

Conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2002-0233-01

Conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville

établi par

Pierre QUERCY
ingénieur général des ponts et chaussées

Marc PREVOT
inspecteur général de l'équipement

Destinataire :
Le Ministre de la ville et de la rénovation urbaine

AVRIL 2003

20 MAI 2003

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



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
Le Vice-Président

NOTE à l'attention de

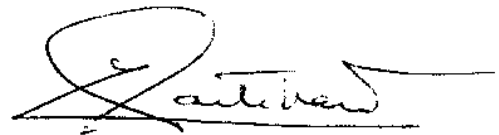
Monsieur le Ministre délégué à la Ville
Et à la Rénovation urbaine

Affaire n° 2002-0233-01

Par lettre du 12 novembre 2002, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de diligenter **une mission de réflexion sur le programme de rénovation urbaine des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport concernant la conduite des projets, établi par M. Pierre QUERCY, ingénieur général des ponts et chaussées et M. Marc PREVOT, inspecteur général de l'équipement.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et diffusable sur le site internet du ministère, sauf objection de votre part, d'ici deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2002-0233-01

- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2 ex
- la déléguée interministérielle à la ville	2 ex
- la présidente de la 2 ^{ème} section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 2 ^{ème} section du CGPC	1 ex
- le président de la 5 ^{ème} section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 5 ^{ème} section du CGPC	1 ex
- le coordonnateur du collège « Aménagement-urbanisme-habitat »	1 ex
- M. QUERCY	1 ex
- M. PREVOT	1 ex
- la liste des personnes rencontrées (voir annexes)	25 ex
- archives	1 ex

INTRODUCTION

Le Ministre de la ville et de la rénovation urbaine entend conduire une politique ambitieuse de rénovation des quartiers en difficulté.

Il a confié sur ce thème une mission de réflexion et de propositions au Conseil Général des Ponts et Chaussées, mission comprenant deux parties. La première concernait le dispositif national d'animation du programme de rénovation urbaine. Le rapport correspondant à cette partie de la mission a été fait au début de 2003. La seconde partie, objet du présent rapport, porte sur la recherche d'un «opérateur local de conduite de projet, fort et structuré, qui sera gestionnaire et animateur du projet auprès des différents maîtres d'ouvrage».

Le rapport précise d'abord la définition des missions à remplir par de tels opérateurs. Il fait état des constats faits sur le terrain auprès d'un certain nombre d'intervenants et met en lumière un certain nombre de limites et de blocages dans la conduite de ces projets. Il présente différents modes d'organisation possibles et formule des propositions précises pour tenter de mieux résoudre les problèmes rencontrés.

I - LES MISSIONS A ASSURER

Les opérations de rénovation urbaine sont des opérations ambitieuses. Certes, ces opérations présentent une diversité de situations, de programmes de périmètres ou d'intervenants. Mais elles visent toutes à transformer en profondeur des quartiers qui souffrent de multiples handicaps : un habitat et un urbanisme de grands ensembles (tours et barres importantes posées sur des espaces indifférenciés) qui sont en rupture par rapport au reste du tissu urbain et sont dévalorisés aux yeux des habitants; une mono-fonctionnalité et un enclavement qui induisent un repli du quartier sur lui-même ; une forte concentration de ménages en situation économique ou sociale difficile; pour certains d'entre eux une perte de régulation sociale et un renoncement à maintenir un bon niveau de l'entretien du quartier...

Rénover ces quartiers nécessite d'agir en parallèle dans plusieurs domaines, et de nombreuses années d'expérience de la politique de la ville l'ont clairement mis en évidence. Il faut traiter en même temps : le cadre de vie et l'habitat, afin de les mettre au niveau des aspirations d'aujourd'hui et de favoriser une plus grande diversification des fonctions; le développement social afin de lutter contre la pauvreté, de favoriser l'intégration de tous et d'empêcher la spécialisation hyper sociale de certains territoires; le développement économique pour développer l'emploi pour les habitants et la présence d'activités dans le quartier.

Il s'agit donc d'opérations complexes, d'abord parce qu'elles se déroulent en site habité, mais aussi parce qu'elles doivent articuler ces trois dimensions. En outre, l'intervention sur le cadre de vie elle-même doit souvent combiner un grand nombre d'opérations, comme on le verra plus loin.

Dans ces conditions, la conduite du projet y est aussi délicate qu'essentielle pour l'obtention de résultats significatifs. Et réussir suppose que soient assumées les deux grandes missions qu'il faut remplir dans toute opération d'envergure : la mission de développement du projet d'ensemble d'abord, la mission de réalisation concrète des différentes opérations ensuite.

On présentera successivement le contenu de ces deux missions pour ce type d'opérations, en commençant par la seconde, celle des réalisations, qui présente l'avantage d'être illustrative du contenu de tels projets.

1.1. La réalisation d'opérations de rénovation urbaine au service du projet

Les projets de rénovation urbaine de territoires en crise, contrairement à des projets simples et classiques d'aménagement, comportent des opérations multiples, qui ont des natures et des maîtrises d'ouvrage différentes, même si chacune de ces opérations peut avoir une taille limitée.

Ceci est illustré par le tableau ci-dessous.

Les principaux types d'opérations sur le cadre de vie et leurs opérateurs

Espaces publics et réseaux		Collectivité ou mandataire
Réaménagements d'espaces publics (esp.verts, rues ...)		
Résidentialisation (partie publique)		
Création de voies nouvelles		
Reprise des réseaux		
Aménagement et foncier		Aménageur Collectivité ou délégataire Collectivité, E.Public foncier
ZAC, création d'îlots		
Exercice du droit de préemption		
Portage foncier		
Equipements publics		Collectivité ou mandataire
Implantation, déménagement, restructuration		
Logement social		Bailleur social
Réhabilitation		
Résidentialisation (partie privative)		
Démolition		
Reconstruction		
Logement privé		Opérateur
Copropriétés	portage de logements	
	Démolition	
	Réhabilitation	
Amélioration de l'habitat diffus		Animateur d'OPAH
Restructuration immobilière		Opérateur PRI, RHI
Réalisation d'accession		Promoteur privé ou social
Activités économiques		Opérateur Aménageur Investisseur ou porteur temporaire
Restructuration de centres commerciaux		
Création de terrains pour activités		
Réalisation d'immobilier d'entreprises		

Il faut souligner qu'un grand nombre de ces types d'opérations sont souvent rencontrées sur un même site. Chacune des opérations a son rythme propre (ce n'est pas le même par exemple pour la réhabilitation de logements sociaux et pour la restructuration d'un centre commercial), et ces rythmes sont le plus souvent des rythmes longs.

Il est clair que certaines d'entre elles sont très délicates : par exemple revitaliser le centre commercial d'un quartier en difficulté, ou trouver des investisseurs pour de l'immobilier d'entreprise dans de tels territoires non attractifs en l'absence d'incitations fortes, ne vont pas de soi.

Mais en outre d'autres types d'actions, touchant le développement social et le développement économique, doivent être réalisés en s'appuyant sur leurs responsables respectifs.

Ceci touche à l'**action sociale** (avec comme acteurs principaux le département, la commune et le tissu associatif), à l'**attribution des logements sociaux** et la politique de peuplement (bailleurs sociaux et villes), à l'**emploi** et à la **formation professionnelle** (équipes d'insertion, ANPE...) à l'**enseignement** et à la **sécurité**...

Cette énumération illustre le fait que le nombre d'actions à réaliser, comme le nombre d'intervenants à identifier et à mobiliser, sont le plus souvent très élevés. Il faut aussi coordonner, dans l'espace et dans le temps, ces différentes actions. La mission de développement de projet, que l'on va présenter maintenant, en est d'autant plus difficile.

