeu est spécialement décisif dans le contexte de la démolition pour donner aux habitants une image positive de l'avenir par la manifestation de la considération que la collectivité leur porte dans la conduite des actions les plus quotidiennes.

Ainsi, l'accent aujourd'hui mis sur les démolitions **enjoint de progresser sur des "fondamentaux" de l'urbain et de l'habitat**. Celles-ci offrent en même temps un révélateur de la capacité des DDE à **tirer au clair** des situations complexes, ainsi qu'à **promouvoir des convergences** entre les acteurs car le fait que, dans cette affaire, aucun des trois partenaires, ni l'Etat et la DDE, ni la commune, ni le bailleur, ne détient à lui seul la clé de la décision et de l'action porte les germes, si l'on n'y est pas attentif, de blocages possibles alors gravement préjudiciables. L'enquête en apporte un exemple frappant, celui d'immeubles qui sont demeurés entièrement libérés et murés, en attente de démolitions, pendant plusieurs années, affichant ainsi

sur le terrain, à la vue de tous, la persistance d'une indécision et d'un abandon. Il existe aussi des situations de dégradation profonde et manifestement ancienne de certains bâtiments habités, en attente d'opportunités de décisions sur un projet. Il y a là l'acceptation de fait de situations qui heurtent l'équité.

Si l'on bute pour pouvoir conclure sur des désaccords mineurs voire sur des malentendus, il faut assurément les lever. Si de vraies divergences sont en cause, alors, loin de prendre les habitants en otages de la non résolution de celles-ci, il ne faut pas manquer au contraire d'utiliser le dossier comme étant le révélateur utile d'un problème de fond auquel on doit d'autant plus s'attaquer qu'il est susceptible de nuire également ailleurs. Ceci appelle au sein de l'Équipement une **totale réactivité dans les échanges** non seulement entre les différents niveaux de la DDE, y compris jusqu'à celui de la direction, mais également entre le niveau local et le niveau central, si des positions de portée générale sont en jeu.

Un point sur lequel on bute dans les discussions sur les démolitions est souvent celui de la nécessité, ou non, de réaliser des logements sociaux en remplacement sur la même commune. On ne doit pas s'en étonner car on rejoint là la question des **équilibres d'habitat et de peuplement** dans laquelle réside peut-être, eu égard à sa double dimension technique et très politique, l'une des difficultés les plus grandes que l'on ait à résoudre dans le champ de l'Équipement. De fait, même dans les départements où un effort important de mise en place d'outils et de démarches partenariales a été accompli, **on n'a pas vu émerger de cas dans lesquels une vraie maîtrise de cette question ait été atteinte**. Un tel constat ne peut manquer d'interpeller, d'autant que, ceci ne faisant que renforcer le caractère insatisfaisant de la situation et introduire la confusion, on voit parfois le sujet posé, de manière injustifiée et avec une part d'alibi, comme un préalable à toute action de requalification des quartiers.

Assurément sur cette question il faut poursuivre et **amplifier l'effort**, en l'appuyant sur cette vision dynamique et globale du marché dont nous avons souligné la nécessité pour fonder la diversification de l'offre, en l'appuyant aussi sur la coopération entre acteurs et l'élaboration d'outils communs sur les attributions. Mais il faut sans doute aussi **préciser les buts à poursuivre vraiment** en approfondissant les concepts de la ségrégation et de la mixité sociales, relativiser certains aspects, étendre les ambitions à d'autres champs que celui de l'habitat, comme par exemple celui de la valorisation des espaces et équipements publics comme lieux de rencontre et d'échange entre les habitants. Sur tout cela, l'action des DDE mérite d'être puissamment appuyée par les capacités de recherche, d'étude, d'échange d'expériences du niveau central et de l'ensemble du réseau du Ministère.

- ✓ **La bonne desserte en transports, l'implantation appropriée des équipements, l'accueil des activités économiques.**

Lorsque des procédures telles qu'un **P.D.U.**, ou des projets importants d'infrastructures de type **TCS** ou réaménagements de gares sont présents sur des sites de G.P.V. ou d'O.R.U, les DDE mettent généralement bien en valeur les **synergies avec la politique de la ville** et le renouvellement urbain.

Elles ont **plus de difficulté** à faire émerger des projets de déplacement et de transport lorsqu'il s'agit de répondre à des enjeux **révélés par la politique de la ville** (ces derniers révèlent la nécessité de changements qui peuvent être importants, mais qui peuvent être aussi modestes comme des ajustements de cadence et d'horaires sur des lignes de bus par exemple) sans que ces enjeux soient portés par des procédures spécifiques ou par des programmations préexistantes. L'enquête n'en a pas moins montré des **cas remarquables** où le champ des déplacements a été placé par la DDE, et dans une vision innovante, au cœur de la réflexion et des projets.

Même lorsque la DDE dispose, ce qui n'est pas toujours le cas, de capacités de diagnostic suffisantes, son pouvoir d'influence sur les sociétés de transport et les autorités organisatrices se révèle souvent modeste, même lorsqu'il y a une aide financière de l'Etat. Une difficulté semble exister à faire reconnaître l'importance des enjeux à leur juste niveau dans le champ des transports. Cette question appelle approfondissement. Ceci peut indiquer souvent la nécessité pour les DDE de développer des contacts plus proches avec le milieu des transports. Mais peut-être conviendrait-il de mettre plus fortement l'accent, on y reviendra dans les préconisations, sur l'évaluation économique et sociale de la rentabilité des projets.

Les **équipements publics** constituent **potentiellement l'un des atouts maîtres** pour contribuer, notamment **par la qualité des choix d'implantation**, tout à la fois à la commodité des usages de la ville découlant d'une bonne accessibilité des services, à la lisibilité de la ville nourrie par la présence d'équipements porteurs de sens et d'identité, à la richesse des échanges occasionnés entre les habitants par la fréquentation commune des lieux et l'usage commun des services concernés. Or les remontées de l'enquête ne font généralement pas apparaître dans les DDE une appréhension de telles dimensions **suffisamment précise et affirmée** pour leur permettre, comme conducteurs d'opération, comme conseils, comme co-contractants, de les faire valoir à leur juste niveau.

Le problème de la venue des **activités économiques** est à bien distinguer de celui, également essentiel mais relevant davantage du service de l'emploi et de la gestion de proximité, de l'insertion économique des habitants du quartier, auxquels des activités nouvelles dans le quartier ne peuvent bénéficier que partiellement.

Il dépend pour une large part de **l'attractivité générale** que l'on aura su donner au secteur et ainsi de la capacité à enclencher et conduire un processus de valorisation urbaine. A cet égard, le progrès à promouvoir renvoie à tous ceux évoqués par ailleurs. Il y aurait néanmoins matière à progresser sur la connaissance **des critères plus particulièrement pris en compte par les investisseurs potentiels** pour apprécier l'aptitude des territoires d'accueil, et sur les modes de dialogue et de **partenariat** entre la collectivité et les investisseurs potentiels, particulièrement dans le domaine des activités commerciales. L'enquête ne fait pas apparaître d'apports marquants des DDE dans ces domaines, sur lesquels le réseau du Ministère devrait sans doute développer son effort de recherche et d'échange d'expériences.

- ✓ **La qualité de la gestion urbaine de proximité et plus largement des services publics.**

La gestion urbaine de proximité inclut notamment la gestion des espaces collectifs de l'habitat et de la ville, en vue notamment d'assurer leur entretien, leur propreté, leur amélioration quotidienne de contribuer en même temps à leur sécurité, et l'association des habitants aux projets urbains, avec pour ces derniers toute l'attention qui doit être portée tant aux ambitions à moyen et long terme qu'aux réponses qui s'imposent à court terme sur les objets les plus modestes mais utiles. Plus largement elle est à mettre en relation avec la gestion des services publics et le projet social (cf. 2-3-1 ci-dessus). Ce domaine interpelle par le fait qu'à la fois les besoins y sont d'une évidence toute particulière et leur satisfaction élémentaire, les efforts sous la forme de démarches contractuelles et d'incitations financières y sont nombreux et répétés, et pour autant les résultats obtenus, - sauf exceptions, non rencontrées dans l'enquête - sont limités et incertains. **Le sujet "résiste".**

Les DDE interviennent de manière variable. Partout elles interviennent notamment au niveau de l'instruction des dossiers d'exonération de TFPB, mais on sait, et l'enquête le confirme, que les délais rapides dans lesquels cette instruction a dû avoir lieu, le fait aussi que les conventions concernent les seuls bailleurs alors que les maires sont aussi très concernés, limitent la portée des accords. Les contrats tripartites sont rares, sous réserve toutefois d'exceptions notables, dans l'échantillon de l'enquête comme au niveau national.

Dans quelques DDE l'engagement est très important, les tentatives répétées, la volonté forte. Même dans ces cas, on est encore dans cette situation que nous avons décrite de résultats incertains.

Or c'est un sujet sur lequel il importe de déboucher. Tout le nécessite. C'est un domaine où par excellence les habitants peuvent mesurer la **considération que la collectivité a pour eux**. La cohérence des choix de la dépense publique l'appelle aussi : les projets de renouvellement urbain sur lesquels on engage des dépenses d'investissement considérables ne peuvent réussir qu'avec une bonne adhésion de la population, elle-même conditionnée par la qualité de la gestion urbaine de proximité.

Il ne revient pas bien sûr aux DDE de prétendre remplacer les savoir-faire des bailleurs ni des collectivités, mais il leur faut à la fois, là où c'est nécessaire, les responsabiliser, par exemple en observant les inégalités de résultat par rapport aux quartiers ordinaires, et les aider notamment par la diffusion d'expériences réussies.

Deux directions qui appuieraient opportunément leur action devraient sans doute être suivies pour progresser :

- concentrer plus puissamment les capacités de recherche, d'étude, d'échange d'expérience du réseau du Ministère sur ce champ. Analyser de manière précise et rigoureuse les **raisons des blocages** qui peuvent se présenter en même temps que concevoir les meilleurs angles d'approche à partir desquels les DDE peuvent avoir **une influence effective**. Valoriser davantage les avancées d'organismes du Ministère tels que le CSTB, notamment sur les "approches qualité", et bien sûr le P.U.C.A ;

- faire de la qualité de la gestion urbaine de proximité, là où on lance de gros projets de renouvellement, une **exigence affichée de manière plus forte encore**, et conduisant à une concrétisation effective.

La difficulté d'aboutir véritablement sur ce sujet illustre sans doute, parmi d'autres facteurs à commencer par les phénomènes habituels de résistance au changement des services, une culture générale des professions et des services, voire des élus eux-mêmes, peu tournée vers **l'écoute permanente des habitants**. L'écoute est recherchée plutôt sous la forme de processus de consultation, voire de participation, exceptionnels, notamment pour le lancement et la conduite des grands projets urbains. Mais l'attention permanente dans le cadre du fonctionnement normal des institutions et des gestions n'est malheureusement pas générale. Or là devrait résider l'essentiel.

