

n° 005196-01

juillet 2008

Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine

Rapport de synthèse

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

N°005196-01

**AUDIT THEMATIQUE D'INITIATIVE NATIONALE
« L'ACTION DES SERVICES DU MEDAD DANS LA MISE EN OEUVRE
DU PROGRAMME NATIONAL
DE
RENOVATION URBAINE »**

RAPPORT DE SYNTHESE

Établi par

**Michèle JOIGNY,
Didier CAUVILLE et Wanda DIEBOLT**

**Février 2008
complété en
Juin 2008**



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**Conseil général de l'environnement et
du développement durable**

Le Vice-Président

Rapport CGPC n°005196-01 : Audit thématique
d'initiative nationale sur le rôle des services dans la
mise en oeuvre du programme national de rénovation
urbaine

La Défense, le 22 JUIL. 2008

Note

à

Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'écologie, de l'énergie,
du développement durable
et de l'aménagement du territoire

A l'attention de
Monsieur le Directeur du Cabinet

Madame la Ministre du logement
et de la ville

A l'attention de
Monsieur le Directeur du Cabinet

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, le rapport de synthèse intitulé « Le rôle des services du MEDAD dans la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine », réalisé dans le cadre d'un audit thématique d'initiative nationale 2007 du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC).

Les audits thématiques du CGPC portent sur la mise en oeuvre par les services de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés d'application particulières: ainsi le présent audit avait pour objet d'analyser, au travers des organisations mises en place et des ressources et compétences mobilisées, l'action des services déconcentrés du ministère dans la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine.

Une équipe projet a été constituée et chargée de conduire l'audit dans 21 départements, représentatifs par leur diversité de situations locales très contrastées. Plus de 250 entretiens ont été réalisés entre les mois de juin et d'octobre 2007 avec les différents acteurs contribuant à la réalisation du programme: administrations, collectivités, bailleurs sociaux... L'audit a concerné les DDE ainsi que les DRE.

Le rapport d'audit une fois remis a été présenté successivement aux directions de l'ANRU, de la DIV et de la DGUHC. Des comptes rendus synthétiques des observations émises lors de chacune de ces présentations figurent en annexe du rapport.

Les multiples points de vue recueillis au cours de ces entretiens ont permis aux auditeurs de porter une appréciation sur le triple rôle effectivement joué par les DDE dans l'élaboration et la réalisation des projets. Il s'agit tout à la fois qu'elles s'assurent, au nom de l'Etat, de la prise en compte dans les projets des orientations nationales en matière d'aménagement et d'habitat, qu'elles instruisent,

**Présent
pour
l'avenir**

en tant que délégué territorial-adjoint de l'ANRU, les dossiers présentés à l'agence et qu'elles aident les maîtres d'ouvrage dans la conduite de leurs projets. Un premier enseignement de l'audit, en regard des attentes ambitieuses formulées à l'égard des services, est le constat que celles-ci n'ont pas été suivies, de la part des administrations centrales et de l'agence, par des actions de pilotage et de management qui soient à la hauteur de ces ambitions.

En ce qui concerne leur premier rôle de service de l'Etat, l'audit montre que les DDE, dont l'action est bien entendu tributaire de celle des collectivités maîtres d'ouvrage pour faire aboutir leur projet, ont bien pris leur place dans le jeu des acteurs locaux. Le rapport pointe cependant les limites de ces interventions, mais aussi les progrès possibles dans un certain nombre de champs (déplacements, foncier, planification et urbanisme opérationnel, construction...) que les DDE pourraient investir davantage. Il pointe également, mais ce constat dépasse largement le rôle des seules DDE, l'affaiblissement du lien entre la rénovation urbaine proprement dite et les questions économiques et sociales qui y sont liées, se traduisant sur le terrain par un faible niveau d'action interministérielle.

Dans leur second rôle de délégué territorial-adjoint de l'ANRU, l'audit montre des DDE confrontées aux difficultés engendrées par le fonctionnement de l'agence, caractérisé par la centralisation des processus de décision et par des procédures jugées longues et complexes. La force des critiques émises par les acteurs rencontrés, l'impact sur le fonctionnement des services de procédures lourdes et déresponsabilisantes impliquent manifestement la nécessité d'aller plus loin dans le mouvement de simplification et de déconcentration amorcé par l'agence.

En portant un regard sur l'articulation entre ces deux rôles des DDE, ainsi que sur le troisième, celui de l'aide aux maîtres d'ouvrage, les auditeurs se sont interrogés sur la synergie, mais aussi la possible confusion pouvant exister entre eux, sans constater cependant de dysfonctionnements importants qui seraient liés à la multiplicité de ces rôles.

S'agissant des moyens mis en oeuvre dans les DDE, l'audit montre que les effectifs consacrés au programme de rénovation urbaine sont, à une notable exception près, en rapport avec l'importance des projets dans les départements considérés. Un constat à pondérer cependant par un pic d'activité qui reste à venir dans le programme lui-même, des champs d'intervention qui gagneraient à être élargis, mais surtout par la fragilité des équipes souvent de très petite taille et des compétences qui sont à consolider.

Enfin l'audit constate, pour le regretter vivement, que les DRE et le réseau scientifique et technique du ministère sont encore très peu sollicités en regard des contributions qu'ils seraient en mesure d'apporter à la réalisation du programme et à l'évaluation de ses impacts.

En insistant sur les limites d'un exercice qui portait sur les seuls services déconcentrés, l'audit formule des recommandations qui sont surtout des pistes de réflexion à l'appui d'un dialogue renouvelé entre les différentes instances: administrations centrales, agence et services déconcentrés:

- déconcentrer et alléger plus que ce n'est prévu les processus de décision, en responsabilisant davantage les acteurs de terrain;
- améliorer le pilotage par l'administration centrale du ministère des moyens et de l'action de ses services;
- mobiliser et impliquer réellement les DRE et le réseau scientifique et technique dans l'animation et la définition des méthodes d'évaluation de la rénovation urbaine;
- renforcer des équipes souvent fragiles en veillant tout particulièrement à la consolidation de leurs compétences;
- lutter contre le cloisonnement et un certain isolement des équipes de rénovation urbaine au sein des DDE et, au delà, renforcer l'articulation entre la rénovation urbaine et les dispositifs de cohésion sociale.

En conclusion, et tout en soulignant la forte mobilisation des DDE auditées dans la phase qui était celle de l'élaboration des projets, l'audit insiste sur le nouveau défi à relever par l'ensemble des services qui ont maintenant à s'investir dans un dispositif d'évaluation qui reste à mettre en place.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf instruction contraire de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 005196-01

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- la ministre du logement et de la ville	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général	1 ex
- le directeur des ressources humaines	1 ex
- la chef du service du pilotage et de l'évolution des services	1 ex
- la commissaire générale au développement durable	1 ex
- la chef du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable	1 ex
- le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature	2 ex
- le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	3 ex
- le délégué interministériel à la ville	2 ex
- le président de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)	3 ex
- le président du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	3 ex
- le vice-président du CGEDD	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGEDD	7 ex
- la secrétaire de la 5 ème section du CGEDD	1 ex
- M. Didier CAUVILLE, Mme Wanda DIEBOLT, Mme Michèle JOIGNY	3 ex
- archives CGEDD	1 ex

Table des matières

RESUME.....	4
1 LE CADRE DE L'AUDIT.....	6
1-1 la commande et le cahier des charges.....	6
1-2 la méthode et le déroulement de l'audit.....	7
1-3 le périmètre et les limites de l'audit.....	8
2 – QUELQUES CONSTATS SUR LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME	8
3 – LES ATTENTES EXPRIMEES VIS A VIS DES SERVICES.....	11
3-1 au niveau central	11
3-2 au niveau local.....	12
4 LES REPONSES APPORTEES PAR LES SERVICES.....	13
4-1 dans le cadre de la gouvernance locale	13
Une action tributaire de la qualité du portage par les élus et des rapports entre les acteurs.....	13
Un positionnement des DDE comme DTA clairement identifié.....	14
Un affaiblissement de l'interministérialité qui n'est pas sans lien avec la prégnance du PNRU	14
4-2 en regard des trois rôles définis par la circulaire du 8 février 2007.....	15
4-2-1 le travail sur la « qualité » des projets.....	15
Des interventions sur le mode interpellateur.....	15
Le souci systématique de l'opérationnalité des équipes projets.....	15
Une forte préoccupation pour les questions liées au relogement et plus généralement à la cohérence des politiques de l'habitat	16
Un positionnement peu aisé sur le plan de la conception architecturale et urbaine.....	16
Une transversalité avec les champs connexes (déplacements, foncier, planification, sécurité juridique...) perfectible.....	17
4-2-2 le rôle de délégué territorial adjoint.....	17
Un centralisme et des pesanteurs administratives difficilement supportés.....	17
Des DDE qui s'épuisent à faciliter l'instruction des dossiers malgré le système déresponsabilisant.....	18
Des évolutions envisagées trop timides pour répondre aux attentes.....	19
4-2-3 l'aide aux maîtres d'ouvrage.....	20
4-2-4 l'articulation entre les 3 rôles définis par la circulaire: confusion ou synergie?.....	20
4-3 organisation, moyens, compétences.....	21
4-3-1 Les moyens en rapport à l'importance des projets dans chaque département.....	21
4-3-2 L'organisation.....	22
4-3-3 Les compétences.....	23
4-3-4 Les formations.....	24
4-4 Les DRE et le RST.....	25
5 RECOMMANDATIONS.....	25
5-1 La déconcentration et l'allègement des procédures.....	26
5-2 Le pilotage par l'administration centrale.....	27
5-3 Le recours aux autres services territoriaux du ministère.....	27
5-4 Le renforcement des équipes.....	28
5-5 Le décloisonnement	28
6 CONCLUSION.....	29
Annexe 1 Liste des auditeurs.....	31
Annexes 2 et 3 Cahier des charges et lettre de mission.....	32

Annexe 4 Liste des départements.....	38
Annexe 5 Citations des rapports rendues anonymes.....	39
Annexe 6 Compte rendus des entretiens de présentation du rapport	68
Entretien avec M Martin Gousset, directeur adjoint de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, directeur par interim et Mme Rieu.....	68
Entretien avec M Sapoval, Délégué Interministériel à la Ville et Mme Douvin.....	69
Entretien avec M Crépon Directeur Général de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction et Mme Roussel.....	70

RESUME

L'audit avait pour objet d'analyser, au travers des organisations mises en place et des ressources et compétences mobilisées, l'action des services déconcentrés du ministère dans la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine.

Une équipe projet a été constituée et chargée de conduire l'audit dans 21 départements, représentatifs par leur diversité de situations locales très contrastées. Plus de 250 entretiens ont été réalisés entre les mois de juin et d'octobre 2007 avec les différents acteurs contribuant à la réalisation du programme : administrations, collectivités, bailleurs sociaux...

Les multiples points de vue recueillis au cours de ces entretiens ont permis aux auditeurs de porter une appréciation sur le rôle effectivement joué par les DDE dans l'élaboration et la réalisation des projets, depuis le démarrage du programme en 2004. Un rôle complexe car on attend d'elles tout à la fois qu'elles s'assurent, au nom de l'Etat, de la prise en compte dans les projets des orientations nationales en matière d'aménagement et d'habitat, qu'elles instruisent, en tant que délégué territorial-adjoint de l'ANRU, les dossiers présentés à l'agence et qu'elles aident les maîtres d'ouvrage dans la conduite de leurs projets. L'extension du périmètre de l'audit aux services régionaux permettait également d'apprécier leur rôle dans l'animation des services et l'évaluation de l'impact du programme sur les territoires et leurs habitants. Un premier enseignement de l'audit cependant, en regard des attentes ambitieuses formulées à l'égard des services, est le constat que celles-ci n'ont pas été suivies, de la part des administrations centrales et de l'agence, par des actions de management et de pilotage qui soient à la hauteur de ces ambitions.

En ce qui concerne leur premier rôle, en tant que service de l'Etat, l'audit montre que les DDE, dont l'action est bien entendu tributaire de celle des collectivités maîtres d'ouvrage pour faire aboutir leur projet, ont bien pris leur place dans le jeu des acteurs locaux. Leur intervention sur la qualité des projets, pas toujours attendue par les porteurs de projets, a systématiquement porté sur les questions de relogement et de reconstitution du parc de logements sociaux ainsi que sur les méthodes de pilotage des projets. Le rapport pointe cependant les limites de ces interventions, mais aussi les progrès possibles dans un certain nombre de champs (déplacements, foncier, planification et urbanisme opérationnel, construction...) que les DDE pourraient investir davantage. Il pointe également, mais ce constat dépasse largement le rôle des seules DDE, un lien paraissant comme affaibli entre la rénovation urbaine proprement dite et les questions économiques et sociales qui y sont liées, se traduisant sur le terrain par un faible niveau d'action interministérielle.

Dans leur second rôle, celui de délégué territorial-adjoint de l'ANRU, l'audit montre des DDE confrontées aux difficultés engendrées par le fonctionnement de l'agence, caractérisé par la centralisation des processus de décision et des procédures jugées longues et complexes. La force des critiques émises par les acteurs rencontrés, l'impact sur le fonctionnement des services de procédures lourdes et déresponsabilisantes impliquent manifestement la nécessité d'aller plus loin dans le mouvement de simplification et de déconcentration amorcé par l'agence.

En portant un regard sur l'articulation entre ces deux rôles des DDE, ainsi que le troisième, celui de l'aide aux maîtres d'ouvrage, les auditeurs se sont interrogés sur la synergie, mais aussi la possible confusion pouvant exister entre eux, sans constater cependant de dysfonctionnements importants qui seraient liés à la multiplicité de ces rôles.

S'agissant des moyens mis en oeuvre dans les DDE, l'audit montre que les effectifs consacrés au programme de rénovation urbaine sont, à une notable exception près, en rapport avec l'importance des projets dans les départements considérés. Un constat à pondérer cependant par un pic d'activité qui reste à venir dans le programme lui-même, des champs d'intervention qui gagneraient à être élargis, mais surtout par la fragilité d'équipes qui sont souvent de très petite taille et la fragilité des compétences à consolider.

Enfin l'audit constate, pour le regretter vivement, que les DRE et le réseau scientifique et technique du ministère sont encore très peu sollicités en regard des contributions qu'ils seraient en mesure d'apporter à la réalisation du programme et à l'évaluation de ses impacts.

En insistant sur les limites d'un exercice qui portait sur les seuls services déconcentrés, l'audit formule un certain nombre de recommandations qui sont surtout des pistes de réflexions à l'appui d'un dialogue renouvelé entre les différentes instances : administrations centrales, agence et services déconcentrés :

- déconcentrer et alléger plus que ce n'est prévu les processus de décision, en responsabilisant davantage les acteurs de terrain;
- améliorer le pilotage par l'administration centrale du ministère des moyens et de l'action de ses services;
- mobiliser et impliquer réellement les DRE et le réseau scientifique et technique dans l'animation et la définition des méthodes d'évaluation du renouvellement urbain;
- renforcer des équipes souvent fragiles en veillant tout particulièrement à la consolidation de leurs compétences;
- lutter contre le cloisonnement et un certain isolement des équipes de rénovation urbaine au sein des DDE et, au delà, renforcer l'articulation entre la rénovation urbaine et les dispositifs de cohésion sociale.

En conclusion, et tout en soulignant la forte mobilisation des DDE auditées dans la phase qui était celle de l'élaboration des projets, l'audit insiste sur le nouveau défi qui est à relever par l'ensemble des services qui ont maintenant à s'investir dans un dispositif d'évaluation qui reste à mettre en place.

1 LE CADRE DE L'AUDIT

1-1 la commande et le cahier des charges

Les « audits thématiques » font partie du nouveau dispositif défini par la note d'orientation du vice-président du 22 novembre 2006, relative à l'inspection générale des services. Ils portent sur la mise en oeuvre, par les services du ministère, de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés particulières d'application. Trois thèmes d'audit ont été retenus pour l'année 2007, dont l'un portait sur « les actions de rénovation urbaine conduites par les DDE pour le compte de l'ANRU ».

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), dont l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) a la charge, met en jeu, en effet, des moyens financiers très importants au bénéfice d'une transformation en profondeur du cadre urbain des quartiers en difficulté. Pour les directions départementales de l'équipement (DDE), qui doivent articuler dans ce programme leurs interventions au titre de l'habitat, de la cohésion sociale et de l'urbanisme avec leur rôle de délégué territorial-adjoint (DTA) et d'instructeur des dossiers de l'ANRU, il s'agit d'une priorité d'action.

Par ailleurs, la mission d'expertise réalisée en 2006 par le conseil général des ponts et chaussées (CGPC) à la demande du comité d'évaluation de l'ANRU avait mis en évidence certaines difficultés dans la mise en oeuvre du programme. Dans ces circonstances, et bien que les questions soulevées dépassent le plus souvent le ressort de l'action propre des services, il était important d'analyser plus finement leur implication dans ce programme, les forces et les faiblesses de leur action et leur aptitude à évoluer.

Ce sont ces considérations qui ont motivé la réalisation de cet audit.

Les inspecteurs désignés pour conduire l'audit ont mis en place une équipe constituée de membres des 2ème et 5ème sections du CGPC et des différentes missions d'inspection générale territoriales (MIGT). Cette équipe, dont la composition figure en annexe (annexe A01) a élaboré le « cahier des charges » de l'audit, dont les termes de référence ont été approuvés par décision du vice-président du CGPC le 26 avril 2007 (annexe A02) .

Ce travail préalable a permis de préciser l'objectif de l'audit qui était d'exposer et d'analyser l'action des services au regard:

- de l'état des lieux de la mise en oeuvre du programme dans chacun des services audités,
- des modalités de l'intégration des services dans les dispositifs de pilotage locaux, en fonction des différents rôles sur lesquelles ils sont attendus (par référence aux rôles définis par la circulaire interministérielle du 8 février 2007),
- des ressources et des compétences mobilisées.

Le cahier des charges précisait en outre le périmètre et l'organisation de l'audit en soulignant particulièrement le fait qu'il ne s'agissait pas d'examiner le contenu des projets de rénovation

urbaine, mais bien d'évaluer l'action des services déconcentrés dans leur mise en oeuvre.

1-2 la méthode et le déroulement de l'audit

Un ensemble de 21 départements dans lesquels porterait l'audit a été arrêté, sur proposition des MIGT et après contact avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) qui a souhaité apporter quelques modifications qui ont été prises en compte. La liste des départements figure en annexe A04. Ils représentent des situations très diversifiées au regard du programme de rénovation urbaine : départements très urbains et concernés par un très grand nombre de projets (38 dans le Nord, 57 en Seine-Saint-Denis...), départements plus ruraux, départements d'outre-mer, ce choix permettant une réelle représentativité des constats faits dans le cadre de l'audit.

Dans chacun de ces départements, une rencontre préalable entre les auditeurs et la DDE a permis de préciser la liste des entretiens à réaliser, au sein du service et avec ses différents interlocuteurs (préfecture, collectivités maîtres d'ouvrage, bailleurs sociaux...). Pour assurer la cohérence de la restitution des entretiens, un cadre de questionnement par nature d'interlocuteurs avait été établi par l'équipe d'audit.

Cette rencontre préalable avait également pour but de retenir, dans chacun des départements audités, un petit nombre de projets (de un à trois selon les départements, soit au total une quarantaine) faisant l'objet d'une analyse plus précise. Insistons à nouveau sur le fait qu'il ne s'agissait pas de faire porter cette analyse sur le contenu des projets retenus mais bien d'évaluer très concrètement le rôle joué par les DDE dans leur élaboration et leur mise en oeuvre.

Le cahier des charges précisait la liste des personnes à rencontrer au sein des services et de leurs principaux interlocuteurs sur ce sujet (préfets, élus et services des collectivités, bailleurs sociaux...). Les entretiens se sont déroulés pour l'essentiel dans la période des mois de juin à octobre 2007. Au total, ce sont plus de 250 entretiens (soit près d'un millier de personnes rencontrées) qui ont été conduits par les auditeurs, leur permettant de recueillir de multiples points de vue sur l'action des services.

Une synthèse par département a été réalisée par chacune des MIGT et adressée en novembre 2007 aux pilotes de l'audit. Des extraits de ces synthèses, rendus anonymes¹ et classés par thèmes, figurent en annexe A05.

Durant toute cette période, des réunions régulières de l'équipe d'audit ont permis de faire le point sur son avancement et d'échanger sur les premières constatations formulées par les auditeurs. A partir de ces échanges et d'une première lecture des rapports de synthèse, une « note de problématique », qui était également une trame sommaire du présent rapport, a permis de présenter et de mettre en discussion les tendances fortes qui paraissaient se dégager de l'audit. Un projet de rapport a ensuite fait l'objet de débats au sein des deux collèges principalement concernés du CGPC. Le présent rapport est donc aussi le fruit de ces échanges qui ont permis de valider les points de convergences en dépit de la grande diversité des situations locales.

¹ Ceci afin de respecter la règle choisie, et annoncée à chaque personne auditée, que les compte-rendus d'entretiens et les synthèses départementales ne seraient pas publiés.

1-3 le périmètre et les limites de l'audit

La proposition de l'équipe d'audit a été d'en étendre le champ aux directions régionales de l'équipement (DRE) et au réseau scientifique et technique (RST) du ministère. Ce choix, qui a conduit à rencontrer de nombreux acteurs de niveau régional, s'est révélé riche d'enseignements et a clairement montré l'intérêt d'une mobilisation plus large des ressources disponibles au sein du ministère, au delà de la mobilisation des seules DDE ; nous y reviendrons dans la suite de ce rapport.

En revanche, conformément au cahier des charges, l'audit ne portait pas sur les directions d'administration centrale ou directions assimilées (DGUIHC, délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, direction générale de l'ANRU), mais uniquement, comme nous l'avons vu, sur les services déconcentrés.

Bien que les directions aient été rencontrées, et parfois à plusieurs reprises, dans le cadre de l'audit, cette exclusion est apparue comme un facteur limitant de la portée de l'audit. En effet, elle n'a permis ni d'apprécier sur le fond les dispositions procédurales de l'ANRU, objets de multiples commentaires dans les entretiens de terrain ni d'analyser véritablement toute la chaîne de l'action publique, de la décision à sa mise en oeuvre. Cette limite est d'autant plus notable que l'audit, nous le verrons par la suite, a soulevé de nombreuses questions relatives au pilotage des services, à la définition claire de leurs responsabilités et à la grande complexité de la chaîne de décision qui commande la réalisation du programme.

Le rapport d'audit, une fois remis, a été présenté successivement aux directions de l'ANRU, de la DIV et de la DGUIHC dans le courant du mois de juin 2008. Des comptes rendus synthétiques des observations émises lors de chacune de ces présentations figurent en annexe 6. A l'issue de ces entretiens, des observations plus factuelles ont été adressées par l'ANRU à l'équipe d'audit. Ces observations ont été introduites dans ce rapport sous forme de notes de bas de page dans les rubriques concernées.

Pour rendre possible un exercice de synthèse à partir de situations et d'observations pouvant être très contrastées, l'équipe d'audit s'est attachée à effectuer un cadrage rigoureux des questionnements, adaptés à chaque famille d'acteurs. Elle a retenu dans sa synthèse les points les plus marquants et porteurs de consensus. Pour une lecture plus détaillée des analyses faites par les auditeurs, on pourra se reporter aux éléments repris dans l'annexe A05.

Précisons enfin que l'objet de l'audit était d'analyser un système de production et non l'action individualisée des personnes qui y contribuent.

2 – QUELQUES CONSTATS SUR LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME²

La diversité des situations locales était, nous l'avons vu, une des données de base de l'audit : diversité voulue des départements audités, diversité que l'on retrouve aussi dans le degré d'avancement des différents projets suivis par les services, la dimension et la nature des opérations. Les exemples retenus pour l'audit correspondaient cependant le plus souvent à des projets qui ont

² Ces constats ne portent, bien entendu, que sur les seules opérations examinées dans le cadre de l'audit.

fait l'objet des premières conventions signées avec l'ANRU, dès l'année 2004. Ce choix permettait en effet de suivre sur la durée le rôle et l'apport des services, depuis la préparation de la convention jusqu'à la réalisation des opérations. Sans aucunement prétendre à établir une typologie de ces projets, ce qui n'était pas l'objet de l'audit, il paraît cependant important de relater un certain nombre d'observations communes aux différents rapports de terrain.

La première observation a trait à l'importance de l'antériorité, sur les sites analysés dans le cadre de l'audit, des démarches de politique de la ville et de rénovation urbaine. Nombre d'entre eux étaient auparavant inscrits dans des « grands projets de ville » (GPV) et/ou des « opérations de renouvellement urbain » (ORU). L'audit confirme que l'expérience acquise dans ce cadre et sur la longue durée en termes de dynamisme des partenariats, de qualité des savoir-faire collectifs et de la gouvernance locale est à l'évidence un facteur clé du développement des projets. Le constat est que les DDE, de longue date, ont tenu toute leur place dans cette dynamique partenariale et y ont apporté une sensibilité qui les conduit à avoir une vision large sur la problématique du renouvellement urbain. La création de l'ANRU et la mise en oeuvre du PNRU ont permis de prolonger cette dynamique et de donner une nouvelle et très forte ampleur à l'action engagée dans le cadre des dispositifs antérieurs. Les résultats en sont d'ores et déjà bien visibles sur le terrain de la plupart des opérations examinées lors de l'audit.