1.2. La mission de développement du projet

La mission de développement de projet -souvent appelée direction de projet mais la terminologie retenue ici a paru plus dynamique- est placée auprès de la maîtrise d'ouvrage du projet d'ensemble de rénovation urbaine. Le développeur du projet assiste la « maîtrise d'ouvrage politique » dans la préparation et dans la mise en œuvre de ses décisions.

Pour préciser et décrire le contenu de cette mission de développeur du projet, il a semblé pertinent d'y distinguer deux fonctions qui sont deux natures différentes et appellent de ce fait des types de compétences également différents.

D'abord une fonction amont, centrée sur la définition du projet. Elle porte essentiellement sur :

- le diagnostic et la définition de la stratégie urbaine, économique et sociale sur le territoire,
- la négociation pour l'engagement des partenaires sur le Projet,
- la communication et la concertation avec les habitants,
- la direction de la conception du projet urbain.

Ensuite une fonction aval, centrée sur la mise en œuvre du Projet, qui porte, elle, sur :

- la programmation des actions, la définition de tranches opérationnelles, le chiffrage et recherche des financements, ainsi que l'évaluation des risques et des garanties à apporter,

- l'identification des maîtres d'ouvrages des opérations, les commandes à ceux-ci par contractualisation, la mise en place des garanties financières et la coordination des intervenants,
- le suivi et le contrôle des réalisations : calendrier, conformité à la commande, atteinte des objectifs.

Bien sûr, ces deux fonctions ont de fortes interactions entre elles; du moins il est très souhaitable qu'il en soit ainsi. Car définir un projet sans tenir compte des contraintes de mise en oeuvre risquerait fort de déboucher sur quelque chose d'irréaliste. Une forte articulation entre les deux démarches est donc nécessaire, avec des itérations régulières entre le stratégique et l'opérationnel, qui permettent de préciser progressivement tant le projet d'ensemble que les différentes opérations qui y concourent.

Par ailleurs, elles sont toutes deux essentielles : la première est nécessaire à l'existence d'un véritable projet global et cohérent; la seconde est indispensable si l'on veut que ce projet ait un caractère concret et obtenir un avancement effectif des opérations. Et il faut souligner que cette concrétisation est de nature à faciliter fortement le portage politique du projet devant la population.

Ces deux fonctions n'en ont pas moins des caractéristiques distinctes. La fonction amont est d'abord d'essence politique et stratégique. Elle est principalement conceptuelle. La fonction aval, pour sa part, présente un caractère opérationnel, une dimension de mise en oeuvre. Elle suppose des compétences techniques permettant la négociation avec les opérateurs.

Les deux fonctions ne relèvent donc pas de la même culture professionnelle, et seuls des agents ayant plusieurs années d'expérience sont à même d'être pertinents à ces deux niveaux.

Le fait que les actions à conduire embrassent, dans les projets de rénovation urbaine, plusieurs dimensions et concernent un grand nombre d'acteurs renforcent la complexité du métier de développement du projet. La nature souhaitable des indicateurs de résultat pour le projet d'ensemble et pour ses composantes l'illustre : les indicateurs physiques de réalisation sont à compléter par des indicateurs sociaux et économiques. A titre d'exemple, il ne suffit pas dans ces projets de réaliser et de commercialiser une zone d'activité ; il faut aussi que cette zone soit riche en emplois accessibles aux habitants.

Cette complexité existe pour les deux fonctions qui composent la mission. Mais elle est sans doute encore plus forte pour la fonction aval de mise en oeuvre du projet et cette appréciation est confirmée par le constat de terrain.

II - L'EXERCICE DE CES MISSIONS : LE CONSTAT DE TERRAIN

Le champ des missions à réaliser ayant été précisé, il était indispensable de constater sur le terrain la façon dont ces missions étaient assurées.

Des contacts ont donc été pris pour organiser des entretiens et des visites sur le terrain, notamment avec le concours de la Délégation Interministérielle à la Ville. On en trouvera la liste en annexe. Ces contacts ont concerné des directeurs de projets, des opérateurs, des

responsables nationaux (administration, CDC), ainsi que des réseaux d'acteurs, notamment l'Union Sociale pour l'Habitat et la Société centrale d'équipement du territoire, qui ont permis d'examiner les cas de différents sites où ces réseaux sont présents.

2.1. Le constat en matière d'actions opérationnelles

Pour les actions les plus classiques

On trouve pour ces actions **des acteurs présents sur les sites** concernés. Par exemple, une opération de construction démolition est menée par un bailleur social propriétaire du patrimoine.

Un élargissement de voirie, l'aménagement des espaces publics du quartier, la réfection des voiries et réseaux induite par une construction démolition sont assurés par la commune ou l'autorité d'agglomération concernée.

Il faut naturellement que ces acteurs soient mobilisés et efficaces, ce qui peut être ou non le cas. Et si par exemple un bailleur social rencontre des problèmes de capacité à traiter une opération complexe de restructuration de patrimoine, une solution est alors recherchée à travers une maîtrise d'ouvrage déléguée, voire une cession de patrimoine.

Pour les autres types d'actions

Contrairement aux actions dites « classiques », pour un grand nombre d'actions à réaliser dans le cadre de la rénovation urbaine, **il n'y a pas sur le site d'acteur naturel qui s'impose** compte tenu de son rôle et de sa compétence.

Dans la définition des missions donnée plus haut, un grand nombre des actions mentionnées relèvent des fonctions habituelles des aménageurs mais on y trouve aussi des fonctions plus nouvelles pour eux, par exemple l'animation des opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou l'intervention dans des domaines très spécialisés comme la restructuration de copropriétés ou le réaménagement de centres commerciaux.

Or, qu'il s'agisse des fonctions d'aménageur classique ou, a fortiori, des domaines de compétence plus nouveaux, les compétences de ce type existent rarement au niveau local sur les sites concernés. Il faut donc rechercher des acteurs compétents à l'extérieur et cette tâche semble avoir été difficile pour un certain nombre des villes visitées.

Les raisons de la difficulté à identifier et à mobiliser ces acteurs sont notamment liées aux caractéristiques mêmes des opérations à réaliser :

- Les actions à mener sont le plus souvent complexes et s'apparentent davantage à de la couture urbaine qu'aux grands projets d'aménagement du type villes nouvelles ou urbanisation nouvelle sur terrains agricoles. Ceci implique une gestion des actions et des calendriers tenant compte d'une population qui est déjà en place et rencontre elle-même des difficultés de vie importantes dans des quartiers existants généralement en crise. Il faut aussi mettre en place les éléments d'une gestion concertée susceptible de se pérenniser à long terme.

- Elles sont situées sur des territoires non porteurs et sont a priori déficitaires, ce qui ne facilite pas la perception d'une juste rémunération par l'intervenant alors que sa tâche est plus ardue que les actions classiques.
- Elles nécessitent d'importantes contributions publiques rarement acquises au démarrage. Le cadre juridique est souvent flou et en tous cas beaucoup moins clair que dans une ZAC classique.
- Les résultats ne peuvent se faire sentir que rarement à court terme ils portent le plus souvent sur le moyen ou long terme, ce qui suppose une motivation bien supérieure à celle d'un opérateur banal.

Les intervenants sollicités pour ces actions

1. Un organisme d'aménagement dédié au site, établissement public ou société d'économie mixte

C'est le cas de l'Etablissement public du Mantois et de la Seine Aval (EPAMSA) et de la SEM Plaine Commune développement sur leur territoire d'intervention.