A cet égard, nous citerons une initiative intéressante, à laquelle la DDE a contribué, de réaliser une **enquête, très concrète**, sur la satisfaction des habitants vis-à-vis des principaux services publics. La DDE souligne que cette enquête est pour elle un guide et une inspiration permanente dans sa réflexion sur les projets et les actions à mener. Mais elle souligne en même temps comme significatif le fait que la portée de cette enquête est demeurée très limitée dans l'utilisation qui en est faite par ses différents partenaires. Elle-même s'y réfère souvent devant eux, en évoquant les conséquences qui lui paraissent devoir en être tirées, mais sans jamais rencontrer vraiment d'écho. Elle y voit, sans doute à très juste titre, le signe d'une culture dominante des services, tant d'Etat que des collectivités, peu tournée vers l'écoute quotidienne des besoins.

3 - ENSEIGNEMENTS ESSENTIELS DE L'ENQUETE POUR LA RECHERCHE DES VOIES DE PROGRES

L'enquête donne des indications précieuses et finalement assez convergentes, même si c'est avec des différences de degré parfois notables, aussi bien sur les atouts dont bénéficient déjà les DDE pour servir la politique de la ville, que sur les manques auxquels il faut remédier. Après examen de ces différents éléments, nous verrons que l'on peut en tirer pour l'avenir des motifs de confiance et de détermination sur des voies de progrès.

3-1 - LES ATOUTS

Une bonne nouvelle de l'enquête, illustrée notamment, on l'a souligné, par la qualité des auto-diagnostics, c'est que les DDE perçoivent bien que la politique de la ville met en jeu un **système d'acteurs** dont la DDE elle-même, entre lesquels les rôles et les responsabilités sont partagés. Elles perçoivent bien dans ce cadre que leurs apports propres ont à se développer sur les deux registres, aux légitimités différentes, de l'exercice de compétences d'Etat et de l'assistance ou du conseil ; que les priorités de leurs engagements ont à tenir compte à la fois de leurs attributions et de leurs moyens et des contextes dans lesquels leur action doit s'inscrire, que ces contextes sont très variables en fonction des problèmes des territoires mais aussi des capacités comme des attentes des acteurs partenaires.

On savait déjà pour partie que les DDE avaient une bonne capacité à percevoir de tels éléments, celle-ci se nourrissant d'ailleurs assez naturellement de leur expérience territoriale et de leur habitude de travailler avec les collectivités. Mais on n'en avait pas la mesure ni tout à fait une claire conscience : l'une des hypothèses retenues comme possibles dans les réflexions préparatoires au lancement de la présente enquête était même plutôt que les insuffisances actuelles et les progrès à réaliser porteraient principalement sur cette capacité.

C'est une bonne nouvelle qu'à cet égard les DDE bénéficient déjà d'un acquis, d'ailleurs perfectible, car c'est ici une condition indispensable et si celle-ci n'était pas déjà présente, le niveau national serait par définition mal placé pour y remédier, s'agissant d'une capacité qui s'exerce par excellence au plan local. Alors que, nous le verrons, dans ce qui restera à apporter au-delà des atouts dont disposent déjà les DDE, les rôles d'orientation, d'impulsion, d'appui de l'échelon central du Ministère de l'Équipement et du Ministère de la Ville seront tout à fait opératoires.

Une autre bonne nouvelle, en tout cas **une confirmation**, car cela on le savait mieux, réside dans l'importance et la qualité de la **mobilisation des agents qui se consacrent à la politique de la ville**. On le voit à travers la forte présence des DDE sur ce champ et la reconnaissance de celle-ci par les Préfets et de nombreux acteurs, quels que soient, ce qui rend le résultat d'autant plus significatif, les contextes plus ou moins propices. On le voit à travers la sensibilité aux enjeux et le discernement qui se manifestent dans les échanges que l'on peut avoir avec les agents dès lors qu'ils se consacrent de manière particulière à la conduite de la politique de la ville.

La mobilisation des agents qui se consacrent à la politique de la ville constitue en soi, bien sûr, un **atout majeur** car le fait de pouvoir s'appuyer localement sur des équipes motivées est à l'évidence une condition essentielle de la réussite d'une politique. En même temps elle **révèle la valeur interpellatrice et le caractère porteur de la politique de la ville** en ce qu'elle met au contact direct de la réalité sociale en même temps qu'elle offre des occasions d'échange avec d'autres métiers et d'autres cultures. Par le témoignage de leur intérêt justement porté à de telles valeurs, les agents délivrent un message et d'une certaine manière, montrent le chemin.

3-2 - LES MANQUES AUXQUELS IL FAUT REMÉDIER

Et pourtant, si l'évaluation à laquelle nous avons procédé montre, de la part des DDE, des apports souvent très notables pour contribuer au lancement et à la qualité des projets, l'évaluation montre aussi, dans ces apports, des **limites** et des **manques** dont il faut bien identifier l'origine afin de pouvoir y remédier.

Observant ce qui peut apparaître comme un décalage entre le constat de ces manques et la mobilisation des agents qui se consacrent à la politique de la ville, l'hypothèse qui vient naturellement à l'esprit est que l'explication résiderait dans des insuffisances d'"embrayage" et ainsi de mise en mouvement de l'ensemble de la DDE, dans le droit commun de ses attributions, en faveur de la politique de la ville, et que dès lors la réponse serait à rechercher essentiellement dans des stratégies

d'impulsion et d'animation visant à promouvoir une mobilisation. Mais l'enquête permet d'aller plus loin et de **remonter vraiment aux causes** sur lesquelles on pourra agir.

La première de celles-ci déborde le champ de l'Equipement car elle a trait à la politique de la ville en général, les autres se rapportent à l'Equipement lui-même.

3-2-1 Sur la politique de la ville en général

Celle-ci, on l'a vu, tend bien souvent, dans ses conceptions et dans ses pratiques, à réserver la première place à des **logiques de procédure** au détriment de l'attention vraiment portée aux **contenus**. Lorsque c'est le cas, le préjudice qui en découle est double.

D'une part, il y a un effet négatif, à savoir que la lourdeur des pratiques procédurales **limite l'efficacité des équipes** en prélevant sur leur temps et sur leur disponibilité au profit d'objectifs secondaires, voire de tâches inutiles. D'autre part, il y a un manque à gagner important, à savoir que l'affirmation insuffisante des contenus **ne permet pas l'émergence d'un véritable projet social, économique et culturel**, capable de mettre en synergie les projets de l'Etat, des collectivités et de l'ensemble des partenaires et d'**inspirer pleinement sur toutes les dimensions concernées l'action des administrations**, et en particulier de celle de l'Equipement. Nous aurons, à la lumière de l'enquête, des suggestions à proposer pour contribuer ici à la recherche d'une nouvelle dynamique.

3-2-2 Sur ce qui se rapporte à l'Equipement

Deux aspects apparaissent déterminants :

a) les déficits de compétences et d'outils

L'enquête montre que ce qui limite les apports de la DDE à la politique de la ville est souvent imputable à des déficits de compétences et d'outils sur ses champs d'activité de base. La politique de la ville à la fois **pâtit de ces déficits** et contribue à les **révéler** sous la lumière rendue plus crue par l'acuité des enjeux de société qui sont impliqués.

Les déficits les plus notables se rapportent au **domaine de l'habitat**, ce qui s'explique par la complexité particulière de ce domaine. Ainsi par exemple a-t-on observé l'absence, dans les douze départements enquêtés, d'une réelle capacité à appréhender **le marché du logement dans sa globalité**, alors que cette appréhension globale s'impose si l'on veut vraiment pouvoir optimiser le maniement des leviers de commande multiples sur le champ de l'habitat et réussir la conciliation, au ~~cor~~ cœur des enjeux de la politique de la ville, entre le progrès des conditions de logement pour tous, à commencer par les plus démunis, et la promotion des équilibres d'habitat et de peuplement. Un autre exemple est donné par la difficulté généralement observée de la part des DDE à échanger assez en profondeur avec **les organismes bailleurs**, en prenant en compte leurs propres **critères** et leurs propres **contraintes**, notamment financières et de gestion, alors que cet échange

serait nécessaire pour pouvoir vraiment inciter et aider les organismes à mieux prendre en compte les enjeux de la politique de la ville.

Les autres domaines de l'urbain connaissent également des insuffisances, non pas générales, car les situations peuvent être assez contrastées, mais suffisamment fréquentes pour qu'il soit important d'y remédier. On en a donné précédemment plusieurs illustrations, se rapportant à l'**aménagement opérationnel**, celui qui commande la structuration de la ville autour de ses espaces publics et privés, aux **transports** notamment du point de vue de l'évaluation sociale des besoins de desserte, aux **infrastructures routières** quand il s'agit de les intégrer dans un contexte urbain, aux **constructions publiques** concernant la valorisation sociale de leur implantation dans la ville. Ces insuffisances sont à mettre en relation avec le désinvestissement des DDE sur l'urbain qui était intervenu dans le passé comme conséquence tirée de la décentralisation. On voit aujourd'hui s'amorcer dans les DDE des retours d'intérêt, souvent justement comme volonté de répondre aux besoins de la politique de la ville et du renouvellement urbain : mais du chemin reste à parcourir. Alors qu'un réinvestissement s'était opéré depuis plus longtemps dans le domaine de la planification, en relation notamment avec les contrats d'agglomération et les trois lois.

Fondamentalement, les déficits que nous avons constatés montrent la nécessité de progresser très notablement **vers une appréhension des contenus** tout à la fois :

- **plus technique**, tant pour maîtriser les cohérences au sein de matières complexes comme le marché de logement que pour avoir le contact avec les critères des opérateurs concernés et pouvoir échanger en profondeur avec eux,
- et **plus précisément reliée aux attentes des habitants et de la société**, en bénéficiant d'une perception plus claire et plus précise de la manière dont les différents constituants de la ville, selon leur présence et selon leur conception, peuvent répondre à ces attentes.

On soulignera qu'il n'y a nulle contradiction entre les deux termes au sens où nous les entendons ici, bien au contraire. Dans l'état d'esprit, le point commun est de **dépasser radicalement la procédure pour atteindre le réel**. Dans la finalité, si l'on veut contribuer vraiment à **faire le pont entre les dimensions technique et sociale**, ce qui à la vérité est probablement la vocation la plus profonde d'une grande administration technique sur le cadre de vie comme celle de l'Équipement, il faut avoir une bonne appréhension de l'une et de l'autre, ce qui est encore loin, sur certains sujets importants, d'être le cas.

b) les déficits d'engagement vers les buts qu'il faut atteindre avec les autres acteurs

Avec la politique de la ville, on se situe dans le cadre d'une **politique partenariale**, au sein de laquelle les apports au projet commun sont partagés entre l'État, les collectivités locales et surtout les communes ou les agglomérations dont le rôle est assurément majeur voire prédominant, et tous les autres acteurs. Dans un tel cadre, la pleine mobilisation de la DDE ne va pas aussi simplement ou en tout cas pas de la

même manière que lorsqu'il s'agit pour elle de conduire un projet dont elle assume la responsabilité exclusive ou principale.