La seconde porte sur l'évolution des projets et la façon dont ces évolutions sont prises en compte dans les conventions. Il est frappant de constater que pratiquement toutes les conventions des projets analysés dans le cadre de l'audit, dont l'ancienneté est tout de même fort relative, avaient déjà en 2007 fait l'objet d'un, voire de plusieurs avenants. Il faut y voir bien sûr un effet direct de la construction, forcément délicate, d'une agence constituant un « guichet unique » pour plusieurs partenaires financiers. L'ANRU a dû, dans un temps très court, créer de toutes pièces ses principes et méthodes de fonctionnement. Dans un contexte où la volonté était d'aller vite, l'introduction dans les conventions de clauses visant à prévoir un retour rapide des projets devant les instances de l'agence (« avenants appelés », « conventions consolidées »...) permettait d'engager les opérations tout en poursuivant les études sur tel ou tel point. La précipitation dans laquelle certaines conventions ont été signées explique cependant nombre de difficultés rencontrées par la suite. Mais on peut voir aussi et surtout, à notre sens, dans cette multiplicité des avenants, les effets de la rigidité du dispositif conventionnel mis en place³. Il est d'évidence que des projets urbains de cette nature et de cette ampleur sont amenés à vivre et à évoluer en fonction des multiples réalités du terrain et de la concertation avec les habitants. Cette dimension ne paraît pas aujourd'hui prise en compte dans le fonctionnement de l'agence, toute modification, même de faible ampleur, appelant une procédure d'avenant lourde et centralisée. Nous reviendrons sur les conséquences, pour les services comme pour les porteurs de projets et les projets eux-mêmes, de ce qui apparaît comme une permanente « renégociation » des projets.

La troisième constatation porte sur l'avancement général des projets et particulièrement leur avancement par nature d'opération. Si, globalement et pour des raisons multiples (insuffisance du foncier, appels d'offres infructueux, longueur des procédures connexes, comme les déclarations d'utilité publique...), la mise en oeuvre des projets affiche un certain retard, on observe un avancement très décalé selon la nature des opérations. Dans une très grande partie du panel des projets examinés, les opérations de réhabilitation et de résidentialisation des logements, la

3 l'ANRU fait remarquer que ce ne devrait plus être le cas depuis l'approbation par le CA de l'ANRU du 16 janvier 2007 des deux règlements (règlement comptable et financier et règlement général) : principe de fongibilité, instauration d'avenants simplifiés gérés au niveau local (si modification mineure, changement de maître d'ouvrage)... et avenant (niveau national).

réalisation des équipements et des espaces publics avancent en effet à un meilleur rythme que la reconstruction des logements démolis. Ce décalage a une double conséquence. D'une part, les démolitions intervenant bien avant les constructions et la vacance des logements promis à la démolition ayant bien souvent été organisée de longue date, les relogements se sont majoritairement effectués dans le parc existant des organismes, le plus souvent dans le quartier lui même⁴. D'autre part et de ce fait, nombre des bailleurs rencontrés disent devoir modifier les conditions financières de leurs programmes de reconstruction. L'octroi par l'agence des subventions aux logements financés par des prêts locatifs à usage social construction-démolition (PLUS-CD) est en effet conditionné par l'engagement de reloger dans des logements neufs, ou conventionnés depuis moins de 5 ans, un nombre de ménages au moins égal à 50% du nombre de logements ainsi financés. Cette condition se révélant souvent impossible à réaliser, nombre de programmes de reconstruction qu'il était prévu, dans les conventions, de financer en PLUS-CD sont susceptibles d'être réorientés vers des financements PLUS, donc des loyers plus élevés⁵. Notons ainsi au passage l'impact négatif de règles s'appliquant de façon automatique.

Ce constat peut aussi être complété de quelques situations particulières qui ne trouvent pas toujours facilement leur solution dans un cadre réglementaire prévu pour une typologie donnée de projets (en étant réducteur, le traitement des grands ensembles d'habitat social). Citons ainsi les difficultés propres au département de la Seine Saint Denis. Les questions foncières et les problèmes de localisation des programmes de reconstruction prennent ici un relief tout particulier, compte tenu de la part très importante des logements sociaux dans les communes concernées (88% à Aulnay-Sous-Bois) et de la difficile maîtrise du foncier (qui provoque l'asphyxie des services et tribunaux en charge des expropriations), retardant d'autant la réalisation des reconstructions. Dans un contexte d'extrême tension de la demande de logement, notons aussi la question de la décohabitation de certaines familles (décohabitation générationnelle et polygamie) devant être relogées à la suite de démolitions, générant de fait un besoin en logements supérieur au « 1 pour 1 » de règle dans les projets du PNRU. Citons également parmi ces situations particulières, celles rencontrées dans les départements d'Outre-Mer, mais également dans quelques quartiers de métropole, qui ont trait aux problématiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de traitement de quartiers dégradés en centres anciens. Ces zones subissent du fait des procédures du PNRU, des contraintes supplémentaires qui retardent le démarrage des opérations.

Enfin, victime de son succès, le PNRU est confronté à l'inflation des demandes. Dans un certain nombre de régions, la signature des conventions avec les conseils régionaux a permis d'éviter la réduction des projets (au prix cependant d'un allongement des délais et de reconfigurations successives des projets...). Dans d'autres cas, la réduction des ambitions initiales aux « coeurs de projets » est génératrice d'amertume, alors que la raréfaction des crédits de droit commun pour la réhabilitation du parc social fait s'exprimer des inquiétudes quant à l'évolution de ce parc social dans les quartiers non éligibles au programme.

4 Ce mode de relogement est souvent présenté comme une réponse aux vœux des ménages. Mais avaient-ils réellement le choix?

5 L'ANRU indique que, compte tenu de l'avancement des projets, il n'y a pas encore eu d'application sur ce thème de l'article du règlement général de "non respect des engagements des maîtres d'ouvrage". Elle indique aussi que le nouveau règlement général a en effet réaffirmé certains principes, dont celui des conditions de financement des PLUS-CD. Des prochaines préconisations seront faites concernant l'application de sanctions possibles et font l'objet d'un travail avec les partenaires qui sera présenté au conseil d'administration..

3 – LES ATTENTES EXPRIMEES VIS A VIS DES SERVICES

3-1 au niveau central

La circulaire du 8 février 2007, venant modifier un certain nombre de textes antérieurs⁶, a défini le rôle attendu des services. Il s'agit pour les DDE de tenir un triple rôle :

- le premier est de s'assurer, au nom de l'Etat, de la prise en compte dans les projets des orientations nationales en matière d'habitat et d'aménagement : cohérence avec la politique locale de l'habitat et les besoins en logement, caractère durable des projets, qualité de la structure et du fonctionnement urbains, cohérence avec les actions menées dans le cadre de la politique de la ville (ce que l'on peut appeler la « qualité globale » du projet).
- le second s'exerce par délégation de l'ANRU et porte sur l'instruction des dossiers, sur la mise en oeuvre opérationnelle des projets et leur suivi...
- le troisième est d'aider les maîtres d'ouvrage à s'organiser et se structurer, à prendre en charge et organiser la conduite de projet, à arrêter une programmation claire d'un ensemble d'opérations cohérentes... Il s'exerce sous forme de conseil gratuit ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage rémunérée dans le cadre concurrentiel.

Cette même circulaire mobilise les DRE pour :

- procéder au suivi et à l'évaluation de la politique de renouvellement urbain « afin de pouvoir disposer d'éléments concrets sur leur développement et d'apprécier leur impact sur les territoires et leurs habitants »
- animer et mettre en cohérence l'action des services départementaux, soutenir l'action du niveau départemental, organiser la compétence collective.

La convention signée en 2005 entre le ministère et l'agence définit par ailleurs les missions exercées par les DDE pour le compte de l'ANRU. Il s'agit de missions d'instruction de projets, d'attribution de subventions réalisées par délégation de l'agence et de contrôle d'exécution du service fait. Il s'agit également de « garantir la qualité de la réponse apportée par les projets aux problèmes urbains constatés ».

L'audit conduit cependant à constater que la réalité s'écarte quelque peu de ce qui a été prescrit dans cette convention.

Dans les faits, l'ANRU formule vis à vis des DDE des attentes dans des domaines multiples, en dehors parfois de leur responsabilité propre. On peut prendre pour exemple le rôle qu'elle leur fait jouer dans les Réunions techniques partenariales (RTP), qui se tiennent hors de la présence des porteurs de projet et où la DDE se retrouve tout à la fois, et donc de façon confuse, rapporteur, avocat et censeur du projet examiné.

Quant aux orientations ambitieuses données par la DGUHC dans la circulaire du 8 février 2007, le constat est qu'elles n'ont pas été suivies des actions de management et de pilotage des services à la hauteur des enjeux du programme et du niveau de compétence requis de la part des services pour

⁶ En particulier la circulaire du 26 mars 2004 qui était le principal texte de référence en vigueur depuis le démarrage du programme.

qu'ils soient en mesure de jouer pleinement le rôle qui leur est assigné.

La DGUHC, qui certes n'est pas responsable du programme de rénovation urbaine (RU) mais est responsable des ressources qui y sont affectées par le biais des programmes DAOL et AUIP, est décrite en effet comme « s'étant mise hors du jeu », « absente des débats », « inexistante ». Les services audités en viennent à souhaiter des réunions de travail préparatoire avec la DGUHC en amont des réunions de l'ANRU: réunion technique partenariale (RTP), comité d'engagement... Ce n'est pas à notre sens sur ce registre que l'action de la DGUHC doit intervenir, mais bien sur le travail d'animation et d'outillage des services (compétences, doctrine, méthodes...), sur les enjeux « Etat » du programme, tels qu'ils sont définis par la circulaire du 8 février 2007 et sur l'évaluation de ses effets dans la durée au sein des politiques urbaines. Ce déficit se traduit également par la structuration même de la direction, qui mobilise très peu de ses moyens pour le programme, même si la qualité et la motivation des personnes qui en ont la charge n'est aucunement en cause. De même constate-t-on que la politique de renouvellement urbain n'est seulement pas citée parmi les priorités de la DGUHC pour organiser l'action du réseau scientifique et technique du ministère (nous reviendrons plus loin sur la question de la mobilisation du RST).

La DIV, responsable du programme LOLF et tutelle de l'ANRU, n'entretient pas de lien direct avec les DDE.

Au final, le pilotage par l'ANRU, parce qu'il est opérationnel et quotidiennement exigeant, l'emporte très nettement par rapport à celui d'une administration centrale qui paraît avoir abandonné le terrain. Même si certains des interlocuteurs rencontrés s'étonnent, sur le plan des principes, de voir un établissement public donner des directives à des services de l'Etat, on mettra ici l'accent sur les problèmes fonctionnels que cela engendre: l'agence ne dispose pas de la maîtrise des effectifs et des compétences des services. Certes, une convention cadre liant la DGUHC et l'agence a été signée en 2005 et a défini certains principes de fonctionnement, mais ils n'ont pas été suivis des applications prévues dans la dite convention, dont la mise en oeuvre est de fait très partielle. Les services audités font part de ce qu'ils ressentent comme un cloisonnement et une absence de dialogue entre les instances centrales pouvant aller jusqu'à des attentes divergentes sur l'action des services. C'est le cas notamment pour ce qui concerne les DRE, vis-à-vis desquelles l'ANRU ne formule guère d'attente, hormis pour l'élaboration des conventions financières avec les conseils régionaux.

3-2 au niveau local

Les premières constatations de l'audit montrent des DDE bien positionnées auprès du préfet, délégué territorial, dans leur rôle de délégué territorial adjoint. Les relations sont très généralement de grande confiance, il y a de la part des préfets une reconnaissance du travail accompli dans un contexte difficile et la répartition des rôles, précisée au § 4-1 ci-dessous, entre préfet (DT) et DDE (DTA) ne soulève pas de problème.

En regard de cette répartition des rôles, les attentes exprimées par les collectivités territoriales porteuses de projets vis à vis des DDE sont avant tout qu'elles jouent un rôle de « facilitateur » et d'avocat du projet. Elles attendent une aide à l'élaboration des dossiers, au décryptage des règles de l'ANRU et à l'obtention des financements. C'est de très loin ce qui est exprimé en premier.

A titre secondaire, et pas de façon unanime (en fonction notamment de leur taille, de l'organisation

et des moyens qu'elles ont mis en place), elles attendent également une aide en termes de méthode : sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, la concertation, la gestion urbaine...

De manière générale, et bien que ce propos puisse être nuancé selon la taille de la collectivité, elles n'attendent pas des services qu'ils portent un jugement sur leur projet et notamment sur ses qualités architecturales et urbaines, tout en reconnaissant souvent (a posteriori, alors qu'elles étaient très critiques sur le moment...) le bien fondé des interpellations émanant des DDE.

Elles souhaiteraient en outre, en regrettant l'absence d'un lieu de ressources et de partage de l'information, que les DDE puissent leur apporter une vision plus globale sur les différents projets, avec des évaluations comparatives, des remontées d'expériences et de bonnes pratiques.

Certaines d'entre elles attendent également davantage d'action interministérielle aux niveaux central et déconcentré, en jugeant peu lisible l'articulation entre le programme de rénovation urbaine et les autres politiques de cohésion sociale.

Dans certains cas, l'attente d'une certaine capacité d'arbitrage entre les acteurs s'exprime également, soit de la part d'organismes bailleurs qui souhaitent que la DDE porte leurs intérêts et pas seulement les projets des collectivités, soit, inversement, de la part de certaines collectivités qui souhaitent de l'appui face à des bailleurs ressentis comme tout-puissants...

Enfin et surtout, face au constat des dysfonctionnements engendrés par la forte centralisation du programme, déjà soulignés dans le rapport établi en novembre 2006 par le CGPC, l'ensemble des acteurs exprime fortement le souhait d'une véritable déconcentration des décisions, en particulier celles concernant les avenants aux projets, au niveau du délégué territorial.

4 LES REPONSES APORTEES PAR LES SERVICES

Pour situer le contexte dans lequel se déploie l'action des DDE et bien que ce fait soit très rarement évoqué par les auditeurs, il convient d'avoir à l'esprit que la période intense d'élaboration des projets et de préparation des conventions ANRU a correspondu simultanément au transfert d'une partie du réseau routier national aux départements ainsi qu'à la création des directions interdépartementales des routes, engendrant pour les DDE de profonds bouleversements organisationnels et culturels.

4-1 dans le cadre de la gouvernance locale

Une action tributaire de la qualité du portage par les élus et des rapports entre les acteurs

La diversité des situations rencontrées par les auditeurs a permis ce constat d'évidence: la volonté politique des collectivités maîtres d'ouvrage est le premier facteur déterminant et indispensable à l'émergence et au bon déroulement des projets. Ces projets dépendent également des jeux politiques des acteurs des différents niveaux territoriaux (communes, agglomérations, départements, régions,...). Quand les conditions favorables à l'entente des différents élus ne sont pas réunies, quand le portage et le pilotage politiques sont défaillants, le discours de la DDE (du préfet, de l'ANRU...) n'est pas entendu et elle n'a pas le pouvoir d'imposer. A l'inverse, lorsque les acteurs ont

une longue pratique du travail en commun, que la collectivité porteuse du projet affirme son leadership, la DDE s'inscrit naturellement dans l'oeuvre collective et y contribue d'autant plus efficacement que le dialogue est de qualité.

Un positionnement des DDE comme DTA clairement identifié

Dans la quasi-totalité des départements audités, les DDE, eux-mêmes ou un proche collaborateur, ont été désignés comme délégué territorial adjoint par les préfets et dans les quelques cas où ils ne le sont pas en titre (le préfet délégué à l'égalité des chances, voire le secrétaire général, ont été nommés), ils en jouent de fait le rôle.

Si dans quelques cas, le préfet a confié le pilotage des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) au DDE, à la grande satisfaction des acteurs, la plupart du temps le partage se fait entre le « soft » (CUCS), traité par la préfecture, et le « hard » (ANRU) par la DDE, le lien entre ces deux aspects d'une même politique n'étant cependant, on le verra ci-dessous, que peu ou pas fait.

Les DDE bénéficient très généralement d'une grande confiance de la part des préfets qui savent reconnaître le caractère délicat et parfois ingrat de cette mission indispensable.

Un affaiblissement de l'interministérialité qui n'est pas sans lien avec la prégnance du PNRU

L'importance des enjeux du PNRU, le calendrier serré de sa mise en oeuvre que nous avons déjà pointé, ainsi que le montant des crédits affectés ont naturellement conduit les acteurs locaux à se mobiliser dans l'urgence sur la rénovation urbaine. Corrélativement on a observé un faible niveau d'engagement des autres services de l'État dans l'élaboration des projets, probablement lié à la faiblesse des moyens classiques de la politique de la ville, de plus en diminution constante, comparativement à ceux du PNRU. Il y a pourtant certaines thématiques des conventions ANRU où l'action interministérielle apparaît comme indispensable (éducation, emploi, santé...).

S'il n'est pas de la responsabilité des DDE d'organiser le pilotage local, en particulier dans sa dimension interministérielle, les questionnements de l'audit portaient sur le rôle qu'elles jouent dans le dispositif de gouvernance locale. Il s'agissait, en d'autres termes, d'examiner leur intégration dans le dispositif du PNRU proprement dit, mais également de voir comment elles sont en mesure de contribuer à la bonne articulation entre celui-ci et les autres politiques publiques visant à l'amélioration de la cohésion sociale dans les quartiers.

Le constat de l'audit est que sur cet aspect, le PNRU se développe généralement de façon autonome, sans que d'autres services de l'État ne s'y impliquent. A de rares exceptions près (il arrive que des collectivités puissantes assurent elles-mêmes la cohérence interministérielle), les dispositifs locaux de pilotage qui avaient été mis en place dans le cadre des GPV sont peu ou pas actifs, voire mis en sommeil (on peut citer l'exemple d'un département où le suivi et l'évaluation interministériels ont été abandonnés)⁷. Ainsi, paradoxalement, la mise en oeuvre du PNRU paraît avoir fait reculer la démarche de politique de la ville, malgré ça ou là les efforts des DDE pour investir le champ social. Le plus souvent, les préfectures assurent le pilotage opérationnel des CUCS, les DDE-DTA le pilotage opérationnel du PNRU, sans guère de lien entre ces programmes, et encore moins avec les politiques « de droit commun » de l'État⁸.

C'est certes la conséquence de la prééminence du PNRU mais on peut aussi y voir le reflet local du déficit de coordination d'un dispositif national complexe aux nombreuses instances: DIV, ministères, agences. Bien que ce constat dépasse le cadre de l'audit, il est suffisamment marquant et

7 L'ANRU indique qu'elle a édité avec la CDC un document de préconisation en la matière.

8 Ce constat, qui comporte quelques exceptions, ne s'applique pas aux DOM, comme on le verra plus loin (§ 4-3-2).

remarqué par les acteurs locaux pour être souligné ici.

4-2 en regard des trois rôles définis par la circulaire du 8 février 2007

4-2-1 le travail sur la « qualité » des projets

La « qualité » doit se comprendre au sens large, telle que la circulaire du 8 février 2007 la définit dans ce qu'elle nomme, à notre sens de manière sémantiquement discutable, le rôle régalien des services: calibrage de l'ingénierie de projet, qualité de la structure urbaine, caractère durable des projets, cohérence avec les orientations nationales et les différentes politiques locales et tout particulièrement celles de l'habitat.

Des interventions sur le mode interpellateur

La contribution des DDE à la qualité des projets s'est principalement faite sous la forme d'interpellations des porteurs de projets. Ces interventions, pas forcément attendues des acteurs locaux, ne sont pas toujours reçues sans difficultés: l'influence des DDE suppose que les maîtres d'ouvrage acceptent la contradiction, que celle-ci soit étayée, que le moment soit bien choisi... d'autant qu'il est arrivé que ces interpellations « portent l'attention où cela fait mal ». Leur acceptation peut d'ailleurs être différente suivant les acteurs (élus, services techniques, bailleurs sociaux...) et selon le jeu local, qu'en général les DDE appréhendent correctement et il n'est pas rare que la pertinence de leurs apports soit reconnue a posteriori, alors qu'ils avaient donné lieu à quelques tensions sur le moment.

On note que si l'avis des DDE est parfois recherché, il l'est moins fréquemment au fur et à mesure de la montée en puissance des équipes municipales.

Le souci systématique de l'opérationnalité des équipes projets

Fortes de leur expérience en tant que porteur de nombreux projets, les DDE ont très vite compris qu'une condition essentielle à la réussite des opérations reposait, comme l'indique la circulaire de février 2007, sur la bonne organisation et le calibrage des équipes projets. Leurs interventions sur ce plan ont été systématiques, en général, mais pas toujours écoutées par les collectivités locales et avec des succès inégaux auprès des bailleurs sociaux. Elles ont su alerter quand il le fallait et souvent elles ont accompagné les porteurs de projet en fournissant des cahiers des charges pour permettre le recours à des prestataires extérieurs, en particulier pour les missions d'ordonnancement, de pilotage et de coordination (OPC). Nous verrons plus loin le rôle joué par les DDE en tant qu'assistants à la maîtrise d'ouvrage.

Les DDE ont parfois tenté, lorsque cela s'imposait, de faciliter les relations entre certains acteurs en fonction du contexte local: collaboration entre communes et EPCI, coopération avec les conseils généraux, relations inter-bailleurs... mais il est clair qu'en la matière la réussite n'est jamais garantie. Pendant les phases de réalisation des opérations, elles participent aux différentes instances de suivi et de coopération entre les porteurs de projet, voire les suscitent.

Une forte préoccupation pour les questions liées au relogement et plus généralement à la cohérence des politiques de l'habitat

Compte tenu de leurs attributions en matière de logement et d'habitat, de leur passé sur le champ de la politique de la ville, les DDE se sont fortement préoccupées de ces domaines et se sont efforcées de faire le lien avec les différentes politiques qu'elles portent.

Elles ont parfaitement compris que l'un des enjeux majeurs résidait dans la qualité du relogement des habitants touchés par les démolitions. Pour cela, elles ont tenté de suivre ces opérations, tant sur le plan quantitatif que de la localisation, et ont parfois exprimé de plus grandes exigences, notamment sur le niveau des loyers et des charges proposé. Très fréquemment elles ont utilisé leur influence sur les bailleurs sociaux pour faciliter la coopération inter-organismes en vue de coordonner le relogement.

Mais les DDE considèrent que les résultats ne sont pas toujours à la hauteur de leur volonté ni de leur implication. A quelques exceptions près, les auditeurs font état des difficultés des services à suivre les relogements: les outils manquent face à la complexité⁹, les informations sont souvent lacunaires, les bailleurs sont souvent débordés quand ils ne sont pas réticents... Au delà, l'appréciation qualitative des actions de relogement nécessiterait un important investissement en matière d'ingénierie sociale¹⁰. Il est clair que l'évaluation des opérations de rénovation urbaine ne saura se priver d'une connaissance précise et détaillée en matière de relogement et de reconstitution du parc.

Les interactions et la cohérence avec les différents aspects des politiques de l'habitat ont également fait l'objet de l'attention et de la vigilance des services. Ceux-ci constatent souvent une concurrence entre le PNRU et le Plan de Cohésion Sociale (PCS) quant aux mobilisations des acteurs, du foncier et des financements de l'État et des collectivités. Si la coordination n'est pas toujours facile à assurer, ils soulignent que la maîtrise de ces deux registres facilite le dialogue local.

Un positionnement peu aisé sur le plan de la conception architecturale et urbaine

Sur ce plan, l'intervention des DDE n'est pas facile: en dehors des architectes et paysagistes-conseils, elles ne disposent pas, pour la plupart, des compétences requises. Leurs interlocuteurs sont souvent des professionnels confirmés, quand ce ne sont pas des « stars », les collectivités ne les attendent pas, de très nombreux intervenants (parfois dans les instances de l'ANRU) émettent des avis, parfois divergents...

Dans ces conditions, on comprend que les situations rencontrées par les auditeurs soient éminemment variables. D'une manière générale, les architectes et paysagistes conseils sont sollicités, parfois trop ponctuellement selon leur appréciation, avec des résultats qui vont du « fructueux » au « décalé ».

En revanche, les auditeurs ont remarqué, pour le regretter, de faibles implications sur les aspects techniques et constructifs (durabilité, recours à la démarche de haute qualité environnementale...), ainsi que sur ceux de la gestion urbaine de proximité (GUP). Soulignons cependant que les services ne disposent pas forcément de tous les leviers voulus, car la responsabilité des projets incombe aux élus et maîtres d'ouvrage qui, légitimement, ne souhaitent pas l'abandonner.

9 L'ANRU fait remarquer cependant que dix sessions de formation auprès des équipes locales ont été montées du 24 septembre au 10 novembre 2007 (simultanément avec la conduite de l'audit).

10 Sur l'un des sites examinés dans le cadre de l'audit, une enquête réalisée à l'instigation de la DIV auprès des ménages relogés met en évidence l'extrême contrainte qui a pesé sur les dispositifs de relogement. Dans un contexte marqué par une tension du marché immobilier et malgré les moyens dont le bailleur s'est doté pour se mettre à l'écoute des locataires, près des 2/3 d'entre eux expriment le sentiment de n'avoir pas eu réellement le choix de leur nouveau logement. 80% d'entre eux ont été relogés dans le quartier.

Une transversalité avec les champs connexes (déplacements, foncier, planification, sécurité juridique...) perfectible

Un certain cloisonnement des équipes est un constat majoritairement fait par les auditeurs: d'un côté les unités qui ont en charge le PNRU, généralement situées au sein des services de l'habitat (assurant ainsi une bonne coordination avec ce domaine), de l'autre le reste de la DDE sans guère de liens formalisés entre les équipes. Bien évidemment cela mérite nuance selon les DDE et les compétences réelles dont elles disposent, des exceptions ayant été observées, notamment dans les DDE où un cadre A+, autre que le directeur ou son adjoint, a la responsabilité du programme.