Le fait d'être dédié à un territoire, comme le sont des deux organismes, favorise une forte implication.

Mais il existe en même temps un lien entre la compétence de l'organisme et de sa direction et la dimension de son champ d'intervention. Pour traiter des opérations complexes il est nécessaire de faire venir des personnels de haut niveau. Pour attirer ceux-ci, il faut une masse critique d'activité qui donne à l'équipe l'impression d'être au service d'un projet à la hauteur de ses compétences professionnelles, avec les rémunérations correspondantes. Les deux organismes mentionnés interviennent sur des territoires où les enjeux du développement et de la rénovation urbaine sont suffisamment importants, pour qu'ils puissent correspondre à cette caractéristique.

2. Un aménageur généraliste

C'est le cas des SEM départementales ou intercommunales, de l'AFTRP en région Ile-de-France.

L'implication sur le site est d'autant plus forte et la compétence d'autant plus adaptée que l'activité de ce type d'intervenant est suffisante en opérations de restructuration urbaine. Il faut en effet que la culture d'entreprise change, l'aménagement n'étant plus un but en soi mais ayant pour but de servir un projet urbain et social.

Une dizaine de sociétés d'économie mixte du réseau SCET interviennent avec des compétences sur ce champ, soit par leurs équipes généralistes, soit par des équipes dédiées.

L'AFTRP a déjà des activités de ce type notamment en Essonne, dans le Val-d'Oise, en Seine-et-Marne. Elles sont exercées par ses équipes de droit commun, et sont animées par un pôle de compétence « politique de la ville » qu'elle a mis sur pied,. Elle s'interroge sur la constitution d'une équipe spécialisée, soit en son sein, soit éventuellement de manière juridiquement

individualisée. Les autres équipes exerçant les fonctions traditionnelles du foncier et de l'aménagement deviendraient alors prestataires de services de cette équipe spécialisée. Il est aussi à noter que l'AFTRP s'est déjà dotée d'équipes locales décentralisées sur le terrain.

3. Les organismes d'HLM, OPAC ou sociétés anonymes

L'implication de ces organismes est généralement forte sur le terrain, du fait des enjeux importants de peuplement et de patrimoine pour leur devenir. Mais le nombre d'opérateurs compétents en aménagement est réduit. Une prise de conscience de l'intérêt à agir dans ce domaine semble toutefois s'affirmer chez certains bailleurs, ce qui est susceptible d'élargir le nombre des intervenants potentiels au-delà de ceux qui ont déjà une bonne expérience pratique comme l'OPAC 94.

Quand ces organismes interviennent sur le champ de l'aménagement, les équipes de développement de projet soulignent qu'il faut par ailleurs être vigilant pour éviter la concentration de leurs efforts sur les seuls secteurs où le logement social est présent et pour maintenir l'indispensable esprit de projet collectif portant sur un territoire plus vaste.

4. Les services des communes ou de leurs groupements

Les services des villes et de leurs groupements sont sollicités à peu près dans tous les cas pour des réalisations opérationnelles de leur ressort direct mais rarement pour des actions d'aménagement.

Les compétences de ces services dans le domaine précis de la politique de la ville sont inégales et nécessairement limitées dans les communes petites et moyennes. C'est d'autant plus vrai que les finances de la ville sont modestes. Dans certains cas, le poids de la gestion quotidienne fait passer au second plan les opérations nouvelles et difficiles. Le recrutement d'une équipe spécifique et les efforts particuliers de celle-ci pour lever ces obstacles constituent un enjeu essentiel pour la réussite du projet. Les règles de la fonction publique territoriale ne sont toutefois pas adaptées ni ouvertes pour les types de métiers recherchés.

2.2. Le constat concernant le développement de projet

La majeure partie des projets examinés combinent une très grande variété d'opérations sur le même site. D'où la nécessité de la fonction de « développement de projet » détaillée plus haut.

Cette fonction, en particulier dans les GPV, est organisée de différentes manières :

- une équipe placée auprès de la maîtrise d'ouvrage, dans le cadre du Groupement d'intérêt public (GIP) constitué. On en trouve des exemples à Saint-Etienne, à Trappes ;
- une équipe positionnée dans une ville comme un service, que ce service soit vertical ou transversal (exemple : Champigny) ;
- un organisme chargé du développement de projet, compétent également en matière d'aménagement opérationnel (EPAMSA à Mantes, SEM de Clichy Montfermeil). Tâches de conception et conduite de projet sont pondérées différemment selon les cas.

Les limites rencontrées

La première limite réside dans le **faible effectif des équipes** lorsqu'elles sont dédiées au seul développement et ne font pas d'aménagement. Cet effectif est généralement de 3 à 5 personnes, sauf exceptions. Une équipe aussi réduite n'est pas toujours en mesure de faire face au nombre et à la complexité des opérations à mener.

C'est vrai pour les fonctions amont du développement de projet. Les tâches de conception exigent une mobilisation importante de matière grise. Il est à noter que l'association d'opérateurs de terrain à ce niveau est parfois organisée. Elle a l'avantage de rendre réalistes des orientations au départ abstraites et de leur donner une première forme de crédibilité que n'a pas nécessairement une équipe de conception pure. Cet aspect de crédibilité lié à des compétences d'opérateur a été évoqué à plusieurs reprises sur les sites visités.

Mais la **difficulté est surtout constatée dans l'exercice des fonctions aval** du développement, c'est-à-dire la conduite de projet. Avec des équipes ainsi limitées et compte tenu là encore du nombre et de la complexité des opérations à mener, voire de la faiblesse de certains acteurs locaux, il existe un handicap pour préciser les opérations, mobiliser les opérateurs, leur passer commande et assurer un suivi efficace.

Une autre limite concerne **les équipes dédiées à un territoire très vaste** qui recouvre plusieurs sites opérationnels. C'est le cas de certains GPV. **Il existe alors pour l'équipe un risque d'éloignement** des préoccupations concrètes locales.

L'insertion d'une équipe dans les services municipaux peut aussi entraîner des inconvénients. Ce positionnement peut d'abord freiner l'appel à des opérateurs compétents qui risquent d'être considérés comme des concurrents des services chargés des travaux et de l'urbanisme, services dont au moins le premier est généralement considéré comme un centre de pouvoir important au sein des services. Seconde question, ce positionnement n'est pas toujours considéré comme permettant la réalisation d'une synthèse tout à fait objective des actions envisagées dans le projet, les intérêts municipaux pouvant prendre le pas sur d'autres intérêts collectifs, par exemple celui de l'Etat ou celui d'autres acteurs locaux. Troisième point, le statut des personnels de la fonction publique territoriale ne facilite pas le recrutement de personnels de haut niveau dans des spécialités pas particulièrement administratives. Enfin le rôle d'assembleur ne fait pas toujours partie de la culture des services municipaux, malgré de brillantes exceptions et les plannings des services techniques ne comprennent pas toujours la conception urbaine, la concertation, le processus de décision collective.

Les GIP appellent un commentaire spécifique, compte tenu des efforts réalisés par le Ministère de la ville pour en faire un instrument largement utilisé et très spécifiquement adapté aux besoins de pilotage des opérations complexes. Sur ce plan précis, les GIP dont la direction a été rencontrée, semblent avoir très correctement satisfait la commande.