A un premier niveau d'engagement, la DDE peut contribuer au projet commun à travers différents apports, soit dans le cadre de l'exercice de compétences d'Etat, soit pour apporter son appui et ses conseils à des acteurs partenaires. A un deuxième niveau, la DDE peut s'assigner une **ambition plus globale : que les buts poursuivis avec les autres acteurs soient effectivement atteints.**

Ce deuxième niveau **ne va pas de soi**, car s'y associe la difficulté, en tout cas la subtilité, d'avoir à projeter une ambition sur des buts dont la réalisation dépend pour partie des autres. Là est certainement la raison pour laquelle il est **très inégalement présent dans les DDE**. Plus précisément on le trouve chez les agents qui se consacrent à la politique de la ville, mais il a du mal à se diffuser à l'ensemble de la DDE. En particulier on le trouve présent aujourd'hui à l'échelon de la direction dans le cas où celle-ci assume directement la fonction de chef de projet de la politique de la ville, mais rarement, en tout cas pas au même degré, dans les autres cas qui sont majoritaires.

Or il apparaît bien que **ce niveau d'engagement-là s'impose**. Non seulement parce qu'il est cohérent avec l'attention que l'Etat a lieu de porter à la bonne fin d'un contrat sur lequel il engage des moyens importants, mais très directement parce qu'il est **nécessaire pour inspirer comme il convient** dans ses compétences d'Etat comme dans la valorisation de son potentiel technique, **l'action de la DDE et sa combinaison avec celle des autres acteurs.**

Car c'est la **claire reconnaissance du but, ici commun avec d'autres**, et la volonté de l'atteindre, qui commandent **le sens** et ainsi la **conviction**, la **détermination**. C'est en même temps la remontée jusqu'au but qui ouvre comme il faut le champ de la recherche des solutions à **tout ce qui peut y concourir**, au lieu de s'en tenir aux actions particulières, aux moyens dont on a l'habitude et qu'il peut précisément être nécessaire de faire évoluer. C'est encore la volonté d'atteindre le but qui doit soutenir la résolution d'approfondir jusqu'à élucider complètement, là où des différends apparaissent pouvant conduire à la stagnation ou à des blocages, **les motivations de chacun des partenaires** et ainsi de pouvoir imaginer avec eux ou les aider à concevoir la juste réponse : non de compromis, mais au contraire d'optimisation par la prise en compte des nombreuses facettes de la réalité portées par chacun. Cette détermination d'aboutir au but, cette recherche des moyens d'y parvenir, cette résolution d'élucider jusqu'au bout en cas de difficulté les préoccupations de chacun, sous réserve assurément d'exceptions remarquables on ne les voit pas suffisamment à l'œuvre individuellement mais surtout collectivement, au niveau de la DDE et du Ministère dans son ensemble en appui, face aux sujets les plus difficiles qui, comme on l'a vu "résistent" et pour lesquels la société attend les réponses.

3-3 - LA CONFIANCE ET LA DETERMINATION POUR PROGRESSER

Paradoxalement, nous tirons non seulement des atouts, mais des manques mêmes que nous avons observés, des motifs d'espoir, et ainsi de confiance et de

détermination pour la suite. Car ces manques que l'on peut constater aujourd'hui représentent autant de marges potentielles de progrès.

A condition bien sûr que se dessinent en même temps des voies de réponse **sur lesquelles on puisse compter**. Or tel nous paraît être le cas, car si l'on y regarde bien face notamment aux déficits que nous avons pu observer pour le Ministère en matière de compétences et d'outils, ou en matière d'engagement, **deux forces**, dont l'impact pourra être décisif, n'ont pas encore donné à la hauteur de ce qu'on peut en attendre.

La première est celle de la **puissance exceptionnelle du réseau du Ministère**, au service précisément des progrès qui sont à promouvoir sur les compétences et les outils. Celle-ci, si on sait bien cibler son apport, devrait pouvoir être d'autant plus efficace que les **éléments clés** sur lesquels il convient de progresser se révèlent, à la lumière de l'enquête, assez récurrents.

La seconde est celle de l'impact d'orientation, d'impulsion, de clarification que pourrait avoir un **discours Ministériel sur la politique de la ville destiné aux Services territoriaux de l'Équipement** couvrant l'ensemble des champs, résolument axé sur le sens et la portée de leurs engagements au regard des buts qu'il faut atteindre en partenariat avec les autres acteurs. On ajoutera que le caractère assez récurrent des buts à atteindre permet d'envisager des **stratégies globales du Ministère à l'appui de l'action de ses services territoriaux**.

Si l'on a des raisons de penser que des progrès sont possibles sur chacun des deux registres de la compétence et de l'engagement, on peut aussi espérer entrer dans ce **cercle vertueux** où l'un et l'autre s'appuieront mutuellement, tant il est vrai que la compréhension des enjeux, favorisée par la compétence, nourrit l'engagement pour y répondre, de même que ce dernier incite à aller plus loin dans la compréhension pour asseoir la pertinence de l'action.

On devrait encore bénéficier, sur les voies du progrès, d'une **autre convergence**, celle entre la dynamique que l'on vient d'évoquer pour l'Équipement et les efforts qui seront développés, sur la politique de la ville dans son ensemble, en faveur de l'émergence d'un véritable projet social, économique et culturel. L'affirmation de ce dernier favorisera la prise en compte par l'Équipement des dimensions correspondantes. En même temps, l'Équipement progressant lui-même dans ses compétences et ses engagements, sera l'un des ferments dans une évolution qui verra la politique de la ville s'éloigner des logiques de procédure pour mettre résolument l'accent sur les contenus.

Tel est l'esprit général dans lequel sont formulées les préconisations qui suivent.

4 - PRECONISATIONS

On commencera par évoquer les préconisations se rapportant à la politique de la ville en général, car celle-ci détermine le cadre dans lequel ont à s'inscrire les actions de l'Équipement, pour formuler ensuite les préconisations propres à ce dernier.

4-1 - SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS SON ENSEMBLE

Les évolutions préconisées à ce niveau, répondant à des préoccupations souvent très fortement exprimées tant par les DDE que par les enquêteurs, se rapportent à la fois aux circuits financiers et à leur mobilisation, et aux démarches interministérielles et partenariales. Sur ces deux aspects, le sujet dépasse bien sûr le seul champ de l'Équipement, mais celui-ci est doublement concerné, comme bénéficiaire parce que cela commande pour une part importante l'efficacité de son action, mais aussi parce qu'il doit lui-même contribuer à ces évolutions.

4-1-1 Simplifier les financements et les placer résolument au service des actions et non l'inverse

Il y a une nécessité forte d'établir un lien simple et direct entre les besoins et les apports de financements. L'enjeu est essentiel à plusieurs titres : non seulement **limiter les gaspillages de temps sur l'ingénierie financière** qui sont fortement ressentis dans les DDE comme obérant d'autant la disponibilité sur les contenus, non seulement aussi bien sûr **améliorer la réponse aux besoins** entravée par des rigidités ou des contraintes injustifiées, mais encore, d'un point de vue plus subtil mais très réel, **éviter les occultations et les biais par rapport au fond générés par les logiques de guichet**, qui conduisent les unes (administrations) à pousser à la consommation au mépris de l'opportunité, les autres (les acteurs demandeurs) à tordre le contenu des projets pour maximiser l'obtention de crédits.

Pour répondre à ces préoccupations, plusieurs voies sont à promouvoir.

Les premières se relient à l'idée de regrouper, de globaliser les ressources, de façon à limiter la prégnance de la procédure financière et le manque de souplesse qui peuvent découler d'une segmentation excessive. Cette orientation est assurément importante, mais il faut ici bien clarifier les choses, car à travers cette orientation générale, on peut avoir à l'esprit des objets en réalité très différents.

Il ne semble pas qu'il faille rechercher la réponse dans une **globalisation des crédits des différents Ministères** sur une ligne budgétaire unique. Car la ligne unique existe déjà pour les crédits spécifiques de la politique de la ville, en investissement et en fonctionnement. Et quant à globaliser avec cette ligne-là les crédits que les Ministères consacrent sur leurs budgets propres à soutenir les actions de la politique de la ville, une telle solution irait à **l'inverse de l'objectif de responsabilisation des Ministères**.

Ce qui fait que c'est plutôt **au sein des budgets des différents Ministères** que des globalisations sont à rechercher. A cet objet répond précisément, pour le champ de l'Équipement, la création d'une **ligne de financement unique pour le renouvellement urbain**, dont la décision est maintenant acquise et mise en œuvre. On ne peut que souligner ici toute l'importance de cette mesure pour répondre à l'attente de simplification exprimée de manière forte par les services et par les enquêteurs. Il y a probablement matière, dans les **autres Ministères**, à des progrès dans une telle voie, qui devraient d'ailleurs naturellement se réaliser dans le droit fil

de la **LOLF** qui appelle une **réorganisation plus finalisée** des nomenclatures budgétaires des différents Ministères.

L'idée de la **mutualisation des crédits** est encore différente, et peut s'ajouter à la précédente. La mutualisation dont il s'agit est entre les crédits de l'Etat et ceux des autres collectivités, sans d'ailleurs que les budgets des uns et des autres perdent leur identité mais en facilitant leur mise en commun pour la conduite de projets d'ensemble. Une réforme est déjà engagée pour permettre cette mutualisation, là où il y a un GIP, vis-à-vis des crédits spécifiques de la politique de la ville. Il conviendra peut-être, dans un deuxième temps d'étendre cette possibilité vis-à-vis des crédits des Ministères.

Mais tout autant et peut-être davantage encore que dans la définition des nomenclatures budgétaires et des règles financières elles-mêmes, c'est dans la **manière d'y faire appel** que les choses se jouent pour faire en sorte que les financements servent les actions et non l'inverse. Ceci interpelle à la fois le niveau national et le niveau local.

Là où les financements de dossiers continueront de dépendre d'instructions et d'accords à recueillir au **plan national**, cas de figure qu'il convient de limiter à ce qui est strictement nécessaire compte tenu de la moindre souplesse qui s'y attache nécessairement, et pour faire jouer la subsidiarité, il est en tout cas essentiel que l'échelon de décision concerné s'astreigne au maximum de **continuité dans les politiques suivies**. On ne peut que souligner le caractère décisif de cette exigence, car on a pu observer dans l'enquête le caractère gravement préjudiciable des contre-temps liés à des changements de priorité des financeurs aux moments où les projets arrivent à échéance à l'issue d'une période de gestation et de mise au point nécessairement longue.

