

N° 004788-01

novembre 2006

Expertise sur les conditions de mise en oeuvre du Programme National de Rénovation Urbaine : capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE

**CONTRIBUTION DU CGPC
AUX TRAVAUX D'ÉVALUATION DU CES DE L'ANRU**



**Expertise sur les conditions de mise en oeuvre du
Programme National de Rénovation Urbaine :
capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales,
rôle des DDE**

**CONTRIBUTION DU CGPC
AUX TRAVAUX D'ÉVALUATION DU CES DE L'ANRU**

RAPPORT DE MISSION ÉTABLI PAR

**Didier CAUVILLE (IGE), Paul CHECCAGLINI (AUCE), André CHOIGNOT (CAE),
Michel DUMONT (CAE), Michèle GALLOT (IGE), Bernard de KORSAK (IGPC),
Isabelle MASSIN (IGE), Jacques PERNELLE (PNT), Bernard PERRET (ICPC),
Marc PREVOT (IGE), José ROMAN (IGPC), Bernadette VANDEWALLE (APSD),
Alain WAUTERS (IGE)**

RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Bernard de KORSAK (IGPC)

Cette mission a été pilotée dans le cadre de la 5^e section, présidée par

Jean FREBAULT (IGPC), qui a assuré la liaison avec le CES de l'ANRU et les interlocuteurs centraux : direction de l'ANRU, DGUHC et DIV, avec l'appui de **Georges CREPEY (IGPC)**.

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

Destinataire

M. le Président du CES de l'ANRU

La Défense, le 31 AOÛT 2006

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



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
le vice-président

Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil général des ponts et
chaussées
à
Monsieur Yazid SABEG
Président du Comité d'évaluation et de suivi de
l'ANRU

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

Monsieur le Président,

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

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

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

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

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

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 95
courriel :
Cgpc
@equipement.gouv.fr

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

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

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

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

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

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

La mission s'est également inquiétée de l'insuffisance du maillon opérationnel notamment en région Ile-de-France, du déficit d'opérateurs compétents couvrant la diversité des domaines d'action requis (foncier, offre diversifiée de logements neufs, réhabilitation, activités économiques et commerciales, espaces publics, opérateurs sociaux...).

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

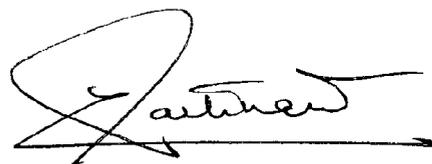
4/ L'Etat local doit mieux organiser sa présence interministérielle auprès de la collectivité porteuse du projet. Il doit développer autour du préfet une organisation par projet.

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

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

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

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



Claude MARTINAND

Contribution du CGPC aux travaux d'évaluation du CES de l'ANRU

Sommaire du rapport

Résumé	page 9
Préambule	page 11
Première partie : Considérations générales éclairant les résultats de l'enquête CGPC	page 15
➤1 - De la perception globale de l'ANRU.....	page 17
➤2 - De la diversité des situations.....	page 17
➤3 - De l'évolution actuelle de l'ANRU.....	page 19
➤4 - De la notion de projet.....	page 19
➤5 - De l'évaluation des projets de rénovation urbaine.....	page 20
Deuxième partie : Diagnostic et recommandations faites à l'ANRU, aux administrations centrales et aux acteurs locaux	page 23
I – Les enjeux majeurs des projets ou des démarches engagées sont, dans la plupart des quartiers enquêtés, insuffisamment explicités et la capacité des projets à continuer à produire leurs effets au-delà du terme des conventions n'est pas démontrée. Il faut passer résolument du projet, catalogue d'actions, à une démarche stratégique de projet	page 25
<i>Recommandation 1 : Inclure dans les conventions elles-mêmes, et non seulement dans le dossier de candidature, une présentation des enjeux et objectifs assignés au projet, dans toutes ses dimensions et à toutes les échelles (quartier, ville, agglomération)</i>	page 26
<i>Recommandation 2 : Mettre à profit la revue à mi-parcours pour réévaluer la démarche par rapport aux enjeux initiaux</i>	page 26
<i>Recommandation 3 : Organiser le phasage dans la durée et valoriser les bilans d'étape</i>	page 27
<i>Recommandation 4 : Réintroduire l'économie foncière et immobilière</i>	page 27
<i>Recommandation 5 : Insérer de façon plus systématique la démarche ANRU dans une échelle plus vaste</i>	page 28

II – Le décalage, encore trop fréquent, entre la démarche urbaine et la vision du devenir économique et social des quartiers laisse difficilement entrevoir des perspectives d'évolution durable des quartiers concernés.....page 29

Recommandation 6 : Renforcer la participation des habitants.....page 30

Recommandation 7 : Favoriser le développement de l'ingénierie sociale et son dialogue avec l'ingénierie urbaine.....page 30

Recommandation 8 : Etendre la participation financière de l'ANRU aux volets économiques et sociaux.....page 31

Recommandation 9 : Coordonner la démarche ANRU avec celle des contrats urbains de cohésion sociale.....page 31

III - Le volet démolition/reconstruction des projets ANRU et celui des relogements, qui lui est lié, doivent faire l'objet d'une exigence accrue dans leur mise en œuvre au cours de l'année qui vient.....page 33

Recommandation 10 : Renforcer l'ingénierie urbaine et sociale des relogements sous l'égide de la collectivité porteuse du projet.....page 34

Recommandation 11 : Développer et financer un accompagnement social renforcé des familles à reloger les plus fragiles.....page 34

IV – Ceux des sites qui n'avaient pu, préalablement à la création de l'ANRU, bénéficier d'un investissement suffisant en ingénierie urbaine et sociale, notamment au titre des politiques antérieures de la ville, peinent à arrêter leur projet, et a fortiori, à en démarrer la réalisation. L'amont des projets à venir doit bénéficier de plus de temps et de moyens pour garantir le succès des démarches.....page 37

Recommandation 12 : Renforcer l'ingénierie amont et développer le recours aux conventions de préfiguration.....page 38

Recommandation 13 : Prévoir, si nécessaire, des moyens supplémentaires d'ingénierie urbaine et sociale des revues de projets à mi-parcours pour les projets insuffisamment mûris.....page 38

Recommandation 14 : Conforter la disponibilité, soutenir les moyens et la compétence professionnelle des équipes de l'ANRU, particulièrement celle de ses chargés de mission territoriaux en lien avec celle des délégations territoriales.....page 38

V – Malgré les efforts initiés par l'ANRU, il reste beaucoup de situations où le projet, insuffisamment mûr, peine à passer à l'opérationnel, ce qui renvoie notamment aux lacunes de la maîtrise d'ouvrage ou de l'assistance apportée à celle-ci, et aux insuffisances fréquentes de l'ingénierie « amont ».

Il convient de renforcer les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage tout au long de la vie du projet.....page 39

*Recommandation 15 : Assurer l'existence d'une équipe projet de qualité, entièrement dédiée au projet.....*page 40

*Recommandation 16 : Renforcer le financement du dispositif de pilotage.....*page 41

VI – Les partenaires du projet, signataires ou non de la convention, sont, dans beaucoup de cas, insuffisamment associés à la démarche.....page 43

*Recommandation 17 : Mobiliser toutes les collectivités territoriales sur les projets, pleinement et dès l'amont.....*page 43

*Recommandation 18 : Mettre en place un dossier unique pour l'ensemble des partenaires financiers afin que le partenariat renforcé n'entraîne pas d'accroissement de la complexité administrative pour les maîtres d'ouvrage.....*page 44

VII – Il manque trop fréquemment un maillon opérationnel, celui de l'aménagement, à spectre de compétence large. La présence d'un bailleur, même en position dominante, ne peut en tenir lieu.....page 45

*Recommandation 19 : Développer le recours aux aménageurs confirmés comme opérateurs de la recomposition spatiale des quartiers.....*page 46

*Recommandation 20 : Mettre l'outil ZAC, éventuellement adapté, au service des projets ANRU.....*page 46

VIII – Le cadre conventionnel, vécu au début comme un progrès, risque d'évoluer vers un carcan bureaucratique, si des règles stables, souples et réalistes, ne sont pas arrêtées et mises en œuvre rapidement.....page 47

*Recommandation 21 : Intégrer les conditions d'adaptation du projet aux réalités de sa mise en œuvre.....*page 48

*Recommandation 22 : Revoir les missions du délégué territorial de l'ANRU dans le sens d'une plus grande déconcentration.....*page 49

*Recommandation 23 : Réorganiser très rapidement le processus de versement des subventions de l'ANRU.....*page 49

IX – L'Etat local est encore insuffisamment organisé en interministériel face aux collectivitéspage 51

*Recommandation 24 : Développer une organisation de l'Etat local par projet autour du préfet.....*page 51

X – De l'avis général des interlocuteurs rencontrés, l'implication des DDE est souvent forte. En revanche, les conditions de leur mobilisation efficace au service des enjeux stratégiques ne sont pas suffisamment réunies.....page 53

*Recommandation 25 : Remplacer la directive interministérielle du 26 mars 2004 dans le cadre d'une démarche élargie et participative.....***page 54**

*Recommandation 26 : Eriger les DDE et le réseau technique Equipement en véritable centre de ressource de la conduite des projets de rénovation urbaine.....***page 55**

*Recommandation 27 : Missionner et former les DDE à la démarche d'évaluation des projets de rénovation urbaine.....***page 56**

Conclusion.....page 57

Fiches d'expertise de site

AULNAY-SOUS-BOIS (93).....	page 61
BEGLES (33).....	page 75
BLOIS (41).....	page 89
BOULOGNE-SUR-MER (62).....	page 101
CHANTELOUP-LES-VIGNES (78).....	page 119
NIMES (30).....	page 131
ORLY – CHOISY (94).....	page 145
ROMANS-SUR-ISERE (26).....	page 157
SAINT-DIZIER (52).....	page 169
STRASBOURG (67).....	page 183

Annexes

Lettre de saisine du Président du CES de l'ANRU.....	page 203
Réponse du Vice-Président du CGPC.....	page 209
Note de cadrage.....	page 211
Esquisse de typologie des sites ANRU.....	page 219

RAPPORT

RESUME

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

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

- ◆ *la première développe des considérations générales destinées à éclairer les recommandations opérationnelles de la mission. Elles portent sur cinq domaines-clé :*
 - *la perception globale de l'action de l'ANRU ;*
 - *la diversité des situations rencontrées ;*
 - *l'évolution actuelle de l'ANRU ;*
 - *la clarification de la notion de projet ;*
 - *le rôle essentiel de l'évaluation des projets de rénovation urbaine.*

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

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

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

PREAMBULE

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

Plus précisément, le rapport demandé doit comprendre :

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

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

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

Comme le demandait la note méthodologique annexée à la lettre de saisine du président du CES de l'ANRU, dix sites ont été choisis pour fonder le travail de la mission, en liaison avec les responsables de l'ANRU et de la DGUHC. Le choix de cet échantillon représente une large diversité quant aux caractéristiques des sites et aux questions posées :

- équilibre géographique entre région parisienne (3 sites) et province (7 sites);
- diversité de taille d'agglomération et de présence de structures intercommunales;
- un site seulement par département, pour accroître le nombre de représentants de l'Etat local à rencontrer;

- de plus, l'ensemble des sites retenus devaient avoir une ancienneté suffisante de signature de la convention pour pouvoir embrasser à la fois la période de conception, de négociation et de mise en œuvre du projet.

La liste des dix sites retenus est la suivante :

- AULNAY-SOUS-BOIS (93)
- BÈGLES (33)
- BLOIS (41)
- BOULOGNE-SUR-MER (62)
- CHANTELOUP-LES-VIGNES (78)
- NÎMES (30)
- ORLY – CHOISY (94)
- ROMANS-SUR-ISÈRE (26)
- SAINT-DIZIER (52)
- STRASBOURG (67)

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

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

Les treize membres de la mission se sont ensuite retrouvés pour un travail collectif d'échange et de synthèse en vue d'aboutir au contenu du présent rapport, qui, outre ce préambule et la conclusion, comporte deux grandes parties :

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

A noter que la mission, pour produire le présent rapport, s'est également appuyée sur divers travaux antérieurs du CGPC menés, depuis 2003, sur la conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville, sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et

le renouvellement urbain ainsi que sur la capacité des maîtrises d'ouvrages et ingénieries locales à mettre en œuvre le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU).

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

PREMIÈRE PARTIE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES ÉCLAIRANT LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE CGPC

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

1 - De la perception globale de l'ANRU

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

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

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

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

2 - De la diversité des situations

Cette diversité, légitime pleinement le portage de chaque projet par les acteurs de terrain, et au premier chef, par le maire de la ville à laquelle le ou les quartiers appartiennent. On verra, dans la suite de ce rapport, que toutes les conséquences de cette réalité n'ont pas été tirées : diversité des contenus des démarches pour les adapter aux aspirations prioritaires des habitants, déconcentration de leur mise en œuvre qui ont pu être contrecarrées par un pilotage central de l'ANRU, incarné par le modèle de convention-type et l'uniformité formelle des démarches d'examen, de suivi et d'évaluation des projets présentés à son agrément qui en découle.

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

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

- ✓ **l'antériorité et la continuité d'une démarche de projet sur le quartier** : selon que l'équipe municipale et les collaborateurs qui l'entourent ont pu ou non capitaliser un savoir faire et une expérience de travail avec les habitants vivant dans ces quartiers, en découlent des situations contrastées, qui pourraient aller jusqu'à justifier des approches différentes de l'examen du contenu des démarches et des modalités de suivi par l'ANRU. L'antériorité ne représente pas une valeur en soi, mais elle est, dans la situation présente, un indicateur assez pertinent de l'incontournable temps de « mûrissement » des projets. La qualité de la réflexion locale est largement tributaire de ce facteur;
- ✓ **la part relative de la population vivant dans le quartier par rapport à celle de la commune** : si celle-ci est prédominante, ou même équilibrée, les enjeux de l'avenir du quartier et les actions à entreprendre pour les atteindre ont plus de chances d'être pertinents, la politique municipale et ses priorités se déclinant plus naturellement sur le quartier sensible. Toutefois, dans ce cas, il conviendra de veiller à ce que la concentration de moyens dans le quartier ANRU ne conduise pas à la paupérisation d'autres îlots par transfert de population, ni à un trop fort déséquilibre de mobilisation des finances locales entre les quartiers ANRU et les autres quartiers de la commune. En revanche, dans les autres situations, l'ANRU devra renforcer son attention pour que son intervention favorise le rééquilibrage des actions de la ville en faveur du¹ quartier sensible, en veillant à l'émergence « d'une discrimination positive » en sa faveur;
- ✓ **le degré de portage intercommunal du projet** : on verra dans la suite du rapport combien la politique de reconstitution de l'offre de logements, prenant en compte la préoccupation de la mixité sociale, est tributaire de l'intensité du portage d'une politique du logement au niveau de l'agglomération. Il en serait de même pour les politiques de transport ou de développement économique, le plus souvent conduites à l'échelle intercommunale. Sans en faire un critère absolu, l'ANRU devrait pouvoir moduler ses engagements en fonction de ce critère, au travers de la réalité de ses pratiques et des outils dont elle s'est dotée;
- ✓ **le caractère stratégique de la localisation du quartier dans la ville et l'agglomération** : des logiques de transformation différentes devront être mises en œuvre, selon que le quartier sensible occupe une position stratégique ou périphérique pour l'avenir de la ville;

¹ Il est clair que d'autres facteurs, comme la santé financière des acteurs, collectivités locales et bailleurs, ou le dynamisme économique du bassin d'emploi, entrent en ligne de compte. Il n'était pas dans l'intention ni dans le rôle de la mission de se livrer à une analyse exhaustive, mais juste d'en illustrer l'intérêt méthodologique.

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

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

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

3 - De l'évolution actuelle de l'ANRU

Les observations formulées par nos interlocuteurs et reprises dans le présent rapport, amènent la mission, au travers de ses recommandations, **à préconiser des inflexions** dans les règles ou les orientations de l'ANRU et dans les pratiques locales de la maîtrise d'ouvrage qui leur sont associées. La mission n'ignore pas que bon nombre des critiques formulées sont connues de la direction de l'ANRU et **elle est consciente que des initiatives récentes de celle-ci sont en voie de finalisation pour y remédier**. Il en est ainsi de la modification du règlement général de l'ANRU ou des projets d'évolution des modalités de financement de l'ANRU, débattues à la dernière séance du conseil d'administration de cette instance.

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

4 - De la notion de projet

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

- ✓ dans les situations rencontrées dans les quartiers, il convient de considérer le « projet » comme un « process » ou mieux, **une démarche de projet**, en interaction permanente, supposant **un investissement lourd à l'amont²** et **une gestion dans la durée**, combinant à la fois approfondissement de la réflexion et enchaînement de phases opérationnelles, dont les contenus ne peuvent être tous figés à l'avance. Cette démarche doit avoir un effet dynamique qui se prolonge au-delà de la convention ANRU;
- ✓ **les volets urbain, économique et social de ces démarches de projet sont trop souvent dissociés** ou conduits en parallèle, alors qu'il est nécessaire et urgent de les considérer comme **les composantes d'une même démarche de projet**.

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

5 - De l'évaluation des projets de rénovation urbaine

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

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

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

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

Chaque convention reprend scrupuleusement les dispositions ci-dessus rappelées, mais il n'est pas apparu à la mission que les moyens se mettaient aujourd'hui en place, tant au niveau des préfets que de celui des porteurs de projet, pour assumer effectivement cette mission. Cette inquiétude se trouve renforcée par le fait que, pour la mission, l'évaluation ne devrait pas se limiter à vérifier la conformité de l'opération par rapport à la convention et à mesurer le rythme de consommation des crédits. Elle doit permettre un réexamen périodique de la

² « Vouloir gagner du temps » en amont pour tenter d'accélérer le passage à l'opérationnel conduit bien souvent à des effets pervers : les blocages qui surgissent en aval conduisent finalement à « perdre du temps ».

pertinence du projet dans lequel s'inscrit la convention, de manière à fournir une base à d'éventuels réajustements. Pour ce faire, la mission émet les recommandations suivantes :

- ✓ l'évaluation ne doit pas s'intéresser seulement à la situation des quartiers directement concernés par les opérations couvertes par la convention, mais également à l'impact possible de celles-ci sur l'ensemble de la ville, voire de l'agglomération (effets sur le marché du logement, impact éventuel des relogements sur d'autres quartiers);
- ✓ elle doit porter sur la mesure de l'ensemble des impacts financiers (coûts), économiques, urbains, sociaux et humains des opérations faisant l'objet des conventions, ainsi que sur les conditions d'élaboration, de pilotage et de suivi (qualité des études préalables, participation des habitants, etc.). Elle doit intégrer la mesure des effets, en termes de développement humain, des opérations de restructuration urbaine;
- ✓ elle doit être partenariale et fournir une occasion de dialogue et d'échange d'informations entre les différents acteurs concernés;
- ✓ deux niveaux ou degrés d'évaluation sont à envisager :
 - des évaluations systématiques permettant un suivi minimum de la totalité des conventions. Il ne pourra s'agir que d'évaluations légères fondées sur le rassemblement de données facilement disponibles. Le choix des indicateurs à suivre s'inspirera de la liste fournie en annexe à la loi, sans oublier de prendre en compte les impacts sur l'ensemble de l'agglomération (hors l'Ile-de-France). Elles seront pilotées par une instance représentant l'ensemble des signataires, éventuellement élargie à d'autres acteurs (associations, etc.). Comme la loi le suggère, c'est au préfet qu'il incombe de mettre en place le dispositif et les moyens nécessaires ;
 - l'évaluation nationale concomitante et *ex post* dont la conduite incombe au CES de l'ANRU devra prendre appui sur des évaluations plus approfondies conduites sur un échantillon représentatif de sites (une quinzaine environ). Ces évaluations feront plus largement appel à la recherche urbaine et sociale. Ces évaluations devraient être menées, autant que possible, sous la supervision d'un collège d'experts indépendants.