De ce fait, on remarque globalement un fonctionnement peu propice à l'élargissement du regard porté sur les projets, ainsi qu'à la détection par anticipation de points de blocage, notamment juridiques (procédures d'urbanisme, servitudes non prises en compte...). C'est également tangible dans les domaines des déplacements et des transports (sauf parfois lorsqu'un projet de TCSP implique la DDE), de la planification (où les liens avec les PLU et autres documents, ne sont pas toujours étroits), de l'action foncière (les DDE peinent souvent à avoir une vision globale des marchés et des fonctionnements urbains), de l'estimation financière des opérations, de l'environnement et du développement durable (les DDE manquent d'expérience sur ce champ nouveau et difficile)...

D'une manière encore plus générale, les DDE ne priorisent pas assez leurs actions car elles ont du mal à identifier et hiérarchiser les enjeux au sein des projets, et à hiérarchiser les projets entre eux. Cette appréciation doit toutefois être mise en relation avec la très forte prégnance de l'instruction proprement dite des dossiers pour le compte de l'ANRU.

4-2-2 le rôle de délégué territorial adjoint

Un centralisme et des pesanteurs administratives difficilement supportés

Comme on l'a déjà indiqué, il n'était pas dans les objectifs de l'audit d'analyser le fonctionnement de l'ANRU, ni a fortiori de porter un jugement sur les procédures et les règles qu'elle impose.

Néanmoins devant la convergence des critiques, partout et unanimement exprimées par l'ensemble des acteurs locaux, des élus aux préfets en passant par les bailleurs sociaux, les services techniques des collectivités et les DDE, il est impossible de ne pas en faire un point fort de ce rapport.

Le florilège des termes employés ou cités par les auditeurs est révélateur:

« extrême complexité », « galère », « manque de souplesse », « chronophages », « carcan », « gâchis de moyens », « pointillisme », « usine à gaz », « injonction », « instabilité et rétroactivité », « contrôle tatillon », « engluée », « centralisme bureaucratique », « règles mouvantes », « lourdeur bureaucratique », « excessivement rigide », « peu lisible », « complexe et protéiforme », « opaque », « brouillard », « confusion des responsabilités », « géométrie variable », « excessivement rigide », « parcours du combattant », « nez dans le guidon », « soviet suprême »...

Pour rapporter fidèlement ce que les auditeurs ont entendu, il convient de signaler qu'il y a quelques voix pour mentionner que la rigueur et le formalisme initiaux ont favorisé l'élaboration en commun de projets de qualité et empêché le « bricolage ». Mais ces mêmes voix dénoncent également les dérives et les pesanteurs procédurales.

Énumérer tous les cas de « lourdeur » recensés par les auditeurs serait fastidieux. Quelques exemples souvent mis en avant: l'absence de marge de manoeuvre au plan local (nous y reviendrons) et les multiples avenants aux conventions qui en découlent, les tableaux financiers extrêmement complexes à renseigner et peu opérationnels, les demandes de versement de

subvention, nécessitant une accumulation de documents, qui subissent un triple contrôle a priori¹¹, avec des paiements intervenant largement plus de six mois après la production du dossier (on comprend que ce point soit particulièrement sensible pour les élus et les bailleurs sociaux¹²)...

Cette situation est d'autant plus mal supportée que le discours de départ de l'ANRU était offensif et discréditait les complexités et les lenteurs antérieures. On a le sentiment, à la lecture des rapports des auditeurs, que le système se maintient par le principe du guichet unique malgré tout souhaité et par les crédits à la clé. Mais, çà ou là, on commence à trouver la dépense d'énergie disproportionnée.

Des DDE qui s'épuisent à faciliter l'instruction des dossiers malgré le système déresponsabilisant

Les DDE ont pris de plein fouet le « centralisme bureaucratique », la lourdeur et l'instabilité des règles (cf. supra) et en outre, se trouvent parfois court-circuitées par les contacts directs entre les collectivités et l'ANRU, qui les déresponsabilisent. De ce fait, leur capacité d'anticipation des problèmes s'en trouve fortement diminuée et elles ont du mal à répondre à l'attente principale de leurs interlocuteurs locaux qui est de faciliter le traitement des dossiers. Ces interlocuteurs conservent majoritairement leur confiance aux DDE et les apprécient d'autant plus qu'ils ont l'impression qu'elles s'efforcent de les aider. Nombreux parmi les préfets et les élus considèrent qu'on doit aux DDE une bonne partie de la réussite de l'instruction des dossiers. A quelques endroits toutefois, les critiques portant sur les procédures de l'ANRU semblent déteindre sur les DDE, parfois soupçonnées d'en rajouter pour se couvrir.

La rigidité du dispositif prive le délégué territorial de la capacité d'adapter les projets lorsque nécessaire. L'absence d'un mandat de négociation locale oblige à des avenants dont l'approbation est centralisée (le délégué territorial est délégué sans délégation!):

- « Est-il logique de débattre à Paris du devenir du mail planté, de sa fonction de lieu ouvert ou de circulations futures de transport en commun en site propre sur ce mail? »
- Est-il normal de justifier un examen centralisé des avenants parce que localement on aurait approuvé sans réserves un changement de programmation d'équipement de proximité effectué par la collectivité maître d'ouvrage?

Un tel dispositif, guère cohérent avec les principes d'organisation décentralisée de la France, ne pourra résister en phase de réalisation des projets où des adaptations seront de plus en plus demandées car indispensables au bon déroulement de ces projets.

Autre exemple de ce centralisme excessif qui affaiblit le délégué local: lors du déroulement des RTP, non seulement la DDE peut se voir reprocher certains aspects du dossier qui relèvent du porteur de projet (qui, lui, ne participe pas à ces réunions) mais elle doit lui rapporter ces critiques sans avoir le droit de diffuser le compte-rendu de la réunion; ce système ne peut que créer confusion, incompréhension et sentiment d'opacité.

Cette organisation très centralisée de l'ANRU est peu corrigée par ses chargés de mission territoriaux qui jouent un rôle très inégal selon les secteurs géographiques. Si dans certains départements on salue leur action positive, constatée parfois à l'occasion du changement de titulaire, ailleurs il n'est pas sûr qu'ils facilitent toujours l'action des services, soit parce qu'ils ne peuvent pas apporter de réponse aux questions posées, soit parce qu'ils n'échappent pas toujours à des relations directes avec les porteurs de projets.

11 Un contrôle est effectué par la DDE, un autre par les services centraux de l'agence et le troisième par l'agent comptable. D'autres financeurs publics ont su mettre en place des dispositifs de contrôle a posteriori efficaces.

12 Dont certains sont en situation financière difficile, voire soumis aux procédures de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Il résulte de tous ces mécanismes un sur-investissement dans l'aspect « tuyauterie », qui est encore plus criant dans les départements surchargés par le nombre et l'importance des projets (en région parisienne par exemple). Tout ceci a pour conséquences la diminution de la capacité des services à s'investir sur le fond des dossiers et un "formatage" de ces derniers pour satisfaire aux règles de l'ANRU.

Au bout du compte, on constate deux paradoxes:

- Des services motivés par le travail généré par les dossiers ANRU (« sans les opérations de rénovation urbaine, le travail en DDE perdrait beaucoup de son intérêt »), souvent passionnés par les enjeux auxquels ils sont confrontés, mais qui se sentent affaiblis, voire discrédités, en tant que services de l'État.
- Des services à qui ont demandé d'être imaginatifs, pourvoyeurs d'idées, qui sont connus pour trouver des solutions aux difficultés rencontrées et qui sont totalement sous contrainte d'un système de décision qui leur échappe (« on risque de casser le souffle et la dynamique des opérations »)

Avec en toile de fond, une politique qui n'est guère contestée, d'importants crédits mobilisés, des premiers effets visibles sur le terrain, une agence « guichet unique » dont le rôle est reconnu et dont les agents sont eux aussi passionnés et compétents.... Il est donc vraiment urgent, de corriger un dispositif qui, en dépit de ces aspects positifs, gaspille tant d'énergie et génère autant de mécontentements.

Des évolutions envisagées trop timides pour répondre aux attentes

Nombre de ces critiques ont déjà été formulées à plusieurs reprises, en particulier dans le rapport d'expertise du CGPC produit en 2006 pour le compte du CES de l'ANRU.

L'agence avait conscience de ces travers et les a pris très au sérieux: elle a lancé des démarches de réflexion en constituant des groupes de travail de haut niveau associant les DT et les DTA. Ces démarches ont débouché sur des mesures concrètes de simplification (nouveaux règlements général et financier) et des réunions régulières d'échange au sein du réseau ANRU. L'agence explore également des pistes de déconcentration. Des améliorations ont été observées et reconnues par les services qui sont cependant déçus par le retard pris par la mise en oeuvre de l'application AGORA.

Pourtant les auditeurs ont constaté que les critiques sont encore très vives et les attentes encore plus fortes. Les projets étant maintenant pour la plupart en phase opérationnelle, ils nécessitent des adaptations « en continu » et il semble que les mesures prises, de surcroît en vigueur depuis peu de temps, se révèlent nettement insuffisantes pour permettre la réactivité indispensable. Par ailleurs les rapporteurs ne sont pas totalement convaincus par les formules de déconcentration à l'étude au moment de l'audit et qui leur ont été très sommairement présentées. En effet les pistes explorées viseraient à « labelliser » préalablement les services bénéficiaires (ce qui suppose donc une procédure « de plus »), à ne faire porter les marges de manoeuvre locales que sur des sommes modestes au regard des coûts des opérations et à exclure les projets considérés comme « à fort enjeux ». Les rapporteurs ont conscience qu'il convient d'être très prudent en portant cette appréciation car les dispositions envisagées n'étaient pas encore stabilisées au moment de l'audit (novembre 2007).

Il est néanmoins indispensable que l'ANRU poursuive ses efforts de simplification et de déconcentration, en définissant de réelles marges de manoeuvre et de responsabilité pour les délégués territoriaux.

4-2-3 l'aide aux maîtres d'ouvrage

On constate peu ou pas de prestations d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage donnant lieu à un contrat avec la collectivité locale. Il faudrait cependant pouvoir quantifier les missions de ce type non rémunérées et qui auraient dû l'être, qui sont loin d'être négligeables dans certains services (dans quelques cas, il semblerait que ces « missions » aient mobilisé un équivalent temps plein (ETP) ingénieur pendant un an). Mais ces cas sont isolés et ne s'adressent qu'à des collectivités de petite taille, dépassées par l'ampleur de l'opération et des problèmes à traiter, ce qui est tout à fait dans l'esprit de la circulaire de février 2007.

Les personnes rencontrées n'ont pas reproché aux DDE de ne pas assurer des prestations relevant du champ concurrentiel, bien au contraire.

En revanche (voir supra) les DDE se sont partout mobilisées pour apporter un appui au montage et au pilotage des dossiers, et pour alerter, dans des conditions souvent difficiles, sur les points sensibles.

A noter que dans certains cas, les DDE assument un rôle laissé vacant par les collectivités territoriales, en compensant le cloisonnement des services techniques ou en assurant la transversalité des opérations. Ces formes de substitution à la maîtrise d'ouvrage ont permis le bon déroulement et l'amélioration des projets. Elles n'en sont pas pour autant satisfaisantes dans le cadre d'une saine organisation de la gouvernance locale.

Il est arrivé aussi que les DDE poussent à présenter un dossier (ce qui peut conduire, en cas d'insuccès, à les mettre en difficulté) y compris pour des opérations à enjeu faible. Mais il faut reconnaître que « en dehors de l'ANRU, point de salut », les opérations non éligibles par l'ANRU ne trouvant plus de financement par ailleurs....

4-2-4 l'articulation entre les 3 rôles définis par la circulaire: confusion ou synergie?

La plupart des interlocuteurs locaux rencontrés ne se plaignent pas de voir jouer différents rôles aux DDE, tels que définis par la circulaire de février 2007. Ils ont d'ailleurs bien souvent du mal à faire, ou à vouloir faire, la distinction. Il faut y voir probablement le poids de l'histoire (la DDE porte souvent plusieurs "casquettes") mais aussi une certaine manière pour les acteurs de terrain d'avoir des assurances d'être aidés du mieux possible face à la complexité du montage des dossiers: ils apprécient que ce soit des services de l'État qui les défendent « face » à l'ANRU!

Mais il est aussi regretté que le rôle d'instructeur de dossiers pour le compte de l'ANRU finisse par prendre le pas, empêchant parfois les DDE d'exprimer des points de vue plus tranchés sur les politiques locales (en affirmant plus nettement les orientations nationales et en arbitrant entre différents acteurs, par exemple bailleurs et collectivités).

Cette forme de confusion des rôles, peu satisfaisante au plan des principes, ne produit toutefois que peu de dysfonctionnement, les orientations de l'ANRU étant naturellement cohérentes avec celles de l'État. Tout juste autorise-t-elle quelques facilités¹³ qui nuisent à l'identification de la responsabilité de certaines prises de positions.

On retrouve cette confusion au plan central où manifestement DIV, DGUHC et ANRU ont du mal à trouver ensemble leurs marques vis à vis de services déconcentrés de l'État mis à disposition d'un établissement public.

Il est des voix pour dénoncer l'ambiguïté du principe même de services de l'État mis à disposition d'une agence et pour considérer que cela affaiblit leurs prises de position. Comme le dit une

¹³ En subissant au plan local les lourdeurs administratives de l'ANRU, les DDE lui épargnent une bonne partie des critiques, ce qui en même temps n'incite pas l'agence à se réformer rapidement: au sens organisationnel, le système n'est pas vertueux.

personnalité rencontrée: "L'État est devenu le sous-traitant de l'ANRU, qui lui a soustrait puis sous-traité ses propres prérogatives".

Mais à l'inverse d'autres opinions expriment que la cohérence globale serait moins bien assurée si les DDE n'avaient pas en charge les opérations ANRU, car elles sont ainsi bien informées des réalités du terrain.

On repère ici les termes du débat sur la compatibilité (ou au contraire sur les synergies créées) entre les fonctions d'opérateur et de régulateur assumées par l'État. A l'évidence il ne pourra pas être tranché dans le seul cadre de cet audit.

4-3 organisation, moyens, compétences.

4-3-1 Les moyens en rapport à l'importance des projets dans chaque département

Les projets sont répartis de manière très inégale sur le territoire. Au 1er janvier 2008, sur 298 projets passés en comité d'engagement et signés par le conseil d'administration, trois régions, l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, en concentrent près de la moitié soit 145. Ainsi, parmi les 21 départements audités, la Seine-Saint-Denis et le Nord se détachent par l'ampleur de leur programme avec respectivement 3,45 Md€ et 2,9Md€, tandis que les autres départements gèrent des programmes qui correspondent à des montants de travaux allant de 963M€ pour le Rhône à 109M€¹⁴ pour la Martinique.

Concernant la mobilisation actuelle des effectifs au plan national, selon l'enquête DGUHC de 2007, environ 300 ETP relevant du programme DAOL sont affectés à la mise en oeuvre du PNRU. La mobilisation des effectifs AUIP est assez marginale en l'état actuel avec environ 26 ETP (et plus particulièrement à signaler dans des départements audités où le PNRU est d'importance restreinte).¹⁵

Parmi ces ETP, la part de A+ et A est relativement élevée: 6 DDE sur 21 ont plus de la moitié de leurs ETP affectés à la rénovation urbaine en catégories A et A+ (jusqu'à 67% en Martinique, 58% dans le Nord), la moyenne de l'échantillon audité se situant autour de 40%, correspondant à la moyenne nationale égale à 38%.

En règle générale, concernant les moyens mobilisés, les auditeurs ne font pas état d'insuffisance notoire des effectifs compte tenu des marges de manoeuvre existantes, sauf dans quelques départements présentant de très nombreux projets complexes dont la Seine-Saint-Denis¹⁶ qui n'a au moment de l'audit que 8,7 ETP affectés à la rénovation urbaine.

14 Les départements audités dont le programme se situe entre 109M€ et 200M€ sont au nombre de 7 (Martinique, Drôme, Côte-d'Or, Tarn-et-Garonne, Hautes-Pyrénées, Côtes-d'Armor, Indre-et-Loire)
Les départements audités intermédiaires ayant un programme entre 200 et 400M€ sont au nombre de 8 (Guyane, Pyrénées-Orientales, Yonne, Marne, Charente, Sarthe, Loiret, Oise)
Entre 400M€ et 1Md€ se trouvent les Bouches-du-Rhône avec 444M€ (qui accuse un retard marqué dans l'avancement des projets en regard des enjeux), la Guadeloupe avec 693M€, la Gironde avec 713M€ et le Rhône avec 963M€.

15 entre 0,15 et 0,55 ETP en Loiret, Côtes d'Armor, Sarthe, Charente, Tarn et Garonne, Côte d'or, Pyrénées-Orientales, excepté Bouches-du Rhône 1,05; pour la Guadeloupe et la Guyane les ETP sont intégralement AUIP, respectivement 1,55 et 1,32.

16 Les départements les plus chargés par ETP sont la SSD (3,45Md€ pour 8,1 ETP soit 426M€ par ETP) avec le plus gros programme national et la Guadeloupe (447M€) avec un programme relativement important mais surtout une équipe extrêmement réduite 1,55ETP (mais qui devrait prochainement être renforcée.)

Ce constat est à pondérer par l'entrée en phase opérationnelle des projets engagés et par l'arrivée des projets en préparation, laissant augurer un pic d'activité à venir. Pour mémoire, selon l'enquête DGUHC de 2007, les DDE ont demandé une « mobilisation supplémentaire souhaitable » sur la base des projets engagés de 165,91 ETP à laquelle s'ajouterait la « mobilisation sur la base des projets à venir » de 227,92 ETP.

Cette demande qui conduit à doubler et même au delà, les effectifs actuels peut paraître en contradiction avec les observations des auditeurs. Nous y voyons deux explications. La première est dans la forme même de l'enquête, appelant une estimation sans cadrage ni justification particulière, la seconde dans l'ambition des DDE de faire plus et mieux sur des champs d'action actuellement peu couverts, faute de moyens peut-être mais surtout faute de méthodes et d'outils (l'évaluation, le relogement...). Elle appelle en tout cas une réponse adaptée des administrations centrales.

Les auditeurs notent en effet qu'à de rares exceptions près, (dans les DDE très urbaines où la politique de la ville a de longue date été prise en charge et notamment dans le Nord¹⁷), les équipes dédiées, sont de très petite taille¹⁸ et extrêmement fragiles.

La moyenne nationale d'environ 3 ETP correspond à des réalités relativement hétérogènes. Ainsi, 8 DDE sur 21 auditées (38%) comptent moins de 2 ETP, les deux tiers, moins de 4 ETP, une seule se situe au delà de 9 ETP avec 25 ETP.

De plus, ces très petites équipes sont fréquemment encore redivisées entre le siège et les unités territoriales, parfois sans réelle mutualisation des savoir faire en particulier en matière d'instruction des dossiers.

4-3-2 L'organisation

Bien que les auditeurs n'aient pas relevé d'organisation-type optimale, les points suivants semblent se dégager.

Les services reconnaissent qu'une condition nécessaire à la bonne marche de l'équipe PNRU est l'investissement d'un cadre A+ assurant la coordination interne de la DDE et le relationnel avec les porteurs du projet.

De même, l'implication du directeur ou du directeur adjoint, qu'il soit ou non DTA, est également indispensable au portage de cette politique et à la vision stratégique du dossier; c'est la condition indispensable pour rendre le message audible par les partenaires, Etat et collectivités, pour mobiliser l'ensemble des services de la DDE sur des domaines transversaux et pour sensibiliser le préfet dans sa démarche de coordination interministérielle.

Pourtant, on constate assez fréquemment, comme nous l'avons pointé, un certain isolement de l'équipe du PNRU dans la DDE, le plus souvent intégrée au service « habitat ». Les autres compétences existant dans le service ne sont pas toujours mobilisées, limitant ainsi le travail transversal.

Il faut cependant souligner des situations très contrastées. En effet, suite aux récentes réorganisations, les unités territoriales intégrées marient assez naturellement les compétences

17 Dont l'équipe rénovation urbaine compte 25 ETP mais dans la moyenne de montant de travaux par ETP au dessus de 100M€ par ETP.

18 Les ETP, la taille des équipes

<= 1ETP	2DDE
de 1 à 2 ETP	7DDE
de 2 à 4 ETP	5DDE
de 4 à 8,7ETP	6DDE
25ETP	1DDE

relatives à la rénovation urbaine avec celles dont elles ont la charge : qualité urbaine, servitudes d'urbanisme, transport..., dans une approche plus opérationnelle et plus transversale, le chef de l'unité territoriale A+ suivant généralement le dossier.

Lorsque les agents en charge de la RU dépendent du siège de la DDE, soit l'équipe RU est une cellule spécialisée du service habitat, soit les mêmes agents assurent les aides à la pierre et la RU. Si la bonne articulation avec les compétences logement et le PCS est un atout précieux, le risque d'isolement et de non consultation sur les questions d'urbanisme, de transports, voire même d'habitat existe.

Dans les DOM où le positionnement de l'Etat (répartition des rôles relatif entre DDE et collectivités) est plus affirmé et les services de l'Etat plus intégrés¹⁹, cette organisation semble produire une meilleure cohérence interministérielle des actions de l'Etat.

4-3-3 Les compétences

A part quelques agents très impliqués dans la politique de la ville et stables sur leur poste, les agents, dans la plupart des cas, ont un profil de généraliste. En outre, la compétence collective du service se trouve fragilisée par la forte rotation, l'importance relative des premiers postes, la faible taille des équipes et les taux de vacances élevés.

De plus, la confrontation entre la fragilité des compétences, souvent liées à une seule personne et le nombre ainsi que la complexité des compétences nécessaires pour aider à définir et mettre en oeuvre cette politique comme pour instruire les dossiers, est saisissante. En effet, comme l'indique une équipe d'auditeurs: « Au-delà de son aspect majeur en termes de logement, c'est bien d'une politique d'aménagement urbain qu'il s'agit, à la croisée des politiques d'urbanisme, de transport, ainsi que d'économie urbaine et de politique sociale. ».

En se fondant sur les travaux du CETE Méditerranée, on peut identifier (liste non exhaustive) les compétences suivantes:

- l'animation en amont, la sensibilisation des acteurs politiques pour faire converger les actions,
- la base de compétence pour instruire les dossiers ANRU (ingénierie financière, connaissance des règles administratives, capacité technique à vérifier les coûts prévisionnels issus des appels d'offre, des chiffrages en régie...), la capacité à s'assurer de la complétude des dossiers de demande de subvention, et à réunir les pièces,
- la capacité à juger de l'adéquation du projet à la politique du logement
- concernant certains quartiers dégradés de centre ancien entrant dans le PNRU, la connaissance des outils de traitement de l'insalubrité et des copropriétés dégradées
- la prise en compte des besoins en transports à une échelle plus large que le quartier,
- l'inscription du projet dans la planification et l'urbanisme réglementaire,
- la capacité à promouvoir, à l'échelle du quartier et de la construction, le caractère durable des projets et la réduction des risques
- la prise en compte du volet social, relogement, peuplement
- le conseil amont sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, la prise en compte dans le projet des problèmes à résoudre,
- le conseil en urbanisme opérationnel,
- la qualité urbaine y compris l'encadrement des missions des architectes et paysagistes-conseils,
- la capacité à juger de la GUP,
- la mobilisation et l'alerte sur l'action locale interministérielle (insertion économique, éducation

¹⁹ La DDE est à la fois la DRE et la délégation régionale interministérielle à la Ville, en charge des CUCS, de plus les crédits démolition - reconstruction ne proviennent pas de l'ANRU mais de la ligne budgétaire unique « logement ».

nationale, sports, culture, santé...)

– ...

Le montage des dossiers et l'instruction figurent toujours parmi les compétences de la DDE, de même que la compétence « habitat ». En revanche, un déficit récurrent est constaté sur la compréhension de l'économie et du fonctionnement urbain (foncier, marché du logement...). Également, il y a peu, ou il n'y a plus, de compétences en matière d'urbanisme opérationnel dans les services, alors que l'on constate l'absence fréquente d'aménageur dans les opérations.

Or, le recours à des compétences extérieures, à part celles des architectes et paysagistes-conseils, est quasi inexistant. En particulier, le recours aux prestations d'experts missionnés par l'ANRU est très marginal²⁰; on peut y déceler sans doute, une crainte de voir le projet remis en cause et retardé.

Concernant les architectes et paysagiste-conseils, si dans certains cas leur participation et l'intégration de leurs avis au processus de décision s'avèrent délicates, ils apportent dans d'autres cas une plus-value très utile au projet. On a constaté en outre que l'importance du recours aux 12 vacations supplémentaires des architectes et paysagistes-conseils, rendu possible par la circulaire du 2 mai 2007 sur l'intervention des architectes et paysagiste-conseils dans les projets de renouvellement urbain, est sans corrélation avec l'ampleur ni le nombre des projets sur les départements.

L'apport de compétences externes par le RST sera traité dans le chapitre suivant.

4-3-4 Les formations

Une offre de formation proposées par la DGUHC et la DIV s'est constituée progressivement, notamment les modules « Qualité urbaine » sur trois jours au CIFP de Nantes puis de Rouen, « PLU et PLH » proposé par la DGUHC, et « Développement économique » proposé par la DIV. Les formations dispensées par l'ANRU portent principalement sur les procédures, celles qui sont spécifiques au logiciel de suivi financier AGORA²¹ ayant pris du retard²².