Localement, on observe fréquemment, dans la manière de mettre en œuvre les financements, des attitudes et des pratiques qu'il faut combattre à deux titres :

- le premier élément à combattre est la tendance observée à la **déresponsabilisation des services techniquement compétents** vis-à-vis de l'instruction des dossiers de demande de financement. L'enquête le fait bien apparaître dans les départements où la DDE est en charge de la gestion des crédits sur le champ interministériel, et où elle a du mal à obtenir des services spécialisés l'engagement qui serait nécessaire de leur part dans l'évaluation et le suivi des dossiers : à la fois cela alourdit la charge de la DDE en étant pour beaucoup dans le poids ressenti de l'ingénierie financière, et cela fragilise la fiabilité technique de l'instruction. C'est la dynamique de l'équipe interministérielle qui est ici en cause ;
- le second élément à combattre est celui de la tendance à donner la **prééminence à la procédure par rapport aux contenus**. Fondamentalement, si l'on y regarde bien, si ces derniers tendent à être placés en dépendance, c'est largement faute qu'eux-mêmes s'imposent avec la clarté et la force nécessaires qui devraient découler d'un vrai diagnostic et d'un vrai projet. Si bien que le combat contre les logiques de procédures n'est autre, pour une bonne part, que le combat en faveur de l'émergence du projet.

Ainsi les problèmes soulevés à propos des pratiques financières locales renvoient en réalité largement à la réorientation des démarches interministérielles et partenariales que l'on évoque maintenant.

4-1-2 Fonder sur la pleine responsabilisation des services, dans le droit commun de leurs attributions, l'émergence d'un vrai projet social, économique et culturel

La lourdeur des démarches interministérielles et partenariales fait l'objet de préoccupations souvent exprimées dans l'enquête.

En fait, cette lourdeur ne tient pas aux dispositifs de coordination et de pilotage eux-mêmes, qui sont indispensables car il faut bien organiser le travail commun. Ils tiennent à la manière dont ces dispositifs sont mobilisés. On l'a vu, le problème réside dans un déficit de **diagnostic** et de **véritable projet**. Faute de privilégier ces derniers, selon des enchaînements insidieux, les dispositifs tournent pour une part "à vide", et ne manquent pas de se trouver des objets secondaires d'utilisation, tout autant consommateurs de temps et en réalité davantage. L'orientation paraît devoir être la suivante :

- affirmer comme l'exigence de base **la responsabilisation indispensable de chacune des administrations** pour faire progresser sur le territoire la qualité du ou des services publics relevant de sa compétence, pour les "remettre à niveau" s'il y a lieu, pour les rapprocher des besoins et des attentes des habitants ;
- affirmer comme une deuxième exigence de base le développement nécessaire des **échanges entre les administrations, dans la quotidienneté du droit commun**;
- alors le terrain se trouve dégagé pour choisir des **angles d'attaque vraiment privilégiés** capables, en s'ajoutant aux deux exigences précédentes, de conduire à la réussite.

Alors il devient possible de **centrer les réunions des instances de pilotage** notamment, d'une part, sur des **communications apportées les administrations de l'Etat ou des collectivités**, à des phases importantes du développement de leur propre projet, afin d'en informer les autres et de permettre un échange enrichissant pour l'action de chacun, d'autre part, sur la conduite des quelques **chantiers transversaux vraiment retenus comme majeurs** : dans les deux cas donc sur des éléments importants de **contenu**.

Les remontées de l'enquête donnent à penser qu'**une évolution dans ce sens** serait **bien accueillie des acteurs** tant dans son versant d'allègement que dans son versant corollaire d'enrichissement. On a vu dans les interviews plusieurs représentants des administrations, notamment des DDASS, de la DDJS, de la police, regretter que le temps ne soit pas pris de manière suffisante d'un échange approfondi entre administrations pour partager les enseignements tirés par chacun de l'exercice de ses missions dans les quartiers, et nourrir ainsi véritablement un diagnostic et un projet.

Les DDE sont, au regard d'une telle perspective, **impliquées et intéressées à plusieurs titres** :

- comme assistant le Préfet dans le cadre des missions qui leur sont confiées, dans près de la moitié des cas à en croire l'échantillon de l'enquête, sur le champ interministériel.
- comme l'une des administrations appelées à concourir, au titre de ses compétences propres, à l'élaboration et à la conduite du projet.
- comme demandeuses d'un projet global fort, social, économique et culturel, sur lequel adosser le renouvellement urbain.

Précisons-le bien : ce qui est en jeu n'est pas, ou en tout cas pas seulement comme on le voit parfois professer, la conduite d'une démarche, mais bien d'**aboutir à un projet défini**, sans craindre le caractère nécessairement simplificateur s'attachant à une telle ambition dès lors qu'on ne prétend pas statuer sur un projet définitif et figé mais au contraire sur un **projet perfectible** et qu'on est prêt à faire évoluer.

Ce à quoi il faut aboutir, pour ensuite l'adapter et l'approfondir continûment au vu notamment des résultats obtenus et de leurs évaluations, c'est un projet dont on puisse tirer la **conviction qu'il va réussir**, car on sait en s'appuyant sur un vrai diagnostic que l'on agit bien sur les leviers les plus décisifs et que l'on entre bien dans le "cercle vertueux" où ces derniers vont se conforter mutuellement pour **inverser effectivement les tendances** qui doivent l'être. Si le projet n'apporte pas les éléments capables de fonder cette conviction, c'est **un signe** qu'il n'est pas encore vraiment défini et qu'il est nécessaire d'aller plus profond dans l'appréhension du diagnostic et des réponses : l'extrême acuité des problèmes de société auxquels il s'agit de faire face, et sur lesquels l'attente de nos concitoyens est très forte, justifie bien ce niveau d'ambition.

C'est bien sûr sur les dynamiques locales, **partenariales**, sous l'égide des comités de pilotage, et **interministérielles**, sous l'**impulsion du Préfet** et en relation notamment avec l'élaboration du **Projet Territorial de l'Etat** dont la politique de la ville doit être un des volets importants, que tout ceci repose dans une relation d'ailleurs à double sens : une dynamique partenariale et interministérielle forte est nécessaire à l'émergence d'un vrai projet, mais l'ambition d'aboutir à ce dernier, et de l'adapter continûment, constitue sans doute le meilleur stimulant de la dynamique locale. Au plan central, notre préconisation est que **la DIV initie un processus collectif** de réflexion, d'échange et de débat, s'appuyant notamment sur le repérage et l'évaluation des meilleurs exemples, en vue d'appuyer le développement des dynamiques locales, et de dégager sur les points qui le justifieraient des orientations de contenu et de méthode.

Une action mériterait d'être développée parallèlement, également sous l'égide de la DIV, visant le **développement du milieu professionnel** sur lequel repose l'animation des quartiers dans toutes les dimensions sociales, économiques et culturelles. Il convient sans doute de mieux asseoir le portage politique et technique du développement de ce milieu professionnel dont les représentants ont à réunir la compétence dans leur discipline propre, la proximité de relation avec les habitants, et la prise en compte de la stratégie à mettre en œuvre sur le territoire.

4-2 - SUR L'ACTION DE L'EQUIPEMENT EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Les orientations et les actions ici préconisées visent d'abord le progrès sur les deux facteurs clés, les engagements et les compétences, sur lesquels on a diagnostiqué des déficits auxquels il faut remédier. S'y ajoutera qu'il faut s'intéresser aussi, ce qui est d'ailleurs une des formes nécessaires de l'engagement de l'Equipelement, au développement de la capacité des autres acteurs dont dépend la réussite de la politique de la ville.

4-2.A – DEVELOPPER LES ENGAGEMENTS

4-2.A.1 Reconnaître les "fondamentaux" à servir et à cultiver

Quelques clarifications et explicitations majeures seraient utiles pour conférer aux engagements du Ministère davantage de justesse, de cohésion et de force. Au-delà de la diversité des contextes, leur caractère de portée générale en même temps que leur importance stratégique nous conduisent à les désigner ici sous le terme de "fondamentaux".

Une première explicitation, en préalable aux développements qui vont suivre, est pour souligner s'il en est besoin la **légitimité** et l'**importance** de l'intervention des services territoriaux du ministère sur la politique de la ville, y compris dans le contexte où une collectivité locale est pleinement engagée et compétente et ainsi appelée à jouer en faveur de cette politique un rôle majeur voire prépondérant. Même dans ce contexte favorable aux projets à conduire, assurément aussi dans les contextes plus difficiles, les Services Territoriaux de l'Equipelement ont clairement, comme d'ailleurs ceux des autres ministères et pour certains aspects de manière plus particulière, des **valeurs ajoutées** à apporter. En effet :

- Initiée par l'Etat, la politique de la ville a besoin d'être **territorialisée**, ce qui ne peut qu'impliquer les services territoriaux de l'Etat.
- Eu égard à la complexité des objets en cause comme à l'importance des enjeux qui s'y attachent, **plusieurs regards** « ne sont pas de trop » pour maximiser les chances de trouver les justes réponses : d'autant que le regard que peuvent apporter les services de l'Etat se nourrit comme on va voir de compétences particulières, institutionnelles ou techniques.
- Une partie des **compétences institutionnelles** impliquées dans la politique de la ville, notamment, pour l'équipement, dans le domaine du logement, demeurent d'Etat : il faut s'attacher à leur complète mise en jeu.
- Les services doivent s'attacher à bien valoriser au bénéfice des enjeux de la politique de la ville tout le **potentiel technique** dont ils sont détenteurs : cet aspect revêt sans doute une importance particulière pour un ministère comme celui de l'Equipelement.

Pour aller plus loin, les clarifications et les explicitations à opérer se rapportent d'une part à des attitudes et des pratiques de base à reconnaître et à cultiver, d'autre part à des objets majeurs de contenu à reconnaître et à servir.

a) fondamentaux sur les attitudes et les pratiques des agents et des services

Trois dimensions d'ailleurs appelées à s'enrichir mutuellement apparaissent décisives.

✓ La bonne intelligence de la décentralisation

Les compétences sont partagées alors que les éléments de la vie sociale à prendre en compte sont liés. Il y a dans cette réalité, avec ses deux versants institutionnel et social, une complexité qu'on ne peut espérer réduire dans un quelconque parti simplificateur.