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

DEUXIÈME PARTIE

DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS faites à l'ANRU, aux administrations centrales et aux acteurs locaux

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

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

L'argumentation de ces recommandations s'appuie pour l'essentiel sur les analyses de site, exposées dans les fiches d'expertise jointes au présent rapport.

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

I

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

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

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

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

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

Cette photographie prévisionnelle de la situation du quartier à l'issue de la durée de la convention est d'autant plus nécessaire que la vie du quartier ne s'arrêtera pas à cette échéance, mais que, en revanche, les moyens financiers et humains mis en œuvre au titre du PNRU ne pourront perdurer. Mais, pour autant, le porteur du projet s'est - il assuré que l'utilisation de ces moyens exceptionnels pendant cinq ans sera capable de lancer une dynamique de transformation positive, susceptible de se poursuivre, au-delà de ce terme, avec les moyens de droit commun ?

Ces carences entraînent de multiples conséquences :

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

- ✓ elles rendent malaisée l'évaluation économique et sociale des projets.

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

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

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

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

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

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

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

A cette fin, l'ANRU pourrait financer, sur chaque site, le déroulement d'une étude d'impact légère dont le cahier des charges serait arrêté de concert entre le porteur du projet et l'ANRU. Cette démarche pourrait conduire, en tant que de besoin, à la passation d'un avenant visant à incorporer des mesures correctrices, au cas où les impacts mesurés seraient éloignés des impacts attendus.

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

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

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

Chacune de ces phases étant décrite à partir d'une grille unique de critères urbains, économiques et sociaux, support d'une évaluation en continu des projets. Un groupe de travail, reflétant les différentes sensibilités qui composent le CES de l'ANRU et associant des représentants des collectivités porteuses des projets, devrait être mis en place pour établir la liste de ces critères, y compris ceux qui abordent la qualité des réalisations.

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

Recommandation 4 : Réintroduire l'économie foncière et immobilière.

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

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

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

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

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

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

II

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

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

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

- ✓ sur l'un des sites, un acteur déplore « *que le projet social court après le projet urbain* », même s'il reconnaît que l'obligation faite par l'ANRU d'élaborer le programme social du programme de rénovation urbaine préalablement à la signature de l'avenant a incontestablement obligé la mise en mouvement d'une démarche plus globale ;
- ✓ sur un autre site, le bailleur social dominant avoue : « *sur l'accompagnement des familles, on bricole. L'intervention de l'ANRU n'a pas réussi à lever les blocages par rapport à l'éthique du travail social, par rapport à la déssectorisation, par rapport à l'approche des services de l'Etat sur la sécurité et surtout l'éducation* » ;
- ✓ sur un troisième site, le couplage « *entre l'humain et l'urbain* » n'a pu être obtenu que par le maintien, par la collectivité locale seule, du dispositif partenarial avec les associations, mis en place précédemment au titre du GPV ;
- ✓ quant aux actions portant sur le développement économique, pourtant mentionnées dans toutes les conventions, elles sont rarement évoquées spontanément par les interlocuteurs de la mission, car non réellement articulées avec l'avancement des opérations urbaines. Leurs opérateurs, souvent spécifiques, ne sont généralement pas membre des instances de pilotage du projet.

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

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

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

Recommandation 6 : Renforcer la participation des habitants.

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

La mission recommande d'une part d'ériger la concertation comme l'un des critères majeurs d'appréciation des projets, et, d'autre part, de viser à obtenir, au sein de la convention, des engagements précis de la collectivité porteuse du projet sur les mesures qui seront prises pour assurer une véritable implication des habitants aux processus de transformation qui vont les concerner directement.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III

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

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

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

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

- ✓ le logements qui restent à démolir sont encore occupés et la vacance sur le quartier a été résorbée grâce aux relogements antérieurs ;
- ✓ ce ne sont pas généralement des logements dégradés, certains ont même été réhabilités récemment, et l'adhésion des habitants au processus de démolition « pour des raisons d'urbanisme » est plus difficile à obtenir ;
- ✓ les retards généralement pris sur les programmes de construction, de réhabilitation ou de résidentialisation sur ces quartiers engendrent des goulots d'étranglement dans les capacités de relogement ;
- ✓ les retards de paiement et les difficultés administratives rencontrées par les bailleurs pour la première vague de démolitions ne les incite guère à accroître leurs efforts dans ce domaine : à titre d'exemple, un OPAC de taille modeste, qui avait consenti une dépense de démolitions s'élevant à 11 millions €, n'avait perçu, à la date de la visite de la mission, que 170 000 € de subvention !

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

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

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

La mission recommande ainsi à cette fin :

- ✓ *un pilotage politique fort de la collectivité, permettant un travail à l'échelle communale, voire intercommunale : il faut passer d'un pilotage « bailleurs sociaux » à un pilotage « collectivité porteuse du projet » ;*
- ✓ *une recherche plus systématique de l'implication des habitants concernés par ces relogements, par un renforcement du dialogue et de l'information ;*
- ✓ *la systématisation d'une coordination entre bailleurs ;*
- ✓ *un renforcement et une coordination des moyens d'accompagnement social de la ville (CCAS), des associations et des bailleurs pour pouvoir effectuer un accompagnement adapté à chaque cas ;*
- ✓ *le lancement d'expertises financières montrant l'impact des différentes hypothèses de démolition et réhabilitation sur la situation des bailleurs impliqués, évitant ainsi la prédominance de la seule logique patrimoniale dans les choix à opérer ;*
- ✓ *une anticipation plus grande des constructions par rapport aux démolitions, grâce notamment à une meilleure anticipation de la préparation des terrains d'accueil et à une approche plus fine des capacités de construire sur des emprises partiellement libérées avant achèvement des démolitions.*

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

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

relogement dans la durée des familles les plus lourdes n'ont été rencontrés que sur un nombre limité de sites.

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

IV

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

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

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

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

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

Aujourd'hui, les délais prévus pour la signature de ces avenants sont en général dépassés : engagée à la fois dans le démarrage opérationnel d'une partie du projet et dans le lancement des études et des démarches destinées à préciser le contenu de l'autre partie du projet, l'équipe de direction du projet a privilégié, consciemment ou non, le démarrage opérationnel sur l'étude de conception. Le temps imparti à la préparation du projet fait défaut.

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

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

D'où les recommandations qui suivent :

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

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

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

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

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

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

V

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

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

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

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

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

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

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

- ✓ un flou dans l'identification claire des responsabilités de direction de projet ;
- ✓ une insuffisante disponibilité des membres de la direction de projet, non déchargés de leurs responsabilités antérieures au sein des villes ou des bailleurs impliqués ;
- ✓ dans les cas d'existence d'une structure GIP, difficultés de positionnement de celle-ci par rapport aux « gros » acteurs en place ;

- ✓ défailances dans l'existence de certains types de compétences nécessaires à l'exercice de la direction de projet, telles que compétences sur le champ social, compétences sur le champ de l'organisation (Organisation, Programmation, Coordination, ou OPC), si nécessaires à l'éclairage des décisions à prendre par les maîtres d'ouvrage, etc.

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

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

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

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

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

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

Recommandation 16 : Renforcer le financement du dispositif de pilotage.

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

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

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

VI

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

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

De ces constats, découlent :

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

D'où les recommandations qui suivent :

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

Cette recommandation comprend, aux yeux de la mission :

- ✓ une implication de ces collectivités aux deux niveaux, politique et technique;
- ✓ une participation effective de l'un ou l'autre de ces deux niveaux à toutes les étapes-clés du processus, aussi bien dans les phases conception, négociation et mise en œuvre des projets ;

- ✓ une attention particulière de la direction de projet pour mobiliser les régions, sur leurs compétences lycée et formation professionnelle, les départements sur leurs compétences collège et action sociale, selon des modalités spécifiques à définir dans le cadre de protocoles entre ces collectivités et la ville porteuse du projet.

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

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

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

Dans les nouvelles conventions, ou dans les avenants à venir des conventions déjà signées, la mission recommande de faire la chasse aux financements croisés, ou, à défaut, de veiller à la production d'un dossier unique par le maître d'ouvrage et valable pour l'ensemble des cofinanceurs. Un accord de coordination administrative avec les représentants des collectivités territoriales devrait être recherché, notamment sur la forme et le contenu des dossiers destinés à l'obtention des financements ou aux versements des subventions.

VII

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

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

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

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

Il était temps, car, sur les sites expertisés par la mission, la carence de cette approche est manifeste : sur l'un des sites, malgré le caractère ambitieux en matière de transformation du quartier du projet, la SEM d'aménagement n'est appelée que pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée des VRD ! Sur un autre site, c'est le mono-bailleur, de statut OPAC, qui fait office d'aménageur, et se revend à lui-même les charges foncières qu'il a contribué à créer ! Sur un troisième site, alors qu'une opération d'aménagement en constitue une action stratégique, elle ne figure, dans la convention, qu'au titre « des actions non financées par l'ANRU » !

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

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

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

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

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

*A l'image de la réflexion qui a été conduite sur la transformation des quartiers existants pour aboutir à la notion d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Rénovation Urbaine (OPAH/RU), il conviendrait de définir **une procédure simplifiée de ZAC/RU**, destinée à favoriser la diversification foncière des quartiers ANRU et leur valorisation, dans le cadre d'une approche bilantielle.*

VIII

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

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

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

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

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

- ✓ sur un site, un avenant, pourtant explicitement prévu par la convention initiale et portant sur un programme complémentaire limité de démolition et de reconstruction, déposé officiellement à l'ANRU en février, n'est toujours pas signé ;
- ✓ sur un autre site, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, un OPAC de taille modeste a dépensé plus de 11 millions € pour les démolitions, mais n'avait reçu, à la date de la venue de la mission, que 170 000 € à titre d'acompte ;
- ✓ sur un site où une action stratégique du projet consiste à supprimer une coupure provoquée par une emprise routière de l'Etat, la cession gratuite des terrains, pourtant libérés par l'Etat et prévue par la convention, butte sur la position de l'administration des Domaines et devrait nécessiter (en 2007 ?) une disposition législative pour être résolue !

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

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

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

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

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

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

Les clauses-type des conventions pluriannuelles relatives aux avenants présentent ceux-ci, au mieux comme une nécessité d'entériner les dérapages par rapport à ce qui était prévu, au pire comme une réponse en termes de sanction au non respect des engagements des parties. Il convient de renverser cette vision au profit d'une vision du projet, comme processus vivant d'adaptation aux évolutions nécessitées par la confrontation permanente entre les enjeux et les objectifs des projets avec le caractère évolutif des réalités locales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX

L'Etat local est encore insuffisamment organisé en interministériel face aux collectivités

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

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

D'où la recommandation qui suit :

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

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

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

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

X

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

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

Les constats qu'a opérés la mission dans les dix DDE correspondant aux dix sites de projets ANRU qu'elle avait retenus montrent d'emblée une grande diversité de conditions d'application de la circulaire précitée, et, en conséquence des modalités d'intervention et des degrés d'implication des DDE diversifiés.

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

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

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

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

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

D'où les recommandations qui suivent :

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

A la lumière de l'expérience acquise depuis deux ans, et tout particulièrement de la phase de mise en œuvre des projets qui a pris de l'ampleur depuis cette date, *la mission recommande une refonte de la directive du 26 mars 2004 et de tous les textes subséquents qui avaient défini les modalités d'implication des services déconcentrés dans la politique de la ville.*

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

- ✓ comme indiqué ci-dessus, cette refonte doit être précédée d'une réflexion interministérielle redéfinissant les missions et l'organisation de l'Etat local comme un pôle de compétence autour du préfet érigé en chef de projet (cf. recommandation 24) ;
- ✓ cette refonte doit être préparée par les propositions d'un groupe de travail réunissant des personnels des DRDE et des DDE avec des représentants de l'ANRU, de la DGPA et de la DGUHC,
- ✓ les directives nouvelles qui découleront de ce travail doivent mieux discerner les trois stades essentiels des démarches ANRU :

- la phase d'élaboration des projets ;
- celle de la négociation avec les collectivités porteuses des projets ;
- celle la mise en œuvre des projets ;
- les missions et le positionnement des DDE pouvant évoluer au long de ces différentes phases.

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

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

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

Deux grandes disciplines sont concernées :

- ✓ le management de projet ;
- ✓ la rénovation urbaine.

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

Pour ce faire, il conviendrait notamment :

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

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

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

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

CONCLUSION

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

Finalement, tous se retrouvent autour de cinq messages :

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

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

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

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

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

FICHES D'EXPERTISE DE SITE

Aulnay-sous-Bois (93)	page 61
Bègles (33)	page 75
Blois (41)	page 89
Boulogne-sur-Mer (62)	page 101
Chanteloup-les-Vignes (78)	page 119
Nîmes (30)	page 131
Orly - Choisy (94)	page 145
Romans-sur-Isère (26)	page 157
Saint-Dizier (52)	page 169
Strasbourg (67)	page 183

AULNAY-SOUS-BOIS

(Seine-Saint-Denis)

FICHE D'ENQUETE DU SITE D'AULNAY-SOUS-BOIS (93)

**Mission conduite par
MM. Jacques PERNELLE et Alain WAUTERS**

I - LE PROJET – RAPPEL DESCRIPTIF

1.1. Les éléments de contexte

Comme dans l'ensemble de la Seine-Saint-Denis, la commune d'Aulnay-sous-Bois a vu s'implanter des industries de transformation consommatrices d'une main d'œuvre nombreuse et peu qualifiée.

Dans l'axe de développement nord de Paris/Le Bourget/Roissy, cette industrialisation a été accompagnée dans un premier temps par la construction de lotissements pavillonnaires et, dans les années 60, dans les enclaves urbaines délimitées par les voies fermées et les voies rapides, d'immeubles de logements locatifs sociaux.

Le déclin industriel entraînera une forte baisse d'emplois dans l'ensemble du secteur qui ne sera que très partiellement compensée par des activités de service malgré une bonne accessibilité générale et la proximité de l'aéroport de Roissy.

A Aulnay-sous-Bois, la population se caractérise, notamment, par une diminution sensible du nombre d'habitants (82.300 en 1990 et environ 80.000 en 1999), par un vieillissement moyen significatif, une part de la population étrangère importante (20 %), un taux d'activité en baisse, surtout chez les 15-24 ans, et un taux de chômage en forte augmentation (+ 40 % en dix ans) qui touche près de 17 % de la population active en 1999 (28,6 % des 15-24 ans).

La ZUS, qui comprend environ 24 000 habitants, accuse ces caractéristiques.

Grâce, notamment, à une bonne desserte de son territoire (voies ferrées et voies routières : A1, A3, A104, RN2, D40) et à une politique économique active (création d'une zone franche urbaine,...), la commune n'est pas dépourvue d'atouts. Néanmoins les quartiers concernés par la politique de la ville demeurent dans une situation très fragile et menacent de s'enfermer dans la spirale de la précarité et de la marginalisation, voire dans le communautarisme, à l'instar de nombreux autres quartiers des communes avoisinantes.

I.2. L'historique du projet

- 1979 : - classement Habitat et Vie Sociale (HVS) du quartier de la Rose des Vents
- 1984 : - le programme "Îlot sensible" remplace le classement HVS sur la Rose des Vents
- 1989 : - signature d'une convention Développement Social des Quartiers (DSQ) pour la cité Emmaüs (1989-1993)
- 1993 : - signature d'un Grand Projet Urbain (GPU) concernant les quartiers Nord : la Rose des Vents, Jupiter, les Merisiers, les Etangs

- 1994 : - un contrat de ville est signé pour la période 1994-1998 : il a pour objectif d'intensifier les efforts en direction des quartiers nord de la ville
- 1996 : - les quartiers Nord ont été retenus par la Commission européenne comme l'un des sites bénéficiaires du PIC URBAN, dont l'objectif est le développement économique et l'emploi. Les quartiers nord sont classés en ZRU (Zone de Redynamisation Urbaine)
- 2000 : - signature de la convention cadre intercommunale qui réunit, pour la période 2000-2006, les villes suivantes : Aulnay-sous-Bois, le Blanc-Mesnil, Dugny et Sevran
- 2001 : - signature du Grand Projet de Ville (GPV) réunissant Aulnay-sous-Bois et Sevran
- 2002 : - mise en place d'un atelier santé-ville
- 2003 : - signature du Contrat Local de Sécurité (CLS) le 9 janvier
- mise en place du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) le 6 mars
 - les quartiers de la Rose-des-Vents, Cité Emmaüs, Les Merisiers, les Etangs sont retenus comme Zone Franche Urbaine (ZFU)
 - le 31 décembre, fin du GPV intercommunal Aulnay-sous-Bois/Sevran. Création du GIP pour le Projet de Renouvellement Urbain (PRU)
- 2004 : - signature du PRU le 17 décembre 2004 sur les quartiers Nord (Les Etangs, les Merisiers et la Rose-des-Vents).

Ainsi, les quartiers Nord d'Aulnay-sous-Bois, avec leurs 5.500 logements et leurs 24.000 habitants, constituent-ils un site historique de la politique de la ville.

I.3. Les principales caractéristiques de la convention

Synthèse du programme conventionné avec l'ANRU

Le projet de renouvellement urbain des quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois prévoit :

- la démolition de 821 logements (12 tours et 6 barres) pour renouveler un patrimoine obsolète (secteur Aquilon, tours du secteur du Galion, secteur Etangs ouest), ou réaliser un maillage viaire ;
- la reconstruction de 821 logements sociaux ;
- la réhabilitation de 1.615 logements sociaux ;
- la "résidentialisation" de 1.963 logements sociaux ;
- la construction neuve de logements sociaux ;
- le retraitement des espaces extérieurs, publics et privés ;
- la création de voies de désenclavement et d'un maillage viaire ;
- le réaménagement de la RN 2 en boulevard urbain et de ses emprises libérées (construction de logements à l'est et aménagement d'un parc et d'une zone d'activité à l'ouest),
- la création de 2 parcs de proximité ;

- la reconstruction du centre commercial et la création d'un pôle de centralité avec l'implantation de commerces, d'équipements et d'activités culturelles et de loisirs ;
- le pilotage, la concertation et la communication.

Toutes les opérations relatives au parc de logements existant concernent le Logement Français.

➤ Montage financier du projet : Coût total : 231 M€

- ANRU : 73 M€
- Région : 22 M€
- Ville : 16 M€
- Bailleur : 120 M€ dont 106 M€ en prêts

Remarque : la transformation routière de la RN 2 est financée par le contrat de plan.

➤ Organisation de l'opération

- le pilotage stratégique : assuré par le GIP qui réunit la ville, le Logement Français, l'Etat et le CG 93 (la Région et la CDC ne sont pas membre du groupement),
- le pilotage opérationnel du projet : le GIP (qui n'a pas de délégation de compétence) assure le pilotage de la mise en œuvre du projet et coordonne ;
- la maîtrise d'ouvrage d'opérations : chacun des intervenants intervient en maîtrise d'ouvrage distincte et autonome ;
- la concertation et l'information sur le projet : assurées par le porteur du projet et les maîtres d'ouvrage signataires ;
- la maîtrise d'œuvre urbaine.