Ces formations ont souvent deux travers: trop orientées sur la recherche ou trop sur les aspects réglementaires. Peut-être est-ce la raison pour laquelle elles font l'objet de peu de demandes.

Notons qu'existe également l'offre de l'école nationale de la RU organisée par l'Union Sociale de l'Habitat destinée aux bailleurs et qu'elle est accessible gratuitement aux agents de l'Etat, de même que l'école spéciale de la Gestion Urbaine de Proximité.

Dans le cadre des actions nécessaires de pilotage et de management des services par les administrations centrales, DIV et DGUHC, il conviendrait d'orienter ces formations davantage sur le fond, à la condition que ce soit dans une approche pragmatique, et sur la "prise de poste", les seules formations à la prise de poste qui abordent la rénovation urbaine s'adressant pour l'instant aux chefs de service et chefs de cellules « Habitat ».

20 À ce jour selon l'ANRU, une dizaine de missions par an (expertise économique, qualité urbaine) ont été réalisées. L'ANRU indique qu'un pôle d'appui opérationnel (conduite et organisation de projets...) est à la disposition des acteurs locaux et que des centres de ressources (gestion urbaine de proximité, insertion) sont mis en place en 2008.

21 Qui n'est pas opérationnel au moment des enquêtes.

22 L'offre de formation ayant augmenté fin 2007, il faudra regarder ultérieurement si elle rencontre son public.

4-4 Les DRE et le RST

Bien que précisé par la circulaire du 8 février 2007, le rôle des DRE est encore en construction, sans appui véritable ni de la DGUHC, ni de l'ANRU. Sauf quand il s'est agi de bâtir des conventions financières avec les Régions, l'ANRU ignore les DRE, y compris pour procéder au suivi et à l'évaluation de la politique de renouvellement urbain comme le demande la circulaire.

Elles ont donc rarement adapté leur organisation en conséquence, à de rares exceptions près: une DRE a créé une cellule spécifique, certes modeste, mais qui lui permet d'avoir une vision synthétique du PNRU dans sa région et de commencer à animer un réseau de compétence; elle a donc trouvé dans la circulaire la légitimité qu'elle recherchait. Mais la plupart sont encore peu présentes dans le dispositif, faute sans doute d'incitation forte à le faire et au regret parfois du préfet de région.

Dans un contexte de ressources rares et souvent fragiles, il serait judicieux de faciliter leur rôle d'animation et de soutien de l'action départementale. Il est tout aussi important que les DRE, qui ont développé des méthodes et des outils d'observation et d'analyse des territoires, et qui disposent du recul que n'ont pas toujours les DDE, contribuent à l'évaluation du programme et en particulier de ses impacts sur les villes et de son articulation avec les autres politiques publiques dont elles ont la charge. Pour ce faire, un cadre national est indispensable car on imagine mal que l'évaluation du PNRU se fasse à partir de référentiels élaborés isolément par chaque DRE obligée d'inventer sa propre méthodologie. Au moment de l'audit, aucune démarche en ce sens n'avait été amorcée. En liaison avec la DIV, il est donc nécessaire que la DGUHC et l'ANRU s'accordent sur ce point et définissent des règles du jeu, conformément à la convention qui les lie.

Une autre absence constatée est celle des services du RST. Malgré un potentiel réel en matière d'urbanisme et d'habitat et des offres de service répétées auprès des DAC concernées et de l'ANRU, ni le CERTU ni les CETE n'ont été mobilisés²³.

Le fil semble s'être légèrement renoué en 2007: l'ANRU a passé une commande à chaque CETE et au CERTU pour la mise en place d'actions de formation pour la mise en place d'un logiciel de suivi des relogements. Action très modeste, mais qui a valeur de test²⁴. Quelques DRE ont sollicité les CETE, en particulier pour les appuyer dans les actions d'animation régionale. De même, quelques DDE commencent à faire appel à des experts de leur CETE pour les appuyer lors de l'analyse des dossiers.

Tout ceci est cependant nettement insuffisant et compte-tenu des enjeux considérables de ce programme, face auxquels des efforts de doctrine, de méthode et de capitalisation sont indispensables et urgents, il paraît absolument nécessaire que la place du RST soit mieux définie.

5 RECOMMANDATIONS

Une remarque importante au préalable: comme on l'a déjà souligné, l'audit a porté sur « l'action des services déconcentrés dans la mise en oeuvre du PNRU », non sur celui-ci ni sur les partenaires

23 A noter néanmoins les études à l'initiative du CERTU sur le rôle des DDE dans la rénovation urbaine et les perspectives d'interventions du RST, commandées au CETE méditerranée, au CETE de Lyon et au CETE de l'Ouest.

24 L'ANRU indique que la question du suivi des relogements est essentielle pour elle-même et pour ses partenaires. Les dix sessions de formation organisées avec le RST avaient pour objectif de présenter l'outil de suivi du relogement, mais aussi de façon plus large les postures et implications possibles des services de l'Etat dans le jeu des acteurs locaux.

principaux des services déconcentrés. Il n'a donc pas été possible, dans le cadre restreint de cet audit, d'investiguer par exemple les procédures de l'ANRU pour contrôler les affirmations des services et faire des recommandations précises permettant de remédier aux critiques touchant à l'interface DDE-agence. L'élaboration de recommandations répondant à ces critiques aurait nécessité un audit complet du dispositif de rénovation urbaine, y compris dans les aspects relatifs au fonctionnement de l'administration centrale. On s'est borné ici à des pistes de réflexion qui appelleront des compléments d'investigation et surtout un dialogue entre l'administration centrale, les services déconcentrés et l'ANRU pour parvenir à des réponses conjointes à partir des diagnostics posés dans les pages qui précèdent. Si le ressenti des services et des acteurs locaux renvoie sur certains points une image négative de l'agence, c'est une donnée incontournable qui mérite d'être traitée sérieusement par l'agence et ses administrations de tutelle.

Deuxième remarque préliminaire: malgré les ambiguïtés découlant de la position du DDE, à la fois représentant d'un service de l'Etat et délégué adjoint de l'ANRU, que nous avons signalées, nous ne concluons pas à la nécessité d'opter pour l'un ou pour l'autre en séparant drastiquement les fonctions.

Tout d'abord, en règle générale, l'audit n'a pas fait apparaître de conflits graves, d'ordre déontologique ou fonctionnel, entre les deux « casquettes », celle de DDE et celle de DTA ; lorsque l'ambiguïté parfois mentionnée par les personnes auditées est source de dysfonctionnements, ceux-ci n'en peuvent pas moins être corrigés. En outre, il ressort que la fonction de DTA donne aux services déconcentrés une prise sur le réel, une capacité à agir qui finalement vient renforcer l'efficacité de leur action en tant que service de l'Etat.²⁵

Troisième remarque: plusieurs de nos recommandations recoupent celles déjà formulées en 2006 par le rapport déjà mentionné du CGPC sur les conditions de mise en oeuvre du PNRU. Nous rappellerons ci-après ces recommandations en note, lorsque elles rejoignent celles provenant de notre propre analyse.

5-1 La déconcentration et l'allègement des procédures.

La centralisation du système à laquelle aboutit le dispositif ANRU est, nous l'avons souligné, unanimement dénoncée: difficulté à réviser les projets, fléchage excessif des crédits, hypercentralisation des décisions. L'ANRU doit déconcentrer, plus qu'elle ne l'a prévu, la capacité de décision vers le DT en veillant au surplus à ne pas mettre en place une procédure lourde pour traiter de sujets subalternes. Au premier chef, la capacité doit être donnée à l'échelon départemental de réviser les projets en cours de route, avec le pouvoir d'approuver localement les avenants aux conventions.²⁶

Une autre piste possible consiste à inclure dans les conventions elles-mêmes des dispositions permettant de laisser plus de marge de manoeuvre au DT, de manière à rendre le recours aux avenants plus rare.

La contrepartie de cette déconcentration sera, bien évidemment, un renforcement des procédures de suivi et de contrôle par l'ANRU

Cette déconcentration doit s'accompagner d'une plus grande stabilité des règles,, sans rétroactivité lorsqu'elles sont modifiées.

La lourdeur des procédures est également très largement soulignée, avec l'extrême complexité des

²⁵ Quant à la troisième « casquette » citée par la circulaire, à savoir l'appui aux maîtres d'ouvrage, elle est, soit intégrée dans le processus d'instruction des dossiers, soit, dans le cas de l'AMO rémunérée, limitée à quelques cas, lesquels ne doivent pas interférer avec le rôle « régalién » de la DDE.

²⁶ A rapprocher de la recommandation n° 22 du rapport sur les conditions de mise en oeuvre du PNRU, CGPC, 2006: « revoir les missions du délégué territorial de l'ANRU dans le sens d'une plus grande déconcentration ».

dossiers et tableaux à fournir à l'ANRU. Il faut s'interroger sur la triple instruction des demandes de versement de subventions, l'une au niveau local (DDE) et deux au niveau national (ANRU), qui génère d'importants retards dans les paiements et une surcharge les services. Pour les aider dans l'instruction, les services souhaiteraient un accès privilégié à ceux de l'ANRU, une sorte de « hot line²⁷ » pour accélérer l'obtention des réponses nécessaires au fonctionnement du dispositif.

5-2 Le pilotage par l'administration centrale.

De l'avis unanime, il est lacunaire. La production d'une circulaire n'exonère pas l'administration de la responsabilité d'un management fort, d'un « service après-vente » au long cours. La DGUHC est évidemment desservie par le déséquilibre du système conçu en faveur d'une agence dont ses propres services constituent le relais local et par le fait que le programme LOLF éponyme relève de la responsabilité de la DIV. Il n'en demeure pas moins qu'il faut traiter avec la même attention le PNRU proprement dit, limité dans la durée et dans son mode de financement, et l'insertion des effets de ce programme dans la durée et au sein des politiques urbaines. Ce second aspect est complètement du ressort de la DGUHC.

Nous proposons donc que le ministère assume ses responsabilités, vis-à-vis de l'ANRU comme de ses services:

- par la mise en oeuvre complète de la convention-cadre avec l'ANRU: conventions annuelles d'application (art 1), mise en place d'objectifs et d'indicateurs de résultats, à corréliser avec le travail des DRE sur le sujet (art 4), d'indicateurs de production (art 7), plan de formation des services pris en charge par l'ANRU (art 10)²⁸, en veillant à ce que les dysfonctionnements générés par le double rôle des DDE soient corrigés.
- par la négociation d'une vraie déconcentration des pouvoirs de l'ANRU en faveur du DT dans le sens indiqué supra,
- par une impulsion donnée aux services en faveur d'une approche globale liant les politiques de la ville, de l'aménagement et du logement,
- par l'exigence de la mise en place effective du rôle des DRE dans le PNRU, tel que défini par la circulaire du 8 février 2007, et par l'élaboration d'un cadre référentiel national, en liaison avec la DIV et l'ANRU, indispensable à l'évaluation du PNRU,
- par la mobilisation du RST pour qu'il se mette au service des DRE et DDE selon les pistes suggérées au § 5.3 suivant,
- par un plan en faveur du personnel tel qu'évoqué au § 5.4.

5-3 Le recours aux autres services territoriaux du ministère

Il est urgent qu'il entre enfin dans les faits.

- au niveau de la DRE:

La circulaire du 8 février 2007 doit être appliquée: ce n'est pas fait dans la grande majorité des cas. Les DRE ont commencé à s'impliquer dans le PNRU par le biais de la négociation de conventions-cadre avec les Régions, mais restent très souvent en dehors du programme: elles n'y sont pas impliquées par l'ANRU et s'interrogent parfois encore sur leur valeur ajoutée. Il faut maintenant construire les méthodes et les outils qui leur permettront d'assurer le suivi et l'évaluation et de mettre en place l'animation du réseau. L'organisation d'un réseau d'expertise inter-DDE est vivement souhaité. Il peut prendre différentes formes: club d'échanges au niveau régional, mise en oeuvre de formations communes, intranet réservé...

27 L'ANRU fait observer que c'est chose faite depuis septembre 2007.

28 On rappelle qu'il s'agit aux termes de la convention de tout type de formation, au delà des seules procédures liées à l'ANRU et l'on ne saurait trop insister sur l'ambition à donner à ce plan.

- pour cela, la DRE doit s'appuyer sur le RST, lequel a d'ailleurs fait des offres de service. Le RST peut et doit fournir les outils pour le suivi et l'évaluation (aide au recensement des données, à l'élaboration de tableaux de bord et d'indicateurs d'activité et de performance), lesquels sont à intégrer dans le dispositif commun d'évaluation Etat/ANRU pour construire un chaînage cohérent. Le RST peut aussi apporter ponctuellement aux DDE les expertises dont elles ont besoin. Il serait paradoxal que les services de l'Etat restent timides dans l'utilisation de « leur » RST, au moment où l'ANRU et la DIV commencent, à juste titre, à passer commande au CERTU et aux CETE.

5-4 Le renforcement des équipes.

Si la motivation et l'implication des équipes ont été unanimement saluées, l'accent a été mis très souvent sur leur fragilité: ratio élevé de primo-arrivants, effectifs restreints qu'un seul départ peut totalement déséquilibrer. De plus, dans certaines DDE à forte dominante urbaine, les effectifs sont insuffisants pour faire face au nombre de dossiers. Les renforts pourraient provenir du programme AUIP, avec transfert dans le programme DAOL, à l'expresse condition qu'ils bénéficient de la formation nécessaire. Le ministère (DGUIHC et DGPA) doit prendre l'initiative d'un plan qui identifie les services à renforcer, et ceux où il faut veiller tout particulièrement au maintien de la compétence collective, au besoin grâce à la stabilité du personnel. Un repérage et une gestion spécifiques du vivier « rénovation urbaine et management de projet » sont à concevoir par la direction en charge du personnel, sous l'impulsion de la DGUIHC.²⁹

En ce qui concerne les compétences, l'expertise financière, la connaissance des mécanismes du marché immobilier sont à l'évidence à renforcer.³⁰ Ajoutons que la création du MEDAD accentue encore la transversalité des compétences des services: intégrer l'objectif de développement durable dans les projets éligibles au PNRU suppose de maîtriser aussi les questions de HQE, de densification, de gestion de l'énergie, de traitement de l'eau et de des espaces naturels... Les plans de formation aux différents niveaux doivent aussi, et surtout, traiter des méthodes d'évaluation et des compétences à acquérir dans ce domaine, pour préparer les nouvelles étapes de la politique de rénovation urbaine et se donner les moyens de l'infléchir, notamment à l'occasion des revues de projet.

Les services doivent aussi s'appuyer plus largement sur les compétences extérieures:

- par l'appel systématique aux compétences du RST (cf § précédent)
- par l'utilisation du droit de tirage sur des experts financés par l'ANRU.
- par un recours plus large aux architectes et paysagistes-conseils lorsque cela s'avère nécessaire,
- par une aide recherchée auprès du réseau de compétences local (agence d'urbanisme, ...)

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que les services vont devoir faire face à l'application du droit au logement opposable, qui mobilisera à peu près les mêmes agents que le PNRU.

Il est très souhaitable que la revue générale des politiques publiques prenne en compte la dimension de cette nouvelle mission des services, et ses conséquences pour la bonne marche du PNRU.

5-5 Le décloisonnement

Le constat a montré un certain isolement des cellules en charge du PNRU au sein des DDE. Il s'agit au contraire d'aller vers une vision plus intégrée des questions d'aménagement et d'articuler les équipes chargées de la RU avec celles responsables de l'urbanisme. L'action du PNRU, sauf à reproduire indéfiniment les mêmes échecs, doit s'inscrire dans une perspective plus large que la

29 A rapprocher de la recommandation n° 26 du rapport précité « ériger les DDE et le réseau technique de l'Équipement en véritable centre de ressources de la conduite des projets de RU ».

30 A rapprocher de la recommandation n° 4 du rapport précité: « réintroduire l'économie foncière et immobilière ».

zone strictement concernée par un projet donné, et qui pourrait être celle du bassin de vie³¹. Le découloignement des équipes, ainsi conçu, contribuera à ce que les projets ANRU reposent sur un socle plus large que la simple gestion patrimoniale; ce doit être une priorité du management supérieur de la DDE.

Au delà de la DDE elle-même, il faut renforcer (et dans certains cas créer) l'action interministérielle, en particulier la cohérence entre les dispositifs de rénovation urbaine et ceux relatifs à la cohésion sociale. L'audit fait apparaître la persistance d'un clivage lourd de conséquences pour le traitement des quartiers. Les administrations autres que la DDE semblent absentes du dispositif RU. A l'inverse, la DDE n'est pas toujours impliquée dans la procédure des CUCS.³² En rappelant que la DDE peut toujours être mandatée par le préfet pour assurer l'interface avec l'action sociale, on insistera -une nouvelle fois- sur la nécessité pour le préfet de veiller à ce que cette coordination ait bien lieu³³.

6 CONCLUSION

Au risque de nous répéter, le premier constat fait par les auditeurs est, malgré un contexte difficile de profonds bouleversements institutionnels, celui d'une forte mobilisation des DDE auditées pour contribuer à la réalisation du PNRU. Globalement, elles s'efforcent de faire du mieux qu'elles peuvent avec les moyens dont elles disposent, elles sont en tous cas les seuls services de l'État capables localement d'expertise et les mieux placés pour aider les préfets dans l'animation de l'interministériel.

En second lieu, force est de constater que les DDE ont peu été accompagnées dans leurs relations avec l'ANRU, laquelle a dû se constituer et devenir opérationnelle en un temps très court pour répondre à ses objectifs de guichet unique et de catalyseur des financements. Ce défi a été réussi mais dans une urgence en grande partie responsable de ce défaut de jeunesse qu'est la centralisation et que subit l'ensemble des acteurs, DDE comprises.

Il faut donc corriger le système et en quelque sorte le faire passer à l'âge adulte, au moment où les phases d'élaboration des projets s'achèvent:

- considérer que les acteurs de terrain doivent être responsables et donc déconcentrer largement le système tout en veillant à son caractère interministériel.
- parallèlement, mettre en place un dispositif d'évaluation aux plans national et local, afin de pouvoir infléchir en retour la politique, ce qui suppose de disposer de réelles capacités d'expertise organisées par l'échelon régional et s'appuyant sur le RST.

31 A rapprocher de la recommandation n°5 du rapport sur les conditions de mise en oeuvre du PNRU, CGPC, 2006: « insérer de façon plus systématique l'action de l'ANRU dans une échelle plus large ».

32 A rapprocher de la recommandation n° 9 du rapport précité: « coordonner la démarche ANRU avec celle des contrats urbains de cohésion sociale ».

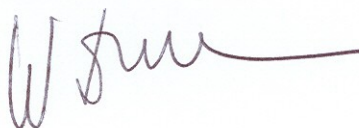
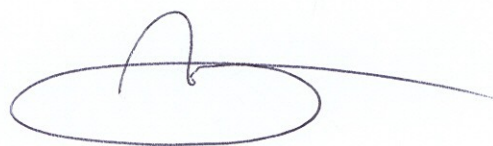
33 A rapprocher de la recommandation n° 24 du rapport précité: « développer une organisation de l'Etat local par projet autour du préfet ».

C'est le défi qui doit maintenant être relevé et qui permettra aux services de se mobiliser sur leur rôle « Etat » et de retrouver toute la légitimité de services de l'État.

Didier CAUVILLE

Wanda DIEBOLT

Michèle JOIGNY

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Didier CAUVILLE', with a stylized, flowing script.A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Wanda DIEBOLT', with a simple, elegant script.A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Michèle JOIGNY', featuring a large, circular loop and a long horizontal stroke.

Annexe 1 Liste des auditeurs

Alain	APOSTOLO	MIGT 6
Claude	BONNET	MIGT 2
Didier	CAUVILLE	MIGT 8
Henri	COLIN	MIGT 7
Hugues	CORBEAU	MIGT 2
Bertrand	CREUCHET	MIGT 9
Laurence	DAUDE	CGPC/S5
Bernard	DAUVERGNE	MIGT 6
Wanda	DIEBOLT	CGPC S5
Pierre	DUBOIS	MIGT 12
Michel	DUMONT	MIGT 1
Bernard	DURU	MIGT 10
Michèle	GALLOT	MIGT 10
François	GEINDRE	CGPC/S5
Bernard	GOURGUECHON	MIGT 6
Michèle	JOIGNY	MIGT 3/4
Henri	LAIR	MIGT 8
Yves	LASSAIGNE	MIGT 11
Michel	LE BLOAS	MIGT 5
François	LENOËL	MIGT 9
Alain	MARSAC	MIGT 2
Jean-Luc	MASNIERES	MIGT 10
Isabelle	MASSIN	CGPC/S2
Alain	MICHEL	MIGT 3/4
Patrick	PUECH	MIGT 5
José	ROMAN	MIGT 7
Evelyne	SAUVAGE	CGPC/S5
Bernadette	VANDEWALLE	MIGT 1
Alain	WAUTERS	MIGT 10

Laurence DAUDE a assuré en outre le secrétariat technique du groupe de pilotage de l'audit.

Annexes 2 et 3 Cahier des charges et lettre de mission

CAHIER DES CHARGES

1 – Contexte et objectifs de l'audit

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), avec la création de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en place de moyens financiers très importants vise à une transformation profonde du cadre urbain des quartiers en difficulté.

Notre ministère et ses services déconcentrés ont été fortement mobilisés par les ministres et les administrations centrales pour la mise en oeuvre de ce programme.

A la demande du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, une expertise portant sur l'appréciation des capacités des maîtrises d'ouvrage urbaines et des ingénieries locales et le rôle d'appui des directions départementales de l'équipement pour la mise en oeuvre des opérations a été réalisée en 2006 par le conseil général des ponts et chaussées. Le rapport d'expertise, remis à la fin de l'été 2006, met en évidence certaines difficultés dans la mise en oeuvre du programme, y apporte des éléments de diagnostic et formule des propositions pour dépasser ces difficultés.

Une implication accrue et bien ciblée des services les plus concernés par ce programme, au sein du ministère, ne peut que faire partie, entre beaucoup d'autres, des leviers à mobiliser. Mais pour les actionner avec efficacité, il faut connaître avec précision l'actuelle implication des services, les forces et les faiblesses de leur action et leur aptitude à évoluer dans ce champ.

Le dispositif d'inspection des services, défini dans la note d'orientation du vice-président du CGPC du 22 novembre 2006 repose sur 5 modalités principales d'intervention, dont des « audits thématiques ». Ceux-ci portent sur la mise en oeuvre par les services de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés particulières d'application. A ce titre, trois thèmes d'audits thématiques ont été retenus pour 2007, dont l'un portant sur « les actions de rénovation urbaine conduites par les DDE pour le compte de l'ANRU ».

Dans le contexte décrit ci-dessus, l'audit thématique a pour objectif d'exposer et d'analyser l'action des services au regard:

de l'état des lieux de la mise en oeuvre du programme dans chacun des services audités, des modalités de l'intégration du service dans les dispositifs de pilotages locaux, en fonction des différents rôles sur lesquels il est attendu,

des ressources et des compétences mobilisées pour l'exécution des missions et tâches qui lui sont dévolues.

Il paraît utile de préciser que le champ de l'audit ne porte pas sur l'évaluation du contenu des projets ni sur la mise en oeuvre des recommandations émises par les deux rapports produits par le CGPC (rapport de 2003 « enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain »; rapport de 2006 précité). Ces rapports, ainsi que les travaux et enquêtes réalisés depuis dans le champ de l'audit, notamment dans le cadre de la mission de management interne de l'ANRU, pourront cependant constituer des repères pour l'audit et les constats qui seront faits être croisés avec leurs recommandations.

2 – Textes de référence et rôle attendu des services

Le rôle attendu des services de l'équipement (essentiellement DDE et DRE) a été mentionné dans plusieurs textes, de manière peu homogène dans la forme mais énonçant cependant des orientations assez convergentes.

Ces textes sont surtout de sources ministérielles; cependant les propres règlements de l'ANRU s'adressent aussi assez souvent aux services par l'intermédiaire des délégués territoriaux de l'agence.

lettre circulaire du 18 mars 2004 du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine aux préfets ayant pour objet le PNRU et la mise en place de l'ANRU.

« directive » interministérielle « équipement » et « ville » du 26 mars 2004 : elle traite intégralement de l'implication des services déconcentrés dans la politique de la ville.

convention entre l'ANRU et le ministre de l'équipement mars 2005 : elle fixe les conditions dans lesquelles les services du ministère de l'équipement apportent leur concours à l'ANRU (en application du décret du 9 février 2004).

note aux chefs de services habitat aux DRE et aux DDE du 28 juin 2005 de la DGUHC : elle précise son rôle d'appui auprès des DDE concernées par des projets de rénovation urbaine, notamment pour une amélioration de la qualité.

circulaire du 1er mars 2006 relative à la mise en oeuvre de la politique du logement et à la programmation des logements aidés pour 2006 : contient une annexe entièrement dédiée à l'ANRU.

Enfin, une nouvelle circulaire interministérielle actualisant celle du 26 mars 2004 a été publiée le 8 février 2007. Le texte avait été communiqué aux chefs de service de l'Équipement réunis en séminaire les 19 et 20 octobre 2006. Elle précise les attentes vis à vis des DRE, dont le rôle se renforce de manière significative, et assigne un triple rôle aux DDE :

- le premier vise à mieux faire prendre en compte dans les projets locaux les orientations nationales dans les domaines de l'habitat et de l'aménagement : cohérence entre les politiques locales de l'habitat et les projets de rénovation urbaine ; caractère durable des projets ; qualité de la structure urbaine ; caractère opérationnel des projets.
- le second tient à la fonction de délégué adjoint de l'ANRU : les DDE assurent le suivi et la mise en oeuvre du projet (appréciation de l'opérationnalité, revues de projets...). A ce titre elle mentionne l'utilisation des compétences du réseau scientifique et technique.
- le troisième est un rôle d'appui à la mise en oeuvre opérationnelle des projets. La finalité est d'aider la maîtrise d'ouvrage à s'organiser et à se structurer, à prendre en charge la conduite de projet et à arrêter une programmation claire. Pour ce faire, il est demandé aux DDE de mobiliser les moyens de l'ingénierie d'appui territorial pour apporter conseil et assistance aux collectivités.