Ceci appelle d'abord de savoir **distinguer entre le champ de la compréhension et celui de l'action** tel qu'il est délimité par la décentralisation. Chacun des intervenants, et particulièrement l'Etat, ne doit pas hésiter à porter loin son regard sans se limiter au champ de ses compétences institutionnelles lorsqu'il s'agit pour lui de comprendre les phénomènes dont il doit tenir compte, tout en se tenant dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues lorsqu'il s'agit d'engager des actions propres. Ce point mérite d'être souligné, car il n'a peut-être pas été perçu avec la clarté nécessaire dans les premières périodes de la décentralisation, et a pu entraîner, pour les services de l'Etat, une certaine perte de contact avec le champ des politiques urbaines, qu'il faut pleinement retrouver.

Au plan de l'action elle-même, la bonne intelligence de la décentralisation doit se traduire à un double niveau.

La DDE doit d'abord **avoir une vision claire de la portée et des limites de son action propre**, sur les deux registres de l'exercice des compétences d'Etat et de l'assistance ou du conseil. Le premier registre est à mobiliser dès que des enjeux d'Etat seraient impliqués, le second seulement en tant que de besoin selon les capacités propres et les attentes des collectivités comme selon les moyens des services, dans les deux cas toujours en partenariat. La DDE doit se considérer à ces titres comme un acteur parmi les autres et définir son action pour une part en complémentarité, en ajustant les priorités de ses engagements en fonction du contexte des territoires mais aussi des acteurs. Tout cela, les DDE l'ont généralement déjà bien intégré.

En même temps, de manière plus large, au-delà de leur action propre, elles doivent se sentir une responsabilité plus globale au regard de la bonne fin, et ainsi s'assigner l'ambition d'œuvrer, avec le Préfet, et avec le Ministère en appui, pour que le système d'acteurs, dont la DDE elle-même, converge vers la réalisation de projets répondant aux finalités que l'Etat a en charge. Dans cette perspective il ne faut pas craindre de **viser des buts impliquant aussi les responsabilités des autres acteurs**. C'est là un point important à souligner, car la perception insuffisante de cette responsabilité élargie est pour une bonne part à l'origine des déficits d'engagement là où nous les avons observés. La stratégie du Ministère doit donc comporter la reconnaissance de ce niveau d'engagement qui est légitime et opératoire.

La **légitimité** trouve sa source dans le rôle de garant des grands enjeux, ici principalement de solidarité, qu'il revient à l'Etat de promouvoir et dont la concrétisation passe, étant donnée la globalité de la matière sociale, par la réalisation de projets impliquant en même temps que lui d'autres acteurs. La légitimité est aussi dans la logique de la démarche contractuelle qui est celle de la politique de la ville : il est normal que l'Etat co-contractant se préoccupe de la bonne fin d'un contrat sur lequel il s'engage lui-même de manière importante.

Au plan **opératoire**, comme on l'a déjà fortement souligné lorsque nous avons évoqué la question de l'engagement, c'est dans la claire reconnaissance des buts communs et dans la volonté de les atteindre que la DDE peut **trouver l'inspiration et l'engagement nécessaires à sa propre action**, dans l'exercice de ses compétences institutionnelles comme dans son rôle d'assistance et de conseil ainsi que de valorisation du potentiel technique du ministère au service des enjeux de la politique de la ville. De plus, au-delà de la nécessité de mettre ainsi en perspective sa propre action, la DDE doit **porter attention à l'action des autres** à deux titres :

- en relation avec le projet lui-même, il s'agit de favoriser, en tant que de besoin, **l'engagement des partenaires** sur le projet, particulièrement comme nous l'avons vu lorsqu'il s'agit d'inciter au lancement de son élaboration. Un rôle peut aussi devoir être exercé vis-à-vis du **contenu du projet** y compris sur des champs de compétence décentralisés (par exemple impliquant l'urbanisme opérationnel). La DDE intervient alors, si elle n'est pas en position de conseil mais simplement de co-contractant, plus "au second degré" et avec des exigences portant sur des points suffisamment importants pour que la qualité globale du projet doive être considérée comme étant vraiment en jeu ;
- de manière plus générale, il s'agit d'être attentif à la **capacité des partenaires à porter les projets qui relèvent de leur responsabilité**. Il y aurait incohérence en effet pour l'Etat à s'engager dans des démarches contractuelles importantes, à y investir des sommes élevées, à faire naître des espoirs auprès des habitants, sans se préoccuper de la capacité des acteurs partenaires à mener à bien la part des réalisations qui leur incombent, et sans rechercher les moyens, là où des déficits existent, de contribuer à travers des conseils apportés, des moyens alloués, si besoin des solutions de substitution recherchées et mises en place, à ce que les réponses nécessaires puissent être trouvées. On a pu observer que là où il y a implication notable de la direction, celle-ci, à juste titre, s'investit souvent de manière importante sur cette partie de son rôle. Il doit en être de même au niveau de l'appui apporté au plan national, et l'on verra que nous préconiserons de faire de cet aspect un volet principal de la stratégie du Ministère.

✓ **Une attitude dynamique vis-à-vis des démarches interministérielles et partenariales**

Il faut **valoriser le bénéfice** que chaque agent, ainsi que le service dans son ensemble, peuvent tirer des démarches interministérielles et partenariales offertes par la politique de la ville. Celle-ci apporte des occasions à exploiter pleinement pour mieux fonder les jugements et la perception des enjeux grâce à l'échange avec d'autres ayant des expériences et des métiers différents.

Ainsi sera développée la capacité à inspirer toutes les actions par la prise en compte de leurs **dimensions sociales, économiques et culturelles**.

Pleinement utilisateur, il faut bien entendu être en même temps **pleinement contributeur**. Ceci suppose bien sûr une participation active aux réunions et aux procédures pour faire bénéficier les autres de sa propre expérience et de sa propre vision. Mais on ajoutera que l'Equipement a un rôle à jouer d'exemple et d'influence pour que les procédures fonctionnent efficacement, en étant tenues éloignées de ces situations que nous avons décrites de fonctionnement à vide ou à faux en l'absence de véritables projets.

Il doit notamment **montrer l'exemple** de la réalisation des études préparatoires nécessaires en amont des réunions pour n'y venir qu'avec des éléments capables de les nourrir utilement. Il doit aussi **apporter toute son aide au conducteur de projet** en le faisant bénéficier en temps utile de l'avancement de ses réflexions. On notera que l'**ambition** que nous avons précédemment préconisée de la part de la DDE de se sentir une responsabilité globale sur la bonne fin du projet n'est nullement exclusive, bien au contraire, de la **modestie** qui s'attache à jouer pleinement son rôle dans le cadre des procédures partenariales retenues.

En agissant ainsi elle même, la DDE sera d'autant mieux habilitée à relever les manques qui peuvent apparaître vis-à-vis des exigences ci-dessus chez les partenaires et à **rechercher les moyens de progresser** avec la direction de projet.

✓ **Valoriser le jugement individuel de chacun comme le collectif Equipement**

D'un côté **libérer pleinement les jugements individuels de chacun** au poste d'observation où il se trouve pour prendre en compte, au-delà des procédures nécessairement partielles et sectorielles, la réalité des situations, dans leur globalité, et de l'autre **promouvoir résolument le développement et la réactivité des échanges entre agents, entre unités, avec la direction, le Préfet, l'administration centrale en impulsion et en appui**, afin de mettre en commun les moyens et les compétences, constituent à l'évidence les deux clés de la pertinence et de l'efficacité d'une administration comme celle de l'Equipement.

D'autant que l'une et l'autre ne peuvent que **se conforter mutuellement**. Non seulement le jugement individuel se trouve enrichi de la confrontation collective, mais en outre, de manière plus subtile mais très réelle, chacun est d'autant plus enclin à déployer son propre jugement qu'il peut avoir la conviction que la communication de ses avis, sur telle anomalie qu'il peut observer et qu'il importe de corriger, sur telle voie qu'il apparaît nécessaire de suivre pour obtenir la réussite, trouvera rapidement écho et effet au sein du collectif. C'est donc un cercle "vertueux" qu'il faut favoriser.

La politique de la ville offre pour cela un **champ privilégié d'expérience et de progrès**.

Pour déployer un jugement réaliste et faisant droit à la globalité des situations, les agents qui se consacrent à cette politique bénéficient de **conditions propices à exploiter** liées à la proximité des contacts qui leur sont offerts avec le terrain et les habitants, ainsi qu'aux possibilités d'échange, nous venons précisément de les évoquer, avec d'autres cultures et d'autres métiers.

En même temps, **l'acuité des enjeux de société doit stimuler** la mise en jeu du collectif, tant pour réagir efficacement et rapidement aux signalements remontant du terrain, et relever ainsi le défi de savoir remédier sans délai à toutes anomalies manifestes qui peuvent apparaître, que pour réussir avec le temps la percée sur la résolution des problèmes les plus difficiles appelant l'accumulation et la capitalisation des efforts. Pour ces derniers, la reconnaissance des fondamentaux sur les contenus que l'on va maintenant évoquer, en permettant de structurer les efforts collectivement et dans la durée, apportera un atout décisif.

b) fondamentaux sur les constituants de la ville

En regroupant les objectifs qui apparaissent de manière récurrente dans les conventions de G.P.V et d'O.R.U, nous avons précédemment dégagé **cinq grands thèmes** qui nous ont servi de référence pour évaluer l'implication des DDE, à savoir, rappelons-les :

- **Une vision cohérente et partagée par tous de l'avenir du territoire en relation avec les territoires environnants, et du chemin pour y conduire.**
- **La lisibilité de la structure de la ville à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés.**
- **Un habitat satisfaisant pour tous, y compris les plus démunis, et une répartition équilibrée des logements et des peuplements.**
- **La bonne desserte en transports, l'implantation appropriée des équipements, l'accueil des activités économiques.**
- **La qualité de la gestion urbaine de proximité et plus largement des services publics.**

Si, en partenariat avec les autres acteurs, on se fixe l'objectif d'apporter, là où ils manquent, ces différents éléments que l'on peut considérer comme des **constituants de base de la ville**, le premier global, les quatre autres sectoriels mais majeurs, on se trouve au cœur des réponses qu'appellent les exigences de solidarité et de cohésion sociale inspirant la politique de la ville.