➤ Échéancier :

Selon la convention, l'échéancier de la réalisation physique du projet prévoit que fin mars 2006 les actions suivantes doivent être engagées ou terminées :

- RN 2 : les études, les enquêtes publiques et le dévoiement provisoire,
- RN 2 Ouest : les cessions de terrains et les premiers travaux d'aménagement de la zone d'activité,
- RN 2 Est : les cessions de terrains, la construction des îlots A, B, C, D, E et F et du MAS ;
- la démolition :
 - des tours C1, C2, et C4 dans le secteur des Etangs
 - de la tour Duguay-Trouin et les barres 43, 47, 55, 59, 74, 29 et 37 dans le secteur de la Rose des Vents
 - le porche, les tours 87 et 88 dans le secteur du Galion

➤ pôle de centralité : les cessions de terrain, la viabilisation et la construction du supermarché et d'équipements ;

- Deux avenants sont prévus, l'un dans un délai de douze mois après la signature de la convention portant sur la ZAC dès que l'opérateur sera désigné, l'autre de dix-huit mois portant sur la définition des programmes de construction non localisés dans la convention.

- Suivi de la réalisation du projet :

- Bilan annuel :

Les maîtres d'ouvrage signataires doivent présenter un bilan annuel au délégué territorial de l'ANRU portant sur :

- le respect de l'échéancier ;
- le respect du programme financier ;
- la reconstitution de l'offre de logements sociaux ;
- la mise en œuvre effective des contreparties à l'Association Foncière Logement,
- l'état d'avancement du plan de relogement ;

ainsi que sur les engagements pris en terme de gestion urbaine de proximité, d'accompagnement social, d'insertion par l'économie et d'évaluation des incidences environnementales.

- Revue de projet :

A la diligence du délégué territorial de l'Agence, une évaluation partenariale des projets est réalisée chaque année et portée à la connaissance des cosignataires de la convention.

Cette évaluation porte en particulier sur le respect :

- . du programme physique ;
- . du programme financier ;
- . de la qualité urbaine ;
- . de l'accompagnement social ;
- . de l'incidence sur l'environnement.

Elle pourra comporter des enquêtes de satisfaction auprès des habitants.

II - L'ETAT D'AVANCEMENT DE L'OPERATION

2.1. Les actions réalisées

Fin mars 2006, une première tour (Duguay-Trouin) a été démolie dans le secteur de la Rose des vents. Une deuxième est quasi vidée de ses occupants dans le secteur des Étangs. Une troisième l'est à 50 %. Par ailleurs, la libération de 122 logements nécessaire aux démolitions partielles (remaillage Zéphyr) est opérée.

Le relogement s'est déroulé jusqu'à maintenant sans problèmes majeurs ainsi qu'en atteste une enquête retour auprès des ménages concernés. La charte de relogement a été signée le 15 juin 2005.

Dans les reconstructions prévues, seul le programme de 62 logements individuels de la Cité Arc-en-ciel est lancé par l'OPHLM.

La réhabilitation des 440 logements de la première tranche (Brise II/ Zéphyr 56 et 57) est quasi-achevée. La résidentialisation du même ensemble de logements ainsi que celle des Étangs Est est presque réalisée.

La DUP préalable à la ZAC a donné lieu à un arrêté en décembre 2005. La procédure de dialogue compétitif retenue par la ville arrive à son terme et l'aménageur concessionnaire devrait être choisi fin avril (le conseil municipal doit prendre simultanément la décision de création de la ZAC).

Le dévoiement de la RN 2 n'est pas commencé faute de crédits, mais la restructuration des délaissés routiers et les appels d'offres pour les travaux routiers sont effectués.

La concertation s'est limitée à une information générale (bulletins municipaux) et à des réunions sectorielles sur les bâtiments concernés au fur et à mesure des travaux touchant les logements. Elle est conduite conjointement par la ville et le bailleur.

2.2. Les retards et les causes évoquées

Il convient d'abord de noter que l'appréciation des retards dépend de l'échéancier prévisionnel retenu. Or, les acteurs s'accordent pour dire que celui annexé à la convention est sans valeur, car élaboré en 2003, bien avant la signature de la convention et ensuite délibérément non modifié pour tenir compte de contraintes administratives (crédits européens, butoir 2008 des conventions ANRU)...

Dès lors, quels sont les vrais retards et leurs causes ?

Les opérations de démolition, de réhabilitation et de résidentialisation suivent sensiblement le rythme prévu (de même que les relogements qui conditionnent les premières). Toutes ces actions sont placées directement sous l'égide du Logement Français avec un accompagnement de la ville.

La reconstruction présente par contre un réel retard. 160 logements PLUS-CD que l'OPHLM devait construire en lisière nord du quartier, ont dû trouver un autre terrain d'implantation, celui prévu initialement n'étant constructible que si une ligne Haute Tension EDF était enterrée... Ce programme est donc transféré dans le secteur de Savigny et subira un an de retard, ce qui ne devrait pas avoir de conséquences induites puisque ces logements ne participent pas du relogement (assertion contestée par le Logement Français qui estime que 40 % de ce nouveau parc devraient accueillir des relogés).

Les reconstructions relevant du Logement Français situées dans la future ZAC n'ont pas pu être amorcées puisque la ZAC elle-même a du retard. Tant et si bien que tous les relogements se font actuellement dans le parc existant du bailleur.

Le Logement Français peine par ailleurs à trouver les sites d'accueil des 179 logements que la convention lui stipule de construire en Seine-Saint-Denis ailleurs qu'à Aulnay (ce qui résulte de la configuration du département). Il a identifié actuellement des terrains permettant d'en réaliser une centaine, et ceci en intégrant une opération préalablement envisagée (sur Livry-Gargan).

En fait, le retard le plus préoccupant concerne les travaux de dévoiement de la RN2 qui conditionnent toutes les opérations envisagées dans cette ZAC (pôle de centralité, logements, etc). Ces travaux routiers figurent au contrat de plan État Région pour un montant global

initial de 20 M€ ; la part État (40 %) qui aurait dû être déléguée par la direction des routes en 2005 ne le sera que prochainement; encore est-elle réduite et n'autorisera t'elle que la réalisation de travaux minimaux (dévoisement sans paysagement immédiat) afin de permettre le développement de la ZAC et de tenir un délai d'achèvement compatible avec le transfert de la RN2 au département (changement de maîtrise d'ouvrage au 1^{er} janvier 2007).

Du fait de cette situation, le retard occasionné par ailleurs par la longueur de la procédure de dialogue compétitif retenue pour le choix de l'aménageur s'avère secondaire et sans incidence réelle sur l'avancement des opérations. Il en résulte néanmoins que la réalisation d'une « maison du PRU » (liée à la ZAC) est reportée alors qu'elle devrait participer d'une concertation utile dès le début de ces opérations.

Sur le plan organisationnel, on note aussi l'absence d'un réel dispositif de suivi partagé entre les acteurs (en gestation avec un an de retard dû à la vacance de l'encadrement du GIP durant plus de la moitié de 2005). Pour les mêmes raisons, aucun « reporting » n'a été fait auprès de l'ANRU ; notamment, le rapport annuel prévu par la convention (page 29) fin janvier 2006 n'existe pas sans qu'aucun des partenaires, ANRU comprise, ne s'en inquiète...

Par ailleurs, la charte d'insertion exigée par la convention vient seulement d'être signée (afin, selon les acteurs, de ne pas renchérir les prix des entreprises lors des appels d'offres sur la voirie !).

2.3. Les menaces et fragilités du projet

Les principales menaces sont de nature financière et concernent tous les crédits qui sont hors de la convention ANRU.

Pour les crédits routiers, outre les retards constatés sur la part État, l'inquiétude demeure sur la participation de 20 % du Conseil général, qui négocie en même temps la prise en charge ultérieure des travaux non réalisés en 2006; plus généralement, le Conseil général est en désaccord sur les transferts découlant de la phase actuelle de décentralisation et estime, en outre, que le tronçon de RN2 traversant Aulnay n'est pas forcément sa première priorité.

Il est également attendu de la convention foncière État/Ile-de-France, dans le cadre de l'article 20, le financement des déficits qui vont découler des évictions commerciales d'une partie des activités du Galion. Or, ce financement soumis à l'arbitrage régional n'est pas acquis. Un avis favorable vient toutefois d'être donné par le conseil d'administration de l'EPA Plaine de France (vote unanime comprenant donc celui de la région).

Enfin, la cession gratuite des terrains de l'Etat (libérés par le nouveau tracé de la RN 2) à la ville et son aménageur, est contestée par les Domaines. Il faudra un décret en Conseil d'Etat pour déroger à la règle, ce qui diffère ces cessions à fin 2006 ou 2007.

Aucune solution n'a été trouvée à ce jour pour déplacer le foyer de travailleurs migrants (ADEF) qui, bien que ne figurant pas dans la convention ANRU, constitue un pôle de dysfonctionnements sociaux majeur dans le secteur du Galion (surpeuplement, communautarisme accentué, activités illicites).

La revue de projet prévue par la convention ANRU se tiendra en juillet prochain tandis que la signature d'un avenant dans les 18 mois (soit fin juin 2006) reste incertaine car l'Etat est en position difficile en raison des attermolements de ses services centraux et régionaux sur les financements hors convention, mais aussi par une situation administrative « acrobatique » au sein du GIP. L'Etat se trouve, en effet, rester membre du GIP sans continuer à verser sa contribution au fonctionnement, les subventions de l'ANRU se substituant aux crédits Préfecture/DDE. Or, l'ANRU jouit d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat.

Enfin, les rigidités de l'ANRU sur certaines dépenses éligibles au subventionnement (par exemple pour la remise en état par le bailleur de logements voués au relogement) risquent de compliquer la tâche des acteurs, déjà échaudés par des retards de paiement fin 2005 sur les premières démolitions. Le système administratif n'est pas encore stabilisé et l'instruction des dossiers reste à la fois pointilleuse et hésitante entre la DDE et l'ANRU. En outre, des doutes s'expriment quant à la capacité quantitative à « digérer » l'ensemble des dossiers comptables dès 2006 tant à l'échelle de la DDE (plus de 50 opérations ANRU en Seine-Saint-Denis) qu'à celle centrale de l'ANRU.

Dans un registre très différent, des craintes s'expriment quant à la sécurité des futurs chantiers lorsque les travaux commenceront dans le secteur RN2 (menaces de dégradations et de larcins susceptibles de perturber leur avancement).

2.4. Les suggestions des acteurs

La ville estime que l'avancement du projet pâtit des changements trop fréquents d'interlocuteurs du côté des services de l'Etat (DDE, préfecture). Il faudrait que les hommes en charge du dossier restent assez longtemps pour accompagner la convention.

Sur le fond, elle souhaite que les logements en PLS puissent être intégrés dans l'offre reconstituée pour amplifier la diversification.

Sur la forme des conventions, les critiques divergent puisque certains souhaitent plus de souplesse (notamment pour les avenants) tandis que d'autres se plaignent de leur imprécision. Certains pensent qu'on n'est pas allé assez loin dans l'exceptionnalité de cette politique, notamment en continuant à soumettre les actions à la réglementation générale (circulaires DGUHC, évaluations domaniales, etc).

Tous les interlocuteurs s'accordent pour demander un renforcement du « guichet unique » qui est à l'origine même de l'ANRU : y intégrer les financements hors ANRU qui conditionnent la réalisation du projet afin d'engager clairement les institutions qui les délivrent et aussi pour que tous les intervenants soient signataires de la convention (par exemple, le Conseil régional).

Sur la qualité urbanistique du projet, le sentiment émerge nettement que la cohérence d'ensemble des actions est insuffisamment assurée ce qui conduit la plupart des partenaires à souhaiter la présence d'un urbaniste coordonnateur.

Sur l'organisation de l'ingénierie, un jugement est largement partagé sur le fait qu'elle a été généralement sous-évaluée et qu'elle pêche par sa faiblesse. Certains acteurs, tant du côté de l'Etat (Préfet) que des partenaires (bailleur, CDC), proposent de créer une cellule d'appui

départementale pour faire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des chefs de projet (GIP, collectivités). Même si Aulnay ne présente pas à leurs yeux de lacunes importantes, la multiplicité des opérations de rénovation urbaine en Seine-Saint-Denis, parfois dans des contextes plus difficiles, le justifierait.

III. LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

3.1. Sur la conduite du projet et les ingénieries

➤ Les points forts

- x La chance du projet d'Aulnay est de bénéficier d'un bailleur puissant et rodé aux opérations de renouvellement urbain (le Logement Français gère 80 % du parc des quartiers nord de la ville et est impliqué dans plus de dix programmes de rénovation urbaine) et d'être situé sur une commune financièrement solide et bien équipée en services compétents (80 000 habitants); en outre, ces deux partenaires principaux s'entendent positivement depuis longtemps.
- x Aulnay est un site « traditionnel » des politiques de la ville depuis 30 ans (des actions HVS aux PRU). Le projet de rénovation actuel est assez ancien; conçu et amorcé durant la période des GPV, il est apte à profiter pleinement de l'accélération que peuvent apporter la procédure et les financements de l'ANRU.

➤ Les points faibles

- x La maîtrise d'ouvrage politique communale reste prudente en raison de l'équilibre électoral fragile sur lequel repose la municipalité. Il y a une véritable volonté d'agir de la part du maire, mais il est tenu à une certaine discrétion et à circonscrire autant que possible les actions du PRU sur les quartiers nord de la ville (ainsi qu'en témoigne l'absence de projets de reconstruction dans le reste de la commune).
- x La direction de projet semble insuffisamment coordonnée. En dépit de l'existence d'un GIP (qui a connu l'an dernier une période difficile), la maîtrise d'ouvrage apparaît composite et le projet fragmenté (réunions du comité de pilotage peu fréquentes, absence d'un urbaniste coordonnateur auprès du GIP). Il n'y a toujours pas d'OPC et l'impact des décalages de calendrier des actions est mal mesuré (un projet d'échéancier partagé est en cours de mise au point).
- x Le « guichet unique » dont chacun s'accorde à reconnaître les avantages, s'arrête aux frontières de l'ANRU. Il ne contraint pas les partenaires extérieurs à financer certaines actions qui sont pourtant clés pour l'avancement et l'esprit même du programme. Ceci est vrai pour le Conseil régional et le Conseil général, non signataires de la convention, mais aussi pour les services de l'Etat (comme la direction des routes) normalement représentés par le préfet.
- x L'ANRU, elle-même, complique le travail et peut retarder l'avancement des opérations tant par la rigidité des termes de sa convention type (avenants nécessaires à la moindre modification et lourds à signer) que par la fluctuation de ses règles

administratives et comptables (dossiers d'instruction par les DDE non stabilisés) et la lenteur de son circuit de paiement.

- x Les retards et difficultés d'avancement, quelles qu'en soient les causes, sont par ailleurs mal connues par l'ANRU puisque les points d'étape prévus par la convention et les avenants qui y sont prévus ne sont pas exécutés dans les délais sans que l'Agence semble s'en préoccuper. Enfin, ses chargés de mission territoriaux ont un champ géographique trop large et une préoccupation de signer de nouvelles conventions trop prioritaire pour trouver le temps de suivre l'avancement des PRU.

➤ **Les recommandations**

- x Au plan local, il est urgent de renforcer la fonction coordonnatrice entre les actions des partenaires, ne serait-ce que pour intégrer les évolutions et l'ajout de certains dossiers délicats (comme celui du foyer ADEF) : intégration dans le dispositif d'un urbaniste, mise en œuvre d'un outil de pilotage échancier. Cette préoccupation prend tout son relief avec l'arrivée du nouvel acteur constitué par l'aménageur de la ZAC.
- x Au plan départemental, compte tenu de la particularité de la Seine-Saint-Denis, nous proposons de réfléchir à la pertinence de la création d'une équipe d'appui départementale qui jouerait un rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage auprès des partenaires de sites moins bien dotés qu'Aulnay (communes de plus petite taille, bailleurs multiples et faibles).
- x Au plan national, nous recommandons à l'ANRU d'assouplir ses conventions en autorisant des modifications mineures sans avenants et de sortir d'une application bureaucratique des textes en se dotant de règles plus souples et stabilisées dans le temps. L'exceptionnalité et l'acuité des enjeux mériteraient certainement une sorte de législation spéciale (comme, en d'autres temps, l'Etat a su le faire pour créer des villes nouvelles par exemple). Sur un plan pratique, pour ne pas dégrader son image d'efficacité, l'ANRU devrait aussi déconcentrer la gestion financière des décisions de subvention à leurs paiements en faisant davantage confiance à l'Etat local (préfet / DDE) à l'instar de ce qui se pratique sans problème majeur pour l'ANAH.
- x Enfin, l'ANRU devrait porter une plus grande attention au suivi de l'avancement des PRU et à leur qualité (en développant son réseau de chargés de mission territoriaux) en étant ferme sur l'obtention des bilans annuels et échanciers de réalisation prévus par chaque convention et, afin de valoriser et faire connaître sa dynamique, en constituant à partir de ces remontées du terrain un observatoire public.

3.2. Sur l'implication de la DDE

➤ **Les éléments de diagnostic**

Ils résultent, d'une part, des entretiens directs qui ont été tenus avec les différents niveaux hiérarchiques du service et, d'autre part, des appréciations portées par les différents acteurs du projet rencontrés.

Les éléments positifs :

- une présence effective du service allant au-delà de la fonction administrative et régaliennne ;

- une volonté de favoriser le contact direct du terrain et des acteurs, plus particulièrement la ville, en impliquant l'arrondissement dans le projet. C'est ainsi que c'est son responsable qui a assuré l'intérim de la direction du GIP conjointement avec une chargée de mission du cabinet du maire lors de la vacance du poste pendant plus de six mois en 2005 ;
- une instruction des dossiers qui est assurée jusqu'à présent dans de bonnes conditions, notamment de délais ;
- une relation de confiance avec la préfecture qui s'appuie fortement sur le service.

Les éléments problématiques :

- un "turn over" des agents trop rapide qui porte préjudice au suivi de l'action, sinon à la crédibilité d'un service de l'Etat ;
- un arrondissement qui, par la faiblesse de ses moyens, par sa culture et ses priorités, n'est pas -encore ?- en mesure de porter l'ensemble d'un projet complexe ni d'assurer une AMO en termes d'urbanisme ;
- une inquiétude partagée en interne et en externe sur la capacité à traiter correctement dans un proche avenir les dossiers par les effets cumulés de l'augmentation prévisible de leur nombre et la difficulté à pourvoir ou à stabiliser les postes des agents. A cette inquiétude s'ajoute celle d'être contraint de progressivement délaier les apports sur le fond pour se consacrer à l'action strictement administrative;
- les architectes et paysagistes-conseil n'interviennent pas sur les dossiers.

➤ Les recommandations :

- Veiller à stabiliser les effectifs et à renforcer les capacités professionnelles du service dans le champ de l'urbanisme ;
- Aider d'urgence la DDE à débloquer les financements État hors convention ANRU (RN2) ;
- S'efforcer de porter le projet dans sa globalité au sein du GIP (à l'intention plus particulière de l'arrondissement).