On peut se rendre compte que les textes concernant le rôle des services déconcentrés sont relativement nombreux, malgré la courte période de leur relevé.

On retiendra comme *summa divisio* pour l'audit des services déconcentrés l'énoncé des rôles inscrits dans la circulaire du 8 février 2007, toutefois sans oublier d'ajouter le rôle de service instructeur pour le compte de l'ANRU qui n'est pas explicitement cité.

3 – Les grandes lignes de questionnement

Le questionnement portera sur le contexte, l'organisation du dispositif de pilotage au niveau régional et départemental y compris interministériel, l'organisation interne des services, les différents rôles joués par les DDE dans la mise en oeuvre du PNRU et l'articulation entre ces rôles, les acteurs locaux et leurs attentes, les relations au sein du réseau de l'équipement ainsi que sur l'articulation entre la mise en oeuvre du programme et la politique locale de l'habitat.

Un questionnaire sera adressé aux services audités, en particulier les DDE, afin de préciser dans un cadre commun la situation de chacun. Trois objectifs à ce préalable:

identifier les interlocuteurs pertinents en fonction du rôle effectif du service
avertir les auditeurs des spécificités locales pour y adapter le cadre de l'audit
permettre en amont de créer les conditions d'une synthèse

Les entretiens internes et externes porteront sur la répartition des rôles:

- articulation des services de l'État entre eux et avec les autres partenaires, notamment la collectivité maître d'ouvrage,
- organisation du dispositif de pilotage du programme dans le département et identification des rôles dévolus à la DDE,
- liens avec l'ANRU, en tant que délégué territorial adjoint et/ou instructeur,
- organisation interne du service et gestion des interfaces entre l'équipe de rénovation urbaine et l'ensemble du service, ainsi que sur les évolutions intervenues ou prévues dans la période de réorganisation des services,
- appui et assistance développés auprès des maîtres d'ouvrage,
- mobilisation éventuelle au sein du réseau « équipement » pouvant pallier, le cas échéant les difficultés internes.

Le questionnement abordera également les conditions dans lesquelles les services peuvent assurer, d'une part, la cohérence entre les projets de rénovation urbaine (quel que soit le type de quartier et de parc concernés, public ou privé) et la politique globale d'offre de logements et, d'autre part, leurs missions plus traditionnelles de contrôle de l'adéquation entre l'offre nouvelle et la demande par la programmation, le montage et l'instruction des dossiers. Il s'agit en particulier d'apprécier les moyens d'action dont ils disposent et qu'ils mettent en oeuvre pour s'assurer que les logements produits dans le cadre de la rénovation urbaine répondent aux besoins en termes de typologie et de localisation, d'équilibre des opérations, de modération des loyers et des charges. Un point particulier sera fait sur les modalités selon lesquelles est réalisé le relogement des habitants touchés par les démolitions.

Le questionnement aura enfin pour objectif de voir comment les services s'organisent pour s'assurer de la cohérence des projets avec les politiques de l'Etat sur les territoires concernés.

4 – Le périmètre de l'audit

Le premier cercle des services à auditer est bien entendu celui des DDE, qui sont en première ligne pour la mise en oeuvre opérationnelle du programme à tous les stades d'avancement des projets.

Il a paru indispensable d'y associer les DRE dont le rôle, défini dans la directive du 26 mars 2004 comme un rôle de mise en cohérence des politiques d'habitat et de mobilisation des compétences entre les divers services, s'est notablement accru depuis lors, du fait de leurs responsabilités nouvelles de responsables de budgets opérationnels de programmes. Il leur revient en effet un rôle nouveau d'allocation de ressources et de moyens et un rôle renforcé dans l'organisation des compétences collectives et la recherche de mutualisation des ressources rares. La circulaire du 8 février 2007 prescrit en outre aux DRE de se mobiliser fortement pour, d'une part, procéder au suivi et à l'évaluation de la politique de renouvellement urbain (en incluant le suivi des conventions tripartites entre les conseils régionaux, l'ANRU et l'Etat) et pour, d'autre part, animer et mettre en cohérence l'action des services départementaux.

A également été intégré dans le périmètre de l'audit le réseau scientifique et technique et en particulier les CETE. Il paraît en effet essentiel de mesurer leur capacité d'appui aux services et les ressources qu'ils mobilisent, ou pourraient mobiliser aux différentes étapes d'élaboration et de réalisation des projets. Un questionnaire spécifique pourrait à ce titre être intégré dans les inspections de services programmées en 2007 pour les CETE.

Pour ce qui concerne les DDE qui seront auditées en 2007, les MIGT ont proposé de conduire l'audit dans un certain nombre de départements dont la liste figure en annexe. Ceci permettra de couvrir 23 départements connaissant des problématiques urbaines largement diversifiées. Les DRE correspondantes et les CETE de référence pour chacune des DDE retenues seront donc également audités.

Les directions centrales du ministère (DGUIHC, SG, DGPA), ou les autres directions centrales assimilées (DIV, ANRU), ne sont pas incluses dans le périmètre de l'audit. Toutefois, dans le cadre de la concertation à organiser pour la préparation de l'audit, leurs attentes vis-à-vis de l'action des services déconcentrés, ainsi que la façon dont elles la pilotent, seront recueillies.

5 – Organisation et calendrier de l'audit

L'audit concerne l'organisation des services, du ressort du collège « management et modernisation des services » et porte sur une thématique intéressant plus particulièrement les collèges « logement » et « aménagement, urbanisme, habitat et déplacements » rattachés aux 2ème et 5ème sections.

Le cahier des charges de l'audit a été réalisé, à la demande des coordonnateurs du collège AUHD, par un groupe projet piloté par Michèle Joigny (IGE MIGT 3 et 4) et constitué de membres des collèges « logement » et « AUHD ». Le groupe projet a également associé les auditeurs désignés par les MIGT. Le cahier des charges a été soumis à l'avis des collèges concernés et des coordonnateurs des MIGT avant d'être proposé à la validation du Vice-Président du CGPC.

L'audit se déroulera en 3 phases :

Rencontres avec les Directions d'administration centrales

Cette phase sera conduite dans le courant des mois d'avril et mai par un groupe restreint constitué des coordonnateurs du collège AUHD et de la pilote du groupe projet.

Elle concernera les directions d'administration centrale du ministère (DGUHC, SG, DGPA) et les directions assimilées (DIV, direction de l'ANRU).

L'objectif des entretiens sera de faire préciser leurs attentes vis à vis des services déconcentrés et les modes de pilotage des services qui ont été mis en place.

La réalisation des audits par les MIGT

Les audits auront un volet interne et un volet externe comportant des entretiens avec les services de l'État impliqués dans la mise en oeuvre du programme, et en tout premier lieu le préfet, les collectivités maîtres d'ouvrage et les opérateurs, en particulier les opérateurs du logement social. Les entretiens seront assurés par les auditeurs désignés par les coordonnateurs des MIGT qui pourront également faire appel, en tant que de besoin à des membres des collèges « logement » et « AUHD ».

Les questionnaires adressés aux DDE et DRE et les guides de questionnement établis par le groupe projet seront exploités par les correspondants désignés par les MIGT, dont la liste figure en annexe.

Cette phase s'engagera à partir du **début-mai** par l' envoi des premiers questionnaires, les entretiens internes et externes se déroulant, selon la programmation établie par chaque MIGT, entre le **début-juin** et la **mi-octobre** pour que les rapports puissent être rendus, après échange avec les services audités, chacun pour ce qui le concerne, pour la **mi-décembre**.

L'élaboration du rapport de synthèse

Le rapport de synthèse sera élaboré par le groupe projet constitué pour la rédaction du cahier des charges, associant les auditeurs désignés par les MIGT.

Les travaux du groupe projet se dérouleront en conformité avec le référentiel commun du CGPC. Il sera en particulier prévu une relecture du projet de rapport par des membres du CGPC n'ayant pas participé à l'audit.

Le projet de rapport final sera soumis à l'avis des collèges « logement » et « AUHD ».

Le rapport final sera validé par le Vice-Président du CGPC.

L'élaboration du rapport se fera en deux étapes avec pour objectifs :

- la production pour la **mi-janvier 2008** d'une note synthétique de rapport d'audit,
- la production pour la **mi-mars 2008** du rapport d'audit proprement dit.

Le processus de validation , à chacune de ces étapes, sera celui qui est décrit ci-dessus.



26 AVR. 2007

DECISION

relative à la mission n° 005196-01 d' "audit thématique sur l'action des services de l'Équipement dans la mise en oeuvre du plan national de rénovation urbaine "

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



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le vice-président

SG/S1

Le Vice-Président du Conseil général des Ponts et Chaussées,

Vu le décret du 28 juin 2005 portant délégation de signature ;

Vu la note d'orientation relative à l'inspection générale des services pour l'année 2007 approuvée par décision du 22 novembre 2006 ;

Vu le document relatif au référentiel commun pour les productions du CGPC approuvé par décision du 4 décembre 2006 ;

Sur proposition des présidents de la 2ème et de la 5ème sections ;

DECIDE

Article 1er : M. Didier CAUVILLE, Mmes Wanda DIEBOLT et Michèle JOIGNY sont désignés pour conduire l'audit relatif à l'action des services de l'Équipement dans la mise en oeuvre du plan national de rénovation urbaine ;

Article 2 : Le collège "Aménagement, urbanisme, habitat, déplacements" est associé à l'établissement du cahier des charges et à la synthèse de l'audit ; il bénéficie du concours du collège "Logement".

Article 3 : Les termes de référence de l'audit thématique sont approuvés selon le texte annexé.

Fait à La Défense, le 26 AVR. 2007

Le Vice-Président
du Conseil Général des Ponts et Chaussées

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 21 70
courriel :
Cgpc
@equipement.gouv.fr

Copie à : M. le Vice-Président du CGPC
Mme la Présidente et MM les Présidents de sections
Mmes et MM les secrétaires de sections
M. Vincent BUTRUILLE
M. Claude de MARTEL, 1ère section

Annexe 4 Liste des départements

59 Nord

60 Oise

93 Seine-Saint-Denis

37 Indre-et-Loire

45 Loiret

22 Côtes-d'Armor

72 Sarthe

33 Gironde

16 Charente

65 Hautes-Pyrénées

82 Tarn-et-Garonne

51 Marne

21 Côte-d'or

89 Yonne

26 Drôme

69 Rhône

13 Bouches-du-Rhône

66 Pyrénées-Orientales

971 Guadeloupe

972 Martinique

973 Guyane

21 départements

Annexe 5 Citations des rapports rendues anonymes

Chaque équipe d'auditeurs a rédigé des compte-rendus de tous les entretiens réalisés (parfois en les regroupant par organisme ou service rencontré). Des notes de synthèse, une par département audité, ont ensuite été établies. C'est à partir de ces documents de travail que les rédacteurs ont construit le présent rapport d'audit.

La règle choisie, et annoncée à chaque personne rencontrée, était que ces compte-rendus et notes intermédiaires ne seraient pas publiés afin que les paroles et leur transcription écrite soient le plus libres possible.

Pour étayer le rapport d'audit, permettre aux lecteurs de se forger une opinion plus précise tout en respectant la confidentialité, cette annexe présente des extraits des notes de synthèse, rendus anonymes et regroupés suivant les principaux chapitres du rapport.

* *

*

2. Quelques constats sur la mise en oeuvre du programme

antériorité

« La restructuration du quartier central étant auparavant prévue dans le cadre d'un GPV, le projet a été repris dans la convention ANRU portée par la ville de *** et signée dès le 13 décembre 2004. »

« Un projet comme celui de *** a été l'un des tout premiers à bénéficier d'une convention avec l'ANRU en octobre 2004. Il est en voie de complet achèvement, dans le respect des délais contractuels et affiche une belle qualité de rénovation. »

« La convention relative à ces 5 quartiers a été signée le 10 novembre 2004 pour un programme sur 3 ans 2004-2006. Il s'agit donc d'une des premières conventions signées avec l'ANRU, ce qui s'explique par l'antériorité du projet, déjà inscrit dans un GPV. »

« Les projets de l'agglomération de *** partent en quasi totalité d'une base conceptuelle ancienne. Certains étaient déjà lancés en procédure ORU et la démarche ANRU a alors été vécue comme un accélérateur du processus. »

« Une première convention de 2005 a pu être signée, portant essentiellement sur les deux quartiers les plus en difficulté de l'agglomération, qui étaient engagés de longue date dans la politique de la Ville (dès les opération Habitat et vie sociale début des années 80, une ORU en cours)... mais intégrant aussi les autres quartiers en ZUS . »

« Ces efforts multiples de remise à niveau du patrimoine bâti, des équipements et des espaces publics, de renforcement de la gestion et des services, de dynamisation des acteurs et des partenariats ont porté leurs fruits en termes de résultats sur le terrain, en termes de savoir-faire

collectif, de gouvernance d'agglomération, et peut être surtout en termes de crédibilité vis à vis de la population fortement intégrée dans le processus de travail. »

avenants

« Sur les 13 projets, 9, dont ceux des 5 quartiers prioritaires ont des conventions signées (avec des avenants en cours de négociation pour 5 d'entre elles) 4 sont en cours d'élaboration. »

« Les trois opérations sont successivement passées en comité d'engagement cette année en juillet(avenant pour deux d'entre elles). Ces dernières avaient fait l'objet de précédentes conventions en 2005. »

« Au printemps 2007 une deuxième convention plus complète ("convention consolidée") a étendu les travaux prévus notamment à *** et a adjoint le quartier de *** (classé article 6 en politique de la Ville).

« Toutes les reconstructions ... ont été localisées en dehors du quartier, les dernières étant implantées aux alentours de celui-ci.

Ces résultats viennent sanctionner un fort engagement de la Ville et de son opérateur immobilier. L'un et l'autre critiquent vivement l'incertitude sur le débouché d'un avenant « appelé » (demandé par le comité d'engagement du 14 juin 2004 pour conventionner la suite de l'opération sur l'autre partie du quartier), »

avancement

« Un autre projet, conventionné à la même date (octobre 2004...), celui de *** connaît un retard considérable et ne laisse pas supposer aujourd'hui qu'on atteindra le niveau optimum de rénovation. La précipitation dans laquelle certaines conventions ont été signées explique bon nombre des difficultés qui seront mentionnées ci-après. »

« ...pour ce projet la convention a été signée le 8 juin 2006. Concrètement sur le terrain aucun élément de mise en oeuvre n'est encore visible. Les premiers travaux envisagés porteront sur les réhabilitations de logements. Les démolitions devraient suivre à la fin de l'hiver prochain. Ces difficultés seraient imputables à la difficulté pour la ville d'intervenir rapidement sur les voiries. »

« Les opérations de démolition respectent globalement les planning (98 logements démolis en janvier 2007, 93 en cours), des objectifs quantitatifs ambitieux qui seront tenus (821 logements programmés à démolir sur *** dont 500 d'ores et déjà vidés avec population relogée dans le parc existant sur le volant ordinaire de vacances). »

« La procédure du ZAC prend du retard qui s'explique par la longueur des procédures pour le choix de l'aménageur. »

« Les opérations de reconstruction ont pris du retard. Aucun logement n'a été construit à ce jour pour le relogement. Deux opérations ont démarré. »

« Les opérations de réhabilitation-résidentialisation ont démarré, pour certaines avec un léger retard: pour les réhabilitations (60% des travaux réalisés), un gros travail de requalification de la

zone (85% des logements requalifiés). Un enjeu financier non négligeable pour l'organisme : « on n'est plus du tout dans les hypothèses prises au départ ». « A partir d'une projection à 7500 € / logement, on arrive en réalité à une moyenne de 20.000€ par logement. »

« La détermination de la reconstitution de l'offre de logement a pris du retard. »

« L'avancement du projet est d'ores et déjà bien visible sur le site : voirie réalisée pour la moitié, équipements lourds livrés (gymnase), réhabilitations et résidentialisations bien engagées. En revanche seuls 40 logements nouveaux (sur près de 600 prévus) ont été réalisés. »

« L'avancement physique de cette étape du projet est satisfaisant en ce qui concerne les démolitions (réalisées à 100%), les réhabilitations et résidentialisations (80 et 53%), les aménagements (réalisés à hauteur de 60%). En revanche les reconstructions sont en retard et l'avancement global est variable suivant les communes. »

« Ce projet important (155 M€) démarre lentement, prend même un certain retard, en raison des réactions provoquées par la démolition des cinq tours de *** dans un contexte politique qui se tend avec l'approche des élections municipales.

« Les premières démolitions ont démarré ..., ainsi que les travaux concernant le domaine public... On note toutefois un retard sur les reconstructions, en particulier sur le quartier ***. Les éléments donnés par la DRE en valeur juin 2007 n'indiquent en effet globalement que 48 logements en cours sur site (sur plus de 400 prévus). »

« Sur les 3 conventions signés, au moins 40% des démolitions sont réalisées et plus de 20% des reconstructions. Près de 80% des relogements des 5 projets validés par l'ANRU sont effectués. »

« Etat d'avancement. Demol 161 logements sur 913. Construction 194 sur 804. Réhab 1236 sur 2117. Résidentialisation 691 sur 3380. »

« A ***, la transformation du quartier de *** est maintenant une réalité, et la qualité des aménagements urbains réalisés est un atout pour la réussite du projet.

Les relogements sont bien engagés (plus de la moitié des familles a été traitée), mais ils ont été effectués pour 50 % sur le quartier (les gens veulent y rester) ; le suivi mis en place par le bailleur, (HPR) auprès de ces familles permet de proposer avec un début de succès un relogement hors site. »

Conventions avec les régions

« Convention avec la Région: une première convention signée en 2005. Un avenant signé en 2006 un autre prévu en 2007 sur le thème du dvt durable. »

« La convention régionale est en projet (voir chapitre 2-5) ».

« Le non aboutissement actuel de la convention ANRU/Conseil régional de *** pourtant bien cadrée a priori (à la date de l'automne 2007), risque d'être un frein important dans la mise en oeuvre des projets dans les mois à venir. »

« Le projet a été transmis à l'ANRU le 12 octobre 2005. Il a dû ensuite être revu à la baisse pour entrer dans le cadre d'un « coeur de projet », présenté en RTP en fin d'année 2006. La signature de

la convention entre l'ANRU et la région *** a permis de revenir à un projet global proche du projet initial, et la convention a été signée le 9 novembre 2007. »

« Peu de freins à l'avancement des projets ont été identifiés à part la mise au point décalée de la convention régionale. »

« La Région et les conseils généraux, à part le ***, refusent de signer les conventions de rénovation urbaine pour éviter de s'engager sur le long terme. »

« Dans la convention-cadre de partenariat en faveur de la rénovation urbaine pour la période 2004-2013 signée récemment entre le Président du Conseil régional, le Préfet de *** et le Directeur général de l'ANRU, le Conseil régional s'engage à apporter une aide financière comprise entre 5 et 8 % pour les projets dont le coût excède 100 M€, et entre 5 et 15 % en deçà. »

3. Les attentes exprimées vis à vis des services

3.1 au niveau central

La DGUHC

« Le pilotage par les DAC apparaît comme peu consistant, hormis de manière indirecte lors du dialogue de gestion avec le responsable de BOP-DRE sur les programmes AUIP et DAOL. »

« Enfin, ni la DRE, ni la DDE auditée n'ont évoqué un quelconque rôle de la DGUHC dans le processus de rénovation urbaine. Le CETE indique que celle-ci n'a pris aucune initiative en direction du RST. »

« ...tout en regrettant que dans les décisions de l'ANRU, on ne puisse pas voir la marque de la DGUHC car elle semble absente des débats. Elle pourrait notamment contrebalancer les interventions de la Foncière, dont les avis semblent prééminents sans qu'ils soient réellement discutés. Il est par ailleurs signalé l'impossibilité d'obtenir de la part des DAC des orientations claires avec une perspective pluriannuelle, notamment en ce qui concerne la mobilisation d'ETP en ingénierie d'appui territorial. »

« La DGUHC paraît s'être mise hors du jeu. »

« L'absence de la DGUHC, à qui il reviendrait d'animer le travail des DDE dans leur rôle de service de l'Etat a été à ce titre soulignée et regrettée. »

« La relation ANRU – DDE est gérée de manière très directe, sans intermédiaire, la DGUHC participant uniquement aux comités nationaux. »

« La DGUHC pourrait utilement renforcer son animation des services tant au plan stratégique qu'au plan opérationnel :

- pour une meilleure articulation locale des politiques nationales de l'habitat avec les orientations de l'ANRU et celles de l'ACSE (développement de la valeur ajoutée territoriale, délégations ANRU) ;

- par une mobilisation du réseau technique sur l'évaluation des projets (nécessaire réflexion en amont, définition d'indicateurs pertinents) ;
- par un accompagnement des services en matière de formation des personnels. »

« Tant les collectivités locales que les services de l'État s'organisent dans une relation directe vers l'ANRU. Les relais possibles nationaux (DGUIHC) ou régionaux (DRE, SGAR) ne sont guère utilisés. »

« Cloisonnement DGUIHC / ANRU. La DGUIHC inexistante. »

« Les relations internes au PNRU sont inexistantes avec la DGUIHC et confuses avec l'ANRU même si l'arrivée d'une nouvelle chargée de mission territoriale de l'ANRU a contribué à améliorer les relations depuis un an. »

« Il est regretté que n'existent pas de réunions ou d'actions de formation abordant le fond des projets: Les actions de formation portent presque exclusivement sur les outils et les procédures (sur l'outil de pilotage et de gestion ANRU, sur les modalités de suivi des relogements) »

« Des absences sont remarquées : la DGUIHC tant vis-à-vis des services que des grands décideurs politiques, et le RST en panne complète de commande tant de la DGUIHC que de l'ANRU, ou de la DIV... »

« Reprise en main par la DGUIHC du pilotage de ses services et resituer leur action dans la politique globale de l'habitat. Le RST peut devenir un appui fort auprès des services. »

« La DGUIHC : erratique, peu structurée pour traiter la rénovation urbaine, ne disposant pas d'un discours audible et d'une ligne réellement visible,...cette direction assure une présence au Comité d'engagement jugée surtout formelle. Elle semble par ailleurs dans l'incapacité de passer, par exemple au RST, des commandes d'une réelle ambition. »

« La DGUIHC doit reprendre la main pour piloter l'ensemble de ses services sur le thème élargi de la rénovation et du renouvellement urbain, notamment sur les compétences à recentrer, à acquérir :

- en urbanisme opérationnel et en conduite de projet,
 - en analyse stratégique et financière des organismes HLM,
 - en économie, en lecture économique d'un territoire,
 - en analyse de la qualité urbaine.
- organiser et structurer l'offre professionnelle du réseau équipement
 - en suivi statistique de la politique de la ville et en observatoire,
 - en évaluation.
 - et mobiliser et polariser le RST sur :
 - l'appui méthodologique, l'échange d'expériences et l'évaluation,
 - la constitution d'un pôle ressources et la comparaison européenne (CERTU),
- les outils statistiques, d'évaluation et d'observatoire. »

« Dans l'ensemble, la DDE a peu de contacts formalisés avec le réseau équipement pour la mise en oeuvre du PNRU, que ce soit avec le CETE territorialement concerné ou même avec les services de la DGUIHC en dehors du chargé de mission territorial pour l'outre mer. »

« Pour ce qui concerne les relations avec les commanditaires au niveau national (ANRU, DGUIHC),

la DDE est surtout en liaison avec les chargés de mission territoriaux pour l'appui méthodologique administratif et comptable. Ces relations n'appellent pas de remarque particulière de la part de la DDE. »

« Les relations avec les administrations centrales concernent la DGUHC, dont les services ont été mobilisés pour une expertise sur les possibilités de financement des surcoûts de construction liés aux fondations spéciales. »

L'ANRU

« La contractualisation par l'ANRU de ce qui est attendu de la DDE sur deux ou trois ans est présentée comme une piste intéressante à explorer, »

« Les services de la DDE souhaitent un appui plus marqué de l'ANRU, en particulier en terme de formation. Contrairement à l'ACSÉ qui sait lancer des actions d'animation, de formation, gérer le contact permanent du réseau, l'ANRU a du mal à former son réseau territorial »

« La convention de janvier 2005 entre la DGUHC et l'ANRU n'a pas connu d'application locale pour ce qui touche aux indicateurs de production et de qualité ainsi qu'aux formations générales dont les agents expriment le besoin. »

« En revanche il ne semble pas que l'ANRU ait perçu tout l'intérêt de mettre l'échelon régional dans le circuit: cela reste donc à faire. »

« Les relations directes entre les élus et l'ANRU et la faible communication de l'ANRU brouillent le positionnement du service. »

3.2 au niveau local

« En même temps, d'aucun réclament un État plus fort, qui sache dire « non », et qui soit en capacité d'apporter des arbitrages au nom du respect des équilibres d'aménagement du territoire. »

« ...et les attentes de la ville sont d'autant plus fortes que la DDE lui permet de rééquilibrer en sa faveur des relations parfois difficiles avec le bailleur en position de monopole sur le quartier. La DDE permet en effet de temporiser l'insuffisance actuelle de pilotage de l'opération et apporte sa technicité en matière d'ingénierie de projet. »

« Les bailleurs reconnaissent tous l'intérêt d'avoir comme interlocuteur la DDE, seul service disposant actuellement d'une compétence technique dans le financement du logement et la gestion des procédures. Ils considèrent toutefois que son positionnement n'est pas équitable en ce qui les concerne, surtout lorsque la DDE est impliquée dans l'assistance à la collectivité. »

« Les différents maîtres d'ouvrage ont des propos très nets et convergents quant-à leurs attentes vis à vis de la DDE. Et d'abord sur ce qu'ils n'attendent pas : qu'elle intervienne comme conseil sur les choix urbains, comme « prescripteur ». La communauté d'agglomération considère qu'elle dispose, avec l'agence d'urbanisme qui a été l'artisan du projet urbain, de la compétence dont elle a besoin. Ce qui est en revanche attendu, c'est que les services de l'État et particulièrement la DDE jouent un

rôle de « facilitateur », qu'elle aide à monter les dossiers, à les présenter, qu'elle sache « défendre le projet » auprès des instances nationales. »

« ...on attend une DDE qui ait une réelle autonomie et qui fasse aboutir le projet »

« A noter que l'attente des collectivités et des opérateurs ne porte que peu sur cette filière "État" mais bien plus sur le dispositif ANRU lui même. »

« ...la DDE aurait tout à gagner à devenir le « meneur de jeu » départemental en matière d'urbanisme (y compris quant aux réflexions à mener et à la recherche). »

« En ce qui concerne les attentes, elles portent :
pour la DRE, sur la nécessité de pratiquer l'évaluation des opérations ;
pour la DDE, sur l'intérêt qu'il y aurait à ce qu'elle soit encore plus « meneuse de jeu » de l'interministériel ; qu'elle développe l'analyse environnementale des projets ; qu'elle porte auprès des bailleurs la politique énergétique du bâtiment ; enfin (cf. § 6.4), qu'elle soit le véritable échelon déconcentré de l'ANRU. »

« Cette commune rappelle spontanément aussi le caractère à ses yeux irremplaçable de la fonction de conseil exercée par la DDE notamment en matière de procédure. »

« L'intervention de la DDE est jugée indispensable dans son rôle « Etat » face à des organisations municipales qui sont considérées mal adaptées et peu efficaces même dans une ville de la taille de ***. Le besoin de la DDE est exprimé pour l'analyse critique des projets. Elle est fortement attendue sur l'expertise en amont de la faisabilité réglementaire des opérations. »

« Très nettement, les collectivités attendent avant tout que la DDE soit un facilitateur et un avocat auprès de l'ANRU pour faire aboutir les projets et obtenir les financements.