On peut le voir en observant que ces différents constituants de la ville sont généralement présents dans les quartiers ordinaires et qu'au contraire toute une partie de la population, celle précisément des quartiers difficiles auxquels la politique de la ville veut venir en aide, s'en trouve, sur un point ou sur un autre, parfois sur tous, privée. C'est donc de **faire droit à l'équité** la plus élémentaire qu'il s'agit. Cette observation prend d'autant plus de portée si l'on mesure bien que ces éléments de base répondent tous, chacun pour leur objet, à des **attentes à la fois très précises et très profondes** de l'habitant vis-à-vis de la ville. Et l'observation prend une portée plus grande encore si l'on remarque que ces attentes se rapportent justement aux

constituants de la ville qui déterminent sa capacité à **favoriser le "faire société"**. Ainsi :

- Les quartiers ordinaires ont leur image, subtile et précise à la fois, et en fonction de laquelle les habitants, libres pour une part de leur choix, décident d'y venir ou d'y rester. Dans les quartiers difficiles, non seulement la situation présente est insatisfaisante, mais souvent **l'avenir est inconnu**, ce qui est d'autant plus inadmissible vis-à-vis de **populations parfois captives**. Donner à celles-ci une vision de l'avenir ainsi que des **étapes** qui vont y conduire auxquelles elles pourront s'associer, est une exigence indispensable, de même que celui d'opérer le **réaccrochage** avec les dynamiques des territoires environnants. On observera en outre que la réponse à cette finalité très politique constituera un bon moyen de **stimuler au plan technique la recherche des cohérences spatiales et temporelles** dans l'élaboration du projet.
- De la structure de la ville à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés dépend la possibilité pour les habitants de **se situer dans la ville**, d'y **développer des sentiments d'appartenance**, s'appuyant sur **l'unité** de la trame viaire publique d'un côté, sur **la multiplicité** des programmes particuliers sur le parcellaire privé de l'autre. En dépend aussi pour les habitants la possibilité d'y **trouver des espaces vraiment publics** où chacun a un titre égal à se trouver et qui procurent pour cette raison au promeneur un sentiment particulier d'indépendance et de liberté, **comme des espaces vraiment privés** dont l'agrément réside au contraire dans la plus grande intimité qu'ils procurent. En dépend enfin **la capacité de la ville à se renouveler** de manière progressive et diversifiée, condition de la richesse du dialogue entre espace et société.
- Permettre à tous, y compris les plus démunis, d'accéder à un habitat satisfaisant, c'est **rompre avec un des facteurs d'exclusion les plus graves**. L'équilibre de la répartition des logements et des peuplements doit **favoriser la rencontre et l'échange entre toutes les composantes de la société**.
- La qualité de la desserte en transports détermine **l'accès aux multiples commodités** que la société a voulu regrouper dans la ville. La qualité de l'implantation des équipements contribue de même à cette accessibilité ; elle peut être aussi **facteur d'échanges** entre les habitants par la fréquentation commune des lieux et l'usage commun des services concernés, ainsi que **facteur d'identité dans la ville** par la lisibilité de la présence d'équipements porteurs de sens. La présence d'activités économiques peut être aussi facteur de liens et d'échanges, tant par les services offerts, notamment s'il s'agit d'**activités commerciales**, que par les **emplois exercés**. L'insertion du quartier dans l'agglomération peut notamment s'en trouver transformée.
- De la qualité de gestion urbaine de proximité dépend, non seulement bien sûr la réponse qui est faite aux besoins les plus quotidiens mais également le sentiment que les habitants peuvent en tirer sur la **considération que la**

collectivité leur porte, critère pour eux éminemment sensible de leur insertion dans la société.

Assurément, la solidarité comme la richesse de la vie sociale sont commandées avec une grande sensibilité par ces constituants de la ville, et il y a lieu de **les reconnaître comme objets majeurs de l'action de l'Equipement en partenariat avec les autres acteurs** en faveur de la politique de la ville. Outre la légitimité qui s'y attache, on soulignera que la reconnaissance de ces objets **selon cette partition** aurait une **vertu pratique** pour guider efficacement l'action des DDE ainsi que l'effort collectif de progrès du Ministère. Ces différents objets sont en effet à la fois :

- **décisifs**, nous venons de le voir.
- **opératoires**, dans le sens où chacun d'eux constitue un **ensemble pertinent pour l'action**. Ce qui n'empêche pas, bien au contraire, de mettre en relation les différents objets entre eux.
- **peu nombreux**, ce qui apporte deux facteurs d'efficacité majeurs. Le premier est que cela permet de les avoir **à l'esprit tous ensemble au service de la cohérence** globale du projet. Le deuxième est que cela peut soutenir la volonté, comme se rapportant à une ambition non hors de portée, d'**avoir raison des difficultés propres à chacun d'eux pour les atteindre tous**.

4-2.A.2 Traduire les orientations précédentes dans une directive interministérielle Ville-Equipement et les accompagner d'un programme de sensibilisation et de mobilisation

a) Une directive interministérielle Ville Equipement

L'hypothèse d'une telle directive avait été envisagée au moment du lancement de l'enquête. Les résultats de celle-ci confirment son opportunité. La directive **expliciterait les attentes à l'égard des services** à partir des orientations précédentes. En même temps elle leur exposerait **comment le ministère est dans son entier en appui**, et expliciterait l'importance toute particulière du sujet dans la stratégie du ministère pour déterminer sa place dans la **modernisation de l'Etat**, comme dans la réponse à des **enjeux de société** tout à fait majeurs.

Le lancement du **grand programme de renouvellement urbain** donne sans doute aujourd'hui une utilité particulière à la diffusion d'un document d'orientation. Ainsi serait affirmée l'exigence que **la politique de la ville, dans l'étendue et la diversité de ses dimensions**, vienne bien en appui du renouvellement physique.

La directive marquerait une certaine innovation dans les **modes de relation entre administration centrale et locale**. On soulignera à cet égard l'intérêt qui s'attache, à partir de l'explicitation des fondamentaux sur les constituants de la ville, à **l'énoncé des buts** qui en découlent.

Dans les messages habituels des circulaires, c'est à propos de procédures ou de démarches particulières que les messages sont délivrés sur les buts, donc pour

ceux-ci de manière partielle, à la fois parce que seule une partie d'entre eux peut être concernée et parce que, pour ceux qui le sont, ils sont évoqués comme il est normal en mettant l'accent sur certains aspects plus particulièrement impliqués dans la procédure ou dans la démarche en cause. Dans la directive au contraire, tous les buts à poursuivre seront évoqués, et chacun dans la plénitude de son objet. **Cette évocation complète apportera une référence précieuse pour l'action.** On ajoutera que l'existence de cette référence permettra, en y renvoyant, d'alléger les circulaires particulières.

b) Le programme de sensibilisation et de mobilisation

Tous les réseaux existants, tant sous l'égide de la DIV, vis-à-vis notamment des sous-préfets ville et des directeurs de projets que sous l'égide de la DGUHC vis-à-vis des DRE et des DDE, devront être exploités pour sensibiliser et mobiliser les services sur les orientations retenues, dans le cadre de réunions qui devront faire une large place à l'échange et au débat.

Les actions correspondantes, comme d'ailleurs l'ensemble de celles qui seront proposées dans les préconisations qui suivent, devront être précisées dans le cadre du **plan d'action** qu'il y aura lieu de concevoir et de lancer dans la suite du rapport.

On soulignera particulièrement ici que, pour les DRE et les DDE, les **directeurs eux-mêmes** devront être personnellement impliqués en étant les premiers destinataires des messages. Il conviendrait ensuite que sur une période concentrée de l'ordre de quelques mois, afin de lancer **la même impulsion sur l'ensemble des régions**, et de manière concomitante du lancement du grand programme de renouvellement urbain, une action coordonnée soit conduite couvrant toutes les DRE et les DDE, probablement dans le cadre de réunions inter-régionales auxquelles pourraient participer les principaux responsables concernés, dans les DRE et les DDE, par la politique de la ville. Des actions sont également à concevoir vis-à-vis de l'ensemble des sous-Préfets Ville et des Directeurs de projet.

4-2.B – DEVELOPPER LES COMPETENCES

4-2-B.1 - Développer et diffuser des connaissances et approfondir en réseau les questions clés

Les questions les plus difficiles sont souvent les plus récurrentes. **Elles ne sont pas si nombreuses.** Elles appellent impérativement des approfondissements et un appui très renforcé aux équipes locales, ceci tant pour leur permettre d'assumer les enjeux d'Etat (qui interpellent les questions les plus difficiles) que pour appuyer en tant que de besoin l'action des collectivités : les maires les plus "éclairés" sont ceux qui, tout en étant volontaires dans le plein exercice de leur responsabilité, attendent de l'Etat de leur permettre de mettre en réseau et de renvoyer sur d'autres expériences, d'envoyer des experts, précisément là encore sur les questions les plus difficiles.

Le Ministère a une responsabilité majeure à exercer au titre de la puissance de son réseau, qu'il est le seul à détenir de manière aussi structurée, et qu'il faut donc pleinement valoriser. Les cinq fondamentaux sur les constituants de la ville permettent de **cibler l'effort** de recherche d'expérimentation et d'échange d'expériences. Ainsi :

- Sur l'apport d'une vision cohérente et partagée par tous de l'avenir du territoire en relation avec les territoires environnants et du chemin pour y conduire, des recherches sont à promouvoir sur la globalité du thème, tant sur les contenus : **quelle ville veut-on ?** que sur les processus : la conduite globale des projets. Approfondir de manière plus particulière la question de la **maîtrise du temps** : à la fois continuité des grands objectifs et adaptabilité du projet, le temps de la valorisation urbaine, le projet dans l'attente du projet, la friche urbaine... Sur les cohérences spatiales faire le lien avec la question de l'**étalement urbain**.
- Sur l'apport de la lisibilité de la structure de la ville à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés, la question du **découplement** des deux dimensions publique et privée **pour mieux les recomposer** nécessite un changement d'approche plus radical qu'il n'y paraît, et il faut s'attendre à la prégnance de la "force de rappel" attisée par les ambitions esthétisantes et formelles, vers la définition achevée, figée, de "morceaux" ou "tranches de ville". Epanouissement de l'**art des tracés urbains**, de l'**art du jardin privé**. Approfondissement de questions clés sur la **résidentialisation** (taille et limites). Sur les **voiries d'Etat en milieu urbain**, importance du comité de pilotage présidé par le directeur des routes.
- Sur l'apport de conditions de logement satisfaisantes pour tous, y compris les plus démunis, et d'une répartition équilibrée des peuplements, le sujet le plus important et le plus difficile est sans doute celui de la vision dynamique du **système du logement** intégrant tous les compartiments y compris du **marché privé** et faisant jouer les interdépendances. A cet égard, le travail de fond engagé par la DGUHC précisément pour évaluer les méthodes aujourd'hui utilisées en vue d'atteindre la connaissance des besoins est essentiel. Il faut en même temps travailler beaucoup plus en profondeur la question des **équilibres de peuplement**. Il faut pour cela à la fois clarifier et préciser les buts que l'on poursuit vraiment, et développer les connaissances sur ce qui peut déterminer les **évolutions démographiques** susceptibles d'aller dans le sens du rééquilibrage : en particulier rechercher les facteurs capables d'attirer les classes moyennes, ou encore s'intéresser à la venue des jeunes et faire notamment le bilan de ce point de vue de l'impact de programmes universitaires sur la démographie environnante. Il faut aussi investir fortement sur les **politiques d'attribution** : démarches et outils (notamment fichiers) en valorisant en particulier le numéro unique. Il faut aussi progresser sur la **gestion patrimoniale**, et sur les voies et moyens pour les DDE d'exercer une **influence réelle sur les stratégies des organismes**.