Liste des personnes rencontrées

M. Gérard GAUDRON, maire d'Aulnay-sous-Bois
M. Gérard SEGURA, vice-président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis
M. Alain POUTHIERES, directeur général des services techniques de la ville
M. Philippe MERMET, directeur du GIP
M. Daniel JORET, directeur du renouvellement urbain du Logement Français
M. Bertrand CROKAERT, directeur de l'OPHLM d'Aulnay-sous-Bois
Mme Catherine BOILLOT, directrice territoriale Seine-Saint-Denis, CDC Ile-de-France
M. Benoît SENECHAL, chargé de développement Seine-Saint-Denis, CDC Ile-de-France
M. François de WAROQUIER, directeur général de la Foncière Logement
M. Jean-François CORDET, préfet de la Seine-Saint-Denis
M. François DUMUIS, secrétaire général de la préfecture
M. Philippe PIRAUX, sous-préfet du Raincy
M. Jean-François LHOSTE, chef du bureau de développement local de la sous-préfecture
M. Patrick BERG, directeur départemental de l'Equipement
M. Denis LOUDENOT, adjoint au directeur départemental de l'Equipement
M. Jérôme MASCLAUX, chef du service habitat et renouvellement urbain de la DDE 93
Mme Caroline BRIAN, chargée d'études politique de la ville à la DDE 93
M. Pierre-François CLERC, chef de l'arrondissement territorial Est de la DDE 93

Personnes consultées

M. Pierre CARLI, directeur général du Logement Français
M. Michel CARON, chargé d'opérations de la Foncière Logement
Mme Giovanna ESPOSITO, ex-directrice du GIP d'Aulnay-sous-Bois

BEGLES

(Gironde)

FICHE D'ENQUETE DU SITE DE BEGLES (33)

Mission conduite par
MM. Bernard PERRET, Marc PREVOT et José ROMAN

I – LE PROJET

1.1. Situation et contexte de l'opération

1.1.1. Un contexte relativement favorable en matière de logement

- Bègles est une commune de 22 000 habitants, membre de la communauté urbaine de Bordeaux, située sur la rive gauche de la Garonne, immédiatement au sud du quartier de la gare de Bordeaux-St-Jean. C'est une ville de tradition ouvrière, avec de nombreuses friches industrielles. La nature du sol explique la faible hauteur des immeubles. Il n'y a pas de centre ville nettement marqué.
- Selon le préfet, la situation du logement est relativement favorable pour l'ensemble de l'agglomération bordelaise. On ne constate pas de pénurie de terrains à bâtir. La part du parc HLM est faible (14 %) : la ville ayant subi peu de destructions pendant les guerres, il n'y a pas eu constitution d'un parc public à l'époque de la reconstruction. Le rythme de construction est globalement suffisant. La DDE nuance toutefois ce constat, en soulignant la difficulté d'atteindre les objectifs de construction de logements sociaux dans l'aire de la CUB.

1.1.2. Les deux sites objets de la rénovation

La convention avec l'ANRU concerne d'une part la cité Yves Farge et, pour une part nettement plus faible, la cité Maurice Thorez.

- La cité Yves Farge est située dans le secteur nord-est de la commune. Elle est séparée de Bordeaux par le boulevard qui marque la limite nord de la commune sur toute sa longueur. Au sud-ouest de la cité, un site anciennement militaire (appartenant à l'Ecole de santé des armées) était séparé de la cité par un mur en béton. La commune a racheté ce terrain (4,5 ha) à l'armée en 2002 pour le dédier à des activités économiques et culturelles³. Au sud de la cité, une friche industrielle de 1,5 ha (les Chantiers modernes) a pu être incluse dans le périmètre de l'opération de rénovation. Composée de 4 tours de 14 étages et de 3 bâtiments de 5 niveaux construits entre 1963 et 1965, la cité comprend 448 logements, tous propriété de la Société Anonyme d'Economie Mixte de Construction Immobilière de Bègles (SAEMCIB). Elle compte 1.444 habitants. C'est le quartier le plus jeune de la commune (40 % de moins de 25 ans) et celui qui connaît le taux de chômage le plus élevé. Handicapé par une forme urbaine obsolète (voirie en impasse, espaces communs informes), mal intégré aux quartiers environnants, il souffre d'une perte d'attractivité et d'un marquage social croissant (difficultés dans les écoles du secteur, etc.). L'arrivée prochaine du tramway (qui mettra le quartier à moins de 10 minutes de la gare de Bordeaux) constitue une opportunité pour désenclaver le quartier et changer son image.

³Le terrain a dû être dépollué, à coût partagé avec le vendeur.

- La cité Maurice Thorez, située à environ 2 km au sud-ouest de la cité Farge, est constituée de 510 logements locatifs sociaux (SAEMCIB) répartis en 4 tours et 6 barres, et d'une barre de 60 logements en copropriété. Concernée par le projet de rénovation au seul titre de travaux de réhabilitation, cette cité ne pose pas de problèmes sociaux particuliers. L'enjeu de la rénovation est d'améliorer son intégration au tissu urbain environnant.

1.2. Historique du projet

- Dans les années 1980, la ville a mené une opération de renouvellement urbain dans un quartier (Monmousseau) qui avait des points communs avec la cité Farge. L'opération était du même type que celle en cours (démolition d'une tour). Le bilan est positif : diversification des habitants et de l'offre de logement, amélioration de la situation scolaire (taux de réussite, etc.). La cité est maintenant bien entretenue, jamais dégradée et taguée. La population est précaire, mais on constate une bonne intégration et une amélioration de l'image de ce quartier. Les familles avec enfants acceptent de venir. Cette réussite s'explique notamment par le travail important des services sociaux et par le choix d'une rénovation dans l'intérêt des habitants : « *On a réussi une densification sans chasser personne* ». De cette expérience, la commune a tiré une confiance dans ce genre d'opération.
- La ville a construit le projet en partenariat avec l'Etat local et la CUB. La CUB est responsable de la voirie, de l'assainissement, de la gestion de l'eau, des déchets, des transports et du logement (PLH). La commune garde les permis de construire. La méthodologie du projet s'inspire de celle du projet Montmousseau, notamment au plan de la concertation avec les habitants.
- La vente par l'armée d'un terrain de 4 hectares jouxtant la cité a constitué une opportunité de désenclavement. Une autre élément important est l'arrivée du tramway, qui reliera la cité à la gare en moins de dix minutes.
- A partir de 1997, plusieurs études ont été menées sur le quartier. Le projet de renouvellement urbain a été mis au point en 2002-2003. Il a été retenu dans les opérations de renouvellement urbain, mais n'a pas fait l'objet d'une convention, le dispositif ANRU ayant été créé entre temps. Grâce aux financements apportés par l'ANRU, l'ampleur des démolitions a été revue à la hausse. Pour reprendre les termes de la directrice générale des services de la commune, « *On va faire quelque chose de plus intégré, de plus complet, de plus rapide* ».

1.3. Les acteurs du projet

- La commune a créé un poste de chef de projet (anciennement chargé du contrôle de gestion à la mairie). Sont également affectés au projet : un temps plein chez le bailleur (80 % de son temps pour le relogement) et un temps plein au CCAS. La DDE (service de l'habitat) joue un rôle d'accompagnement et d'interface avec l'ANRU. Bien qu'elle soit mentionnée par la ville comme un partenaire, la CUB est restée très à l'écart de ce projet se limitant au et au financement des équipements relevant strictement de ses attributions).

- Le maire est président de la SAEMCIB, ce qui évite le dualisme constaté sur d'autres projets. La SEM gère 1.300 logements, soit 45 % du parc social de la commune. Au moment du lancement du projet, elle était en procédure CGLS. Le choix a été fait par les élus de conserver cet outil en le remettant à flot. Les actions de redressement ont porté sur les impayés et la restructuration des frais de gestion. La ville a versé 500.000 francs par an pendant 5 ans. Il n'y a pas eu de vente de foncier. La SAEMCIB est actuellement remise à flot et peut produire. Toutefois, la commune a commandé un audit de la société à la CDC pour anticiper les conséquences des opérations prévues. Il en résulte que la ville doit encore procéder à une augmentation de capital de 1 millions d'euros. Pour la SAEMCIB, la charge de travail liée à l'opération correspond à 3 ou 4 ETP, pourvus en partie par de nouveaux recrutements.

1.4. Principales clauses de la convention

1.4.1. Partenaires et objectifs

- Date de la signature : 28 avril 2005. Signataires : ANRU, Commune de Bègles, Association Foncière Logement, CUB, SAEMCIB, CDC, Préfet.
- Objectifs :
 - Apporter une mixité des fonctions (habitat, commerces, services, etc.) ;
 - Résidentialiser une appropriation et une lisibilité des espaces privés et publics ;
 - Diversifier et pérenniser l'offre de logements ;
 - Faciliter l'accès à l'éducation, de façon plus large à la culture ;
 - Intégrer le quartier au niveau de l'espace territorial (ville, agglomération, etc.) ;
 - Créer une forme urbaine par les espaces et les constructions existantes ou à venir ;
 - Structurer le schéma viaire avec le TCSP (tramway et bus en site propre) ;
 - Répondre aux besoins de citoyenneté et tranquillité publique.

Il est rappelé que ces objectifs s'inscrivent dans ceux du PLH et du PLU.

- Le projet de rénovation sur lequel porte la convention s'inscrit dans un projet urbain plus global dont les principaux éléments sont :
 - un plan d'aménagement intégrant l'arrivée du tramway et du TCSP, les différentes opérations et l'ouverture sur la commune ;
 - un programme de renouvellement et de diversification de l'habitat intégrant la démolition des tours et la réhabilitation des barres d'Yves Farge et de Maurice Thorez ;
 - la reconstruction de nouveaux programmes sur le site et hors site pour la reconstitution de l'offre ;
 - un programme d'équipement et d'activités économiques intégrant la création d'un pôle économique et culturel « Terres Neuves » sur la friche de l'armée et le renforcement de l'offre commerciale (en articulation avec la création d'une nouvelle entrée du quartier, la place d'Armagnac).

1.4.2. Principaux éléments du projet

Les travaux suivants font l'objet d'un financement ANRU :

- **Démolitions**

- 1ère tranche (novembre 2005 - juillet 2006) : 2 tours + 4 cages d'escalier dans les barres : 152 logements
 - 2ème tranche (septembre 2006 - mars 2008) : 2 tours + 2 cages d'escalier : 134 logements
- Total : 286 logements

- **Reconstruction de logements sociaux**

- 1ère tranche (novembre 2005 - juillet 2006) : 156 logements
 - 2ème tranche (février 2007 – février 2008) : 130 logements
- Total : 286 logements

La totalité des démolitions concerne la cité Yves Farge. Les constructions neuves sont situées pour moitié sur place (140 sur Yves Farge + Terres Neuves) et pour une autre part importante (100) sur un terrain situé à une dizaine de minutes à pied de la cité. Le resté est situé pour l'essentiel sur la ZAC de la mairie.

- **Autres constructions neuves**

La SAEMCIB s'engage à construire, en plus des précédents, 410 logements locatifs privés et 310 logements en accession à la propriété. Au total, la société construira 1.006 logements neufs, dont 340 dans le périmètre de la démolition.

- **Réhabilitation**

162 logements à Yves Farge et 462 à Maurice Thorez. Ces réhabilitations seront souvent accompagnées de travaux de résidentialisation (54 à Yves Farge et 406 à Maurice Thorez).

- **Aménagement des espaces publics**

- Cité Yves Farge : pistes cyclables, voirie, création d'un mail urbain, démolition et transfert d'un centre commercial, contre-allées, aménagement du terrain militaire, création d'un part urbain de 2,2 hectares.
- Cité Maurice Thorez : réaménagement de la voie centrale des pompiers en esplanade inter quartier, création d'une place urbaine, requalification des voiries de transit en rue urbaine.

- **Gestion urbaine de proximité**

Travaux d'entretien en attente de démolition

- **Equipements publics et locaux associatifs**

Forum des Terres Neuves (accueil de la vie associative), Bâtiment des musiques amplifiées, Compagnie du spectacle vivant, Musée de la création Franche, équipements de développement économique.

- **Contreparties cédées à La Foncière Logement**

SHON 5.900 m2 (à Yves Farge)

- **Actions non financées par l'ANRU**

- Infrastructures de transport (voie et station de tramway + TCSP) financées par la CUB,
- Acquisition et dépollution du terrain militaire financées par la ville,
- Opérations d'aménagement (démolitions chantiers modernes, commercialisation bâtiments militaires, aménagement place d'Armagnac...) financées par la SAEMCIB.

- **Plan de relogement**

- La SAEMCIB s'engage à reconstruire la totalité des logements démolis et à reloger les locataires qui le souhaitent dans les nouveaux programmes de logements neufs dont elle sera propriétaire et gestionnaire.
- La SAEMCIB réhabilitera 162 logements à Yves Farge avant les premières démolitions, avec possibilité de maintien dans les lieux des locataires ou déménagement dans les logements neufs après relogement des locataires concernés par les démolitions.
- Les locataires des logements démolis pourront bénéficier d'une attribution prioritaire dans les logements réhabilités.
- Un accompagnement social est mis en place dans le cadre d'une convention SAEMCIB/ CCAS : enquête, analyse des besoins, accompagnement personnalisé, information, médiation, aide à l'insertion dans le nouveau logement...

- **Autres actions d'accompagnement social**

- **Gestion urbaine de proximité** : rédaction d'une « charte ou convention de gestion urbaine de proximité » qui précisera l'engagement de chaque partenaire et définira un dispositif de suivi et d'évaluation.
- **Participation des habitants** : information, concertation, participation de deux représentants des habitants au comité de pilotage de l'ORU, participation à la mise au point des actions sur le bâti et les espaces extérieurs (travaux de groupes d'habitants avec l'appui technique de la SAEMCIB et d'un paysagiste), actions collectives initiées à partir de la maison de quartier.
- **Mesure d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants** : un chantier d'insertion « Découverte des métiers du bâtiment » a été mis en place début 2004 sur la cité Yves Farge en s'appuyant sur les « compagnons bâtisseurs » (1 chantier : 6 mois 12 personnes, 2e chantier : 6 mois, 10 personnes). La ville de Bègles et la SAEMCIB appliquent une clause d'insertion dans tous les marchés à passer dans le cadre de l'ORU. Cette clause prévoit que les entreprises réservent sur chaque lot où les conditions le permettent, 7 % minimum de la main d'œuvre à un public d'insertion. Enfin, une régie inter quartiers a été créée via l'association ADELE support du plan local d'insertion par l'économie (PLIE).

1.4.3. Engagements financiers

Base de financement prévisionnel	78,2 ME
dont :	
Constructions	27,9
Démolitions	11,9
Réhabilitation/ résidentialisation	11,7
Aménagement	20,3
Equipements, locaux associatifs	4,2
Ingénierie de projet	2,1
• Répartition du financement	
subvention ANRU	26,8
Prêts (ANRU et CDC)	31,1
Ville	6,3
Conseil général	1,1
Conseil regional	0,5
• Répartition par opérateur	
SEM aménageur	19,4
Ville de Bègles	7,2
SEM bailleur	51,6

II – MISE EN ŒUVRE ET ETAT D'AVANCEMENT

2.1. Fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage, management du projet

- La municipalité se fait aider par un cabinet de conseil (Infraplan) dans le suivi de la mise en oeuvre du projet. L'aide porte notamment sur la mise à disposition d'outils d'aide à la conduite de projet (plannings, chemins critiques, suivi des calendriers, techniques de revue de projet). Il s'agit pour l'équipe de la mairie de « *gérer les petits décalages de priorités* ». Le cabinet joue également un rôle d'alerte sur le respect du planning.
- Le dispositif de suivi comporte une réunion mensuelle avec l'ensemble des acteurs (ville, CCAS, élus, bailleurs, Etat, représentants...). Les problèmes courants de la cité (gestion urbaine de proximité) sont traités au cours d'une autre réunion mensuelle à laquelle participent des représentants des habitants. Des rencontres régulières ont lieu avec le commissaire de police. Enfin, des réunions publiques d'information ouvertes à l'ensemble des habitants ont lieu deux fois par an, en présence du maire et des élus. La ville fait des efforts pour tenir les habitants informés (dossiers de presse, site Internet, campagnes d'affichage...).
- En tant que délégué territorial adjoint de l'ANRU, la DDE participe au suivi courant de l'opération, notamment au plan financier.
- Au niveau d'ensemble du département, l'Etat conserve par ailleurs un rôle prépondérant dans la politique du logement et, à ce titre, intervient notamment dans la gestion des relogements. Début 2006, le Préfet a informé le Conseil général qu'il ne lui accorderait pas la délégation de la compétence logement. Il a par ailleurs souhaité remettre en chantier la

gestion du contingent social, qui avait été déléguée aux bailleurs. La DDE est en train d'élaborer un système de gestion concertée du contingent avec les communes.

2.2. Etat des réalisations

2.2.1. Consommation des crédits

- Globalement, 10 % de l'enveloppe ANRU ont été dépensés. Cela correspond en fait à un retard de 6 mois par rapport à la convention, qui n'a rien d'anormal pour un projet de cette nature. On analyse plus loin les causes de ce retard.

2.2.2. Démolitions

- Deux cages d'escalier sont démolies. Le reste de la 1ère tranche est prévu pour novembre 2006 (au lieu de juillet 2006 dans la convention).

2.2.3. Constructions neuves, reconstitution de l'offre

- L'essentiel de la première tranche (128 logements sur 152) sera terminée en octobre 2006 (prévue juillet 2006), sauf deux petites opérations (19 logements) reportées à l'été 2007.
- Pour le préfet, ce programme de reconstruction ne se fait pas au détriment des autres besoins de construction. Il n'y a pas de pénurie de logement, compte tenu de la situation exposée plus haut (abondance du foncier). La DDE ne partage pas cet optimisme. L'ensemble des ORU de l'agglomération génère un besoin de 600/700 constructions neuves, qui s'ajoutent à un besoin net de 1.300-1.400 (en tenant compte du retard pris par rapport aux objectifs de la loi SRU repris dans le PLH). Il faudrait construire 2.000 logements sociaux par an. Les objectifs peuvent être tenus au niveau départemental, mais pas sur la CUB.

2.2.4. Relogement

- La cellule de relogement est en place. Elle est constituée d'une personne de la SAEMCIB et d'une personne du CCAS. Un effort important d'information et d'accompagnement personnalisé est réalisé, à moyens constants . *« Il n'y a pas eu de moyens supplémentaires au CCAS. Ça se fait forcément au détriment d'autres actions ».*
- 25 familles ont déjà été relogées, dont 18 au titre des barres démolies. En principe, le relogement se fait entièrement par reconstitution de l'offre. Les cas les plus difficiles à régler concernent les ménages qui veulent être relogés hors du quartier.

2.2.5. Aménagements et équipements publics

- Les acquisitions foncières prévues pour la réalisation du centre commercial n'ont pas été faites. Il faut organiser un concours et le calendrier était trop optimiste.
- Les projets d'équipements publics à réaliser dans les anciens bâtiments militaires sont jugés mal définis par les acteurs étatiques (préfet et DDE) Ces projets à dominante culturelle, risquent d'être remis en cause ou retardés suite à l'annulation de crédits européens (1,39 M euros).

2.2.6. Autres actions d'accompagnement social

- La ville a souhaité profiter de l'ORU pour amplifier des actions d'insertion sociale. La clause sociale figure dans la convention ANRU. La charte ANRU prévoit de réserver 5 % des travaux à des actions d'insertion par l'économique. La SAEMCIB souhaite appliquer un taux de 7 %. Elle est en train de calculer sur cette base le nombre d'heures qui devront être laissés à l'insertion. Le bailleur travaille en étroite collaboration avec la directrice du Programme local d'insertion par l'économique. Le chantier d'insertion mis en place avec l'appui des « compagnons bâtisseurs » a eu des effets positifs (moins de dégradations sur les logements concernés). Une régie de quartier a été créée en juillet 2004. On sent une forte volonté politique et une réelle mobilisation. On en est à plus de 10.000 heures (soit 66 temps complet) de travail d'insertion depuis le début de l'ORU.

2.2.7. Des retards dus pour partie aux dysfonctionnements de l'ANRU

- Les retards ont des causes multiples et sont pour partie inévitables. Le décalage entre la rédaction de la convention et la date de sa signature (avril 2005) fournit une première explication. L'échéancier de la convention n'en tenant pas compte. Il avait été établi sans analyse et planification détaillée de l'ensemble des tâches à assurer. Le travail fait avec Infraplan a depuis permis de recalculer les plannings, et va alimenter un avenant en cours de préparation qui permettra de disposer d'un échéancier recadré.
- Une autre cause de retard bien identifiée est liée aux retards dans le paiement des subventions.