Si les élus ont, comme beaucoup, du mal à faire la distinction entre le rôle "Etat" et celui de DTA des DDE, ils sont très demandeurs de cohérence transversale entre les différentes activités de la DDE en particulier pour anticiper les éventuels blocages réglementaires.

Une autre attente porte sur un appui, attendu par la ville de *** notamment, pour faire respecter les prescriptions imposées aux maîtres d'ouvrage extérieurs que sont les organismes HLM, et pour suivre les engagements contractuels à l'égard de l'ANRU (relogement et restes à charge notamment).

Enfin, confusément les collectivités (entre autres!) attendent de la DDE qu'elle se sente garant du bon déroulement général. »

« La DDE n'est pas attendue en tant que professionnel de l'urbanisme sur les projets mais en tant que représentant de l'État.

Elle doit être capable d'interpeller, de porter les politiques publiques, d'aider à l'émergence de solution, d'être garant du projet dans le temps et moteur de qualité et d'innovations sociales et techniques; elle doit porter la réglementation en sachant anticiper et expliquer. »

« Est attendue en premier lieu une vraie présence professionnelle et décisionnelle. A cet égard, les interlocuteurs sont clairs quant au positionnement de la DDE (cf. la circulaire des trois « casquettes ») : pour eux, c'est bien l'Etat qui siège aux différents comités de pilotage, c'est lui qui

défend le dossier en RTP ou en comité d'engagement devant l'ANRU. Pour conforter ce rôle, trois conditions majeures sont à réunir :

- s'organiser dans la durée : compétences à développer, effectifs à dégager, transversalité à organiser au sein du service et complémentarité DDE/DRE à renforcer,
- changer le mode de fonctionnement de l'ANRU et déconcentrer : des décisions rapides doivent intervenir pour crédibiliser le processus de réflexions que l'Agence a engagé,
- reprise en main par la DGUHC du pilotage de ses services et resituer leur action dans la politique globale de l'habitat. Le RST peut devenir un appui fort auprès des services. »

« *Les maîtres d'ouvrages* attendent des services d'être des facilitateurs du projet et non des décideurs d'opportunité ou des censeurs »

« *Les maîtres d'ouvrages* attendent de la DDE qu'elle convainque les acteurs et facilite le processus des projets ANRU ainsi que l'aspect administratif des dossiers.

La DDE n'est pas sollicitée sur le fond, la ville s'est organisée dans ce domaine (mission à des concepteurs architectes et urbanistes). »

4. Les réponses apportées par les services

4-1 Gouvernance locale

rôle et responsabilité des maîtres d'ouvrage

« La précipitation dans laquelle certaines conventions ont été signées explique bon nombre des difficultés qui seront mentionnées ci-après. »

« Lorsque la collectivité locale pilote l'opération avec une stratégie de projet affichée, la question ne se pose pas dans les mêmes termes mais, quand ce pilotage est défaillant, la DDE n'a pas le pouvoir de l'imposer et son discours, s'il n'est pas relayé localement, n'est pas entendu. »

« La maîtrise d'ouvrage *** a connu quelques difficultés pour se situer au niveau de l'agglomération. Ce problème est désormais résolu puisque le maire de *** est devenu président de la communauté d'agglomération. Ce sont aujourd'hui les divergences d'opinion, qui s'expriment notamment sur la question de la démolition de 5 tours et qui sont attisées par la proximité d'échéances électorales, qui pourraient freiner l'avancement du projet. »

« ...bien souvent les projets ont été construits à partir des idées des élus locaux avec de bonnes approches (on découpe le projet en sous quartiers pour s'assurer de la faisabilité en concertation avec la population) mais parfois des choix superficiels (dans un quartier de 4 tours, on en vend une, on garde les autres). »

« Mais la clé de la dynamique de succès est que la visibilité de l'action des maîtres d'ouvrage, notamment communaux, est apparue à tous les acteurs locaux comme une condition de la synergie. »

« Une tension des rapports entre les acteurs majeurs apparentés d'une part à la *** d'autre part au

Conseil Général s'accompagne d'une suspicion mutuelle qui a pu affecter l'avancement des projets. ...Mais cet Etat local exceptionnellement investi, mobilisé et organisé, parvient à demi à obtenir l'application du PRU, et n'est pas en mesure d'obtenir, par les voies actuelles la mise en œuvre de sa politique de cohésion sociale. (PCS). »

« C'est aussi une politique difficile qui se traduit à *** par des blocages sur le fond face aux objectifs de l'Etat, ou à des attermolements à ***, et ce dans un cadre institutionnel marqué par l'absence (cas de ***) ou la faiblesse des intercommunalités. »

« La communauté urbaine de ***, réellement supracommunale, est un maître d'ouvrage fort organisé.

Sa présence institutionnelle et technique se traduit par un ancrage sur le terrain à travers les agences ou les missions et par la mise en place d'outils généralement de qualité comme le Scot, le PLU intercommunal, le PLH, le PDU, les observatoires divers, la politique foncière, et la mise en place d'un CUCS d'agglomération et de la délégation de compétence en matière d'aides à la pierre... »

« Dans le département une grande majorité des projets de rénovation urbaine est située sur la ville de *** qui malgré l'ampleur des enjeux ne fait pas la preuve du portage politique correspondant excepté pour le projet de la ZUS centre nord en centre ville.

Parallèlement la rivalité politique entre le département et la ville de *** contribue au blocage des projets et notamment des quartiers nord »

« Les conflits de personnalité entre le maire de *** et le président du Conseil Général compliquent également la conduite des projets ANRU. »

rapports avec préfets, organisation interministérielle

« La répartition des rôles est également bien claire désormais entre les services de deux administrations, DDE et préfecture. S'il ne l'est pas en titre, le DDE est de fait le DTA pour le ***. L'intervention de la préfète donne davantage de poids politique aux différentes interventions de l'Etat et de l'ANRU vis à vis des partenaires.

En revanche, la DDE n'a pratiquement pas eu à connaître du Contrat Urbain de Cohésion Sociale. Les autres administrations sont totalement absentes des dispositifs du PNRU. »

« Le travail interministériel est inexistant sur les dossiers ANRU, bien qu'il existe une direction de l'action interministérielle en préfecture. Les échanges de travail sont pour l'essentiel entre la préfecture et la DDE, très ponctuellement et de façon informelle avec les autres services de l'Etat. Le Préfet considère disposer en DDE du socle indispensable de compétences, notamment en terme d'expertises technique, urbanistique et financière.

Une articulation insuffisante entre les opérations ANRU et le volet social de la politique de la ville, avec une DDE qui n'est pas considérée comme légitime pour animer localement l'action de l'Etat dans son ensemble et assurer cet interface. Cette insuffisance révèle l'absence de lieu de mise en cohérence entre l'urbain et le social. »

« Une mobilisation interministérielle réelle et importante, sous l'autorité du préfet, délégué territorial de l'ANRU, qui fonctionne globalement bien, malgré des difficultés avec le SDAP et le ministère de la culture.

...Le secrétaire général de la préfecture organise une réunion toutes les six semaines pour faire le point du PNRU en ***. La réunion associe la DDE, les sous-préfets territoriaux et la direction de la cohésion sociale de la préfecture. Suivant l'ordre du jour, elle associe également le SDAP, la DDSP, et le préfet délégué à l'égalité des chances.

...Des difficultés relationnelles et de travail, ont pu être constatées de 2003 à 2005, entre le SDAP, la préfecture et la DDE.

Actuellement, le SDAP est systématiquement consulté lors de l'instruction des projets, et son avis est joint à celui du préfet.

...On ne peut que regretter ces dysfonctionnements antérieurs au sein de l'État à l'échelon local comme à l'échelon national, qui sont très mal perçus par les élus, et difficilement rattrapables sans heurts. On ne peut qu'espérer que les nouvelles méthodes de travail mises en place au niveau local permettent d'éviter de nouvelles remises en cause des projets. »

« Le dispositif d'organisation locale s'est coulé dans celui qui préexistait, avec le GPV. Il y a eu un peu de flottement au moment de la mise en place de l'ANRU, mais maintenant les rôles sont clairement répartis : le « soft » (CUCS) est traité par la préfecture et le « hard » (ANRU) par la DDE, avec un comité de pilotage unique, co-présidé par le préfet et le président de la communauté d'agglomération, qui se réunit 2 fois par an. »

« Cependant la politique de la ville est suivie par le délégué de l'ACSÉ, c'est à dire le Secrétaire général, lequel s'appuie en ligne directe sur l'unité RUCS de la DDE, celle qui gère les opérations ANRU... Cette situation ne facilite pas une approche stratégique d'ensemble sur l'urbain. De plus aucune délégation "Acsé" n'a été accordée à la DDE, même pour les décisions quotidiennes de gestion. »

« Le DDE est clairement positionné comme délégué territorial adjoint de l'ANRU, dispose d'une forte délégation du préfet,

...Il n'y a pas de structure de coordination interministérielle initiée par le préfet, seul un comité restreint de chefs de service peut jouer ce rôle si besoin. Le préfet envisage d'organiser plusieurs comités restreints de chefs de service, pour mieux coller à l'actuelle composition du gouvernement, ce qui pose clairement la question du croisement de la politique de la ville et du logement avec l'aménagement. Dans les faits, la DDE assure toutefois l'intendance transversale « ville » en réunissant périodiquement les autres administrations concernées et en tenant la comptabilité. »

« Les différents entretiens montrent que le délégué territorial (Préfet) est quasiment occulté. C'est toujours le dta qui est mentionné, en particulier pour ce qui est des attentes sur la déconcentration des décisions. »

« L'intervention de la DDE est jugée indispensable dans son rôle « Etat » face à des organisations municipales qui sont considérées mal adaptées et peu efficaces même dans une ville de la taille de ***. »

« Au niveau des services de l'Etat, la DDE apparaît comme un acteur majeur de la politique de rénovation urbaine sur lequel le Préfet s'appuie en toute confiance – le DDE est délégué territorial adjoint de l'ANRU – mais l'on sent que l'action interministérielle attachée à la politique de la Ville a besoin d'un second souffle pour retrouver la qualité de l'animation antérieure (l'équipe-ville n'est plus réunie par le Secrétaire Général/sous-préfet en charge de la politique de la Ville depuis 2005). La rapidité de préparation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), a été préjudiciable à leur cohérence avec les projets ANRU, et n'a pas facilité les choses. »

« Au plan général, la recherche de la cohérence et de l'efficacité par une bonne articulation entre la politique de rénovation urbaine et la politique urbaine et de développement territorial (cf. l'inter-SCOT et la DTA ***) est essentiellement assurée par la collectivité (***) et Région Urbaine de *** dans une moindre mesure).

Cela vaut également pour l'interministérialité et l'approche transversale des problèmes pour lesquels l'Etat reste excessivement segmenté, démunie ou administratif. »

4-2 en regard des 3 rôles

4-2-1 la qualité des projets/le rôle « régalién »

la qualité interne, le rôle des APC, le suivi du relogement...

« Il est à noter que la DDE du *** dispose dans ses rangs de quelques architectes et qu'elle fait régulièrement appel à ses conseils, architecte et paysagiste, pour les projets de rénovation urbaine. L'influence de la DDE est d'autant plus positive sur la qualité des projets que les maîtres d'ouvrage acceptent ou non la contradiction. »

« Toutefois, la consigne interne est de participer autant que possible aux comités de relogement et de suivi pour connaître les évolutions et les difficultés des quartiers.

La DDE permet en effet de temporiser l'insuffisance actuelle de pilotage de l'opération et apporte sa technicité en matière d'ingénierie de projet

...Sur ***, l'implication de la DDE n'est pas contestée, ni son souci constant de souligner l'enjeu intercommunal et l'interaction des projets. L'apport de la « commission urbanisme » à l'amélioration de la qualité des projets est particulièrement notée : cette commission, instituée à l'initiative de la DDE mobilise l'architecte conseil et permet aux différents partenaires de débattre des projets.

...Des apports du service appréciés, notamment sur la conduite de projet et les procédures, mais aussi des insuffisances regrettées, notamment dans l'expertise financière. »

« De façon générale, la préfecture et la DDE ont du mal à suivre le relogement effectif des familles. La situation semble être assez générale en ***.

Les différents acteurs qui contribuent à la réalisation des projets de renouvellement urbain sont confrontés chacun à des procédures administratives lourdes et longues.

...La réalisation des projets nécessitent la maîtrise foncière de certains terrains. Cela conduit à de multiples enquêtes publiques en ***, qui asphyxient le service compétent de la préfecture, et le juge de l'expropriation au tribunal d'instance. La préfecture envisage de hiérarchiser l'organisation des enquêtes publiques au bénéfice du PNRU. »

« L'architecte et le paysagiste conseils sont associés chaque fois que possible, mais regrettent d'intervenir trop ponctuellement, sans qu'il y ait une vision globale du projet urbain et de son évolution. Pour la DDE, il n'est pas toujours facile de trouver le bon moment pour leur intervention qui n'est pas forcément bien ressentie par la collectivité.

.... la DDE a conseillé la mise en place d'une AMO, qui était prévue mais pas encore effective lors de l'audit.

... La position de la DDE dans l'élaboration des projets n'a pas été facile à établir. Si sa collaboration est acceptée sans problème par les maîtres d'ouvrage, il n'y a pas réellement d'attente quant-à sa participation sur le fond des projets de la part de collectivités qui entendent bien être les pilotes de leurs opérations. »

« La DDE du *** a fait preuve d'une grande motivation pour accompagner les maîtres d'ouvrage dans la mise au point des projets et des dossiers de rénovation urbaine. Elle a le sentiment de s'être beaucoup investie pour que se construisent de « bons projets ». Sa compétence est reconnue par ses interlocuteurs locaux qui soulignent la qualité de ses apports.

...Tout en regrettant que ses avis ne soient pas suffisamment formalisés, la DDE considère que l'apport de l'architecte conseil a été fructueux. Elle a utilisé ses observations dans l'élaboration de l'avis de l'Etat sur les projets. Les maîtres d'ouvrages acceptent de le faire intervenir, et cela a permis de faire évoluer des projets (ceux de La Foncière par exemple). »

« L'architecte conseil et le paysagiste conseil sont, semble-t-il, peu mobilisés.
... incitation à la mise en place d'équipes projet dans les collectivités locales. »

« Si l'audit n'a pas fait ressortir de points saillants en ce qui concerne le caractère durable des projets(il faudra y veiller à l'avenir), par contre les points ci-dessous méritent d'être soulignés en matière de qualité :

- mobilisation de l'architecte et du paysagiste conseils sur les projets,
- appréciation de l'équilibre financier des opérations par le canal de la mission d'expertise de la TG et de réunions de travail systématiques avec le TPG,
- participation aux comités locaux de concertation, permettant ainsi d'appréhender les attentes de la population.

Reste un point de faiblesse soulevé lors des entretiens : le suivi précis des relogements du notamment à des problèmes de plan de charge et aux réticences des bailleurs. (il faut aller chercher les informations !). »

« Plus généralement, le service est attentif à l'organisation des équipes-projet locales, au développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de l'OPCU, aux modalités de participation des habitants, aux conditions de relogement et à la cohérence avec la politique de cohésion sociale. Si elle a plaidé avec conviction pour l'engagement d'études de définition de projet, jusqu'à rédiger des cahiers des charges, la DDE n'est cependant guère intervenue sur le fond des projets. »

« La présentation qu'elle a faite lors de la revue de projet du printemps 2007, qui mettait en évidence la nécessité d'une implication plus forte des services des collectivités dans la maîtrise opérationnelle du projet a été parfois mal ressentie. Les élus comme les services sont maintenant conscients de cette difficulté et ont mis en place des mesures correctrices (sous-traitance à un OPC et suivi plus important par le ***).

...La DDE est intervenue tant dans la conception globale du projet d'urbanisme (avec l'appui de l'architecte conseil et de l'architecte conseil délégué par l'ANRU sur le projet de ***), que sur la maîtrise des opérations de relogement. En plusieurs occasions où des difficultés se présentaient, elle a été amenée à organiser les réflexions pour que les bonnes décisions soient prises... »

« L'implication de la DDE est importante et elle est reconnue comme positive par l'ensemble des partenaires rencontrés.

Il nous a été signalé que cette implication a permis de "porter l'attention où cela fait mal". Il en résulte des appréciations parfois contrastées, car cette intervention a parfois mis en évidence des

carences dans le montage du projet, notamment pour ce qui concerne les attributions de logement et la concertation avec les locataires comme des interrogations sur le parti d'aménagement envisagé ou sur la part de démolitions ou de "résidentialisation".

Les chefs de projets, comme les représentants des organismes HLM rencontrés, ont paru parfois regretter cette intervention de la DDE qui aurait reculé des choix et leur a compliqué la tâche. Les secrétaires généraux des villes ont au contraire apprécié la prise de recul et l'éclairage qui en résultait.

...vigilance et des interventions répétées de la DDE (directeur et chargé de mission) pour obtenir les relogements à un pour un des habitants des logements démolis, une forte attention sur les loyers pour les locataires, et une nouvelle offre de logement qui soit diversifiée et corresponde aux besoins locaux plus qu'aux souhaits politiques de voir évoluer les populations résidentes.

...Sur la qualité urbaine des projets, la directrice précédente forte de son expertise, a eu des interventions significatives et reconnues. Avec l'aboutissement des projets globaux sur l'ensemble des sites, les observations de la DDE sont maintenant plus rares dans ce champ et les partenaires lui en réfutent d'ailleurs de plus en plus la légitimité. Par ailleurs l'architecte et la paysagiste conseil sont reconnus mais peut-être pas considérés comme participant à l'action de l'administration.

...la DDE a donc eu peu à intervenir. Elle a cependant joué son rôle d'alerte, par exemple sur l'ordonnancement pour l'opération de ***. La DDE a un rôle de conseil pour le montage opérationnel, notamment sur le projet urbain, la nécessité de monter une MOUS ou un plan de relogement, sur les plans de financement des opérations logement. Elle a contrôlé par son service ingénierie publique les coûts annoncés pour les aménagements urbains. »

« La ville émet par ailleurs une forte critique sur le rôle «décalé» selon elle de l'architecte conseil.

...La DDE est considérée comme garante de la qualité de l'opération et partie prenante du « collectif » nécessaire pour faire déboucher le projet. »

« Pour une DDE telle que celle du ***, il semble primordial de reconstituer une équipe pluri-disciplinaire de haut niveau, capable d'appuyer de telles démarches et d'apporter une réelle capacité d'expertise au préfet, pour asseoir le point de vue et l'action de l'Etat et une contribution à la réflexion de la collectivité locale.

Dans les limites de ses contraintes, l'Architecte Conseil de la DDE participent à quelques réflexions autour des projets urbains. »

« ...la DDE est attendue localement pour sa capacité à faciliter le dialogue, garantir la sécurité juridique et sur le traitement de l'insalubrité

...Cependant la DDE est de moins en moins sollicitée sur des dossiers techniques car la ville s'est organisée et dotée de concours extérieurs de très bon niveau. La ville attend de la DDE une vision supra communale du développement local, une fonction d'« observatoire », d'arbitrage et un rôle de gardien de la loi, mais un gardien « intelligent » ! La DDE est attendue comme garant de la sécurité juridique. »

la mise en cohérence avec les autres politiques

« La DDE perçoit qu'il existe une véritable concurrence entre le Programme National de Rénovation urbaine et le Plan de cohésion Sociale, pour ce qui concerne la mobilisation des acteurs, notamment des organismes d'HLM. »

« Le service considère en outre que les opérations ANRU lui permettent des discussions plus faciles avec les collectivités et les opérateurs pour le suivi du plan de cohésion sociale.

Concernant l'articulation entre l'action urbaine et l'action sociale, la DDE considère qu'elle n'a pas une vision complète des problèmes et qu'elle n'est pas non plus sollicitée (ni considérée comme légitime) pour assurer cet interface. »

« Certains projets de rénovation urbaine comprennent une composante transport essentielle, soit par la création d'un nouveau transport en commun en site propre, soit par un réaménagement d'une voirie urbaine structurante. Ces projets d'infrastructure sont alors financés dans le cadre du contrat de plan État / région, et avec des règles spécifiques pour leur réalisation. La programmation du CPER, la loi du 13 août 2004 concernant le réseau routier national et sa décentralisation partielle, ainsi que les logiques propres de réalisation de ces projets d'infrastructures de transport, ont conduit là encore à de multiples retards. »

« Cet audit a aussi permis de relever la difficulté de bien coordonner la "ville" et "l'ANRU", c'est à dire la politique nationale de l'Habitat et les orientations de mise en oeuvre des programmes fixées par l'ANRU. »

« Cette question se pose d'ailleurs en d'autres termes face à la multiplicité des «plans, contrats, chartes...» qui rendent difficilement lisibles une vision globale du domaine Politique de la Ville-Cohésion Sociale. Ce dernier point a été soulevé en particulier par le SG de la préfecture et l'Agence d'Urbanisme pour laquelle « on est dans un espace où il y a cumul d'empêcheurs d'innover ! ». »

« Nous saluons l'effort d'une DDE exceptionnellement présente sur le front financier du PRU et très présente sur celui des objectifs du PCS. »

« ...La DDE joue pleinement son rôle de service de l'Etat pivot tant pour la rénovation urbaine que le logement, notamment pour l'interface entre les opérations ANRU, le plan de cohésion sociale et le logement des personnes défavorisées. »

« Malgré ces efforts, on peut constater aujourd'hui que le débat sur l'urbain est noyé par l'activité comptable, tant au sein des services de l'Etat que dans les instances locales de la politique de la ville.

... En raison de la charge de travail évoquée précédemment, la DDE s'est impliquée à minima, s'attachant avant tout à s'assurer de la cohérence entre la démarche PRU et le CUCS.

...Une réalité de l'articulation entre les champs habitat, aménagement, urbanisme, environnement, énergie, ... qui est plutôt le fait de la communauté urbaine que celui de la DDE ou de la DRE. »

« Les avis de l'État/DDE (PLH en révision, PLU ou SCOT?) sont fortement corréllés avec le dossier ANRU et prioritairement tournés vers la consommation d'espace, la densité des opérations et le pourcentage de logements sociaux dans les zones AU.

La DDE effectue un suivi financier de l'ensemble des opérations et aussi un suivi par quartier. Elle considère que la ZFU semble porter ses fruits, (importance du développement économique). »

« Bien que la priorité de la politique de l'habitat en *** se situe nettement dans la production de logements neufs et les opérations de résorption de l'habitat insalubre, la DDE s'est correctement organisée pour assurer par délégation les missions du délégué territorial de l'ANRU et apporter

l'aide souhaitée dans le montage et la présentation des projets de rénovation urbaine entrant dans le cadre du PNRU. »

l'organisation: cloisonnée ou pas

« L'organisation favorise une très bonne articulation entre la rénovation urbaine, les problématiques de l'habitat et les actions de cohésion urbaine.