- Sur les apports relatifs à la desserte en transports, à l'implantation appropriée des équipements, à l'accueil des activités économiques, progresser notamment sur des **bilans sociaux et économiques sur les transports** permettant de mieux asseoir l'évaluation des niveaux de desserte nécessaires, progresser aussi sur la connaissance des **critères pris en compte par les investisseurs** pour apprécier le potentiel des sites et guider leurs choix d'investissement.
- Sur l'apport d'une gestion urbaine de proximité de qualité, sujet majeur qui "résiste", approfondir l'**identification des obstacles** qu'il faut surmonter et repérer les **angles d'attaque à privilégier par l'Équipement** pour contribuer réellement au progrès en ce domaine.

Sur tous ces points clés, faire le bilan des **connaissances déjà acquises** et **cibler les recherches nouvelles**, promouvoir à fond les **échanges d'expérience**.

4-2.B.2 Faire de la politique de la ville un secteur pilote de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences

La politique de la ville, enjeu stratégique pour le Ministère, d'autant plus avec le lancement du grand programme de renouvellement qui ne fait que renforcer l'importance du rôle de l'Équipement dans cette politique, a vocation à **être bénéficiaire au premier chef** des progrès attendus de la démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences. Elle a vocation en même temps à être **elle-même ferment de l'innovation** dans cette démarche. Sont en jeu notamment de manière intimement liée dans l'esprit de la GDEC : la formation, les recrutements et la gestion des carrières, l'ajustement des moyens alloués dans le cadre de l'organisation des services.

a) Formation

Plusieurs aspects méritent d'être particulièrement soulignés.

✓ action ciblée sur la politique de la ville

Il faut revisiter les formations spécifiques à la politique de la ville en favorisant notamment une intériorisation des **fondamentaux** sur les attitudes et les pratiques et sur les constituants de la ville. Ceci vaut notamment pour la formation prise de poste des chargés de mission politique de la ville. On soulignera que **tous les niveaux de responsabilité** de la DDE seraient concernés par la formation sur la politique de la ville. Il faut notamment développer des actions comme cela commence de se faire dans des CIFP pour certaines inter-régions à destination des directeurs eux-mêmes pour fonder solidement leur légitimité technique en ce domaine.

✓ travail de fond sur l'urbain au sens large (U.H.D.)

Il s'agirait là de "revisiter", à la lumière de la politique de la ville et particulièrement du renouvellement urbain, l'ensemble des programmes de formation, initiale et continue, touchant à l'urbain au sens large, c'est-à-dire aux domaines liés de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements : on a vu en effet que c'est dans le **droit**

commun de ces différents domaines d'action que résident les déficits de compétence les plus importants dont pâtit la politique de la ville. Il faut progresser dans une appréhension des contenus tout à la fois : **plus technique** pour maîtriser les complexités inhérentes à chacun des domaines et intégrer les critères des opérateurs, et **plus précisément reliée aux attentes** des habitants et de la société et ainsi résolument ouverte aux dimensions sociales, économiques et culturelles.

On ajoutera qu'il pourrait y avoir lieu à des programmes exceptionnels de formation pour accompagner des redéploiements liés à la nouvelle étape de la décentralisation.

✓ ouverture sur les autres acteurs

Il convient de concevoir et de mettre en œuvre, dans les politiques de formation développées par le Ministère, une stratégie d'ouverture vis-à-vis des autres acteurs de la politique de la ville et de l'urbain. Ceci se justifie à la fois par le fait que des formations communes appuieraient opportunément le développement d'attitudes et de **pratiques partenariales**, et par des considérations se rapportant aux **contenus** : les actions, se rapportant aux constituants de base de la ville intéressent simultanément, on l'a amplement souligné, plusieurs acteurs et de ce point de vue, il y a des connaissances communes à acquérir.

b) Recrutements et gestion des carrières

Tout se tient : la qualité de la formation initiale, faisant notamment bien percevoir en quoi les constituants de la ville sont déterminants face à des enjeux sociaux majeurs, peut susciter des vocations dans les écoles et favoriser la qualité des recrutements et l'engagement dans les carrières.

Sur la gestion de celles-ci, on mentionnera, sans exhaustivité, quelques aspects paraissant importants : les **stratégies de déroulement de carrières**, par exemple en jouant la carte de postes successifs à la fois variés dans les domaines couverts tout en restant centrés sur l'urbain, la **durée de maintien dans un même poste** qui doit tenir compte du temps nécessaire à un agent pour attendre une véritable connaissance des territoires à l'évolution desquels on lui demande de contribuer ; la reconnaissance de la **progression de l'expérience sur un même métier** (concept de « junior » et de « senior »).

c) Adaptation des moyens alloués dans le cadre de l'organisation des services

S'il en était besoin, mais de manière frappante, comme l'a illustré notamment l'évocation du rayonnement et de l'influence que peut avoir un agent ayant une bonne spécificité de profil, l'enquête confirme bien sûr l'importance de cette question.

Elle montre en même temps que les situations dans les DDE sont variées, mais que globalement, un bon calibrage **quantitatif** ne devrait pas être hors de portée (en particulier le niveau assez modeste des moyens aujourd'hui spécifiquement consacrés à la politique de la ville, par exemple 1,5A par département en moyenne,

montre que des progressions mêmes limitées en valeur absolue peuvent être significatives en valeur relative), et que l'ajustement **qualitatif**, nourri par toutes les politiques qu'on vient d'évoquer, sera décisif. Il convient bien sûr de considérer à la fois les **moyens spécifiques** de la politique de la ville et ceux du **droit commun** dont on a vu combien la politique de la ville en dépend. Il faut sans doute se fixer, par exemple, des objectifs comme : qu'il y ait au moins un des membres de la direction, et un des chefs de service qui aient des profils très affirmés sur UHD.

Ces stratégies sont à concevoir et suivre dans la durée, en fonction d'objectifs, d'évaluation, de corrections, en sachant en même temps que des enjeux forts se présentent **dès le court terme** : le lancement du **programme de renouvellement urbain**, mais aussi l'entrée dans la nouvelle étape de la **décentralisation**.

Celle-ci à la fois justifie de porter intérêt à une politique significative de rôles et de modes d'action stratégiques appelés à s'affirmer dans le contexte futur, et pourrait offrir des opportunités de redéploiements qu'il faut anticiper et valoriser.

4-2.B.3 Renforcer les modes d'assistance et de conseil, de coopération, et développer la veille

Déjà une politique d'animation des réseaux et d'appui aux services est conduite dans le cadre des dispositifs existants sans l'égide de la DIV et de la DGUHC. Le plan d'action à concevoir et à mettre en œuvre dans la suite du rapport permettra de préciser les différentes voies à retenir pour compléter et renforcer ce qui existe. Les compléments pourraient notamment comporter les volets suivants :

✓ Valoriser davantage le recours aux architectes-conseils et paysagistes-conseils sur le renouvellement urbain

A cette fin, en particulier, il y aurait lieu dans l'avenir de mieux prendre en compte dans les critères de sélection des architectes-conseils et paysagistes-conseils l'intérêt qu'ils peuvent porter au champ du renouvellement urbain.

✓ Développer la formule de l'appui apporté par des personnes ressources en poste opérationnel aux services de la région ou de l'inter-région

La présence de personnes ressources en poste opérationnel présente le double intérêt de continuer de bénéficier de leurs apports dans le poste même, et de nourrir et crédibiliser leur compétence par l'exercice de responsabilités directes sur le terrain. Cette formule est déjà pratiquée dans le cadre du dispositif d'animation de la DGUHC, et pourrait être formalisée et étendue.

✓ Développer les coopérations inter-service, notamment entre DRE et DDE

C'est l'idée précédente transposée du niveau d'une personne ressource à celui d'une équipe ou d'une unité pouvant jouer le rôle de pôle de compétence au bénéfice d'autres services.

✓ **Mettre en place un réseau national d'experts au service de l'ensemble des DRE et DDE**

Ce réseau pourrait s'appuyer à la fois sur des fonctionnaires en poste et sur des libéraux.

✓ **Promouvoir la veille sur la qualité des projets au regard des fondamentaux sur les constituants de la ville**

Cet objectif devrait s'appuyer sur la mission de veille conjointe DIV-DGUHC actuellement en cours de montage. Des expertises globales de l'état actuel de leur projet pourraient être proposées aux DDE.

4-2.C - PROMOUVOIR LA CAPACITE DES AUTRES ACTEURS POUR S'ASSURER DE LA REUSSITE

On peut augurer qu'au fur et à mesure que le Ministère de l'Equipement lui-même, ayant fondé sa stratégie sur des bases solides, aura bien progressé sur ce qui relève de son action directe, on se rendra compte que **la bonne fin de la politique de la ville dépendra surtout** de la réussite sur la promotion là où elle est nécessaire de la capacité des autres acteurs. Or cette promotion requiert, peut-être plus encore que les actions directes, tout l'engagement et toute la technicité de l'Equipement.

L'action correspondante est à développer aussi bien **au plan des DDE**, comme on l'a déjà évoqué, qu'**au plan central**, à la lumière des remontées des DDE, notamment lorsqu'il faut promouvoir au plan gouvernemental des réformes financières ou institutionnelles, ou encore développer des partenariats avec les fédérations professionnelles.

L'explicitation comme **référénts communs** des fondamentaux sur les constituants de la ville, le développement des politiques de **recherche**, les politiques de **formation** si on les ouvre bien aux partenaires, constitueraient déjà des contributions importantes. Mais il faut aussi évoquer des problèmes spécifiques à certains acteurs :

✓ **Les structures de pilotage et les directions de projet**

La DIV dispose déjà d'une bonne **évaluation** de cette question, mais l'Equipement devrait sans doute lui apporter des contributions plus précises.

✓ **Le cas des collectivités n'ayant pas une capacité suffisante pour le portage technique des projets**

Faut-il imaginer, pour certaines situations, de nouvelles catégories **d'opérateurs** ? Le recours notamment à des établissements publics constitue l'une des pistes à approfondir.

✓ **Le cas des communes n'ayant pas les capacités de financement nécessaires**

L'idée est ici celle de **financements exceptionnels** dans le cadre de la politique de la ville, et/ou celle du renforcement de la DSU.