Mais cette formule est jugée par certains acteurs relativement lourde, et elle comporte des contrôles importants (commissaire du gouvernement, contrôleur d'état) pour à des fonctions limitées au seul pilotage, à des équipes de développement de projet restreintes et à des crédits d'étude. La formule est davantage appréciée lorsque le GIP joue un rôle de globalisation des crédits d'investissement, fonction tout à fait importante dans les GIP concernés.

Les GIP sont par ailleurs handicapés par l'obligation qui leur est faite de soumettre les projets de concessions d'aménagement aux services municipaux qui ne sont pas toujours motivés et outillés pour traiter rapidement et efficacement ces sujets et sensibiliser les responsables politiques à leur importance. Selon les termes d'un maire, cette limitation de leur champ d'action peut les faire apparaître comme des « penseurs » plutôt que comme des « réalisateurs ».

Les réponses apportées sur certains sites à ces difficultés

La première réponse qui permet de compenser à la fois la taille réduite des équipes et leur difficulté à lancer les opérations, est **l'appui sur les partenaires présents** localement. C'est le cas de manière à peu près générale pour toutes les équipes rencontrées qui travaillent avec les bailleurs sociaux, les services municipaux, les autres collectivités territoriales, avec aussi dans certains cas des partenaires de l'économie mixte ou du secteur privé. Le principe de subsidiarité évoqué plus loin est largement et spontanément pratiqué. Ceci suppose une grande maîtrise des sujets et une pratique relationnelle de haut niveau, mais aussi la présence de partenaires actifs et compétents.

Sur d'autres sites, l'équipe de développement de projet fait appel à la **sous-traitance auprès d'organismes spécialisés en assistance à la maîtrise d'ouvrage** : prestataires de services privés, organisme public comme l'AFTRP, ou encore opérateur local à qui on demande de contribuer à ces fonctions du développement de projet (SEM Plaine commune développement). Les avantages pour compenser la petite taille des équipes sont les mêmes que ci-dessus. Là encore, l'équipe elle-même comme le sous-traitant doivent être de haut niveau.

Un troisième type de réponse, déjà évoqué, réside dans le fait que **l'équipe de conduite de projet intervienne aussi dans des réalisations** et cumule ainsi deux fonctions. Il est dans ces conditions plus facile de rentabiliser l'équipe qui partage entre tous ses membres le travail de conception, de conduite de projet et d'opérationnel. Cette formule permet d'utiliser l'expérience de l'opérationnel pour l'exercice des autres fonctions. L'organisme est plus crédible auprès des opérateurs par l'identité de leur professionnalisme, il est reconnu comme un pair. Enfin la capacité opérationnelle permet de faire à la place des acteurs locaux réticents ou n'ayant pas le savoir faire nécessaire. On a vu que c'était par exemple le cas de l'EPAMSA qui se consacre en premier lieu à la fonction de développement du projet, en second lieu à la réalisation d'opérations, la part de son chiffre d'affaires provenant de ce second point n'étant pas majoritaire.

Les organismes rencontrés dans cette catégorie mettent en pratique un principe fondamental dans leur action, le principe de subsidiarité. Ceci signifie que les fonctions d'opérateur sont au service du projet et qu'elles ont un caractère subsidiaire. On donne la priorité aux acteurs locaux spécialisés et on intervient en particulier dans deux cas, lorsqu'il n'y a pas de compétence locale disponible ou lorsque les acteurs locaux ne se lancent pas dans des actions nouvelles. On évite ainsi des conflits de pouvoir et de compétence en se gardant de concurrencer les acteurs locaux sur leur propre terrain, on évite aussi les blocages d'éléments majeurs du projet en donnant l'exemple du passage à l'acte, on favorise l'acquisition de nouveaux savoir faire locaux. Ce principe est différemment modulé selon les organismes rencontrés.

III - LES ORGANISATIONS POSSIBLES

Les principaux types d'organisation qui peuvent être efficaces pour la conduite de ces projets de rénovation urbaine vont être présentés. Sans doute va-t-on ainsi recouper le constat de terrain, mais on a préféré reprendre une présentation d'ensemble pour chacun de ces types d'organisation.

Mais auparavant, il convient de résumer les principales conditions de l'efficacité, telles qu'elles ressortent de l'analyse des fonctions à remplir et de l'observation du terrain.

3.1. Les conditions de réussite

Ces **conditions de réussite** sont au nombre de trois et, si l'une d'entre elles n'est pas satisfaite, il y a de fortes chances que les résultats ne soient pas probants.

La première est la présence d'une **maîtrise d'ouvrage politique forte** qui porte réellement le projet. Et ceci renvoie d'abord à la responsabilité de la collectivité locale qui est la première responsable de son territoire. Encore faut-il que cette dernière possède des compétences, et les moyens financiers des ambitions qu'elle s'assigne pour le quartier. Les aides de l'Etat comme les participations des autres collectivités territoriales ne peuvent la dispenser d'être un financeur du projet tant pour les réalisations que pour les investissements en matière grise qui sont nécessaires en amont et qui sont pourtant quelquefois mal dimensionnés.

Or, certaines des villes concernées par ces projets sont faibles par leur taille et par leurs capacités financières. Cette question renvoie au dimensionnement de la Dotation de Solidarité Urbaine et à l'opportunité pour l'Etat de moduler de manière sensible dans ces projets ses aides en fonction des possibilités des communes.

La seconde est l'**existence d'une équipe structurée pour le développement du projet**. La compétence et la crédibilité de cette équipe doivent être reconnues tant par la maîtrise d'ouvrage politique que par les concepteurs et les opérateurs, pour la définition du projet et pour sa mise en œuvre.

La dernière condition est de disposer d'**opérateurs compétents et impliqués pour les opérations à réaliser**. Or, ceci ne va pas forcément de soi compte tenu de la spécificité et de la difficulté de celles-ci.

Ces trois conditions sont donc réunies avec plus de difficultés dans les opérations de rénovation urbaine que dans les cas de projets plus classiques, situés sur le territoire d'une collectivité locale importante, faisant appel à des opérations d'aménagement plus simples et plus rentables, et on présentera les organisations qui paraissent pouvoir répondre aux conditions énoncées.

On signalera d'abord que, dans les cas de **projets d'ampleur limitée**, ces difficultés peuvent ne pas exister. Dans de tels cas, la rénovation urbaine se limite à des opérations situées sur les terrains propres des acteurs présents sur le site : les bailleurs (pour des démolitions, réhabilitations et constructions) et la ville (pour des aménagements d'espaces publics ou des

équipements). Et la direction de projet doit être capable de dialoguer avec ces bailleurs et avec les services de maîtrise d'ouvrage de la ville.

On traitera donc les cas de **projets plus importants**, qui sont les plus nombreux dans le programme de rénovation urbaine et **on présentera les organisations en deux grandes catégories : d'une part les organisations dites classiques**, où les deux missions de développeur et d'opérateur sont chacune exercée par des entités différentes, d'autre part **les organisations dites novatrices**, dans lesquelles le développeur du projet joue aussi un rôle d'opérateur pour certaines actions.

3.2. Les organisations classiques

Dans ce type d'organisation, l'équipe de développement du projet se limite à ce rôle, respectant ainsi la séparation « orthodoxe » entre mission de direction de projet qui passe des commandes aux opérateurs, et mission d'opérateur qui exécute cette commande. Elle se situe au sein du GIP quand un tel outil partenarial a été constitué.

Cette équipe va donc mobiliser différents opérateurs pour les actions à conduire, comme l'illustre le §1.1, tant dans le domaine de l'amélioration du cadre de vie que sur les volets sociaux ou économiques.

Pour les actions qui relèvent des métiers de l'aménagement, il est possible de faire appel dans leur champ de compétence à des aménageurs qui sont présents dans le département.