Bien que les questions d'urbanisme et celles de la rénovation urbaine soient traitées dans le même service, il y a peu d'interaction entre les équipes. »

« Il n'y a pas de lien ni de travail en commun, sur les dossiers ANRU, avec le service de la DDE en charge de l'urbanisme. »

« Le suivi des dossiers est géré en interne au service Habitat Ville (et par le directeur), le service Urbanisme et développement durable n'est que peu associé, les unités territoriale pas du tout. »

« Le Préfet a exprimé :

sa satisfaction quant au travail réalisé et à la compétences des agents concernés. Il s'interroge toutefois sur deux points : la dde a mis en place une cellule rénovation urbaine, mais y a-t-il eu vraiment croisement avec les autres unités ? d'autre part, si le DTA et la responsable du service Habitat-Ville-Quartiers sont performants, il a l'impression de voir « un Monsieur ANRU » plus qu'une véritable task-force »

« La transversalité de l'action de rénovation urbaine n'est pas acquise au sein de la DDE. Les réflexes d'association ou de consultation ne sont pas assez développés entre la cellule politique de la ville et les autres unités, et inversement, notamment dans les domaines importants des déplacements, de l'environnement et du développement durable.

...Cette situation ne garantit pas le respect de la réglementation sous ses multiples formes. Cette fonction régalienne de la DDE est pourtant primordiale aux yeux de tous les interlocuteurs extérieurs. »

« Fragilité qui n'est pas compensée par des collaborations internes qui seraient pourtant nécessaires comme on le verra plus loin, eu égard à la charge de travail et aux attentes et évolutions souhaitables.

...C'est bien en élargissant ses angles de vision (cartographie urbaine, analyse des relogements, disponibilités foncières) que la DDE jouera encore mieux son rôle de porteur des politiques publiques de l'Etat, de conseil auprès des collectivités, et se donnera les moyens de mieux appréhender les facteurs de réussite pour atteindre les objectifs de mixité sociale.

Cela appelle à des collaborations à renforcer ou à créer avec les autres services de la DDE. »

« Le SHV fait appel pour la réflexion ou des prestations ponctuelles aux autres services de la DDE mais les implications transversales peuvent être encore renforcées pour que les services de prospective planification, l'atelier d'urbanisme, la mission déplacements ou les constructions publiques et le service Risques et Développement Durable identifient plus clairement leur force de soutien permanente à la politique de rénovation urbaine.

Le SHV traite donc seul de l'ensemble des questions urbaines de la politique de rénovation urbaine, ce qui pose la question des limites de disponibilité et de compétences des chargés d'opérations qui ne peuvent pas tout faire et tout savoir, d'autant qu'ils sont de niveaux et d'expériences inégaux. »

« Une véritable équipe « PNRU » a été constituée en DDE qui semble bien fonctionner à chaque échelon hiérarchique et transversalement (politique de la ville, urbanisme, RU, RHI, ANAH...) Elle a bénéficié d'une bonne stabilité puisque, même si le chef de service (qui a de l'expérience dans le domaine habitat et RU) et le DDE viennent d'arriver, le reste de l'équipe demeure. Il n'y a pas de demande d'effectifs complémentaires à la DRE malgré une montée en puissance des opérations. »

autres

« Il en découle les recommandations suivantes, à l'intention de la DGUHC, pour cette politique et ce département emblématique :

- redéfinir de façon spécifique le rôle de la DDE de ***, face à cet important programme de rénovation urbaine dans le département
- repenser la question de la construction du logement social en ***, en reliant les objectifs du Programme national de rénovation urbaine (règle du « 1 pour 1 » dont le principe général n'est pas en cause), ceux du Plan de cohésion sociale, et la situation déjà saturée en logement social dans certains quartiers du département
- influencer pour une réalisation rapide des projets de transports en commun concernant ce département, afin que les quartiers qui en seront bénéficiaires ne restent pas dans leur isolement d'origine »

4-2-2 le rôle de DTA

centralisme, lourdeurs et instabilité des règles

« Tous les interlocuteurs rencontrés signalent l'extrême complexité des dossiers à fournir à l'ANRU à l'appui des demandes de subventions et les grandes difficultés éprouvées. Plusieurs interlocuteurs ont parlé de « galère ».

...L'instabilité des règles à respecter a été largement dénoncée. En même temps, certains élus font remarquer le manque de souplesse pour faire évoluer le projet, même pour des changements considérés comme mineurs. »

« Tous les agents, et notamment le DTA, indiquent leur motivation pour le travail généré par les dossiers ANRU. Le DTA va d'ailleurs plus loin en soulignant que, sans les dossiers ANRU, le travail en DDE perdrait beaucoup de son intérêt dans le contexte actuel. Les agents mentionnent également l'apport de l'ANRU en terme de méthodes de travail à l'échelle des quartiers et d'exigences de qualité vis à vis des maîtres d'ouvrage. »

« Les procédures ANRU sont complexes, trop évolutives et chronophages. »

« Tous nos interlocuteurs ont déploré des circuits de décision centralisés, extrêmement lourds et complexes, facteurs de pertes de temps dans la mise en oeuvre des projets. La DDE se trouve de ce fait en grande difficulté pour apporter les informations et les réponses attendues ou pour anticiper les

difficultés. »

« aucune souplesse donnée en regard de l'évolution – inévitable – des projets, toute modification, même mineure, renvoyant à une procédure longue et jugée incertaine.

S'il paraît nécessaire que l'ANRU fasse évoluer son système de délégation en assouplissant le carcan actuel, il paraît également nécessaire de s'interroger sur les mécanismes de l'instruction financière. La double instruction dénoncée par tous représente un véritable gâchis de moyens, amenant certains interlocuteurs à suggérer de supprimer l'instruction locale, sans valeur ajoutée si elle est totalement reprise à l'échelon central, au bénéfice d'une relation directe avec les services financiers centraux. Nombre de financeurs publics, dont ceux qui contribuent au côté de l'ANRU à la mise en oeuvre du programme, ont su mettre en place des dispositifs de contrôle a posteriori efficaces. On comprend mal que l'ANRU ne puisse faire de même. »

« Le système est clairement centralisé mais accepté comme tel avec les inconvénients et les avantages qui en résultent (par exemple longueur des procédures et assurance du respect des engagements financiers). Parfois, cependant, quand il s'agit d'affaires mineures (ajustements à apporter au programme, redéploiement interne d'économies sur des opérations), la procédure centralisée irrite. La DDE a alors l'impression de ne jouer qu'un rôle de boîte aux lettres, sans plus-value locale, et estime que les délégations pourraient être élargies. »

« Les procédures et pratiques de l'ANRU sont extrêmement critiquées :

« pointillisme » et « usine à gaz »,
changement perpétuel des règles,
règles générales pour des situations souvent très différentes,
comportement mal ressenti par les élus, de type injonction. »

« Enfin, le discours émis sur les pratiques de l'ANRU, par rapport à ses finalités initiales (sanctuarisation de crédits et souplesse des procédures), ne remet-il pas en cause l'outil lui-même ? »

« L'instabilité des règles d'intervention de l'ANRU complique le montage et l'instruction des dossiers en particulier en cas d'application rétroactive des nouvelles règles. Dans cette fonction d'instruction, le décalage entre le discours initial de simplicité de financement et les règles de contrôle financier et comptable a écorné l'image de la DDE qui a porté localement la responsabilité de l'exercice d'un contrôle tatillon. Cette dégradation de l'image du service a été accentuée par le retard de paiement, imputable aux opérations centrales d'ordonnancement, qui a atteint sept mois au printemps dernier. »

« La procédure est globalement bien acceptée, notamment parce qu'elle permet d'obliger à un accord des différents partenaires sur un projet commun.

Le fait que le projet soit examiné dans tous ses détails dans des réunions à Paris alors que les enjeux peuvent être très locaux n'est pas toujours bien compris, même si les résultats de la discussion ont donné satisfaction aux acteurs locaux. S'il est logique de s'intéresser aux grands équilibres, ne faudrait-il pas appliquer le principe de subsidiarité: Est-il logique de débattre à Paris du devenir du mail planté de ***, de sa fonction de lieu ouvert ou de circulations futures TC en site propre sur ce mail?

Il est regretté que les procédures ANRU apparaissent bien lourdes. Mais l'obligation d'organisation et de formalisme qui en résulte présente de nombreux atouts positifs. »

« Le dispositif apparaît lourd aux intervenants, mais la nécessité d'obliger à bien formaliser les

différents sujets qu'il est nécessaire d'aborder pour la réussite de l'opération est plutôt considérée comme un atout. »

« Le constat aujourd'hui conduit l'ensemble des acteurs locaux à considérer unanimement que tirer un bénéfice de la politique nationale tout en limitant ses aspects contre-productifs sur la dynamique engagée et le pilotage des projets nécessite une dépense d'énergie jugée disproportionnée au regard de l'ambivalence des résultats.

« C'était plus simple avant » est la réflexion entendue qui résume l'état d'esprit général. »

« Pour le préfet, la DDE s'est positionnée sur le centre ancien et les copropriétés dégradées. Elle s'est « engluée » dans un suivi financier difficile de l'ANRU avec notamment des changements quasi permanents de règle du jeu. Les règles de l'ANRU devraient être stabilisées.

La DDE considère que dossier ANRU initial a été approuvé trop vite; l'avancement des études et les modifications de procédure ont conduit à élaborer 5 avenants. »

relations élus/ANRU

« Des plannings initiaux des PRU, inclus dans les conventions financières de l'ANRU, auxquels les maîtres d'ouvrage des opérations ne croient pas, et qui dans les faits ne sont pas suivis, du fait de la complexité des nombreuses procédures à mettre en œuvre. »

« *"Sans l'ANRU on aurait bricolé avec l'office HLM, 10 logements par ci, dix logements par là..."*
Coté ville »

« *"il ne faut pas chercher à avoir raison par rapport aux responsables locaux, l'approche des agents de l'ANRU est souvent trop théorique".* **Coté organismes HLM »**

« Le rôle de la DDE délégué local de l'agence, de faire respecter toutes les règles très complexes de l'agence, tout en accompagnant le porteur de projet dans la mise en œuvre du dossier, n'est pas toujours perçu positivement. Certains porteurs de projet prennent des contacts directs avec l'agence et bénéficient souvent, compte tenu des évolutions fréquentes des règles de l'agence, d'informations décalées (non encore validées mais en avance) par rapport à celles dont les services de la DDE disposent officiellement. »

« Comme le confirme le Préfet Délégué à l'Egalité des Chances, il devient parfois délicat d'assurer la cohérence territoriale, surtout lorsque les élus prennent l'habitude de porter directement auprès de l'ANRU leurs diverses demandes sans que le niveau local soit informé en retour des engagements qui leur ont été donnés.

...La Foncière :

Après l'adoption d'une attitude qui a conduit la plupart des acteurs à se demander si elle n'était pas le véritable patron du PNRU, il semble qu'elle s'« apprivoise » et qu'elle s'insère mieux dans la démarche en cours, mais ne contribue pas vraiment à réguler les prix. »

« À noter également que, parmi ses partenaires « la Foncière », sur le secteur du *** notamment, procède à une véritable captation de la rente foncière.

...L'ANRU fonctionne de manière bureaucratique excessivement centralisée, ce qui nécessite des interventions politiques pour débloquer les dossiers »

relations ANRU/DTA, « facilitation »

« Pour le Préfet, l'*** a la chance d'avoir en DDE du personnel « compétent et motivé », « on leur doit une bonne partie de la réussite de l'instruction des dossiers ».

...Une DDE mise en porte à faux par le fonctionnement actuel de l'ANRU :
des règles mouvantes, difficiles à expliquer localement

des contacts directs entre certains grands élus et des membres du Conseil d'Administration

une régression de sa capacité locale d'appréciation et de sa responsabilité : les analyses et les propositions de la DDE peuvent être déjugées par le comité d'engagement de l'ANRU

des pratiques imposées par l'ANRU très différentes de celles en vigueur avec la DGUHC

...Une DDE souvent considérée comme vidée de sa substance mais qu'on attend sur des champs qui ne sont pas nécessairement ceux sur lesquels l'ANRU verrait la DDE en priorité. »

« En revanche, son rôle de relais, d'appui au montage des dossiers est reconnu et apprécié. Les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des projets du fait d'un corps de règles excessivement rigides rendent cependant ce rôle des plus délicats. En effet si les reproches formulés par les maîtres d'ouvrages : manque de réactivité, incapacité à anticiper les difficultés visent moins la DDE elle-même que, à travers elle, un dispositif extrêmement centralisateur, elle se trouve placée dans une situation difficile, perçue comme telle par ses interlocuteurs locaux »

« **Au niveau départemental**, la DDE de ***, sous l'impulsion forte de ses deux derniers directeurs, s'est fortement investie sur ces nouvelles missions déléguées par l'ANRU. Le rôle et l'action de la direction et du service concerné sont bien reconnus en externe et appréciés des partenaires....De plus, face à la complexité de la démarche et à l'instabilité des procédures, l'aide apportée par la DDE est particulièrement appréciée. »

« La DDE est bien positionnée localement. Elle est parfaitement reconnue, non seulement comme un partenaire administratif efficace, mais comme un atout pour faire évoluer positivement les projets, un aiguillon, un facilitateur face à une ANRU peu lisible, complexe et protéiforme.

...Il est probable que sans cet engagement de la DDE, la politique de l'ANRU n'atteindrait pas aujourd'hui le stade avancé de mise en oeuvre connu dans l'agglomération ***. »

« Le service est considéré comme disponible et à l'écoute. Il est ressenti comme cherchant à aplanir les difficultés (vu les pratiques très critiquées de l'ANRU) et ses compétences sont reconnues.

La ***, qui avait déjà été très élogieuse lors d'une inspection de service menée par la MIGT en mars de cette année, indique, que sans la DDE, elle aurait eu de grosses difficultés à monter ses dossiers. Elle a en outre fortement apprécié la présence du DDE à ses côtés en Comité d'Engagement. »

« La DDE se sent discréditée comme interlocuteur de l'Etat au niveau local et comme instructeur de l'ANRU. Au titre de l'action de l'Etat, le déroulement de la RTP, les relations directes entre les élus et l'ANRU et la faible communication de l'ANRU brouillent le positionnement du service. Selon les circonstances, celui-ci se confond soit avec le porteur du projet (« la DDE alliée de la ville face à l'ANRU »), soit avec le représentant de l'ANRU (« pas de différence entre la DDE et l'ANRU »). L'affichage initial du « chèque » aux élus et le retard de paiement ont également contribué à dévaloriser l'image de la DDE dans son rôle d'instructeur des dossiers ANRU. »

« Globalement la DDE joue bien son rôle de délégué adjoint pour l'ANRU. Mais toutes les personnes rencontrées (à la DDE et en dehors) regrettent une délégation de responsabilité trop limitée et ont fait état de trois difficultés

- des retards forts de paiement sur des prestations réalisées et justifiées, parfois après envoi à de multiples reprises des mêmes pièces justificatives qui se sont égarées. Ceci place la DDE en forte difficulté quand elle présente des exigences aux partenaires au nom de l'ANRU et décrédibilise localement l'action de l'ANRU ; des progrès ont cependant été enregistrés en 2007 (baisse très sensible des dettes de + de 3 mois)
- des incertitudes et des risques futurs de refus de paiement.
- des demandes de justifications qui n'apparaissent pas évidentes (une certification par un tiers alors que les comptes de l'office sont tenus par un comptable public a été citée) »

« ...on peut regretter qu'en contrepartie, l'ANRU n'ait pas, en toute occasion, voulu montrer que le délégué local et la DDE la représentaient pleinement. »

« Alors que ce n'était pas l'objet de l'audit et que les entretiens ne portaient pas sur ce thème, les acteurs rencontrés ont fait part de vives critiques persistantes sur les dysfonctionnements de l'ANRU qu'il est utile de rapporter de nouveau car elles interfèrent avec le positionnement de la DDE :

le porte à faux permanent de la DDE face aux changements incessants de règles,

les retards de paiements qui se sont élevés jusqu'à 4 à 5 mois, la dette se montant à 1,5 M € en 2006 ; la DDE a réussi à la résorber à 0,4 M € et dénonce une double instruction de fait ;

la réactivité de l'ANRU ; entendu dans la bouche d'un acteur important : « pour l'ANRU; le temps ne compte pas, les dossiers à Paris traînent, et on nous demande de traiter très vite le quartier... »

l'incertitude, l'exemple de l'avenant « appelé » de *** en étant l'illustration,

les retards de formation : celle relative au nouveau règlement n'a pas encore eu lieu, de même pour AGORA.

Au total, ce qui prédomine dans l'expression des acteurs extérieurs, c'est l'ambiance de non confiance de l'ANRU y compris et surtout à l'égard de la DDE, et l'incompréhension générale vis à vis de l'absence de déconcentration qui en découle alors que les projets demandent, dès leur démarrage, de la souplesse et un dispositif d'évaluation clair sur l'atteinte des objectifs pour plus d'efficacité. »

« Comme ailleurs, pour la DDE, la situation est devenue inconfortable du fait de plusieurs éléments

- un discours de départ de l'ANRU offensif et centralisateur qui discréditait les dispositifs antérieurs en faisant porter implicitement la responsabilité des échecs aux services de l'Equipe,
- une période de flou et de flottement dans la définition des règles de financement, le représentant local de la DDE n'étant plus toujours en capacité d'éclairer et d'expliquer, sauf à transmettre des mauvaises nouvelles (modalités de financement moins favorables, attente de décisions nationales...) et se trouvant parfois en porte-à-faux ou désavoué (interprétations différentes des règles remettant gravement en question certaines opérations..., instabilité et rétroactivité),
- une perte du pouvoir de « négociation politique » sur les projets et dispositifs de financement, exercé précédemment par le préfet et le DDE et re-centralisé par l'ANRU (on peut par exemple s'interroger sur la pertinence de demander des bilans et plannings prévisionnels précis sur 5 ans), avec nécessairement des délais très longs, des incompréhensions et des déceptions pour les collectivités, avec le sentiment de ne pas avoir été entendu. »

rôle des chargés de missions territoriaux

« En fait, les relations de la DDE s'opèrent plutôt avec l'ANRU, à l'occasion des RTP et des CE, et grâce à la présence assez régulière de la chargée de mission territoriale de l'ANRU. »

« Rôle des chargés de mission territorial de l' ANRU : Quelle utilité ? Ne vaudrait-il pas mieux renforcer les équipes de la DDE ? Certains CMT de l'ANRU génèrent plus de pertes de temps, que de retours positifs. »

« Bien que considérée comme très insatisfaisante par la DDE (ce qui est confirmé par tous nos interlocuteurs), la seule relation effective et directe est celle établie avec l'ANRU au niveau central. C'est l'unique lieu de recours, le chargé de mission territorial ne paraissant pas en mesure d' apporter les réponses aux questions posées. »

« Si les relations qu'entretient la DDE du *** avec la direction de l'ANRU et le chargé de mission territorial sont fréquentes, il lui reste cependant difficile d'avoir rapidement des réponses précises aux questions posées, ce qui est particulièrement souligné par l'ensemble des acteurs locaux. »

« l'ANRU a du mal à former son réseau territorial, même si des progrès sont notés quant à l'action du correspondant territorial. »

« Les relations ANRU sont fréquentes et directes, principalement avec le chargé de mission territorial. Cette fonction a évolué positivement vers plus de réactivité, un appui à l'avancement des dossiers, l'organisation de visites de terrain. »

« Le rôle des chargés de mission territoriaux

Les propos tenus à leur égard, souvent convergents, nécessitent que soient bien définis à la fois leur rôle et leur pouvoir de décision...Autre manière également d'aborder le sujet : leur fonction est-elle utile ? en particulier si l'on évolue vers une déconcentration des pouvoirs de décision de l'Agence vers l'échelon dta ? »

« Le dialogue avec l'ANRU s'est amélioré avec l'arrivée d'une nouvelle chargée de mission territoriale mais il y a eu trop de turn-over à ce poste (4 CMT)... de plus la DDE considère que le formalisme de l'ANRU handicape l'évolution nécessaire des projets. »

déresponsabilisation des DDE, surinvestissement dans la « tuyauterie »...

« Certains d'entre eux en rejettent la responsabilité sur l'ANRU en dédouanant la DDE qui, pensent-ils, est logée à la même enseigne que les maîtres d'ouvrage. D'autres amalgament les deux niveaux (ANRU et DDE), accusant parfois celle-ci de demander des pièces complémentaires à celles qui sont requises, pour se « couvrir »!

...Le système d'instruction est perçu comme opaque par certains; on a même parlé de « brouillard » qui serait entretenu par la DDE... »

« ...Les entretiens internes ont largement fait ressortir un positionnement vis à vis de l'ANRU qui n'a pas été jugé facile au départ :

attentes de l'agence évolutives, peu compréhensibles

confusion des responsabilités (la DDE n'est pas responsable de la décision des élus)

règlement(s) à géométrie variable mettant le service en porte à faux vis à vis des collectivités discordances des points de vue entre les membres associés...

La direction considère donc que le service est en permanence « en situation très exposée » et que le passage à la phase opérationnelle « prépare des jours difficiles »

« Une DDE fortement mobilisée sur la rénovation urbaine, mais qui face à un programme gigantesque et des contraintes fortes en personnel, ne peut jouer qu'un rôle de facilitateur et d'accompagnateur »

« Mais le constat général est que dans la mise en oeuvre elle est dans la totale incapacité de jouer ce rôle de facilitateur : dans son rôle de délégué de l'ANRU elle porte une réglementation excessivement rigide, sans disposer sans disposer de la moindre marge d'appréciation.

...De plus, alors que très normalement les projets sont appelés à évoluer dans le temps, la délégation locale de l'ANRU est sans véritable délégation lui permettant de valider des évolutions mineures, et sans mandat de négociation pour des changements plus importants. La complexité de l'ensemble du dispositif induit finalement un surinvestissement dans les mécanismes financiers, au détriment de l'attention portée au contenu des projets. »

« On ne peut cependant que constater la lourdeur bureaucratique qui s'est mise en place et la lenteur liée à la totale centralisation des décisions. Elles mobilisent une très grande énergie des services, au détriment de leur capacité d'intervention sur le fond des projets. »

« Leurs interlocuteurs locaux ressentent que les DDE sont dans un paradoxe « on leur demande » d'être imaginatifs et on leur balance sans cesse de nouvelles règles ». Ils attendent de la DDE qu'elle soit une « pourvoyeuse d'idée », qu'elle sache trouver des solutions aux difficultés rencontrées, promouvoir une application intelligente de la règle, mais ils constatent qu'elle est totalement sous la contrainte d'un système de décision qui lui échappe. L'unanimité de nos interlocuteurs sur ce point est d'autant plus frappante qu'ils ont tous fait référence à des circonstances, dans des domaines très divers, où justement la DDE leur avait apporté une aide précieuse pour trouver des solutions à un problème qu'ils rencontraient

Force est de noter que les contraintes liées aux procédures et à une « tuyauterie financière » particulièrement pesante a pris le pas sur ce travail de fond. »

« Ce constat entraîne, pour les personnes rencontrées, une foule d'effets pervers, dont principalement le poids de la forme qui peut prendre le pas sur le fond (« le pilotage administratif et financier étouffe le débat de fond » « on risque de casser le souffle et la dynamique des opérations ») et l'absence de souplesse dans la vie de projets de longue haleine.

Le Préfet de Région en arrive même à se poser la question de la pertinence du maintien de l'outil. »

« L'attente principale des acteurs porte évidemment sur le montage rapide des dossiers et sur l'obtention des financements, ce qui, compte tenu de la complexité, du manque de souplesse et de l'évolutivité des règles de l'ANRU est un véritable parcours du combattant qui épuise les acteurs et tend parfois à privilégier le formatage adéquat au détriment du fond. »

« L'instabilité des principes et des règles et la difficile mise en place des financements ont été perçus localement comme un affaiblissement des services locaux -Préfecture, DDE. »

« Le constat de la situation en la matière est simple : alors que les échéances arrivent, l'équipe ville-habitat a le « nez dans le guidon » compte tenu de la charge de travail, accaparée qu'elle est

également par les tâches administratives générées par la complexité des procédures de l'ANRU (tableaux financiers, changement de règles, avenants à répétition, ...). »

« Les variations intervenues trop fréquemment dans les instructions et méthodes ANRU conjuguées au manque de marge de manoeuvre consentie au Délégué Territorial ont généré des effets pervers bureaucratiques qui s'expriment par un renversement de la répartition des temps consacrés à la gestion administrative et comptable de plus en plus élevés au détriment du fond.

Face à ce qui est considéré comme une « usine à gaz » centralisée, la prégnance des activités administratives et comptables auxquelles l'essentiel des moyens sont de plus en plus consacré risque de conduire à délaisser le fond des dossiers, à ne plus pouvoir assurer une présence suffisante dans les groupes de travail et les réunions, à démotiver les agents, enfin à les déqualifier par manque d'information d'abord, de savoir faire ensuite. »

« Concernant l'ANRU, dont l'action n'est pas directement l'objet du présent audit, il ressort de la totalité des entretiens, des critiques appuyées relatives à ses lourdeurs administratives et son « centralisme » excessif qui entraînent une dé-responsabilisation des services sur le terrain

les évolutions en cours

« Mais une évolution positive est soulignée, notamment dans la représentation locale de l'ANRU. La contractualisation par l'ANRU de ce qui est attendu de la DDE sur deux ou trois ans est présentée comme une piste intéressante à explorer, tout en regrettant que dans les décisions de l'ANRU, on ne puisse pas voir la marque de la DGUHC car elle semble absente des débats. Elle pourrait notamment contrebalancer les interventions de la Foncière, dont les avis semblent prééminents sans qu'ils soient réellement discutés »

« La DDE, qui a participé aux travaux menés par l'ANRU pour améliorer le fonctionnement de son réseau met beaucoup d'espoir dans les dispositions retenues pour faciliter la circulation de l'information et les méthodes de travail. »

« Toutefois depuis quelques mois, le service observe une amélioration du fonctionnement. Le nouveau règlement comptable et financier de l'ANRU devrait accélérer les paiements. L'application de suivi financier des opérations, AGORA, pour laquelle une chargée d'étude est co-formatrice, est très attendue; le report au printemps 2008 de sa mise en place est décevant. »

« La DDE est pleinement ressentie comme le délégué local de l'ANRU, d'autant plus qu'elle assure un appui aux services de l'ANRU pour l'expérimentation des procédures ou des logiciels. Elle est donc au fait des nombreuses évolutions de réglementation. »

autres,évolutions souhaitées

« L'une des attentes les plus communes des partenaires rencontrés est celle d'une plus grande déconcentration des décisions de l'ANRU, ou du moins d'une partie d'entre elles, au niveau départemental. Cela permettrait notamment une plus grande réactivité lorsque des modifications aux projets sont nécessaires.