La DDE fait état de difficultés importantes dans ses rapports avec l'ANRU, surtout sensibles au démarrage de l'opération. Ces difficultés semblent avoir pour causes :

- l'instabilité des règles appliquées par l'ANRU en matière de constitution des dossiers. Il arrive que de nouvelles pièces soient exigées en cours d'instruction (*« Ils ne regardent les pièces justificatives qu'au moment du paiement »*) ;
 - des problèmes de management interne de l'agence (changements fréquents d'interlocuteur, surcharge de travail, manque de moyens et/ou d'organisation...)
 - des problèmes techniques (rodage du système informatique) ;
 - le volume d'activité en tant que tel, même avec des recrutements ad hoc, peut être un facteur d'explication.
- La DDE semble avoir fait le maximum pour aider l'ANRU (allant jusqu'à proposer de mettre au point des tableaux de suivi), jouant pleinement son rôle d'écran afin d'éviter que les opérateurs ne soient informés des dysfonctionnements de l'agence.

III – COMMENTAIRES DE LA MISSION

3.1. Un projet d'ampleur modeste, bien maîtrisé dans l'ensemble

- L'équipe mise en place par la ville et la SAEMCIB est solide et semble en mesure de conduire l'opération à bonne fin, du moins pour sa partie démolitions/reconstructions.

- Le relogement des habitants devrait être assuré dans des conditions satisfaisantes. Le programme de reconstruction ne soulève pas de difficultés particulières et des efforts importants sont faits pour l'accompagnement social des ménages relogés.
- La ville attache une grande importance à l'information et à la concertation, et y consacre les moyens nécessaires.
- Les actions d'insertion sociale liées à l'opération paraissent exemplaires, par la synergie qu'elles créent entre les associations et les entreprises et par la mise en œuvre d'une stratégie d'auto-réhabilitation qui favorise une appropriation des bâtiments par leurs locataires.
- Le programme de constructions neuves permettra d'atteindre l'objectif de diversification de l'habitat dans la cité Yves Farge.
- Les projets de transports en commun (tramway et TCSP) devraient contribuer efficacement au désenclavement et à la requalification du site.

3.2. Problèmes et interrogations

3.2.1. Des effets non négligeables sur le marché du logement social au niveau de la CUB

- Même si la situation du logement dans l'agglomération bordelaise est relativement favorable, l'ensemble des opérations ANRU de l'agglomération pèsera sur l'offre globale de logement sociaux.

3.2.2. Des interrogations sur le projet d'aménagement

- Des interrogations persistent sur l'aménagement des espaces verts, ainsi que sur la pertinence et la réalisation des équipements publics prévus sur l'ancien terrain militaire. Il semble que la mairie ait voulu saisir une opportunité sans avoir au préalable défini un projet cohérent.
- Le choix de réhabiliter les constructions existantes, inesthétiques et *a priori* peu adaptées à des équipements culturels, pose également question.

3.2.3. Une participation faible de la région et du département

- Les participations de la région et du département sont faibles (1,6 % au total), non sans lien avec le contexte politique local. Ce dernier aurait pu faire davantage au titre du suivi social.

3.2.4. Des problèmes dans la gestion des subventions de l'ANRU

- Selon la DDE, les retards dans le versement des subventions sont dus à des dysfonctionnements au sein de l'ANRU, qui ne semble pas avoir accordé une attention suffisante à la clarté et à la stabilité de ses procédures.

3.3. Rôle de la DDE

- Le DDE joue bien son rôle de délégué territorial adjoint de l'ANRU (le délégué étant le préfet). Un agent du service habitat est impliqué au jour le jour dans la gestion des dossier.

La DDE s'efforce d'accélérer les procédures et de régler les problèmes pouvant survenir entre l'agence et les opérateurs. Les relations de travail sont bonnes entre les équipes de la ville et de la SAEMCIB et le service habitat de la DDE.

- L'action du service se limite pour l'essentiel aux aspects administratifs et financiers (la DDE a notamment incité la ville à mettre en place un dispositif d'OPC pour renforcer la conduite opérationnelle du projet). En revanche, la DDE a relativement peu pesé sur les choix techniques et urbanistiques, malgré la participation régulière des architecte et paysagiste conseils, de l'amont du projet à sa mise en oeuvre opérationnelle. L'avis rendu par l'Etat sur le projet témoigne de sa capacité d'expertise. En témoignent notamment ses observations critiques au sujet du « flou sur l'aménagement des espaces verts » et les questions posées au sujet de l'aménagement d'un mail/parking.
- La DDE est également absente du volet social de l'opération (il en va d'ailleurs de même pour les services sociaux de l'Etat).
- Cette non intervention sur le fond est moins due à un manque de compétences au sein du service qu'à l'absence de besoin, la ville s'étant dotée d'une équipe suffisante. Un apport technique supplémentaire n'est pas jugé nécessaire.
- Une autre raison probable de la prudence de la DDE est la présence forte du préfet sur ce dossier.
- En conclusion, il n'est pas évident que la DDE doive jouer un rôle plus important dans le pilotage de ce projet. Elle devra viser à consolider son rôle actuel, qui passe par un partenariat effectif avec la commune et la SEM et un suivi fin du calendrier des opérations et de leur programmation. Il est, par ailleurs, souhaitable qu'elle entretienne une compétence lui permettant d'être un interlocuteur reconnu, à même de porter un regard éventuellement critique sur les projets d'aménagement et les politiques locales de l'habitat.

Liste des personnes rencontrées

Mairie de Bègles

Mme Ancele KITTERIE, DGS

Mme Béatrice BRETHERS DGAS, ancienne chef de projet

M. Stéphane DELAGE, Chef de projet

DDE 33

M. Yves MASSENET, Directeur

Mme Emmanuelle GAY, Chef du service habitat

Mme Anne-Marie THENAILLE, Chargée de mission politique de la ville

Préfecture

M. Francis IDRAC, Préfet

M. Thierry ROGELET, Directeur de cabinet

SAEMCIB

M. André LASSANSAA, Directeur

Mme Francine LAURIER, Directrice administrative et financière

Mme Parvine PARANDI, Chef de projet rénovation urbaine

Mme Sophie MENET, gestion locative

Mme Caroline JOUANDET, Directrice de l'association ADELE

BLOIS

(Loir-et-Cher)

FICHE D'ENQUETE DU SITE DE BLOIS (41)

**Mission conduite par
MM. Bernard de KORSAK et Jacques PERNELLE**

I - LE PROJET – RAPPEL DESCRIPTIF

1.1. Les éléments de contexte

Blois est une ville moyenne d'environ 50.000 habitants, cœur d'une agglomération de 15 communes qui en compte globalement 80.000. Blois est la capitale d'un département à dominante rurale.

Les quartiers nord, qui abritent 18.000 habitants, sont la résultante d'un projet de développement urbain qui a vu le jour vers 1960 et qui visait à porter la population blésoise autour de 100.000 habitants. Les deux ZUP des quartiers nord ne représentent finalement que moins de la moitié de l'expansion attendue.

Construits entre 1962 et 1979, les 5.554 logements des quartiers Coty, Kennedy et Croix-Chevalier sont accompagnés de quelques extensions hors ZUP (Sarrazines, Chavy, Hautes-Saules), ce qui aboutit à concentrer sur Blois plus de 90 % du logement social de l'agglomération.

Le parc de logements se partage entre 3 bailleurs: la SA HLM Jacques Gabriel (2.600), Loir-et-Cher Logement (1.400) et l'OPAC du Loir-et-Cher (1.500).

Ces quartiers, situés sur un plateau dominant faiblement la vieille ville enracinée au bord de la Loire, sont coupés du centre par la voie ferrée. Les franchissements automobiles sont excentrés en raison de l'emplacement de la gare SNCF et accentuent cette césure. Les quartiers eux-mêmes sont mono-fonctionnels à l'exception de quelques pôles commerciaux qui vivent difficilement (même si les marchés forains sont eux attractifs) et des équipements publics de proximité (scolaire, santé, sport). Ils se caractérisent par une faible densité (30 logements à l'hectare) et par des formes urbaines simples, mais de gabarit raisonnables (quelques tours d'une dizaine d'étages et des barres de 3 à 5 niveaux). Comme souvent dans ces urbanisations, les sous-quartiers sont fermés sur eux-mêmes et les immeubles de logements enserrent les équipements. Socialement, les quartiers nord accueillent depuis vingt ans des ménages de plus en plus défavorisés: 80 % des ménages ont des revenus inférieurs à 60 % du plafond HLM. Ils comptent aussi 20 % de ménages étrangers et une importante proportion de jeunes avec un tiers de moins de 20 ans.

I.2. L'historique du projet

Ces quartiers sont entrés rapidement dans les dispositifs de la politique de la ville.

1982/1988: classement Habitat et Vie Sociale (HVS)

1988/1994 : convention de Développement Social des Quartiers (DSQ)

A noter l'absence du dispositif contrat de ville de 1994 à 1999

- 2000/2006 : contrat de ville et avenant Grand Projet de Ville (GPV)
- 2000 : création de la ZAC Croix-Chevalier sur 10 hectares
- 2004 : création d'une ZFU couvrant la ZUS. Première présentation du projet à l'ANRU (juillet)
- 2005 : signature de la convention du PRU des quartiers nord (le 26 avril)

Le projet urbain de transformation des quartiers a été profondément modifié à la suite du changement de majorité municipale de 2001. Ce remodelage a d'abord porté sur la ZAC Croix-Chevalier et était en voie de généralisation au moment de la signature de la convention avec l'ANRU en avril 2005. L'Agence l'ayant jugé insuffisamment abouti et conduisant à concentrer l'action sur le quartier Croix-Chevalier, il est acté qu'un avenant doit être signé un an plus tard pour que le PRU couvre l'ensemble des actions sur les quartiers nord à l'horizon de 2008.

1.3. Les principales caractéristiques de la convention

Le programme conventionné avec l'ANRU

- Le PRU prévoit:
 - la démolition de 710 logements et de la tour T3 (transformée en bureaux), 318 logements ayant déjà été démolis, fin 2002 ;
 - la reconstruction de 822 logements PLUS, PLUS CD et PLAI auxquels s'ajoutent 199 PLS et 45 logements de la Foncière ;
 - la réhabilitation de 2.922 logements ainsi que la résidentialisation de 734 logements ;
 - la valorisation d'équipements existants ainsi que la construction d'une salle des fêtes, d'une maison des services et le déplacement de la Bourse du travail ;
 - la requalification de l'appareil commercial et le dégagement d'une offre foncière pour accueillir des entreprises en liaison avec la ZFU ;
 - des opérations de désenclavement et d'ouverture pour requalifier les espaces publics sur les 3 quartiers opérationnels Croix-Chevalier, Coty et Kennedy.
- Le montage financier du projet
 - Coût total : 142 M€ (sachant que l'avenant prévu devrait porter ce montant à 206 M€) dont :
 - ANRU : 40 M€
 - Ville de Blois : 6,5 M€
 - EPCI Agglomération : 4,3 M€
 - Conseil général : 7,2 M€
 - Conseil régional : 1,7 M€
 - bailleurs : 73,5 M€

- L'organisation de l'opération
 - Le pilotage stratégique est partenarial. Il est assuré par un comité de pilotage qui réunit, autour du maire et du préfet, l'ensemble des partenaires financiers du projet, ainsi que par un comité technique composé de représentants techniques des institutions présentes au comité de pilotage.
 - Le pilotage opérationnel est confié à la ville de Blois qui doit créer au sein de sa direction des services techniques, un service dédié au PRU composé d'un directeur de projet « Rénovation urbaine » assisté de deux chargés d'opérations; l'équipe doit s'appuyer sur les autres services de la ville et sur un cabinet d'architecture extérieur (agence Xavier Böhl).
 - Les maîtrises d'ouvrage d'opérations sont assurées par la ville pour les études générales, les aménagements et les équipements publics (sauf au sein de la ZAC Croix-Chevalier où la SEM Grand Blois Développement est titulaire d'une CPA) tandis qu'elles le sont par chacun des bailleurs pour ce qui concerne les logements. Les bailleurs doivent s'organiser en conséquence selon des modes détaillés par la convention. Enfin, les actions de développement économique sont sous l'égide de la SEM Grand Blois Développement qui y dédie un chargé de mission.
 - La concertation et l'information sur le projet sont mises en œuvre par le porteur du projet (le Maire) et les maîtres d'ouvrage signataires de la convention. Elle s'appuiera notamment sur la salle des fêtes polyvalente (lieu d'exposition et d'information permanent).
- L'échéancier

Selon la convention, l'échéancier de réalisation du PRU prévoit qu'à fin avril 2006 (anniversaire de la convention) les actions suivantes devraient être engagées ou terminées :

- Les démolitions devraient être achevées sur le territoire de la ZAC Croix-Chevalier (à l'exception des ajouts récents des immeubles B8 et T3) et en cours sur Kennedy (tour M) et Coty.
- Les constructions devraient être en cours dans la ZAC (25 logements OPAC 41) et préparées dans certains sites hors ZUS pour être livrées en 2007/2008. Les terrains de la contrepartie foncière dévolue à la Foncière Logement devraient être transférés.
- Les réhabilitations financées dans la convention concernant 567 logements devraient être en cours et toutes achevées en 2007. Il en va de même des résidentialisations qui touchent quelques barres de logements à la périphérie sud-est de la ZUS.
- La valorisation d'équipements publics existants (bibliothèque Maurice Genevoix, écoles) et la réalisation d'une salle des fêtes polyvalente devraient être amorcées.

Rappelons que, compte tenu de la nécessité de préciser le projet sur les quartiers autres que Croix-Chevalier, un avenant devrait être signé fin avril 2006.

- Le suivi de la réalisation

Les maîtres d'ouvrage doivent présenter avant le 31 janvier de chaque année au délégué territorial de l'Agence un bilan portant sur :

- le respect de l'échéancier ;
- le respect du programme financier ;
- la reconstitution de l'offre de logements sociaux ;
- la mise en œuvre effective des contreparties à l'Association Foncière Logement ;
- l'état d'avancement du plan de relogement ;

ainsi que sur les engagements pris en terme de gestion urbaine de proximité, d'accompagnement social, d'insertion par l'économie et d'évaluation des incidences environnementales.

- Revue de projet :

A la diligence du délégué territorial de l'Agence, une évaluation partenariale des projets est réalisée chaque année et portée à la connaissance des cosignataires de la convention. Cette évaluation porte en particulier sur le respect des programmes physique et financier, de la qualité urbaine, de l'accompagnement social et de l'incidence sur l'environnement.

II - L'ETAT D'AVANCEMENT DE L'OPERATION

2.1. Les actions réalisées

Les démolitions se déroulent conformément à l'échéancier ce qui était facilité par le fait que les premiers immeubles étaient vides. Le relogement ne connaît pas de problème majeur car il bénéficie d'une vacance importante dans le parc local des bailleurs. Il y a à la marge un accord inter-bailleurs (charte de relogement) mais 85 à 90 % des ménages sont relogés dans le parc détenu par le même bailleur sur le quartier. Une enquête de la mairie indique un fort taux de satisfaction.

Par contre, aucune reconstruction n'est lancée même si le projet de 60 logements du bailleur Immobilière Val de Loire (IVL) va entrer en chantier sur la ZAC fin 2006 (alors que des terrains y sont libérés depuis 2003). Les terrains d'accueil des constructions hors ZUS sur Blois sont seulement en cours d'identification et ceux souhaités sur le reste de l'agglomération sont en négociation depuis la signature très récente du PLH.

La réhabilitation suit son cours chez chacun des trois bailleurs (par exemple, 171 logements sont déjà réalisés par Loir-et-Cher Logement).

Le périmètre de la ZAC est libéré (sauf pour les 2 immeubles ajoutés en 2005) et des travaux d'équipement (VRD) sont en cours. Toutefois, à l'exception de la Maison de l'Europe -équipement municipal axé sur la justice et la santé- érigée préalablement à la convention ANRU et mise en service en 2005, aucun édifice n'est en construction.

La communication avec les habitants est assurée par la ville avec notamment des réunions par quartiers. Par contre, le projet de salle des fêtes qui devait accueillir un lieu d'information permanente sur le PRU est différé car sa localisation est remise en question.

Une revue partenariale de projet a été effectuée en novembre 2005.

La charte d'insertion a été signée en mars 2006.

2.2. Les retards et les causes évoquées

Bien que factuellement, peu de retards apparaissent eu égard à l'échéancier de 2005, le sentiment général prévaut que le projet n'avance pas correctement.

Les retards avérés concernent essentiellement les constructions neuves tant en locatif social qu'en types de diversification. Encore ces retards sont-ils davantage probables que constatés.

Mais le sentiment général partagé par la plupart des acteurs provient de l'incertitude sur le projet lui-même. Si l'ANRU a accepté de signer une convention, elle a essentiellement entériné la partie du projet qui se situe sur le secteur Croix-Chevalier et a demandé une nouvelle étude pour déboucher sur un avenant essentiel qui aurait dû être signé fin avril. Il ne l'est pas car le pilotage au niveau municipal est incertain et la confiance des acteurs partenaires non acquise.

La ville a changé plusieurs fois de chef de projet. L'actuel, arrivé à l'été dernier, vient seulement de se doter d'une équipe d'AMO chargée de concourir à la cohérence urbaine du nouveau projet, puis de gérer la mission d'OPC. Sa position dans la hiérarchie des services de la ville n'est pas claire puisque le directeur général des services techniques est lui-même directeur du projet. L'urbaniste auteur du projet urbain de la ZAC Croix-Chevalier, Xavier Böhl, a donné l'esprit général de la transformation portée par le maire, mais n'a plus de mission. Le chef de projet se dit en charge de transcrire cet esprit dans un projet général couvrant Kennedy et Coty, mais demande un délai de quelques mois.

Parallèlement, chacun des acteurs s'interroge et remet partiellement en cause ses propres projets. Ainsi le schéma viaire de la ZAC et la position respective des éléments de son programme sont en train d'évoluer. Le programme de 60 logements séduisant d'IVL, qui après la Maison de l'Europe marquera par son architecture l'ampleur de la transformation du quartier, conduit à des révisions y compris sur le plan des équilibres conventionnels entre PLUS et PLS. La « règle des trois tiers » souvent évoquée sur le programme du PRU ne s'applique pas sur le périmètre de la ZAC ce qui fait dire à l'aménageur qu'on « *commence par le plus difficile* », impression confirmée par les réticences des bailleurs et la non précipitation de la Foncière Logement pour développer des logements autres que locatifs sociaux.

Les bailleurs « historiques », considérés par les pouvoirs publics comme peu dynamiques et en retrait par rapport au PRU, s'en défendent en arguant des remises en cause du projet ainsi que de leurs doutes sur la capacité attractive du site à accueillir du PLS (LCL et OPAC 41 qui sursoit au lancement des 25 logements dont 10 PLS programmés dans la ZAC), en estimant les charges foncières trop élevées ou en se plaignant de l'insuffisance des terrains de construction que doivent leur proposer la ville et ses communes périphériques.

Un élément nouveau vient toutefois modifier le paysage: le rachat de la SA Jacques Gabriel par I3F, bailleur très volontaire et très puissant (déjà propriétaire de IVL), qui s'engage à fond dans le projet, en accepte l'esprit et se propose de réaliser sur Blois 180 logements neufs par an pendant 5 ans. Estimant qu'on est actuellement dans une phase de redéfinition politique du projet, il contribue à ouvrir la réflexion sur l'insertion des quartiers nord dans la ville et l'agglomération.