Ce peut être une Société d'Economie Mixte généraliste de l'aménagement (SEM départementale ou SEM intercommunale par exemple), en Ile-de-France l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne, un opérateur foncier régional en province, une Association de Restauration Immobilière ou un PACT dans un quartier ancien, ou encore un organisme Hlm ayant une compétence effective en aménagement.

Pour certains types d'aménagement, il est aussi possible de faire appel aux services des villes, là encore bien sûr quand elles disposent de réelles compétences en la matière, ce qui est loin d'être le cas général.

Conditions d'efficacité et précautions à prendre

Mais le constat présenté plus haut montre bien que de telles formules classiques ne sont efficaces que si les conditions qui ont été indiquées plus haut se trouvent satisfaites.

Pour la condition qui porte sur l'équipe de développement de projet se pose le problème de la masse critique pour cette équipe. Car il faut attirer et réunir des compétences à la fois stratégiques et opérationnelles, ce qui est difficile dans une équipe de taille limitée. Et l'efficacité de l'équipe suppose une pluralité d'expériences en son sein, des agents de bon niveau qui soient capables d'intervenir directement ou de faire appel à une expertise externe lorsque c'est nécessaire.

On a vu dans le constat que des réponses peuvent en effet consister à s'appuyer sur les partenaires directs du projet (ville, bailleurs...) et sur des prestataires en maîtrise d'ouvrage

déléguée, ou à donner à l'opérateur principal d'aménagement une mission générale de conseil pour que ce dernier assiste l'équipe de direction de projet dans l'exercice de sa fonction aval de mise en œuvre. Ce dernier rôle peut être organisé sur un territoire où intervient une SEM qui lui est dédiée, ou un établissement public d'aménagement d'Etat, par exemple Euroméditerranée ou Plaine de France, qui pourraient apporter de tels appuis à des projets de rénovation urbaine qui sont situés à l'intérieur de leur périmètre d'intervention.

Il convient de noter à ce stade que le positionnement de l'équipe de développement de projet doit lui donner des marges de manœuvre pour une organisation optimale de la mise en œuvre des opérations. Elle doit être à même de solliciter des appuis externes si nécessaire, par exemple pour l'aider à définir la commande d'une opération particulière, et de solliciter les opérateurs les plus performants.

Quant à la condition portant sur les opérateurs, elle suppose que ces derniers, quand ils sont des généralistes de l'aménagement, et donc ne sont pas spécialisés sur ce type de sites et d'opérations, soient à la fois motivés et compétents sur les projets concernés.

On retrouve donc à ce niveau des opérateurs le problème de la masse critique et il convient d'offrir à ces derniers un volume d'affaires suffisant sur ce type de projet pour qu'ils puissent réunir des compétences adaptées. La présence en leur sein d'experts ayant une bonne expérience de ce type d'interventions, voire l'existence d'une équipe qui y soit dédiée quand c'est économiquement possible, est sans doute à vérifier sur chaque site par l'équipe de développement de projet. Ce sera plus facilement le cas sur les territoires urbains denses qui connaissent des mutations importantes.

Il faut aussi réussir à mobiliser les opérateurs sur des sites souvent très difficiles, avec une logique principale de projet et non de chiffre d'affaires.

Une réponse possible à ce niveau de la mobilisation est de créer un opérateur dédié au site qui soit relié à un aménageur existant sur lequel il pourra s'appuyer. C'est ce qui a été fait par exemple par un organisme Hlm aménageur pour une opération de rénovation urbaine, où il a créé avec la collectivité locale une SEM dédiée qui s'appuie sur ses moyens techniques.

S'il n'y a pas de réponse satisfaisante au sein des opérateurs existants, on pourra étudier, dans les départements où il y a un volume important sur ce créneau de la rénovation urbaine, l'opportunité de créer un opérateur d'aménagement multi-sites spécialisé. Mais il faudra vérifier qu'un tel outil est viable et peut attirer dans la durée des professionnels de qualité.

On pourra aussi dans de tels cas examiner l'opportunité de la mise en place d'une des solutions dites novatrices qui vont être examinées maintenant.

3.3. Des solutions novatrices, où l'organisme développeur a aussi un rôle d'opérateur

En termes d'appréciation critique sur les différentes formes d'organisation des fonctions sur un site donné, une solution d'avenir, non exclusive d'autres modes d'organisation en fonction du contexte local, semble être le cumul de plusieurs caractéristiques :

- un organisme dédié au site,
- qui assure les fonctions de développement de projet,
- avec une fonction d'opérateur exercée à titre subsidiaire,
- avec aussi une pleine capacité d'initiative.

La création d'un tel outil est particulièrement intéressante dans la perspective de projets ambitieux, lorsque la ou les collectivités locales concernées sont de taille limitée et surtout sont peu ou pas outillées sur ces thèmes, et que l'on ne trouve pas d'opérateurs suffisamment compétents et prêts à intervenir.

On réunit ainsi un certain nombre d'avantages, sous réserve naturellement de la compétence professionnelle de l'équipe ainsi constituée, comme mentionné plus haut :

- la double compétence donne la crédibilité opérationnelle aux études et à la conduite de projet ;
- elle permet de réaliser en direct en cas de carence d'un ou plusieurs opérateurs. Pour éviter cette intervention, un opérateur peut même faire évoluer sa culture et ses pratiques, ce qui est l'objectif recherché ;
- on atteint plus facilement la taille critique de l'équipe en rentabilisant mieux les compétences opérationnelles grâce à la double mission ;
- on facilite l'itération entre études et opérations nécessaire à tout projet ;
- le processus de décision est relativement court.

Réunir de 10 à 20 personnes permet de disposer des compétences indispensables, sans dépasser cet ordre de grandeur pour ne pas tomber dans certains écueils tels que l'augmentation des coûts, le cloisonnement difficilement évitable dans les grandes structures, le risque de vouloir tout faire au contraire du principe essentiel de subsidiarité.

La contrepartie nécessaire à cette création est de donner un champ de compétence à l'organisme qui lui permette d'atteindre la masse critique en termes de projets, c'est à dire un domaine d'intervention et un périmètre géographique suffisamment larges. Le fait d'être au service de la politique de la ville ne doit pas amener ce périmètre à se limiter au seul traitement des périmètres prioritaires, la complémentarité des actions à mener sur ces quartiers et sur les quartiers environnants étant aujourd'hui généralement admise.

Quelles sont les formes juridiques possibles pour ce type d'organisme ?

La voie de l'établissement public industriel et commercial à caractère national

Un exemple clair est constitué par l'EPAMSA, établissement public à caractère national ayant des missions de restructuration urbaine mais aussi une mission plus large de développement du Mantois. Un schéma analogue existe pour des opérations d'intérêt national d'une autre nature, comme dans le cas d'Euroméditerranée.

L'établissement public peut exercer une partie des fonctions assurées ailleurs par un GIP-DSU, en particulier la globalisation des crédits destinés à l'ensemble des opérations, jouant ainsi le rôle de guichet unique décentralisé sur un site donné.

L'image de l'établissement public est bien adaptée à une fonction de développement d'un territoire. Cet organisme a par ailleurs la capacité de prendre des initiatives par lui-même et dispose du pouvoir concédant sans avoir besoin d'une décision prise à l'extérieur, même si le succès est naturellement lié à un accord des partenaires concernés et en particulier les collectivités locales. Cela allège le processus de décision.