✓ **La capacité des bailleurs face à la complexité des enjeux de la politique de la ville**

Nous avons déjà évoqué la question de la relation de l'Etat avec les organismes bailleurs et de la manière de peser en faveur de la prise en compte dans leur stratégie des enjeux de la politique de la ville. Mais que faire lorsque ceci se heurte à la capacité même des organismes bailleurs ? La réflexion sur la **structure des organismes**, dans le cas notamment des petits organismes aux moyens limités, est ici en jeu.

✓ **Le problème des opérateurs sur les co-propriétés dégradées**

Des manques sont fréquemment observés dans l'enquête. Il faut développer la présence d'opérateurs sur ce champ.

✓ **Le milieu professionnel des concepteurs dans le nouveau contexte**

On a vu notamment à quel point la **lisibilité de la structure de la ville**, à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés, est décisif pour conférer à celle-ci sa capacité à favoriser le « faire société », et comment il interpelle en même temps qu'il lui offre des champs d'épanouissement, l'art urbain, l'art des tracés, de l'architecture, des jardins, publics et privés... D'ailleurs en relation avec la capacité à structurer la ville, la capacité à prendre en compte le temps dans une conduite des projets faisant droit à la **progressivité de la revalorisation urbaine** est également interpellée. Tout ceci sollicite très en profondeur le milieu professionnel des concepteurs et les contributions, en appui, du ministère et de son réseau.

CONCLUSION

On le voit. **Ce n'est pas** dans tel mot d'ordre, dans telle orientation qui marquerait un infléchissement de priorité, comme la longue histoire de la politique de la ville en a donné des exemples lorsqu'il s'agissait de mettre l'accent sur l'agglomération ou sur le quartier, sur le spatial ou sur le social, sur la discrimination positive ou non, pas non plus dans telle préconisation d'organisation, encore moins dans telle procédure administrative ou financière, sauf bien sûr s'il s'agit de simplifier de manière radicale comme cela vient d'être fait pour le financement du renouvellement urbain, que peut résider la **clé principale du changement**.

Celle-ci se trouve plus simplement et plus généralement dans l'attention qu'il faudrait porter aujourd'hui à la **fermeté de l'engagement vers les buts**, ceux qu'il faut réellement atteindre en partenariat avec les autres acteurs, comme au **développement des connaissances et des compétences** nécessaires. Il ne faut d'ailleurs pas s'étonner que recherchant les conditions de réussite de l'action publique, qui plus est de l'action publique partenariale, et lorsque celle-ci se trouve confrontée comme c'est le cas pour la politique de la ville à des **problèmes de société tout à fait majeurs et qui "résistent"**, il y ait matière à remonter jusqu'à ces deux grands ressorts de l'action, pour s'assurer de leur pleine mise en jeu, que sont la volonté et la raison.

Placée dans cette perspective, la politique de la ville peut contribuer à la réalisation de **deux grands desseins**.

C'est d'abord, selon son inspiration centrale, celui de la construction de cette ville qui, à l'opposé d'engendrer l'exclusion, soit au contraire **facteur de lien social, capable de favoriser le « faire société »**. De cette ville-là, adossés à un vrai projet de développement social, économique et culturel, les cinq « fondamentaux » sur les constituants de la ville que nous avons proposé de reconnaître comme des axes structurants de la stratégie du ministère peuvent sans doute constituer des assises solides.

Mais en même temps, les voies proposées pourront contribuer au **progrès des méthodes de l'action publique** dans sa relation avec les territoires. Celles-ci doivent répondre à trois exigences.

La première est celle de la force et de la cohésion de **l'engagement de l'équipe interministérielle de l'Etat local sous l'impulsion du Préfet**. En faveur du projet commun, le plein engagement de chacun des services, mettant en jeu leur responsabilité sur toute l'étendue de leurs compétences, et la cohésion de l'ensemble se commandent mutuellement.

La deuxième exigence est celle de la force et de la cohésion de l'**engagement du Ministère tout au long de la chaîne locale et nationale**. Une perception tout à fait claire des buts et de leur sens au regard des attentes des habitants, si elle était pleinement intériorisée et partagée par les agents et les équipes en charge des dossiers, la direction de la DDE, le Préfet, l'administration centrale du Ministère, et si elle inspirait complètement les programmes de développement des connaissances et des compétences, permettrait de progresser, peut-être de manière décisive.

La troisième exigence est celle de la **bonne intelligence de la décentralisation**. Les compétences sont partagées mais les éléments de la vie sociale à prendre en compte sont liés. Dès lors l'Etat ne doit pas hésiter à porter loin son regard, sans se limiter au champ de ses compétences institutionnelles, lorsqu'il s'agit pour lui de comprendre les phénomènes de la société dont il doit tenir compte, lorsqu'il s'agit en même temps de concevoir avec ses partenaires les objets de l'action commune, tout en se tenant dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues pour l'engagement de ses actions propres. De la part de l'Etat, une vision ainsi stratégique et partenariale, au plan local mais aussi au plan national, est sans doute appelée à prendre d'autant plus d'importance dans la perspective de l'élargissement de la décentralisation.

C'est pourquoi si la politique de la ville montre l'exemple de progrès sur de tels chemins, **on peut augurer qu'elle portera le ferment d'évolutions très profondes au cœur même des enjeux de la décentralisation et de la réforme de l'Etat.**

Assurément, prendre toute sa part à cette réponse qu'appellent les enjeux sociaux de notre temps est dans la vocation de cette grande administration, technique et territoriale, de l'Equipement et représente pour elle une grande ambition.

--==0==--

ANNEXES

1 - Lettre de commande

2 - Participants à la démarche

ANNEXE 1

Ministère de l'Équipement, des Transports
et du Logement
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction,
le Directeur Général

Ministère délégué à la ville
Délégation interministérielle à la ville,
la Déléguée

07 MAI 2001

Monsieur le vice-président,

Le gouvernement a décidé lors du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, le lancement d'un ambitieux programme national de renouvellement urbain qui comprend en particulier 50 grands projets de ville.

La mise en œuvre de ces projets doit impliquer fortement les services déconcentrés du ministère de l'équipement à la fois au titre des politiques dont ils sont porteurs et de conseil des collectivités.

La nécessaire mobilisation des DDE pose la question de leurs capacités à s'organiser et à agir sur des sujets complexes, nécessitant compréhension des enjeux et des politiques à mettre en œuvre en les adaptant aux situations locales.

Nous vous demandons de bien vouloir faire procéder à un état des lieux de l'implication des DDE dans la politique de la ville et notamment dans sa dimension renouvellement urbain, en proposant quelques pistes de progrès.

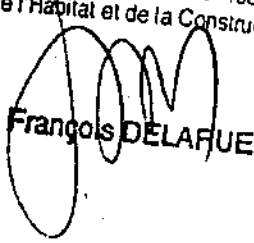
Vous apprécierez en particulier :

- La capacité des services déconcentrés à déterminer les enjeux locaux, au regard des politiques conduites par le METL (habitat, qualité de l'aménagement, transport), leur capacité à les faire valoir au sein des instances de pilotage et de concertations interministérielles mises en place localement ainsi que le mode d'organisation interne aux services permettant d'y répondre, dans des projets dont ils ne sont pas les maîtres d'ouvrage. Le lien avec les services préfectoraux, et entre les diverses instances de coordination et de pilotage sera très précisément analysé.
- La capacité des services à assurer une assistance et des conseils aux collectivités dans les domaines de l'organisation du projet, de la commande d'études, de la recherche d'expertises.

.../...

- La capacité des services déconcentrés du ministère à jouer leur rôle dans la négociation des dispositifs contractuels dont l'Etat est partie prenante. Il s'agit ici d'apprécier la prise en compte des objectifs relatifs notamment à : la recherche d'une cohérence entre politique d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, un rééquilibrage de l'offre locative sociale et une politique d'attribution, la requalification des quartiers d'habitat social appuyée sur la gestion urbaine de proximité et l'action sur le bâti, et le cas échéant la démolition, la requalification et la revitalisation des quartiers anciens et des copropriétés en difficultés.
- La capacité des services déconcentrés du METL à promouvoir les dispositifs d'évaluation des actions menées.

Le Directeur Général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction


François DELAFUE



Claude Brevan

Déléguée interministérielle à la ville
et au développement social urbain

Monsieur Georges MERCADAL
Vice-président du Conseil Général
des Ponts & Chaussées

ANNEXE 2

PARTICIPANTS A LA DEMARCHE

Co-présidence du comité de pilotage et de l'instance d'évaluation

Agnès de FLEURIEU, Présidente de la 2^{ème} section, Affaires Juridiques et Sociales, et Jean FREBAULT, Président de la 5^{ème} section, Affaires d'aménagement et d'environnement.

Auto-diagnostics de DDE et enquêtes dans le cadre du collège « aménagement, urbanisme, habitat » (AUH).

Auto-diagnostics :

DDE du Doubs (25), de la Drôme (26), du Finistère (29), du Gard (30), de la Loire(42), de la Haute-Marne (52), du Nord (59), des Pyrénées-Atlantiques (64), des Pyrénées Orientales (66), de la Seine-Maritime (76), du Tarn et Garonne (82), du Val d'Oise (95).

Enquêtes :

- Doubs : Brigitte MAZIERE, Jean-Pierre PILVERDIER
- Drôme : Michèle GALLOT, André POLLET
- Finistère : Paul KELIFA, Jean ROUILLON
- Gard : Jean-Philippe BEAU
- Loire : Michèle GALLOT, André POLLET
- Haute-Marne : André CHOIGNOT, Jean-Pierre VIGNAL
- Nord : Daniel SENE, Bernadette VANDEWALE
- Pyrénées-Atlantiques : Daniel MOURIER, Daniel MARTEAU
- Pyrénées-Orientales : Agnès de FLEURIEU
- Seine-Maritime : Paul CHECCAGLINI, Philippe GRAND
- Tarn-et-Garonne : José ROMAN
- Val d'Oise : Georges CREPEY, Pierre QUERCY

Participations et contributions à l'instance d'évaluation

Ont participé à l'instance d'évaluation ou lui ont apporté des contributions, outre l'ensemble des enquêteurs précédents, les membres suivants du CGPC : Jean-Pierre GRUNSPAN, François LENOEL, Alain MARSAC, Alain WAUTERS, ainsi que :

- Claude BREVAN, Déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain, et ses représentants : Claude LANVERS, Jacques TOUCHEFEU.

- François DELARUE, Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, et ses représentants : Daniel BAZIN, Aude DEBREIL, Christian GOUYON, Louis MOREAU DE SAINT MARTIN.

- Jean-Pierre WEISS, Directeur du personnel, des services et de la modernisation et ses représentants : Patrick BERG, Pascal MARTIN-GOUSSET.

Correspondants permanents à la DIV et à la DGUHC

Jacques TOUCHEFEU et Christian GOUYON

Rapporteur

Georges CREPEY

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45