2.3. Les menaces et fragilités du projet

La fragilité actuelle reconnue par tous les acteurs est l'absence d'une vision aboutie et partagée de l'évolution de l'ensemble des quartiers nord. Cette élaboration en cours, mais plus lente que prévue et perturbée par l'arrivée de nouveaux protagonistes, devrait se concrétiser par la signature de l'avenant prévu dès l'origine.

Une menace secondaire et plus diffuse provient de l'insuffisance des terrains voués à l'accueil de logements locatifs sociaux sur Blois et, plus encore, sur les communes périphériques. Les sites blésois préalablement repérés n'étaient pas suffisamment étudiés et se sont avérés impropres; leur remplacement tarde à se concrétiser même si les services techniques municipaux y travaillent. Quant à la périphérie, si le PLH récemment approuvé lève quelques doutes, les bailleurs concernés restent inquiets quant à la tenue de leurs engagements conventionnels. Plus globalement, les services de l'Etat s'interrogent sur la compatibilité en terme foncier dans l'agglomération des objectifs du plan de cohésion sociale et des contreparties du PRU (soit 110 + 170 logements à financer sur 2006) alors que pour cette année seule la construction d'une centaine de logements semble assurée à ce jour. Toute la question est celle de la transcription du PLH dans les PLU communaux...

2.4. Les suggestions des acteurs

Pour avancer en dépit des retards attendus en matière de constructions compensatoires, la ville et certains bailleurs proposent de créer et gérer de la vacance (en n'acceptant pas de primo-arrivants sur le quartier) afin que quasiment tout le relogement puisse s'effectuer dans le parc maintenu sur le site. Cette option satisfait la grande majorité des relogés qui sont attachés à leur quartier. Une question subsidiaire est celle des facultés de relogement en deux temps, d'abord dans l'existant mais avec option ultérieure dans du neuf.

Il manque un observatoire du logement à maille fine sur Blois, et notamment sur le territoire de la ZUS si bien qu'il est difficile d'orienter les attributions et de mesurer les évolutions.

Les acteurs s'accordent par ailleurs à demander plus de souplesse dans les conventions de l'ANRU. Par exemple, ils souhaiteraient une certaine fongibilité des sites de construction alternatifs (dans Blois d'une part, en périphérie d'autre part) pour chacun des bailleurs signataires. Ils remarquent aussi que pour être véritablement un « guichet unique », l'ANRU devrait englober en les faisant signataires de la convention, les financements émanant des Conseils régional et général.

Par ailleurs, les acteurs locaux souhaiteraient que les dossiers d'instruction des décisions de subvention et des paiements soient moins lourds et complètement déconcentrés car si les agréments sont rapides dès lors qu'ils sont conformes à la convention, les mises en œuvre et les règlements sont très lents.

III - LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

3.1. Sur la conduite du projet et les ingénieries

Les points forts

- La réalisation de la ZAC Croix Chevallier va constituer une véritable vitrine de la rénovation. Elle traduira les intentions du porteur du projet et constituera un signal pour les acteurs du marché immobilier local.
- La reprise du bailleur Jacques Gabriel par le groupe I3F insufflé un dynamisme nouveau dans le dispositif ce qui, outre son apport direct dans les opérations, devrait d'une part conduire l'ensemble des partenaires à mieux positionner les objectifs du PRU dans la ville et l'agglomération, et, d'autre part, inciter les deux autres bailleurs à prendre davantage de risques.

Les points faibles

- La convention ANRU a été signée trop tôt par rapport au mûrissement du projet. Si la nouvelle orientation souhaitée par la ville s'inscrit clairement dans le nouveau parti adopté pour la ZAC, elle n'a pas été transposée à l'échelle de la ZUS. Les quartiers Kennedy et Coty manquent encore de perspectives tandis que quelques actions s'y développent sans que la cohérence d'ensemble soit assurée (démolitions partielles pour remaillage viaire).
- Le choix (datant de 2000 et fondé sur un dysfonctionnement social) du secteur de Croix-Chevalier pour en faire le levier de la transformation du quartier alors qu'il aurait été à la fois plus démonstratif (en termes de visibilité) et plus facile (en termes de marché) de commencer par une opération phare au sud-est de la ZUS, là où les liaisons avec le centre-ville sont les plus naturelles. Il en ressort un certain confinement de la rénovation urbaine contraire dans l'esprit aux intentions de la municipalité de faire de la ZAC un « appartement témoin » de l'ensemble du PRU.

La refonte de l'ensemble du projet, envisagée dès l'origine et justifiant l'avenant qui aurait dû être signé fin avril 2006, tarde à s'élaborer. Trois raisons participent de ce retard :

- 1) l'organisation récente et non stabilisée de l'équipe de conduite du projet au sein des services de la ville;
 - 2) les hésitations sur le type d'assistance à maîtrise d'ouvrage à mettre en place (équipe ANRU, régie, prestataire privé extérieur finalement choisi);
 - 3) le doute sur les capacités de l'aménageur local à conduire simultanément plusieurs opérations (ouverture d'autres ZAC sur Kennedy et Coty) amenant à privilégier des actions sans ZAC et sans aménageur.
- L'absence de tension sur le marché du logement facilite l'usage d'une vacance assez marquée et ne favorise pas le lancement des opérations de construction prévues par la convention : insuffisant repérage des terrains hors ZUS, hésitations des bailleurs « historiques » à se lancer dans la diversification en ZUS, difficultés en dépit du PLH à convaincre les communes environnantes d'essayer le locatif social dans l'agglomération. La résultante de ces constats étant le risque d'une non mutation sociale des quartiers, voire même au sein de la ZAC.

- L'organisation interne des bailleurs qui n'ont pas dédié d'équipe spécifique au PRU. Le chef de projet est généralement le directeur général ou son adjoint (le PRU représente entre le tiers et la moitié du parc global) qui s'appuie sur la structure classique de l'organisme. Le seul recrutement concerne une conseillère sociale sachant que ces bailleurs au rythme de construction déclinant étaient plutôt en sous-charge lors du lancement du PRU.
- L'insuffisante intégration des préoccupations de développement économique portées par le biais de la ZFU et de mixité urbaine portées par le PRU: à l'exception des commerces qui ne connaissent d'ailleurs que des transferts internes de localisation, aucun terrain n'est libéré pour accueillir des activités. Le périmètre du PRU restera donc monofonctionnel à l'issue des opérations.

Les recommandations

- Il nous semble nécessaire à la fois d'accélérer le processus opérationnel dans le périmètre de la ZAC et de se donner le temps de réfléchir sur le reste du périmètre de projet. L'ensemble des quartiers nord de Blois ne témoignent pas d'une situation d'urgence. Parallèlement aux délais supplémentaires nécessités par l'émergence d'un projet global crédible et l'assise d'une conduite de projet solide, la ville et les bailleurs pourraient concentrer leurs actions sur les constructions en ZAC et hors ZUS.
- Il conviendrait, sans délai, de revoir la composition, le mandat et le positionnement avec l'ensemble des acteurs, de la direction de projet.
- Sur un plan plus général, la convention ANRU révisée mériterait d'être assouplie pour éviter que la modification la plus marginale entraîne la nécessité d'un avenant. Quant à la gestion financière, une déconcentration plus marquée serait souhaitable allant jusqu'à des délégations de crédits de paiement à l'Etat local.

3.2. Sur l'implication de la DDE

Les éléments de diagnostic

Ils résultent, d'une part, des entretiens directs qui ont été tenus avec les différents niveaux hiérarchiques du service et, d'autre part, des appréciations portées sur celui-ci par les différents acteurs du projet rencontrés.

- Les éléments positifs :
 - la mise en place d'une petite équipe dynamique de 2 personnes (un chargé de mission et un technicien) placée sous la responsabilité du chef du service de l'habitat qui consacre au projet le tiers de son temps. Le PRU de Blois est la seule opération ANRU du département du Loir-et-Cher ;
 - à la demande du préfet, la DDE s'est beaucoup mobilisée pour aboutir avec l'aide du DGST de Blois à la signature de la convention en avril 2005 ;

- une participation régulière et rapprochée aux comités techniques et de pilotage (en tout près d'une réunion par semaine avec la ville et d'une réunion par mois avec le préfet, le maire et les bailleurs),
 - la gestion d'un échéancier de l'avancement en l'attente d'un concours d'OPC que doit fournir le prestataire AMO retenu récemment par la ville,
 - le suivi juridique et comptable des financements transitant par l'ANRU.
- Les éléments problématiques
 - la position du préfet qui souhaite que la DDE ne s'implique pas dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage tout en restant, au-delà de ses fonctions régaliennes, « facilitatrice » sur l'ensemble du projet ;
 - le litige afférent à un permis de construire dans la ZAC refusé par l'architecte de la DDE à un bailleur, le sentiment de lourdeur bureaucratique ressenti par un autre, viennent ponctuellement ternir l'impression générale de cohésion des acteurs pourtant affirmée par ailleurs entre les services de l'Etat et les services techniques de la collectivité.

Les recommandations

- Faire attention à la fragilisation de la culture urbaine de la DDE avec sa fusion prévue au 1er janvier 2007 avec la DDA et le départ de l'actuel directeur qui sera remplacé par un DDA.
- Au cas où une mission d'AMO serait confiée à une équipe de l'ANRU ou à un autre prestataire en renfort du dispositif actuel, veiller à bien redéfinir le rôle de la DDE, notamment comme délégué territorial adjoint de l'ANRU.
- Veiller à désenclaver l'approche de la DDE du seul volet « logement social » pour l'étendre au « conseil en aménagement », particulièrement utile sur le projet de Blois, d'abord dans le périmètre de la ZUS, mais aussi sur les territoires adjacents.

Liste des personnes rencontrées

M. Nicolas PERRUCHOT, député-maire de Blois
M. François BODET, directeur général des services techniques de la ville
M. Bernard FARGEOT, chef du projet PRU
M. BAUDU, président de la SEM Grand Blois Développement (GBD)
M. BRAC de la PERIERE, chargé de l'opération ZAC au sein de GBD
M. BORBON, directeur général adjoint de l'OPAC du Loir-et-Cher
M. BRIAND, directeur général de Loir-et-Cher Logement (LCL)
M. VIGEZZI, directeur général de la SA Jacques Gabriel
M. TEYSSOT, ancien directeur général de la SA Jacques Gabriel
M. Pierre POUËSSEL, préfet du Loir-et-Cher
M. Michel MARTY, directeur départemental de l'Équipement
M. Robert DARDENNE, chef du service de l'habitat de la DDE 41
M. Philippe CHIROL, chargé de mission PRU à la DDE 41
M. Damien FRELICOT, technicien DDE 41

BOULOGNE-SUR-MER
(Pas-de-Calais)

FICHE D'ENQUETE DU SITE DE BOULOGNE-SUR-MER (62)

**Mission conduite par
MM. Didier CAUVILLE, André CHOIGNOT,
Mmes Isabelle MASSIN et Bernadette VANDEWALLE**

I - LE PROJET

1.1. Les éléments de contexte

Boulogne-sur-Mer (45.000 habitants) est la ville centre d'une agglomération qui regroupe 22 communes et 125.000 habitants.

Malgré sa faible superficie et le peu de foncier disponible, la ville concentre sur son territoire 47 % du parc social de l'ensemble de l'agglomération et une grande partie des situations de pauvreté et de précarité liées à la crise économique qui perdure depuis de nombreuses années (situation partagée avec les communes d'Outreau et du Portel).

Le quartier Transition (13 ha) est situé à environ 1,5 km du centre ville de Boulogne-sur-Mer, en limite nord sur le plateau dit du « Chemin Vert ». C'est un des trois ensembles de logements sociaux construits sur ce plateau qui regroupe sur 105 ha près de la moitié du parc social de la ville et un quart de sa population (11.900 habitants en 1999).

Edifié entre 1956 et 1960, le quartier Transition comprenait à l'origine 1.012 logements sociaux collectifs répartis sur 24 bâtiments⁴, tous propriété de l'office municipal d'HLM (Habitat du Littoral, présidé par le maire de Boulogne, gère un parc de 6.000 logements environ). L'ensemble de ce parc, conçu comme « transitoire », est de qualité plus que médiocre avec, pour une part significative de logements, un niveau de confort faible, voire insuffisant malgré les réhabilitations engagées depuis 1977 (au démarrage de l'opération de rénovation urbaine, 364 logements n'avaient pas de dispositifs de chauffage autres que les installations mises en place par les locataires). Malgré cette vétusté, l'attachement des locataires à leur quartier et les tensions sur le marché du logement font que les taux de vacance et de rotation sont relativement faibles.

La population du quartier (2.400 habitants) est essentiellement de souche boulonnaise : on y retrouve plusieurs générations de familles dont les métiers d'origine (la pêche et la sidérurgie) ont disparu et donc une concentration de situations de grande précarité. Tous les indicateurs socio-économiques sont « au rouge » :

- 61 % de locataires inactifs ou demandeurs d'emploi
- 30 % de locataires en situation d'impayés
- 83 % des locataires bénéficiant de l'APL
- 33 % de familles monoparentales...

⁴ Une tour supplémentaire de 11 étages comprenant 45 logements a été construite dans les années 1970.

Mais ce quartier est également un lieu où de nombreuses solidarités se sont développées : la plupart des locataires actuels souhaitent un relogement sur place. Cet attachement est d'ailleurs perceptible à travers le soin porté à l'entretien de leur logement par la majorité d'entre eux, malgré le délabrement général des espaces communs. Cet attachement explique sans doute aussi pourquoi ce quartier fait très peu parler de lui, malgré les grandes difficultés qu'on y rencontre (aucune violence significative n'a été signalée pendant les événements de novembre 2005).

- Le portage des actions « politique de la ville » est de la compétence de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB) mise en place le 1/01/2000 sur le périmètre de l'ancien district de Boulogne. La CAB est présidée par Guy Lengagne, ancien maire de la ville de Boulogne. L'agglomération est dotée d'un PLH depuis 1995 mais le district, à l'époque, n'avait pu mettre en œuvre les outils nécessaires à son accompagnement (observatoire, conférence de l'habitat, chargé de mission...). Depuis sa création, la CAB organise et structure ses services. Elle a en outre pris en 2006 la délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.
- L'agglomération dispose d'une agence d'urbanisme et de développement. Celle-ci s'est fortement impliquée dans l'élaboration du Grand Projet de Ville (GPV) et dans les études initiales menées sur le plateau du Chemin Vert.
- La ville a mis en place sur le plateau du Chemin Vert, depuis de nombreuses années, une petite équipe avec pour mission le développement social et urbain solidaire (DSU).
- A noter également dans ce panorama général l'implication forte de la région dans l'accompagnement du projet. Cette implication est historique, car la Région intervient depuis sa création dans la politique de la ville et accompagne l'Etat sur ce champ. Elle s'est concrétisée pour les dossiers ANRU par une convention de portée générale signée le 5 avril 2005 sur la base d'une liste prioritaire de 42 communes, dont celle de Boulogne-sur-Mer. Les modalités d'intervention de la Région ont fait l'objet de nombreuses discussions, parfois difficiles (la région n'a pas apprécié l'évolution unilatérale des règles du jeu de l'Etat pour intervenir en dehors des politiques contractuelles menées jusqu'à présent).

L'intervention financière de la région peut aller jusqu'à 15 millions par commune, sans que la subvention régionale puisse dépasser le cumul de la participation de la commune et de l'EPCI (cette subvention ne peut toutefois concerner l'ingénierie car elle ne porte que sur des travaux d'investissement). La grille d'analyse de la région se veut qualitative, avec notamment une volonté forte de promouvoir le développement durable. Dans ce contexte, les services de la région participent maintenant à la préparation des projets ainsi qu'à leur présentation au comité d'engagement de l'ANRU. Les débats sont parfois encore divergents quant aux approches respectives des projets, ce qui, pour certains acteurs, ajoute à la complexité du système.

1.2. L'historique du projet

Le quartier Transition fait partie du GPV de Boulogne-sur-Mer dont le périmètre reprenait la totalité du plateau du Chemin Vert, le quartier Damrémont et une partie du tissu urbain du centre ville. La candidature de l'agglomération de Boulogne au titre des GPV a été retenue en août 2000. C'est dans ce cadre que les ambitions de l'agglomération concernant notamment le

renouvellement urbain, la revitalisation économique, la formation et le développement solidaire sont affichées et concrétisées par un programme d'action. Il est à noter cependant que pour les actions territorialisées, le GPV ne concerne que des quartiers de la ville de Boulogne-sur-Mer.

Pour assurer l'articulation entre les interventions des différents partenaires, un Groupement d'Intérêt Public (GIP) est mis en place en 2001. La présidence du GIP, structure d'agglomération, est assurée par le président de la CAB.

C'est au GIP qu'incombe le pilotage en continu du GPV et de ses ajustements ainsi que la coordination des acteurs et leur assistance pour le montage des opérations.

C'est donc très logiquement au GIP qu'a été confiée, en étroite liaison avec la ville, la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine pour le quartier Transition retenu comme site prioritaire de la convention ANRU du fait de son état de délabrement.

Ce quartier a d'ailleurs connu toute la « panoplie » des procédures existantes en la matière : DSQ à partir de 1989 (dès 1992, deux premiers bâtiments sont démolis), puis DSU, ZUS et GPV... avant d'en arriver au projet ANRU.

Cette « histoire » particulière inscrit le quartier du Chemin Vert parmi les sites emblématiques de la politique de la ville au niveau régional.

Les réflexions engagées sur le devenir du quartier datent de plus de dix ans mais c'est dans le cadre du GPV qu'une étude de définition a été menée de juin à décembre 2002 sous maîtrise d'ouvrage Ville/Habitat du Littoral. A l'issue de cette étude, l'équipe du cabinet Castro a été retenue par les élus (qui n'ont pas tenu compte de l'avis technique de la DDE) car son projet, contrairement aux autres, ne portait que sur un nombre limité de démolitions. Lors de sa visite sur site, le ministre Jean-Louis Borloo a souhaité que le nombre de démolitions soit porté de 350 logements à 600, demande qui a été acceptée par le maire.

En tenant compte de ce renforcement des démolitions, l'équipe Castro a redéfini les grands principes de composition urbaine du quartier de janvier à avril 2003.

1.3. Les principales caractéristiques de la convention signée le 11 octobre 2004

Le projet social et urbain acté dans la convention initiale concrétise l'engagement du processus de renouvellement urbain du plateau du Chemin Vert affiché dans le GPV avec une double ambition : le « desserrement social » et la relance progressive de l'attractivité du quartier dont la situation actuelle de « relégation aux confins urbanisés de la ville » pouvait être renversée en valorisant les atouts du secteur : vue exceptionnelle sur la mer et la rade de Boulogne, proximité de la plage et d'espaces naturels protégés... (mais au départ, « la diversification était un luxe qui ne faisait pas partie du débat »).

Le programme opérationnel comporte :

- La démolition d'environ 2/3 du patrimoine : démolition de 11 bâtiments (596 logements) et reconstruction sur le site de 647 logements locatifs sociaux ;
- La réhabilitation de 396 logements ;
- La résidentialisation de 6 bâtiments (202 logements) ;

- L'aménagement des espaces publics avec notamment la création de voiries nouvelles permettant l'ouverture du quartier sur son environnement ;
- La création d'un espace culturel, d'un complexe sportif et d'une maison de l'emploi et de la solidarité.

Globalement, la reconstitution de l'offre locative sociale se fait essentiellement sur le site mais dès 2003, quatre petits programmes (60 logements) avaient été engagés à proximité par Habitat du Littoral pour faciliter le démarrage du projet de rénovation. Une dizaine d'acquisition-amélioration en PLAI était également envisagée pour le relogement des familles en grande difficulté.