Toutefois, la création d'établissements publics nationaux ne peut, surtout en phase d'accélération de la décentralisation, constituer une solution de droit commun. La formule correspond à des sites sur lesquels un engagement fort de l'Etat est indispensable. Elle se trouve donc naturellement limitée à quelques sites d'intérêt national, en région Ile-de-France et dans quelques sites de province. Elle peut, soit être mise en œuvre par création d'un nouvel établissement public national, soit résulter de l'intervention d'un établissement public national existant.

La voie de l'établissement public local de restructuration urbaine

Cette formule, qui n'existe pas pour le moment, a pourtant fait l'objet de réflexions locales. D'une part certains directeurs de GIP nous ont fait part des limites rencontrées par leurs organismes et exprimé le souhait de disposer d'une formule juridique leur donnant une plus grande capacité d'action, sur le modèle de l'établissement public mais avec une assise locale. D'autre part, l'existence sur un site d'un document de réflexion élaboré par les acteurs locaux et orienté vers la création de cette nouvelle catégorie d'établissement public, montre l'intérêt suscité par la formule.

On rappellera qu'il existe déjà des établissements publics locaux intervenant dans des domaines voisins, les offices d'HLM et les offices publics d'aménagement et de construction, d'une part, les établissements publics fonciers locaux d'autre part. Ce rappel sera toutefois assorti d'un autre, celui de la différence profonde séparant le métier de gestionnaire de logements sociaux, celui d'opérateur foncier et celui d'aménageur développeur, les savoir-faire nécessaires n'ayant que peu à voir.

Par rapport au GIP tel qu'il existe aujourd'hui, les avantages d'un établissement public local paraissent clairs : il peut faire ce que fait déjà le GIP, notamment globaliser les financements et réunir les partenaires autour d'un projet territorial, mais de plus il a une capacité d'initiative, dispose du pouvoir concédant, peut aussi réaliser directement des opérations. Enfin il peut plus facilement embaucher un personnel qualifié à un niveau de rémunération attractif en contrat à durée indéterminée.

Se pose la question du rôle de l'Etat dans un tel établissement local. Ce dernier n'est pas partenarial par nature, mais il serait possible d'y prévoir des représentants de l'Etat à son conseil d'administration. Car d'une part, l'Etat reste concerné par l'aménagement du territoire et en particulier des territoires les plus fragiles, traités dans le cadre de la politique de la ville. C'est son rôle de solidarité nationale. D'autre part, la présence de l'Etat peut aider à résoudre des difficultés locales et notamment permettre de dépasser certaines inerties.

Ceci doit conduire à donner au moins à l'Etat une fonction de contrôle, par exemple à travers la présence au conseil d'un commissaire du gouvernement.

Convient-il d'aller au-delà ? Plusieurs raisons conduisent à proposer de ne pas l'imposer. D'abord l'Etat a d'autres moyens pour assurer son rôle de solidarité nationale, notamment les moyens financiers et sa présence dans l'instance politique de pilotage du projet.. Ensuite l'exemple des établissements publics de ville nouvelle, établissements nationaux, a montré qu'en fait le pouvoir était largement assuré par les élus locaux, et que ces derniers étaient donc à même de conduire des organismes ayant cette vocation. Enfin l'organisation d'une présence conjointe de l'Etat et de la collectivité dans ce type d'outil paraît pouvoir être plus clairement traitée, si on a la volonté de l'organiser, dans les solutions partenariales qui sont présentées plus loin.

Il paraît donc souhaitable de ne pas prévoir de présence systématique de représentants de l'Etat au conseil d'administration au-delà de la fonction de contrôle, mais de ne pas l'exclure non plus, cette présence pouvant résulter dans certains cas d'un consensus local.

Quant à la garantie financière des risques des opérations, celle-ci doit être assurée par les collectivités locales intéressées, éventuellement avec l'aide de l'Etat et des autres collectivités publiques dans le cas des communes les plus déshéritées confrontées aux opérations les plus lourdes, pour lesquelles il faut raisonner en termes de solidarité élargie. L'intervention d'un établissement public local ne doit pas empêcher de tels partages de risques, comme le montre la convention signée entre l'état, les communes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, la communauté d'agglomération et la SEM de Clichy-Montermeil, pour certaines opérations de ce site

Les voies partenariales

Les opérations de rénovation urbaine rassemblent le plus souvent pour le pilotage des projets et leur financement un partenariat qui peut notamment comprendre, outre la collectivité locale, l'Etat, d'autres collectivités territoriales, la Caisse des Dépôts et Consignations, et des bailleurs sociaux.

Un établissement public, solution qui vient d'être présentée, est rattaché à une collectivité publique, l'Etat ou une collectivité locale. Son conseil d'administration peut certes être ouvert à d'autres personnes que les représentants de la collectivité de rattachement -et c'est bien sûr ce qui est fait dans les établissements publics d'aménagement d'Etat actuels- mais il ne s'agit pas vraiment d'une solution partenariale, d'autant plus que les risques sont portés par la collectivité publique de rattachement.

Si l'on veut créer pour le site un outil intégré qui joue le double rôle de développeur de projet et d'opérateur, comme le fait un établissement public, et qui de plus soit partenarial, il faut imaginer d'autres solutions, qui ne sont pas possibles dans le cadre réglementaire actuel. Deux formules juridiques nouvelles correspondant à cet objectif sont donc présentées ci-après : le GIP ayant une compétence opérationnelle d'une part, la société de projet d'autre part.

Le Groupement d'Intérêt Public à compétence opérationnelle

La formule des GIP de développement social urbain a été instituée pour « exercer les activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques concertées de développement social urbain ». Concrètement, elle a été utilisée pour organiser le partenariat du pilotage des projets et de la coordination des opérations. Elle commence à avoir fait ses preuves dans ce domaine du pilotage et de la globalisation des financements, même s'elle est encore l'objet de critiques de la part de certains acteurs locaux. Elle l'a fait de manière plus partielle dans la traduction du projet stratégique en termes concrets.

Un GIP ne peut toutefois pas être concédant d'une opération d'aménagement. C'est une première limite de son rôle par rapport à ce que peut faire un établissement public et l'équipe du GIP doit passer par la collectivité territoriale qui dispose du pouvoir concédant, pour lancer une telle opération, comme cela a été signalé plus haut. Ceci alourdit les démarches et rend plus aléatoire le processus de décision. Le GIP ne peut pas non plus être opérateur, ce qui le prive de la vertu de l'exemple opérationnel sur le terrain et de la capacité de se substituer aux acteurs défaillants.

La question a en conséquence été posée d'étendre son champ de compétence juridique et financière en lui attribuant ces deux capacités de concédant et d'opérateur, comme les ont les établissements publics.

De plus, la limitation de sa capacité d'embauche à des contrats à durée déterminée et de manière limitative est un véritable handicap pour le recrutement de personnes de haut niveau comme on l'a vu plus haut. Déjà gênante pour la constitution d'une équipe de direction de projet, elle deviendrait dirimante si un rôle opérationnel était dévolu au GIP.

Si la levée de ce dernier obstacle dans le domaine du recrutement est en tout état de cause souhaitable, car elle constitue un frein au bon exercice de la fonction de développement de projet, l'examen de l'intérêt de donner un rôle opérationnel aux GIP de développement social urbain sera fait plus loin.

La société de projet

Des partenariats opérationnels peuvent être organisés aujourd'hui sous la forme de sociétés, et c'est ce qui est fait à travers la formule de la Société d'Economie Mixte regroupant des partenaires publics, détenant la majorité du capital, et des partenaires privés.