...La stabilité des règles de l'ANRU, leur vraie simplification, leur clarté, sont réclamées par tous. L'accélération du paiement des subventions est indispensable pour soulager les difficultés de

trésorerie de certains maîtres d'ouvrage. »

« Enfin la DDE doit souvent jouer les diplomates pour répondre aux critiques très fréquentes de la plupart des partenaires sur le centralisme tatillon et versatile de l'ANRU. Il devient urgent, faute de perdre gravement en crédibilité, de simplifier et stabiliser les règles de financement.

Ne peut-on espérer dans la modernisation actuelle de l'État une certaine déconcentration permettant un portage plus transversal au plan local de la politique de l'État et de ses propres agences ? »

« La *** émet deux souhaits vis-à-vis du service :

sa plus-value pourrait être utilement renforcée par la déconcentration des décisions et procédures de l'Agence, la DDE devenant ainsi l'interlocuteur unique et le référent pour la collectivité

...Le côté technocratique de l'agence, méconnaissant les réalités de terrain, son absence de souplesse, encore plus pénalisante maintenant que l'on est dans la phase de vie des projets, militent pour les interlocuteurs rencontrés en faveur de la déconcentration des procédures et décisions, l'intervention de l'échelon central se faisant dès lors à l'aval, en contrôle des résultats obtenus. »

« Comme en ***, la déconcentration des pouvoirs de l'Agence sur l'échelon local (DTA en particulier) est prônée comme une solution judicieuse, source de gain de temps (ne pas démobiliser) et de meilleure adaptation aux enjeux locaux. »

« ...renforcer le processus de délégation de l'ANRU vers le préfet et la DDE pour qu'ils soient mieux en mesure de gérer les difficultés, améliorer la réactivité pour les paiements de subventions, »

« Un système de délégation locale pour examiner et approuver les avenants aux conventions, ne serait-ce aussi que pour éviter l'asphyxie du niveau central, serait le bienvenu. »

4-2-3 l'aide aux maîtres d'ouvrage

l'aide, de l'émergence à la conduite des projets

« Sont intimement mêlés le portage des politiques défendues par l'Etat et le conseil aux porteurs de projet et aux maîtres d'ouvrage. Dans certains cas, la DDE est même chargée d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), comme dans l'exemple de ***; il ne semble pas que cela ait posé de problème particulier. »

« Aussi, le choix du DDE de constituer une équipe forte en assistance à maîtrise d'ouvrage pour les PRU laisse interrogatif, même si cela correspond à un des rôles attendus par la DGUHC et l'ANRU. Il faut avoir la politique de ses moyens et réciproquement! »

« La troisième collectivité, ***, dispose de peu de moyens. Le dossier est suivi directement par le maire et le directeur des services techniques. L'opération étant à cheval sur ***, un rôle d'animation a été confié à l'un des chargés de mission de la ville. Par ailleurs, la DDE apporte à l'opération un soutien technique fort pour porter le dossier. La ville compte renforcer ses moyens, après la signature de la convention. »

« Il n'y a pas à proprement parler de missions AMO même si l'inspection de service déjà citée avait

noté que le rôle de la DDE dans ses conseils au maître d'ouvrage dépassait largement le régalien et posait le problème d'offrir ainsi des prestations de service non rémunérées. »

« Il n'y a pas de véritable missions AMO (avec la même remarque que pour la ***) »

« Il n'en est en revanche pas de même de collectivités communales de première couronne associées à l'opération où des maîtrises d'ouvrage autonomes font appel à une AMO de la DDE. C'est la cas par exemple à ***. »

la « substitution » aux maîtres d'ouvrage

« *"Au départ, le DDE, passionné, a porté le projet à bout de bras. Sans lui il n'y aurait pas eu d'opération ANRU."* **Coté Etat** »

« C'est la DDE, dont les échanges sont excellents avec les élus et les services municipaux ou encore avec les bailleurs sociaux, qui joue un rôle fédérateur. »

« L'Etat local porte ce programme ANRU à bout de bras. Sans cela, il n'aurait certainement ni vu le jour ni perduré sur des aspects essentiels (centre-ville).

...si, malgré cela, le projet cœur de ville n'est pas aujourd'hui purement et simplement abandonné, on le doit largement au fait que le D.D.E. « ne lâche pas le morceau ».

...A chaque étape du P.R.U, le combat de l'Etat local a été et reste vital à ***. »

« A ***, la petite équipe de l'UTR, du fait de sa situation et de sa connaissance du terrain, effectue un travail de proximité, contribue au lien entre les acteurs (exemple de la charte inter-bailleurs) et veille à une cohérence d'ensemble des projets et actions, quitte à compenser le cloisonnement des services de la ville »

4-2-4 L'articulation des 3 rôles

« Les différents partenaires de la DDE ne paraissent d'ailleurs pas avoir perçu ces différents rôles.

...A l'observation, la DDE paraît donc jouer un double rôle: l'un qui est appelé « amont » et qui, grosso modo, correspond à l'appui aux acteurs locaux et à la qualité des processus d'élaboration, l'autre à l'instruction des dossiers pour le compte de l'ANRU.

...Une DDE fortement engagée en général, mais des interventions pour lesquelles il lui est difficile de distinguer son rôle de porte-parole de l'Etat et sa mission de porteuse de conseil et d'assistance. Quelques AMO formalisées cependant. »

« ...la représentation territoriale d'une Agence par un représentant de l'État est, pour le Préfet, fondamentalement porteuse d'ambiguïté.

... La DDE est critiquée moins dans ses avis propres que comme représentant local de l'ANRU. Les bailleurs critiquent en effet le parti pris de l'ANRU de considérer que leur interlocuteur est la collectivité locale et pas les organismes propriétaires des logements touchés par les opérations ANRU.

...la DDE néglige une de ses fonctions en priorisant dans ses interventions son rôle de délégué territorial de l'ANRU au détriment de celui qu'elle devrait avoir dans la négociation et le suivi des

plans patrimoniaux et du conventionnement global des organismes;

...Un positionnement qui est ambigu et complique l'instauration de relations saines et confiantes. Courroie de transmission de l'ANRU ? Contrôle ? Censeur ? Partenaire sur la démarche de projet ? Beaucoup d'interlocuteurs considèrent que le positionnement de la DDE n'est pas facile à tenir. »

« A noter que l'attente des collectivités et des opérateurs ne porte que peu sur cette filière "État" mais bien plus sur le dispositif ANRU lui même. Comme dans les autres départements il nous a été rappelé fréquemment le besoin de simplifier les règles et de stabiliser le dispositif financier de l'ANRU. »

« Dans les faits elle remplit bien les missions qui lui sont fixées par la circulaire du 8 février 2007. rôle régalien : garantie de cohérence des dossiers vis à vis des règlements de l'ANRU, respect des grandes orientations de l'Etat ; fonction de délégué adjoint de l'ANRU : remontée des éléments du contexte local demandant adaptation (justification de la limitation des démolitions, ...), appui à la préparation des dossiers des collectivités, dans le respect des prérogatives des maîtres d'ouvrage, incitation à la mise en place d'équipes projet dans les collectivités locales ; appui à la mise en oeuvre opérationnelle : appui aux opérateurs HLM ; mise en place des outils de suivi opérationnel et participation au pilotage. »

« A noter que les agents auditionnés ne se posent aucune question quant « aux trois casquettes » de la DDE. Leur objectif est de faire émerger les dossiers, puis de les mener à terme dans les meilleures conditions possibles.

Ce possible « mélange des genres » n'est pas ressorti non plus des autres auditions. Cette absence de cloisonnement apparaît même comme un « plus » pour le Secrétaire Général de la préfecture. »

« Les trois postures de la D.D.E. (conseil-assistance, représentant de l'Etat, représentant de l'ANRU) sont bien identifiées par les partenaires. Les acteurs saluent la ténacité et l'effort de cohérence, même si la cohérence recherchée avec le PCS rencontre des difficultés.

...Pour conserver une certaine objectivité dans le fonctionnement du partenariat – auquel nous allons en venir- il faudra bien se rappeler que si nous avons une appréciation de synthèse très positive de la virtuosité de la D.D.E. travaillant à ses trois postures, le premier regard porté sur elle autorise tout de même à voir une vraie confusion dans la coexistence tranquille de ces trois « casquettes ». Ceci doit nous inviter symétriquement à une certaine prudence lorsque, tout de suite, nous allons avoir la tentation de voir dans l'organisation locale de la maîtrise d'ouvrage d'autres confusions de rôles : sont-elles de nature forcément très différente ? Ne seront-elles pas, elles aussi, le résultat d'une affectation de moyens dûment gérée au plus près »

« Dans ce que nous appelons les trois postures de la D.D.E. (conseil-assistance, représentation de l'Etat, représentation de l'ANRU) il serait juste de dire que les partenaires en aperçoivent en réalité deux. Les acteurs - malgré leurs désaccords occasionnels avec elle - saluent la cohérence et la ténacité de la DDE. »

« Le double rôle de la DDE, État et DTA, pose d'autant moins problème aux membres du corps préfectoral qu'ils ne voient pas, ou ne veulent pas voir, la différence. Ils perçoivent plus de fragilité pour l'image de la DDE du fait de la concentration des décisions au niveau central et des difficultés de paiement que du fait de son double rôle. En revanche, il n'est pas critiqué que la DDE n'assure pas de prestations pour les collectivités, au contraire.

...Manifestement dans l'esprit des agents de la DDE (et comme, on l'a vu, dans celui de la quasi

totalité des ses interlocuteurs) la distinction entre les différents rôles n'est pas aisée ni spontanée; disons que la séparation se fait plutôt entre tâches d'instruction et le reste, les premières occupant 80% du temps des chargés d'études.

La distinction entre les rôles définis par la circulaire de février 2007 (service de l'État "régalien" et facilitateur, et celui de délégué de l'ANRU) n'est claire pour personne au premier abord: ce flou ne peut qu'entretenir la confusion qui a tendance à s'installer naturellement, en particulier dans les relations avec l'ANRU. Le paroxysme est atteint lors des Réunions Techniques Partenariales, où la DDE ne sait à quel titre elle est présente. »

« La DDE a assuré, avec l'appui du préfet, une cohérence entre les opérations de renouvellement urbain et les actions locales menées sur le logement, l'urbanisme, le social, ce que n'aurait pu assurer l'agence de rénovation urbaine, depuis Paris ou depuis une délégation locale exclusivement consacrée à la rénovation urbaine. »

« Il est difficile d'isoler précisément dans l'activité de la DDE, ce qui relève de son rôle régalien de ce que sont ses interventions au compte de l'Anru, ces missions étant dans les deux cas conduites sous l'autorité du Préfet. »

« Ces 3 fonctions, perçues comme une garantie d'intégration opérationnelle et un barrage à la dérive purement administrative, sont unanimement appréciées par les acteurs rencontrés, avec le souhait formulé que cela puisse continuer.

Comme le formule avec regret un responsable d'une organisation nationale importante, l'Etat est perçu comme « le soustrayant de l'ANRU qui lui a soustrait puis soustraité ses propres prérogatives ».

« Le rôle de la DDE apparaît quelquefois ambigu aux yeux des élus car il revêt des formes contrastées: conseil, avis sur projet, voire « censure » par le « gardien de la loi ».

Les maîtres d'ouvrages attendent essentiellement de la DDE qu'elle convainque les acteurs et facilite le processus des projets ANRU ainsi que l'avancement administratif des dossiers. Ils attendent un partenariat technique pour l'aide à la construction du dossier, mais parallèlement ils considèrent qu'il y a une certaine incompatibilité entre son rôle régalien et cette participation opérationnelle. Les MOA notent d'ailleurs que la DDE se met en retrait dès lors qu'elle doit instruire le dossier. »

4.4 Les DRE et le RST

les DRE

« Absente des instructions données aux services avant la circulaire de février 2007, la DRE s'est peu intéressée aux projets de rénovation urbaine à leurs débuts, d'autant plus que les DDE, elles, s'étaient très investies dans les dossiers. C'est à l'occasion de la signature en avril 2005 d'une convention entre l'ANRU et la Région *** que la DRE a été associée à la problématique et continue à se préoccuper de rénovation urbaine à la mesure de ses moyens (faibles).

...C'est donc une organisation qualifiée de minimaliste, mais sans grande conséquence puisque deux grosses DDE ont mis en place des dispositifs importants. Les relations directes avec l'ANRU sont inexistantes.

La DRE est toutefois en train de prendre la mesure du nouveau rôle qui lui a été assigné par la circulaire du 8 février 2007 et estime qu'elle devra adapter son organisation en conséquence. »

« La DRE est très peu impliquée dans la mise en oeuvre du PNRU qui n'est pas porté, selon le souhait du Préfet de Région, par le niveau régional : le PNRU a simplement fait l'objet d'un point d'information en CAR (on peut noter que la Région *** n'a pas de convention avec l'ANRU). La DRE se borne donc actuellement à un rôle d'observation et de suivi statistique. Elle s'interroge d'ailleurs sur la plus-value qu'il lui serait possible d'apporter à partir du moment où elle n'est pas elle-même en prise directe avec le terrain et l'ANRU. »

« Le niveau régional a, de façon générale, été peu sollicité dans le PNRU, que ce soit par la DGUHC, ou par l'ANRU.

...Par contre, le logement en général est une politique sur laquelle la DRE est fortement investie.

...Jusqu'à présent, dans le PNRU, la DRE a joué un rôle d'animation, et a réalisé quelques études générales. Elle souhaite développer sa capacité de suivi régional, des opérations de logement dans les PRU.

...Le suivi des PRU et des opérations programmées est, d'après la DRE, très mal fait par les DDE.

...Aucune synthèse régionale n'est actuellement possible.

Les DDE n'ont pas sollicité la DRE sur le rôle que cette dernière pourrait jouer. »

« La DRE n'est pas un échelon reconnu, et son intervention lors de la signature de la convention régionale est apparue aux acteurs locaux comme déconnectée de l'avancement de leur projet. 37

Force est cependant de constater que, pour l'essentiel laissée à l'écart des circuits de la mise en oeuvre du PNRU, la DRE Centre est encore peu outillée pour répondre à ces attentes : aucun travail n'a été engagé au niveau central pour définir le cadre de suivi et d'évaluation, qui bénéficierait pourtant d'un minimum de méthodologie commune à l'ensemble des services. Il paraît également difficile dans ces conditions d'assurer l'animation des services départementaux. »

« Deux préoccupations ressortent : les termes de l'entretien avec la DRE. Ce dernier observe qu'il existe un véritable hiatus entre la position de l'Agence et les volontés exprimées dans la circulaire du 8 février. L'Agence ne semble vouloir donner aucun rôle au niveau régional et ne connaît que les délégués territoriaux et les délégués adjoints ; »

« Le Préfet a exprimé :

sa forte attente d'une plus grande implication de l'échelon régional, pour des raisons de cohérence et de coordination des politiques (tant sur l'aide à la pierre que sur le renouvellement urbain). A ce titre, la nécessité d'une évaluation des impacts des projets ANRU en matière de cohésion sociale est absolue. »

« La DRE s'est toujours sentie impliquée dans la mise en oeuvre du PNRU de par ses missions de coordination des politiques et des services de l'équipement en région, mais n'était pas concernée directement jusqu'à présent. La circulaire de février 2007 lui donne donc toute légitimité vis à vis des DDE.

En revanche il ne semble pas que l'ANRU ait perçu tout l'intérêt de mettre l'échelon régional dans le circuit

...Les DDE de la région sont plutôt demandeuses d'appui et de coordination de la part de la DRE, qui sait se positionner intelligemment dans ce rôle et a mobilisé les moyens pour le faire.

D'ores et déjà la DRE a une vision claire et synthétique du déroulement du PNRU en ***...

...Comme demandé par la circulaire, la DRE a aussi démarré les réflexions préalables à l'évaluation par un état des lieux des données et outils disponibles. Mais force est de constater que pour l'instant aucune directive, aucune méthodologie n'est diffusée ni par la DIV, l'ANRU ou la DGUHC. »

« La DRE est peu présente du fait des circuits organisés par l'ANRU qui privilégient le niveau départemental. Elle est cependant associée: préparation de la convention ANRU- Conseil Régional; rôle pilote de la DRE en politique de la ville jusqu'ici, articulation avec la politique du logement, organisation de réunions associant les acteurs des différents départements, action sur l'évaluation avec l'INSEE à partir de l'exemple de *** (avec la DDE) »

« Absente du dispositif, la DRE s'est impliquée à l'occasion de la signature de convention ANRU- Conseil Régional. »

« La DRE ne donne aucune impulsion, elle répartit les moyens tout en méconnaissant les situations locales. Dans son rôle « LOLF » elle répartit des moyens correspondants à des missions sur lesquelles, certes, elle n'a pas de compétences directes : logement, PNRU, et PPR notamment, mais elle ne s'empare pas non plus des nouveaux rôles attribués par la circulaire du 8 février (pas d'évaluation, ni de mise en réseau des compétences). »

le RST

« Jusqu'à une période récente, les prestations du CETE ont été pour ainsi dire inexistantes: la tentative du RST pour se placer auprès des donneurs d'ordre centraux, notamment l'ANRU, n'avaient pas eu de suite

... -Le CETE s'est structuré sur les questions de rénovation urbaine et commence tout juste à être sollicité. »

« On peut cependant penser que le réseau technique pourrait appuyer les DDE sur la méthodologie et le suivi-évaluation des projets ANRU. Les contacts entre ANRU et CETE ont eu lieu sur cette possibilité - et se poursuivent encore semble-t-il - mais ne débouchent pas sur une coopération concrète. Une mission d'AMO pour l'évaluation d'un projet ANRU à *** est tout de même en cours pour le compte de la DDE. »

« Le CETE méconnaît le circulaire du 8 février 2007 et ne s'est pas mobilisé sur le champ de la rénovation urbaine. Ses compétences internes sont d'ailleurs très limitées sur ce champ excepté dans le domaine des déplacements. Le CETE n'a pas été sollicité par les services déconcentrés de l'inter région. »

« Le réseau scientifique et technique – dont on sait qu'il est en absence de commande sur ce thème – peut être mobilisé à cet effet. L'exemple de la DDE de *** qui avait missionné le CETE pour définir la méthode d'évaluation de la politique de la ville rappelée ci-dessus – et qui était à l'époque une démarche nouvelle – montre qu'il est capable de répondre et qu'il le serait encore plus si la commande se structurait au niveau régional. »

« Le RST, pour sa part, n'a été sollicité, ni par les structures centrales, ni par les organisations locales, alors qu'il dispose de ressources réelles dans le domaine. »

Annexe 6 Comptes rendus des entretiens de présentation du rapport

Entretien avec M Martin Gousset, directeur adjoint de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, directeur par interim et Mme Rieu

11-06-2008

Après présentation du rapport par l'équipe d'audit, M Martin Gousset rappelle les circonstances de la création de l'ANRU et l'importance considérable des montants financiers en jeu. Il y a donc tout à la fois une très forte ambition et une très forte attente en termes de résultats de la part de l'ensemble des partenaires de l'ANRU qui sont très attentifs à ce que les objectifs du programme national de rénovation urbaine (PNRU) soient bien atteints conformément aux missions attribuées par la loi du 1^{er} août 2003. Dans cette logique, l'ANRU considère qu'il est indispensable que le niveau central maintienne la pression qui permet de mettre en tension les acteurs locaux.

Dans ce sens, l'optique de l'ANRU n'est pas de déconcentrer, mais de déléguer mieux et davantage, dès lors que les fondamentaux des projets de rénovation urbaine (diversité des fonctions, mixité sociale, désenclavement, évolutivité du foncier, relogement adapté, synergie du PRU et du CUCS...) ne sont pas remis en cause. Toutefois la solidarité financière entre les projets de rénovation urbaine doit s'exercer au niveau national, auquel il appartient de conduire l'avancement du PNRU et à cet effet de maîtriser l'optimisation des crédits.

L'ANRU fait observer que les entretiens de l'audit se sont déroulés il y a maintenant près d'un an. Des actions massives de formation et d'outillage sont menées en direction des services. Des outils méthodologiques ont ainsi été diffusés, d'une part pour l'organisation des revues de projets, placées sous la responsabilité des délégués territoriaux de l'ANRU, d'autre part pour l'organisation des points d'étapes à 2 et 4 ans, également conduits au niveau départemental par les DT et les porteurs de projet (communes ou EPCI) et portant à la fois sur le PRU et le CUCS.

Pour ce qui concerne l'évaluation, l'ANRU signale que des crédits ont été mobilisés pour une évaluation locale des projets, qui est également alimentée par les revues de projets. En lien avec ses partenaires nationaux dont la Caisse des dépôts, l'Agence a proposé une méthodologie de mise en oeuvre à l'intention des acteurs locaux. Il appartient à la DIV et au Comité d'évaluation et de suivi (CES) de conduire la mise en oeuvre des politiques nationales d'évaluation, l'ANRU mobilisant ses équipes sur le « reporting » national de l'avancement du PNRU et participant en lien avec les organismes précités aux actions nationales d'évaluation. L'implication des DRE, envisagée par les rapporteurs du CGPC, dans le rapportage des projets ou les actions d'évaluation à l'échelon régional devrait s'effectuer dans un cadre organisé afin de ne pas rajouter un échelon supplémentaire dans le dispositif de suivi du programme.

A l'issue de cet entretien, des observations plus factuelles ont été adressées par l'ANRU à l'équipe d'audit. Ces observations ont été introduites dans le rapport d'audit sous forme de notes de bas de page dans les rubriques concernées.

19-06-2008

Pour M Sapoval, le rapport ne rend pas suffisamment compte du poids de l'histoire. En effet, le contexte de création de l'ANRU pèse encore très lourd sur le ressenti des DDE dont le rapport se fait essentiellement l'écho. Il rappelle qu'à l'origine, le cabinet avait souhaité que les DDE soient les délégués territoriaux, et non les DT adjoints.

Une autre cause importante du malaise des DDE est à chercher dans la délégation des aides à la pierre aux collectivités. Mais ce dessaisissement a permis un mouvement positif des DDE vers les problématiques du PNRU.

Concernant les procédures, en particulier relatives au paiement, dont le rapport souligne la lourdeur, M Sapoval aurait souhaité que les auditeurs fassent un examen critique des dossiers parvenus à l'ANRU. Il considère en effet que les DDE ne fournissent pas toujours une instruction de qualité. Les DDE défendent parfois l'indéfendable: d'où l'intérêt d'un contrôle central.

Le rapport fait également, selon lui, l'impasse sur le rôle des préfets, qui sont les interlocuteurs principaux de la DIV, et sur le jeu d'acteurs entre le Préfet et le DDE. L'organisation qui fait que la DGUHC est en charge des personnels des DDE rend par ailleurs impossible une relation directe DIV-DDE.

La DIV ressent de façon très vive la verticalisation de la politique de la ville; le PNRU aurait dû être le volet habitat des CUCS mais cela n'a pas fonctionné ainsi. M Sapoval estime toutefois que le renforcement de l'échelon régional devrait permettre d'améliorer la situation.

25-06-08

M Crépon précise tout d'abord que c'est la DIV et non la DGUHC qui assure la tutelle de l'ANRU.

Il souligne qu'il convient de mettre les choses en perspective : avec la création de l'ANRU on est passé d'une logique de financement par ligne budgétaire, ce qui correspondait au savoir faire traditionnel des services, à une logique de financement global et partenarial par projet, où chaque contributeur est attentif aux résultats obtenus. Il s'agit donc d'un véritable changement de métier. Il considère que les difficultés des services mentionnées par le rapport sont dues aussi à la phase de mutation profonde que traversent les services habitat des DDE , et dont le PNRU constitue un des éléments. Pour les autres acteurs, ANRU, DAC, c'est aussi un métier totalement nouveau. Dans ce contexte, il lui paraît inévitable qu'il y ait un certain nombre d'interrogations et de frictions. De son point de vue, la centralisation était nécessaire au début et sans doute est-il temps de donner de la souplesse et de lever des dispositifs auto-bloquants. Néanmoins M Crépon aurait souhaité que le rapport décortique davantage ces mécanismes générant de la lourdeur bureaucratique.

La DGUHC a le sentiment que la situation s'améliore sensiblement et suit de très près les 9 DDE dans lesquelles l'ANRU expérimente le processus de délégation élargie. L'audit préalable qui a été réalisé dans ces 9 DDE lui semble les avoir aidées à se repositionner et à s'améliorer.

En ce qui concerne le rôle de l'échelon régional, la DGUHC indique que le choix de l'ACSE a bien été de s'appuyer sur ce niveau et serait favorable à ce que les DRE soient davantage intégrées dans le dispositif de l'ANRU.