Trois bâtiments sont exclus de cette convention, le Comité National d'Engagement (CNE) ayant remis en cause l'opportunité du « remodelage » proposé par l'atelier Castro du fait de la médiocrité de la construction initiale. Des études techniques complémentaires ont donc été demandées, notamment pour évaluer les normes de confort et le niveau acoustique après travaux.

Par ailleurs, l'enjeu social est clairement identifié : l'ampleur des relogements à conduire et les problèmes rencontrés par une partie des habitants nécessitent un investissement exceptionnel des acteurs et des services sociaux. Un accompagnement social spécifique aux relogements est acté, ainsi qu'une obligation de loyers de sortie permettant aux locataires d'obtenir un taux d'effort équivalent après travaux ou relogement. Le CNE avait également demandé la mise en place d'une « commission relogement » multipartenaires (ville/bailleur/services sociaux/DDE).

La maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale est confiée au GIP du GPV, une convention de Gestion Urbaine de Proximité est prévue.

Le total de la subvention ANRU, dans le cadre de cette première convention, est de 24,6 M€ pour un investissement d'environ 91,0 M€.

L'évolution du projet négociée actuellement dans le cadre de l'avenant n° 1

L'avenant intègre le résultat des études techniques demandées sur les 3 bâtiments exclus de la convention initiale : un seul sera remodelé (24 logements sur 134), ce qui porte à 706 le nombre de démolitions (au lieu des 596 prévus).

La démarche globale d'accompagnement des habitants actuels et futurs doit parallèlement être affinée : les retards constatés sur ce plan ont en effet amené le chargé de mission territorial de l'ANRU, lors de la réunion technique du 14 mars dernier, à subordonner le passage de l'avenant en CNE à la production de documents précis sur ce point.

Une MOUS relogement sous maîtrise d'ouvrage Habitat du Littoral est par ailleurs envisagée pour 170 familles.

L'évolution du pilotage opérationnel est également prévue (atelier Castro : mission complémentaire de coordination des maîtrises d'œuvre / cabinet Mutations : sa mission d'OPC urbain auprès du GIP est réduite à une mission d'AMO – cf 2.1).

L'avenant intègre l'évolution de la reconstitution de l'offre en dehors du site d'intervention : 113 logements locatifs sociaux (PLUS-CD) et 8 PLAI sont prévus en plus des 20 logements construits par la Foncière Logement. Les négociations avec la Foncière Logement aboutissent également à la rétrocession par Habitat du Littoral de 11.700 m² sur 3 secteurs du quartier Transition pour une construction prévisionnelle de 60 logements individuels.

Au final, le nombre total de logements sur le quartier Transition sera de 950 après l'opération de renouvellement urbain (contre 1.012 à l'origine) et 141 logements seront produits en dehors du site.

Les modalités de la participation financière du Conseil Régional (de l'ordre de 9,2 M€) seront également précisées dans le cadre de cet avenant.

II - L'ETAT D'AVANCEMENT DU PROJET

2.1. Les actions réalisées

Le porteur du projet de rénovation urbaine est le maire de la ville de Boulogne-sur-Mer mais sa mise en œuvre opérationnelle repose sur les deux maîtres d'ouvrage concernés : la Ville (responsable des voiries, espaces publics, équipements) et Habitat du Littoral pour les programmes de logements. Le GIP assure la direction de projet pour le volet social et le volet urbain..

Le projet urbain aboutit à une reconfiguration complète des espaces sur la base du schéma de référence, avec une répartition du foncier entre la Ville et Habitat du Littoral intégrée au bilan financier de l'opération. La gestion du quartier pourra ainsi se banaliser, l'organisme d'HLM ne gardant que les terrains d'assiette nécessaires aux constructions.

Pour assumer un tel projet, les maîtres d'ouvrage se sont trouvés dans l'obligation de se structurer :

- la ville a confié à la SEPAC (Société d'Equipement du Pas-de-Calais) une maîtrise d'ouvrage déléguée pour les opérations VRD ;
- le conseil d'administration du GIP a confié au cabinet Mutations le pilotage opérationnel du volet urbain du projet dans le cadre d'une mission d'OPC, mission, comme déjà souligné, fortement réduite en 2006 pour une AMO au GIP.

Cette évolution illustre les différentes étapes du GIP GPV : avec l'ancien directeur (également directeur de l'Office d'HLM) la mission, basée sur un contrat qui s'est révélé juridiquement illégal , était large. La période de vacance de direction au GIP à partir de février 2005 a mis le cabinet Mutations en situation d'assurer de fait le pilotage du volet urbain. Avec l'arrivée du nouveau directeur et son souhait de clarifier les rôles respectifs tout en affirmant le sien, de nouvelles bases de travail ont été établies pour le pilotage opérationnel du projet en profitant de la nécessité d'établir un nouveau contrat pour le cabinet Mutations.

Parallèlement et à compter de la signature de l'avenant, l'atelier Castro devrait en outre disposer d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la ville afin de résoudre les problèmes de coordination entre les différentes phases opérationnelles. En effet, l'atelier

Castro ne réalise pas dans le cadre du marché de définition l'ensemble des opérations logements et, sur plusieurs secteurs, des appels d'offres spécifiques seront lancés.

2.1.1 La mise en œuvre opérationnelle du projet urbain

Dans le cadre de sa mission, le cabinet Mutations assure un accompagnement très professionnel du groupe projet qui se réunit régulièrement (une fois par mois l'ensemble des acteurs, tous les 15 jours en comité plus restreint). Le positionnement et le rôle de chacun s'est affiné progressivement dans ce cadre et la plupart des acteurs locaux soulignent la dynamique interactive qui s'est mise en place autour du projet.

Cette évolution a été émaillée de « frictions », notamment entre l'atelier Castro et Habitat du Littoral concernant les opérations de remodelage : la question du financement de ce type d'opération est en effet centrale pour l'organisme qui estime ne pas avoir les moyens d'apporter en fonds propres de quoi assurer aux locataires un niveau de loyer de sortie acceptable.

A la date de l'expertise, l'avancement du chantier pouvait se résumer de la manière suivante :

- 3 bâtiments (175 logements) sont démolis,
- les 136 logements prévus en phase 1 sont en cours de construction (livraison en novembre),
- les travaux de VRD de la phase 1 et 2 sont en cours.

Par contre, des retards sont maintenant constatés pour la construction des 74 logements prévus au 2^{ème} semestre 2005 (bloquée suite à un appel d'offre infructueux) ainsi que sur la réhabilitation/résidentialisation d'un bâtiment de 16 logements (achèvement prévu au 1^{er} trimestre 2006).

En outre, rien n'est encore décidé concernant la définition du programme d'équipements publics prévus sur le quartier.

2.1.2 Le projet social et l'accompagnement du relogement

De nombreuses actions, réfléchies et exprimées dans le cadre du GPV, sont mises en œuvre par la ville, le DSU ou différents partenaires (CAF, CCAS, associations...).

Mais aucune articulation n'est encore perceptible entre le projet urbain et le projet social : selon les acteurs sociaux rencontrés, le projet social « court après » le projet urbain. Les assistantes sociales de secteurs ne sont pas partie prenante des démarches engagées malgré leur demande.

Les cloisonnements entre professionnels en charge de l'urbain et du social sont d'ailleurs encore très prégnants : le conseil général, qui assiste aux réunions des groupes techniques, est représenté par un agent travaillant sur les questions d'urbanisme, les services sociaux n'étant pas conviés.

L'obligation faite au GIP d'élaborer le programme social du programme de rénovation urbaine préalablement à la signature de l'avenant a incontestablement obligé la mise en mouvement d'une démarche plus globale.

La commission multipartenariale de suivi des relogements fonctionne conformément à la convention de 2004 : 106 familles sont déjà relogées.

Mais malgré le renforcement des moyens d'Habitat du littoral (recrutement d'une conseillère en économie sociale supplémentaire ce qui porte à quatre l'effectif) et la stabilisation du GIP avec l'arrivée du nouveau directeur en 2005, de nombreux griefs ont été exprimés sur ce point.

Cette question est d'autant plus urgente que la représentante des habitants du Chemin Vert souligne à quel point le manque d'implication des locataires dans leur processus de relogement est déstabilisant pour eux (les locataires devant déménager au 2^{ème} semestre ne savent toujours pas où ils iront, ni quel établissement scolaire accueillera leurs enfants...).

Plus grave, l'absence d'écoute de la parole des habitants fait que la conception architecturale des premiers logements produits ne correspond pas à leur mode de vie (par exemple des cuisines américaines et une VMC...) avec tous les risques induits de les mettre dans l'incapacité de se les approprier et de les gérer. A moyen et long terme, on peut en outre s'interroger sur la durabilité de logements dans lesquels des travaux clandestins de séparation seraient effectués en méconnaissance totale des normes d'hygiène et de sécurité (l'intention nous en a été signalée...).

Cette question renvoie à la difficulté pour les professionnels d'assumer une véritable négociation sociale, pour les élus d'organiser et d'animer une concertation sur des projets non encore stabilisés.

Regard des acteurs sur les retards constatés

La perception des retards constatés est relative suivant les acteurs : entre le cabinet Mutations qui considère que les dérapages actuels sont graves de conséquences et le directeur d'Habitat du Littoral, qui estime qu'un tel chantier connaît inévitablement des impondérables, toutes les nuances d'appréciation ont été rencontrées. Selon les éléments fournis par le cabinet Mutations, la mise en œuvre opérationnelle des différentes phases de l'opération subit un glissement actuel qui varie entre 3 mois et un an, avec un grand risque de creuser ce retard.

La divergence principale porte sur la capacité de l'office d'HLM à assurer le relogement de ses locataires et à porter l'ensemble des chantiers de construction. En effet, la réalisation du projet s'organise autour « d'opérations tiroirs » articulées les unes aux autres : la libération du foncier grâce à la démolition des bâtiments permet la construction des logements neufs et donc le relogement des locataires des bâtiments dont la démolition est indispensable pour la suite des opérations.

Sur la base de l'analyse statistique des relogements réalisés par l'office jusqu'à présent, certains acteurs s'inquiètent de la capacité du bailleur social à assumer, à un rythme suffisant, le nombre de relogements nécessaires.

Mais la plupart des acteurs locaux portent un regard différent sur la situation et le bilan réalisé par la DDE les conforte sur ce point. Pour eux en effet, une fois l'opération enclenchée, les rythmes seront nécessairement améliorés. A titre d'exemple, les 136 logements en cours sur le secteur Sandettié (livraison prévue pour novembre 2006) sont à 100 % destinés au relogement des 149 ménages dont le départ est nécessaire à ce stade du programme.

La question du relogement est donc centrale dans l'opération de Boulogne-sur-Mer et il est demandé au GIP/GPV d'effectuer un travail très fin à ce sujet (adéquation de l'offre aux besoins des locataires actuels) ce qu'il peine à réaliser dans les délais impartis. Toutefois, la situation pourrait évoluer en 2006 grâce aux démarches qui devraient être mises en place à la demande de l'ANRU...

Parmi les autres causes (ou risques) de retards constatées, on peut également signaler :

➤ le cadre juridique de la commande entre le GIP et le cabinet Mutations, mal défini au départ, a obligé la renégociation du contrat initial : aucun service n'a été en capacité d'anticiper la difficulté. ni d'assurer une vérification juridique des conditions de la commande. Indépendamment de l'impact financier pour le cabinet Mutations, cette situation a généré quelques mois de flottement dans les missions imparties et ne sera stabilisée qu'avec la signature de l'avenant à la convention.

➤ Les capacités de réponses des entreprises du BTP, sont primordiales dans le contexte du projet Transition; or, le dérapage récent constaté lors du dernier appel d'offre infructueux avec plus de 45 % de dépassement pose localement d'énormes problèmes. Ce point, souligné par l'ensemble des acteurs locaux, a amené le maire de Boulogne à saisir par courrier le ministre Jean-Louis Borloo.

Cette préoccupation est d'autant plus forte sur Boulogne que l'ANRU n'accepte l'actualisation que pour un taux maximum et que la convention (une des premières) ne l'avait pas prévue. L'avenant prévoit donc une actualisation au taux de 1,8 % mais la capacité des entreprises du bâtiment à répondre à des coûts acceptables reste une difficulté majeure.

➤ Les problèmes de trésorerie liés aux paiements tardifs des subventions (ANRU, FEDER ou autre) pourraient avoir également un impact négatif sur la suite des programmes. La ville compense jusqu'à présent, ainsi qu'Habitat du Littoral, mais leurs capacités financières sont trop faibles pour supporter que la situation actuelle perdure.

➤ La SEPAC, qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux VRD pour le compte de la ville, signale en outre qu'elle subordonne le lancement des OS à la délivrance des DAS, ce qui entraîne également certains retards complémentaires au démarrage des travaux.

➤ Toujours dans le registre des subventions, la position spécifique de la Trésorerie générale du Pas-de-Calais qui n'a pas accepté que l'apport en fonds propres de la commune ne soit que de 10 %. En effet, l'obligation faite, quand le « subventionneur » n'est pas l'Etat, de limiter le montant total des subventions à 85 % du coût des travaux a obligé la renégociation des plans de financement de certaines opérations. Outre les retards occasionnés, cette position, justifiée par une lecture stricte de la réglementation applicable aux subventions de l'Etat, aurait mérité une réponse générale à l'échelon national, notamment pour préciser si les financements de l'ANRU sont assimilables aux subventions de l'Etat.

➤ Enfin, concernant les retards constatés au niveau de la définition des fonctions imparties à l'équipement culturel et au programme commercial pour lesquels, au moment des entretiens, rien n'était encore arrêté, la position du maire est simple : il souhaite en effet poursuivre les réflexions.

La question est de fait complexe car elle renvoie aux besoins des habitants actuels, mais aussi à l'attractivité nouvelle à créer pour un quartier en état de relégation et dont la rénovation urbaine ne fait que commencer.

2.2. Les suggestions des acteurs

Plusieurs pistes d'évolution sont actuellement travaillées par les différents partenaires pour remédier aux difficultés rencontrées :

- **Concernant la capacité des entreprises à répondre aux appels d'offres**, le maire s'est directement impliqué en rencontrant le monde professionnel : des engagements auraient été pris sur une meilleure réactivité de leur part et sur des coûts maîtrisés... Parallèlement et en liaison avec Habitat du Littoral, une campagne de communication est prévue, notamment dans le Moniteur. En outre, une réflexion est engagée avec le cabinet Castro sur le regroupement opérationnel de plusieurs phases de travaux afin d'augmenter l'attractivité de ces opérations pour les grandes entreprises.
- **Concernant le pilotage opérationnel**, le maire affirme progressivement son leadership sur les programmes de Boulogne et la question du devenir du GIP devra être tranchée politiquement dans les prochains mois. Parmi les réponses actuellement mises en balance : le renforcement de l'ingénierie intégrée à la communauté d'agglomération ou le renforcement des services de la ville.
- **Concernant les moyens d'Habitat du Littoral**, le recrutement d'un cadre supplémentaire en charge du montage des opérations, suggéré par plusieurs partenaires dont le chargé de mission de l'ANRU, est discuté dans le cadre de l'avenant à la convention. Le directeur de l'office n'exclut pas non plus la possibilité d'externaliser tout ou partie de certains montages d'opérations.

III - LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

3.1. Sur la conduite de projet et les ingénieries

3.1.1 Points forts et points faibles

Il est indéniable que la mise en œuvre de la convention ANRU est un catalyseur pour le projet de renouvellement de la cité de Transition.

➤ **Points forts : volonté des acteurs de réussir l'opération, et organisation progressive des maîtrises d'ouvrage autour du projet urbain.**

Après une période de flottement qui s'est caractérisée en 2005 par le remplacement du directeur du GIP/GPV et du directeur de l'office d'HLM, la structuration des maîtrises d'ouvrage est à souligner, tout en constatant leur fragilité, les équipes restant de taille modeste.

La ville de Boulogne s'organise progressivement pour le projet ANRU mais aussi plus largement sur les questions de développement urbain et social dans leur ensemble. Cette évolution traduit la volonté du maire actuel (Frédéric Cuvillier a succédé à Guy Lengagne en 2001) d'assurer la maîtrise politique du renouvellement urbain de sa ville. C'est un domaine qu'il a particulièrement investi depuis son expérience d'ancien conseiller municipal au logement. Pour se faire, il s'entoure de collaborateurs directs qu'il positionne au niveau de son cabinet pour assurer une réelle coordination entre les acteurs locaux. C'est ainsi que très récemment, le directeur du DSU de Boulogne a été rattaché au cabinet du maire afin de conforter son positionnement auprès des différents partenaires.

Les services techniques se sont parallèlement renforcés, mais restent dans des configurations modestes, la ville de Boulogne n'ayant pas la capacité financière d'aller très loin sur ce plan.

L'office d'HLM (Habitat du Littoral) est également en cours de réorganisation depuis l'arrivée de son nouveau directeur en 2005. L'équipe d'encadrement a été renforcée avec un directeur financier et un directeur technique. Parallèlement, le directeur s'est attelé à une réorganisation en profondeur de ses services, pour répondre au besoin de « *mettre en ordre de marche* » le personnel de l'office, nécessité soulignée par la MIILOS (Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social). Cette réorganisation est basée sur le repérage des compétences existantes en interne, le volontariat et un programme de formation. Pour lui, cette action en profondeur devrait suffire à moyen terme pour que l'organisme soit en capacité d'assumer ses missions, avis qui n'est pas complètement partagé par tous les acteurs.

La communauté d'agglomération se renforce progressivement avec l'ambition de pouvoir mettre en œuvre une véritable politique d'agglomération, y compris en matière de politique d'habitat, ce qui n'est pas encore le cas.

L'articulation entre la ville et la CAB sur le projet de renouvellement urbain ne pose aucun problème et le pilotage stratégique du projet s'organise de manière informelle et directe entre les élus concernés (le maire de Boulogne est également vice-président de la CAB en charge de l'habitat) et les techniciens de la CAB ou de la ville.

➤ **Points faibles : organisation du pilotage opérationnel, et moyens financiers et humains peu importants pour les maîtres d'ouvrages**

Le pilotage opérationnel, théoriquement assuré par le GIP / GPV, mis en place en 2001, a été difficile dès l'origine. Cet outil, soutenu au départ par l'Etat et la région, n'a jamais été en mesure d'assumer l'ensemble de ses missions, tant pour des questions de personne (l'ancien directeur était unanimement contesté), que pour des questions de positionnement et de moyens. Si, pour le projet urbain, les difficultés résultantes ont pu être compensées, notamment avec l'intervention du cabinet Mutations, l'absence de réel pilotage opérationnel a été très pénalisante pour le volet social. Par ailleurs, le GIP de Boulogne n'a jamais eu pour vocation de mutualiser l'ensemble des crédits disponibles.

L'arrivée du nouveau directeur au GIP a permis de clarifier les missions et les contrats des différentes AMO, ce qui était indispensable au bon fonctionnement des missions respectives.

Mais la question de la valeur ajoutée actuelle de cette structure est maintenant clairement posée par les différents partenaires (y compris son directeur) : elle est trop petite pour être opérationnelle et passe une partie de son temps à rechercher des financements pour assurer son fonctionnement...

Un choix politique reste donc encore à faire quant à sa pérennité et ne le sera sans doute pas avant l'échéance prévue dans la convention GPV (sous-jacent à ce choix, le rôle et le positionnement de la CAB devront nécessairement être abordés).

Quant aux moyens disponibles, ils restent limités, tant pour la ville que pour Habitat du Littoral. Pour la ville de Boulogne, qui s'organise et a délégué sa compétence opérationnelle afin d'être en capacité d'assumer les échéances du projet, les moyens financiers sont un handicap certain (70 % de sa population ne payent pas d'impôt). Or, les enjeux de renouvellement urbain portés dans le dossier GPV ne sont pas limités au quartier Transition : comme le maire le souligne, il n'est pas possible « *d'avoir un quartier qui concentre toutes les interventions, avec rien sur les autres* ». La question du devenir de la politique de la ville est donc pour lui cruciale.