Mais, à l'inverse du GIP, la SEM a la compétence d'opérateur et non la compétence de pilotage d'un projet. Certaines SEM jouent un fort rôle de conseil au pilotage -SEM de Clichy-Montfermeil, SEM Plaine Commune Développement- mais elles ne peuvent pas officiellement assumer cette fonction. La SEM ne peut pas non plus être concédant d'une opération et elle a vocation à en être concessionnaire.

La formule de la société de projet, proposée notamment par la Caisse des Dépôts et Consignations, vise le même objectif que le GIP à compétence opérationnelle qui vient d'être présenté : mettre en place un outil intégré qui conduise le développement du projet et ait aussi une fonction d'opérateur et qui en outre regroupe des collectivités publiques et d'autres partenaires : établissements financiers, bailleurs sociaux, acteurs privés intéressés.

Il s'agirait donc d'une société qui serait dédiée à un site, qui se verrait confier l'étude et la réalisation du ou des projets qui concernent ce dernier. S'agissant d'une société détenue à majorité par des collectivités publiques, il s'agirait alors d'une SEM ayant des compétences plus étendues que les SEM d'aménagement classiques.

La CDC, pour sa part, émet l'idée que de telles sociétés de projet puissent avoir un capital majoritairement privé, afin que le partenariat public-privé puisse mieux se développer. Mais il faut noter que cette version de la société de projet où le secteur privé serait leader, d'une part apparaît actuellement assez théorique, pour les projets de rénovation urbaine qui sont situés dans les quartiers en difficulté et qui ne peuvent pas déboucher sur une valorisation rapide des investissements, d'autre part pose la question de principe du pilotage par un acteur au sein duquel les collectivités sont minoritaires.

Comparaison entre ces différentes formes juridiques

A l'intérieur de ces deux solutions partenariales, le GIP présente sans doute l'avantage de partir de dispositifs déjà mis en place. Un élargissement de sa vocation par la loi permettrait alors, si les membres du GIP en sont d'accord, de mettre en place rapidement un outil intégré.

Mais à l'inverse un tel groupement de moyens, GIP comme GIE dans le secteur privé, n'a pas naturellement vocation à s'engager sur des opérations qui sont de longue durée et qui présentent des risques non négligeables. En particulier le fait que le GIP soit constituée pour une durée déterminée, certes renouvelable, pose la question du devenir d'opérations réalisées par un GIP mais non terminées au moment de la dissolution de ce dernier.

La société de projet aurait sur ces plans l'avantage d'une meilleure stabilité structurelle, de l'existence d'un capital social, avec les équilibres dans la composition du conseil d'administration qui en résultent, et d'une plus grande souplesse de gestion. En revanche, dans la plupart des sites les sociétés seraient à constituer.

Enfin, le choix entre la formule de l'établissement public et les solutions partenariales renvoie principalement à deux questions.

A une question de principe d'abord : une collectivité locale qui a accepté que le pilotage de son projet se fasse dans le cadre d'un dispositif partenarial, souhaite-t-elle que la conduite opérationnelle des actions se fasse dans un cadre similaire ?

A une question portant sur l'efficacité des outils ensuite : un outil partenarial comme l'est un GIP, avec la recherche des consensus qu'il suppose avant d'agir, peut-il être suffisamment efficace pour l'action opérationnelle ?

IV - PROPOSITIONS

L'analyse de ce qui se passe sur le terrain comme celle des organisations possibles, ne conduit pas à dégager de solution universelle, qui serait garante de l'efficacité dans la conduite des projets de rénovation urbaine. Si les conditions de réussite qui ont été indiquées sont sans doute de portée générale, la réponse pertinente qui sera à mettre en place dans le cadre d'un projet local, dépendra de l'ambition de ce projet ainsi que des dynamiques et des compétences qui peuvent être mobilisées sur place.

Mais ceci suppose qu'une véritable réflexion soit conduite sur chaque site sur le dispositif à retenir, que la réglementation offre un choix large de solutions, et que les milieux professionnels de l'aménagement disposent des compétences nécessaires à la réalisation de ces opérations difficiles.

Proposition 1 : Ouvrir le champ des solutions possibles

Afin que les acteurs locaux puissent choisir l'organisation la plus efficace, à la fois pour le développement du projet et pour la réalisation des différentes opérations, il convient que la réglementation laisse ouvert un large éventail de choix.

Sur le premier point, l'équipe de direction de projet doit être suffisamment étoffée en quantité et en qualité. Ces équipes sont le plus souvent situées dans les Groupements d'Intérêt Public des Grands Projets de Ville. Or, les GIP compétents en matière de développement social urbain ne peuvent aujourd'hui **recruter de personnel propre** que de manière très limitée. Il conviendrait de **supprimer ces limites trop strictes** afin qu'on puisse y réunir toutes les compétences nécessaires, entre les agents recrutés directement et ceux mis à disposition par les membres du GIP.

On a vu par ailleurs que dans certaines situations il pouvait être souhaitable de donner au développeur de projet un rôle d'opérateur subsidiaire. A cette fin il est proposé de **permettre la création d'Etablissements Publics locaux d'aménagement à caractère industriel et commercial qui seraient dédiés à la politique de la ville**. Ceci appelle une disposition législative.

Les solutions de **GIP à compétence opérationnelle** et de **société de projet**, qui ont été présentées ci-dessus paraissent devoir, avant d'être éventuellement retenues, **faire l'objet d'investigations complémentaires** sur plusieurs plans : celui des principes d'abord, les plans pratiques et juridiques ensuite.

Proposition 2 : Inciter à la mise en place d'organisations performantes

Le programme national de rénovation urbaine ne pourra être engagé à hauteur des ambitions affichées que si, on l'a vu, un net renforcement des capacités opérationnelles est assuré dans les principaux sites concernés. L'Etat a en la matière un rôle d'incitation et d'animation à jouer.

D'abord, en mettant en place des moyens plus importants d'aide au financement des équipes locales de direction de projet, afin que celles-ci soient à même de s'équiper pour bien maîtriser les dimensions de mise en œuvre. Le financement de la matière grise ne doit en effet pas être négligé.

Ensuite, en assurant une fonction de centre de ressources par l'intermédiaire de la mission nationale de la rénovation urbaine qui doit être constituée. Cette dernière devrait inciter fortement l'organisation de dispositifs efficaces et conseiller les acteurs locaux sur ce plan. La mise au point au niveau national d'un questionnement de ces acteurs sur les dispositifs actuellement en place serait à cet égard très utile.

Elle devrait aussi mettre à disposition des équipes locales des outils et des méthodes sur la conduite de projets de rénovation urbaine, faire connaître les initiatives qui ont débouché sur des résultats probants, et promouvoir une animation du réseau des opérateurs.

Proposition 3 : Renforcer les compétences des milieux professionnels

Le renforcement des compétences dans le domaine de la rénovation urbaine sera l'un des atouts les plus sûrs pour l'existence d'un nombre suffisant d'opérateurs urbains. Ce métier repose d'abord sur l'expertise des intervenants et beaucoup de choses sont encore en train de s'inventer.

Or l'aménagement représente aujourd'hui une activité moins importante que par le passé, notamment sur le plan du chiffre d'affaires. Les aménageurs traditionnels ont investi sur d'autres marchés, la réalisation d'équipements publics par exemple. La place du secteur privé est très limitée. Les organismes d'HLM se sont souvent repliés sur leur métier de base, rendu plus difficile par l'évolution des quartiers d'habitat social. Les services des villes sont davantage tournés vers l'urbanisme réglementaire que vers l'aménagement et se sont rarement dotés d'une culture de projet urbain. Du côté de l'Etat, les établissements publics nationaux d'aménagement sont moins nombreux avec l'achèvement de plusieurs villes nouvelles et les services de l'Equipement ont réduit leurs interventions, depuis la décentralisation, sur l'urbanisme opérationnel.

Il y a donc moins de compétences disponibles qu'il ne serait nécessaire dans une période d'accélération de la rénovation urbaine. Le recrutement des directeurs de projet des GPV a d'ailleurs mis en évidence ce phénomène de rareté. Il apparaît donc indispensable de favoriser le développement d'un tissu de compétences professionnelles.

La formation initiale et professionnelle représente un premier levier d'action. Sur ce plan, un rapport de janvier 2002 sur l'urbanisme (la question de l'urbanisme ou la ville de droit : Michel Cantal Dupart, urbaniste) fait état de dysfonctionnements.

Les offres de formation initiales universitaires en 1^{er} et 2^{ème} cycle seraient insuffisamment opérationnelles. Les diplômes d'urbaniste permettent difficilement l'accès à la fonction publique territoriale. Il manquerait au cursus de formation des cours spécifiques et pratiques en économie, social, environnement, formes urbaines. On peut ajouter à cette liste les processus concrets de réalisation des opérations de rénovation urbaine. En matière de formation continue, les offres sembleraient très hétérogènes, tant en contenu qu'en termes de prix.

Les organismes de formation qui interviennent sur la politique de la ville sont certes au total nombreux : universités, Instituts d'études politiques, grandes écoles (ENPC, ESSEC, ENTPE), CNAM, organismes initiés par la profession comme l'Institut des managers du développement local ou l'Institut de formation à la maîtrise d'ouvrage, écoles d'architecture.

Mais, au moins pour partie, ces formations paraissent avoir une faible dimension pratique, traiter insuffisamment des problématiques concrètes de la rénovation urbaine, et trop peu faire appel aux praticiens compétents. Or l'expérience montre, par exemple à travers le certificat de compétence « conduite de projet de développement de la politique de la ville » délivré par le CNAM ou la formation délivrée par l'IEP de Paris qu'une formation adaptée permet à la majorité de ses auditeurs de trouver un emploi avant la fin de la formation.

Un renforcement des formations sur la politique de la ville et le renouvellement urbain est donc à promouvoir.

Le développement d'un vivier de compétences passe également par **la création ou le développement de réseaux professionnels** permettant à la fois l'enrichissement des connaissances de ses membres et la mobilité des cadres experts entre les différents sites de la politique de la ville. Ce peut être le cas pour les SEM, les bailleurs sociaux, les services des villes, les services de l'Etat et notamment ceux du Ministère de l'équipement. Ce dernier, qui a un rôle à jouer dans ce domaine de la rénovation urbaine, devrait pouvoir alimenter davantage les équipes de projets, si ce type de fonction était mieux pris en compte dans le déroulement des carrières.

L'Agence nationale chargée de la rénovation urbaine devrait naturellement avoir un rôle majeur dans l'impulsion donnée à ces réseaux, notamment à partir de son activité de centre de ressources au service de l'ensemble des acteurs.

Il est probablement souhaitable qu'une investigation spécifique soit poursuivie pour préciser ce diagnostic et ces propositions sur le thème des compétences.

ANNEXES

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : note d'envoi au commanditaire

Annexe 3 : lettre de commande du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine (12 novembre 2002)

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**Délégation Interministérielle à la Ville**

- Mme Claude Brévan
- M. Jacques Touchefeu

Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat

- M. Daniel Bazin
- M. Christian Gouyon

Secrétariat Général des Grandes Opérations d'Urbanisme

- M. Hervé Dupont

Caisse des Dépôts et Consignations

- M. Dominique Figeat
- M. Pierre Narring

Union Sociale pour l'Habitat

- M. Patrice Dunoyer de Segonzac
- M. Pierre Peillon
- M. Jean Nika

Société Centrale pour l'Equipement du Territoire

- M. Bertrand Parcollet
- M. Thierry Verrier

Ville de Champigny – Service politique de la ville

- Mme Catherine Dessane

Etablissement Public du Mantais Seine Aval (EPAMSA)

- M. Jean-Luc Poidevin

Société d'Economie Mixte Plaine – Commune développement

- M. Jean-Claude Bordigoni
- Mme Catherine Adèle

Groupeement d'Intérêt Public de Trappes

- M. Jean-Sébastien Carrage

Société d'Economie Mixte de Clichy-Montfermeil

- M. Bruno Rousseau

Groupeement d'Intérêt Public du GPV de Saint-Etienne

- M. Laurent Béchaud

Office HLM de Villeurbanne

- M. Bullion

Office HLM du Gard

- M. Jean-Yves Dodu

SA HLM Le Logement Français

- M. Pierre Carli

Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne

- M. Bruno Verdon

- M. Bruno Ortolé

- M. Vincent Bourjaillat

la Défense, le 20 NOV. 2002

NOTE
à l'attention de

**Monsieur le Ministre délégué à la ville
et à la rénovation urbaine**

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

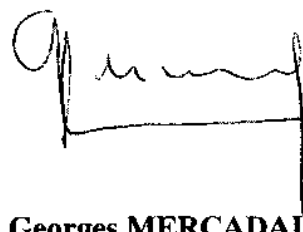


Conseil Général des
Ponts et Chaussées
Le Vice-Président

Affaire n° 2002-0233-01

Par lettre du 12 novembre 2002, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission de réflexion sur le programme de rénovation urbaine des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

Je vous informe que j'ai désigné **M. Pierre QUERCY**, ingénieur général des ponts et chaussées, pour effectuer cette mission. Il pourra bénéficier de l'appui de **M. Marc PREVOT**, inspecteur général de l'équipement.



Georges MERCADAL

*Ministère délégué à la Ville
et à la Rénovation Urbaine*

Le

12 novembre 2002

Annexe 3

Le Ministre

Monsieur le Président,

J'ai entrepris au sein du Gouvernement de lancer un grand programme de rénovation urbaine des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville. Ce programme s'articulera autour de deux principes forts :

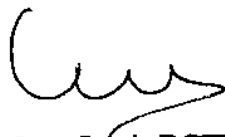
- la logique de projet global (intégrant constructions neuves, démolitions, réhabilitations, aménagement) sous la responsabilité des acteurs locaux (maires, préfets, bailleurs sociaux...) ;
- une approbation globale et unique du projet par l'ensemble des partenaires financiers (Etat, 1 % logement, CDC, ANAH, Association Foncière) au sein d'un guichet unique, pour garantir la fiabilité du projet sur la durée. Ces décisions se feront au sein d'un véritable comité partenarial d'engagement.

Dans ce cadre, deux points sont essentiels pour la réussite du programme et la gestion des projets site par site :

- une structure nationale, véritable mission nationale de la rénovation urbaine, qui devra animer le programme et assister le comité partenarial d'engagement des projets ;
- un opérateur local de conduite du projet, fort et structuré qui sera gestionnaire et animateur du projet auprès des différents maîtres d'ouvrage.

Dans cet esprit, je souhaiterais vous confier une mission de réflexion d'une part sur les moyens les plus adaptés à la conduite des projets locaux, d'autre part, sur les structures possibles de la Mission Nationale que vous jugerez les plus à même de répondre aux objectifs du programme. J'ai demandé à Monsieur Philippe VAN de MAELE, directeur général adjoint de mon cabinet, d'être votre correspondant sur ce dossier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Louis BORLOO

Monsieur Georges MERCADAL
Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées
Tour Pascal B
92055 LA DÉFENSE Cédex

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