Parallèlement, l'office d'HLM reste un organisme de petite taille dont les moyens, tant humains que financiers, ne sont pas encore dimensionnés pour porter dans la durée un projet d'une telle ampleur qu'il « *subit* » car le pilotage stratégique ne lui appartient pas. Il n'est donc plus « *maître de son patrimoine* » sans avoir de capacité d'expertise suffisante pour apprécier l'impact, à moyen et long termes, du projet sur sa gestion tant locative que patrimoniale.

3.1.2. Eléments de synthèse

Plusieurs enseignements peuvent être tirés du projet Transition et notamment :

- La nécessité de ne pas éluder la question du pilotage stratégique et de rendre explicite, dans le cadre des premières négociations, les rôles respectifs. Dans le cas de Boulogne, le passage de relais entre l'ancien maire, actuellement président de la CAB et le nouveau n'a posé aucun problème politique. Mais la question qui se pose maintenant quant au devenir du GIP renvoie au rôle que devra progressivement jouer la CAB. En effet, le projet de renouvellement urbain est logiquement porté par le maire de la commune mais sa réussite ne peut se concevoir en dehors des politiques économiques et d'habitat qui se mettent en place à l'échelle de l'agglomération. Si l'articulation est sereine dans ce cas précis, il ne semble pas qu'il en soit de même pour toutes les communes de l'agglomération : or, d'autres projets sont en préparation.
- Pour les acteurs locaux, il est indispensable d'avoir une stabilité des « règles du jeu » et une bonne visibilité sur le long terme des actions qui pourront être mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville. Le quartier Transition n'est pas le seul de la commune à être en grande difficulté et le déplacement vers le centre ville de familles en situation de grande pauvreté est également signalé : les interventions devront continuer dans le cadre d'une politique globale et d'une solidarité institutionnelle. En outre, le fait de rendre plus attractif ce quartier considéré comme étant un secteur de relégation dans le parcours résidentiel HLM entraîne un processus de dévalorisation du quartier mitoyen construit dans les années 60. Pour Habitat du Littoral, la réflexion sur la gestion et le devenir de son parc ne fait que commencer...
- Le décalage constaté entre la mise en œuvre de l'ingénierie urbaine et l'ingénierie sociale pose un problème majeur. L'absence de professionnalisme pour entendre la parole des habitants dans le cadre des projets de rénovation urbaine est à souligner. Une réflexion est à engager sur ce point pour accompagner les acteurs et diffuser les expériences réussies.

- L'expertise autour des projets est indispensable : on a vu l'importance du regard porté sur le projet social qui a permis son évolution. Mais parallèlement, l'insuffisance de l'expertise technique et financière est à noter. Peu de compétences locales sont en effet disponibles pour réaliser, par exemple, une analyse comparée de l'impact réel, sur le long terme, d'une réhabilitation ou d'une démolition – reconstruction sur la gestion du patrimoine d'un organisme. Cette capacité d'expertise est donc à repérer et à organiser.
- L'appropriation par les différents acteurs de ce type de projet complexe demande du temps : il est nécessaire de fixer des échéances, mais il serait contre-productif de rigidifier les calendriers, notamment sur le volet social.
- L'investissement financier considérable dans le cadre des projets suppose que les fonds soient disponibles rapidement : ce n'est pas le cas actuellement, ce qui pour les maîtres d'ouvrage pose des problèmes importants auxquels il faut remédier.
- La participation des autres collectivités territoriales (Région et Département) serait sans doute optimisée si leur interpellation se faisait sur leurs champs de compétence comme la formation professionnelle pour la première, et l'action sociale pour la deuxième. Actuellement, certains partenaires considèrent par exemple que le Conseil Général s'investit très peu sur l'opération, mais ne pensent pas à associer ses services sociaux aux réunions...

3.2. Sur l'implication de la DDE

3.2.1 Eléments de diagnostic

➤ Une implication unanimement reconnue sur Boulogne

Sur Boulogne, l'implication de la DDE dans le processus d'élaboration du projet est unanimement reconnue, tant par les élus rencontrés que par les professionnels.

L'action de la DDE est ancienne : la demande de subvention faite pour la requalification de la rue du Chemin-Vert avait donné l'occasion à l'ingénieur d'arrondissement de négocier une réflexion globale sur le devenir des quartiers d'habitat social du Chemin-Vert...

Elle est constante depuis, grâce notamment à un agent (B+ administratif) qui s'est particulièrement investi dans les politiques locales d'habitat : son nom a été cité par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés. Sa présence à l'arrondissement depuis plusieurs années a permis à la DDE d'être le seul acteur en capacité d'assurer la continuité de ses fonctions ainsi que la mémoire du projet. Ce contexte en a fait un relais apprécié sur l'ensemble des rôles attendus : médiation/appui/contrôle/suivi.

➤ Une DDE qui renforce les moyens consacrés à « l'ingénierie ANRU » dans le cadre de sa réorganisation.

L'organisation actuelle et future articule le siège (en charge du portage des politiques, de la coordination, l'animation et la gestion comptable) et trois arrondissements territoriaux -qui deviendront les futures coordinations territoriales- partenaires au quotidien des collectivités locales et des maîtres d'ouvrage.

Actuellement, 4 A / 4 75 B / 1 C sont affectés à ces missions. Il est prévu à compter de septembre 2006 : 5 A / 8.05 B / 3.5 C pour cette activité. Une unité « Rénovation et qualité urbaine » sera identifiée au siège au sein du service Habitat et rénovation urbaine. Elle sera animée par un chargé d'études (A technique) positionné comme référent sur le renouvellement urbain. L'enjeu du « renouvellement urbain » dans le département du Pas-de-Calais, qui comprend un nombre très important de sites, justifie cet investissement.

Il est également souligné que, sur certains territoires, il n'est pas possible de séparer l'activité pour le compte de l'ANRU de celle à mener plus largement sur la politique de la ville. C'est le cas notamment sur le territoire de l'ancien bassin minier (arrondissement de Béthune/Lens) : hormis un poste de catégorie A clairement identifié pour les dossiers ANRU dans la future coordination territoriale, les assistants d'études travailleront au sein d'un atelier territorial en charge de manière transversale des questions d'urbanisme et d'aménagement.

Toutefois, le temps mobilisé pour l'instruction administrative des dossiers financés dans le cadre de la politique de la ville est jugé très lourd : c'est une limitation signalée à l'investissement nécessaire sur l'analyse qualitative des projets.

➤ **Mais une implication qui reste variable suivant les territoires et qui ne peut couvrir tous les champs de la politique de la ville**

Les techniciens de la région soulignent une disparité des implications suivant les départements et, à l'intérieur de chaque département, suivant les sites. Plus largement, ils mentionnent des différences d'interprétation et donc d'instruction de dossiers, à règlement constant.

La DDE 62 a instauré depuis la fin 2005 des réunions de coordination et d'échanges tous les deux mois pour accompagner les instructeurs et limiter ce type de problèmes : celles-ci sont jugées positives par les agents de la DDE, mais également par les partenaires, cette méthode de travail permettant de « décriper » en amont nombre de difficultés rencontrées.

Mais, au-delà de l'investissement de la DDE, se pose la question de l'articulation entre les différentes politiques menées par l'Etat dans le cadre du renouvellement urbain (politiques économiques, sociales et urbaines). La DDE s'est particulièrement investie sur le champ de l'urbain. Des actions concrètes sont engagées par d'autres services, notamment la Direction du Travail dans le cadre de l'insertion par l'économie (ouverture prochaine de la maison de l'emploi et de la formation du Boulonnais sur le plateau du Chemin-Vert). Toutefois l'intervention des services semble cloisonnée et la synergie entre toutes les actions menées n'apparaît pas : l'effet levier de certaines n'est donc pas complètement exploité.

La sous-préfète à la ville souligne par ailleurs ses difficultés (manque d'expertise et de moyens, positionnement ambigu...) pour porter et animer de manière transversale et partenariale les politiques de l'Etat.

Quant au sous-préfet d'arrondissement, confronté à de nombreux dossiers lourds et conflictuels (par exemple le dossier du port) il considère que le projet de renouvellement urbain du quartier Transition ne pose pas de difficultés grâce, en particulier, à l'implication des services de l'Etat. Les moyens limités qu'il peut consacrer à la politique de la ville, notamment à travers sa participation au conseil d'administration du GIP, sont, en outre, largement consommés par les questions administratives.

3.2.2 Eléments de synthèse

En ce qui concerne la DDE le diagnostic, sur ce point comme pour d'autres, renvoie à la question récurrente de la gestion des compétences et des mobilités au sein du ministère, ainsi qu'au management local de l'activité. La question de la gestion des compétences est lourde de conséquences à un double titre : le maintien des compétences au-delà des mutations des agents, mais aussi la reconnaissance de leur implication en terme de promotion (l'agent dont l'efficacité fait actuellement l'unanimité ne pourrait être promu que s'il changeait de service...).

Plus largement se pose la question de l'organisation des services de l'Etat au niveau local pour ce type de politique partagée et partenariale. En effet, quelles que soient les qualités et l'efficacité de la DDE (unanimement reconnues dans le cas de Boulogne), notamment en matière de conduite de projet, son positionnement ne lui permet pas d'intervenir sur tous les champs de la politique de la ville (éducation, emploi, sécurité...). Or, la réussite des programmes engagés dans les quartiers de rénovation urbaine dépend également de l'étroite synergie entre tous les leviers d'action possibles. Il semblerait donc utile d'accompagner, par des orientations nationales explicites, un positionnement plus dynamique, au niveau local, de tous les services de l'Etat sous l'autorité du préfet, ainsi qu'une organisation adaptée aux compétences présentes dans les collectivités maîtres d'ouvrage et dans les administrations.

Liste des personnes rencontrées

Collectivités territoriales

Ville

Frédéric CUVILLIER, Maire de Boulogne

Lydie LELEU, Responsable de cabinet

Patrick GENS, Directeur adjoint des services techniques

Luc MONCHAUX, Responsable du DSU de Boulogne

Communauté d'agglomération du Boulonnais

Guy LENGAGNE, Président de la CAB et Député du Pas-de-Calais

Christian LAIDEBEUR, Directeur du GIP/GPV

Ludovic LENEL, Chargé de la politique du logement

Olivier DELBECQ, Directeur de l'agence d'urbanisme et de développement

Conseil Général du Pas-de-Calais

Denis GUERIN, Responsable de la Maison de la Solidarité

Bernadette LIEBESSA, Responsable du Service Social

Conseil Régional

Nathalie ROTURIER, Chef du service Développement et renouvellement urbain à la direction des Territoires

Valérie GERAERT, Chargée de mission pour Boulogne

Bailleur social

Habitat du littoral

Philippe CHARTON, Directeur

Services de l'Etat

Préfecture

Florence NIKOLIC, Sous-préfète à la ville

Hervé MALHERBE, Sous-préfet de Boulogne-sur-mer

Pierre GIMALAC, Attaché à la sous-préfecture

DDE

Dominique VALLEE, DDE adjoint

Eugène BERLAN, Ingénieur d'arrondissement

Jean-Jacques POULET, Chargé de mission politique de la ville

Direction du travail

Madame LECOINTE, Coordinatrice emploi-formation

ANRU

Frédéric LEONHARDT, Chargé de mission territorial

Foncière Logement

François de WAROQUIER, Directeur général

Claire GUIDI, Chargée d'opérations

Représentant des Habitants

Jocelyne GERME, Présidente de l'association des habitants du Chemin Vert

Assistance à maîtrise d'ouvrage

Atelier CASTRO / DENISSOF / CASI

Roland CASTRO et Silvia CASI - Architectes

SA « Mutations »

François MIUS, Directeur

Gaël CURET, Chef de projet

SEPAC

Patrick VOOS, Chargé de mission

Divers

Institut Régional des villes

Frédéric TRECA, Directeur de l'IREV

CHANTELOUP-LES-VIGNES

(Yvelines)

FICHE D'ENQUETE DU SITE DE CHANTELOUP-LES-VIGNES (78)

Mission conduite par
MM. Paul CHECCAGLINI, Bernard PERRET et Marc PREVOT

I – LE PROJET

Le contexte

Chanteloup-les-Vignes est une commune de 9.500 habitants, située dans une boucle de la Seine, entre les villes de Cergy-Pontoise au nord et Poissy au sud, en périphérie du département des Yvelines, au nord-est de celui-ci. Cette commune a été souvent médiatisée dans la politique de la ville, notamment du fait de la personnalité de son député-maire, M. Pierre Cardo, qui en est le premier magistrat depuis 1983. C'est un des sites emblématiques de la politique de la ville qui a connu à peu près toutes les actions de cette politique depuis plus de vingt ans. La presque totalité de la commune est classée en zone urbaine sensible (ZUS) depuis 1996. Elle a été retenue lors du CIV du 2 décembre 1998 comme grand projet urbain (GPU), devenu par la suite, en 2000, un grand projet de ville (GPV), qui traitait autant des questions de renouvellement urbain que de restructuration sociale et de développement économique.

Longtemps isolée, la commune appartient maintenant à une intercommunalité de six communes, mais qui ne représentent au total que 63.000 habitants. Le maire souligne le rôle décisif du GPV pour faciliter l'insertion de Chanteloup dans cette intercommunalité, car grâce à ces actions, « *Chanteloup est la seule commune qui a créé des emplois depuis quinze ans* ».

Le rapport de présentation de la convention avec l'ANRU mentionne que : « *la situation d'extrême difficulté sociale à laquelle est confrontée la majeure partie de la population communale, la faiblesse des ressources fiscales de la collectivité, l'importance du taux de vacance dans le parc de logement social et le développement d'un fort sentiment d'insécurité* » sont les raisons pour lesquelles elle avait été retenue comme GPU.

Après une phase de conception qui a abouti à l'approbation de la convention de GPV en novembre 2000, un schéma de cohérence et d'intervention comprenant une programmation financière cadre a été établi en juin 2001 et les premières opérations ont été définies en décembre 2001 et octobre 2002. Le projet était donc entré dans une phase opérationnelle au moment de la création de l'ANRU.

La convention de GPV mentionnait trois axes stratégiques :

- Créer les conditions d'un redéveloppement urbain et économique centré sur la commune de Chanteloup-les-Vignes.
- Adapter la réponse publique à la situation et à la demande sociale en provenance des familles résidentes dans le grand ensemble.
- Inscrire le projet de ville dans le cadre d'un projet de territoire.

La fragilité budgétaire de la commune, et son très faible potentiel fiscal⁵ sont des éléments essentiels pour comprendre le projet de renouvellement urbain (PRU) présenté à l'ANRU. Le choix qui a alors été fait de conserver le projet tel qu'il résultait du GPV, sans augmenter le nombre de démolitions prévues, mais d'en améliorer les conditions de réalisation à l'aide des nouvelles possibilités offertes par l'ANRU, est directement lié à cette fragilité budgétaire.

Le PRU porte sur l'ensemble de logements dit « ZAC de la Noë », qui concentre les difficultés sociales et urbaines. Cet ensemble comporte 1.829 logements sociaux qui représentent environ 60 % des logements et 74 % des habitants de la commune.

Cette ZAC présentait des caractéristiques urbaines particulières, notamment une totale séparation des circulations des piétons et des voitures, (celles-ci étant maintenues à la périphérie de l'opération), qui en faisaient un ensemble très introverti et refermé sur lui-même, ainsi que des caractéristiques architecturales dues à sa conception par l'architecte Émile Aillaud⁶, qui le rendait particulièrement identifiable. Outre les séparations de circulation, il se caractérisait aussi par des immeubles de petites dimensions ne dépassant pas quatre étages au-dessus du rez-de-chaussée, et donc ne comportant pas d'ascenseurs. Ce projet avait d'ailleurs été fortement médiatisé à l'époque de sa conception.

Parmi les autres caractéristiques significatives de ce quartier, il faut noter la situation de bailleur quasiment unique de l'OPIEVOY⁷, mais dont il ne représente qu'une petite partie du parc⁸. Le caractère isolé du quartier avait conduit le bailleur à un relatif manque d'attention pour l'évolution de son peuplement.

Le bâti a fait l'objet de réhabilitations lourdes dans les années 80, réhabilitations maintenant fortement dégradées qui stigmatisent d'autant plus cet ensemble.

La convention ANRU

Elle a été préparée par une réunion de travail partenarial (RTP) qui s'est tenue le 26 octobre 2004, le dossier est passé en comité d'engagement (CE) en décembre 2004. La convention a été signée en juillet 2005 et a depuis fait l'objet d'une revue de projet (RP) le 20 mars 2006

La convention reprend comme objectifs généraux les trois axes stratégiques du GPV. Elle comporte des dispositions concernant :

- Le contenu du projet urbain et l'organisation de sa conduite.

Le projet urbain est décrit par des plans définissant l'état initial du quartier, et son état à terme (avec notamment le parcellaire et le statut des espaces), la comparaison des types et statuts des logements, la reconstitution de l'offre de logements, le relogement, l'insertion des populations spécifiques, et les engagements en matière de développement durable.

⁵ En 2005, Chanteloup-les-Vignes, faisait partie des cinq communes de 5.000 à 9.999 habitants qui ont reçu le plus de dotation de solidarité urbaine par habitant avec 157,17 €/hab.

⁶ Qui fut aussi notamment l'auteur de l'opération de « la Grande Borne » à Grigny.

⁷ Office public interdépartemental de l'Essonne du Val-d'Oise et des Yvelines.

⁸ L'OPIEVOY possède un parc de 48.000 logements répartis sur les huit départements de la région Ile-de-France ; 43 % de son patrimoine est en ZUS et il est présent dans 15 GPV.

La conduite de projet est organisée en trois niveaux. Le premier est celui du pilotage stratégique qui comprend d'une part un comité de pilotage présidé par le préfet, qui est garant des orientations et valide les axes stratégiques, arrête la liste, les plans de financement et le calendrier des opérations; et d'autre part, un comité technique présidé par le sous-préfet territorial, animé par le directeur du GPV et composé d'un représentant technique de chacun des partenaires du comité de pilotage ; il prépare les choix du comité de pilotage et assure le suivi des engagements financiers des différents partenaires. Le deuxième niveau est celui du pilotage opérationnel, fonction ordonnancement-pilotage-coordination (OPC), qui est assuré par l'EPAMSA⁹ chargé d'une double mission de direction de projet et d'opérateur, essentiellement pour des opérations de restructuration et d'aménagement urbain, et de développement économique. Le troisième niveau est celui des maîtrises d'ouvrage d'opérations, que se partagent l'OPIEVOY et les services de la commune, qui font souvent appel à l'EPAMSA comme maîtrise d'ouvrage déléguée.

- Un programme d'actions subventionnées par l'ANRU.

Ces actions sont réparties entre :

- Une intervention sur l'ingénierie projet (études préalables et expertises, pilotage stratégique avec notamment observatoire du logement social, et pilotage opérationnel).
- Une intervention sur le logement locatif social qui se caractérise par la démolition de 118 logements sociaux en deux phases, qui s'ajoutent aux 165 démolitions précédemment intervenues sur le quartier. Ces démolitions visent essentiellement à permettre une restructuration urbaine. La reconstitution de l'offre comporte quarante logements sur la commune même, et soixante-dix-huit logements sur le département des Yvelines. De plus elle prévoit la réhabilitation de 686 logements sociaux conservés sur le site. Elle prévoit aussi la résidentialisation de cinq îlots et l'aménagement des espaces extérieurs, ainsi qu'une action de gestion urbaine de proximité visant l'amélioration de la qualité de service.
- Une intervention pour favoriser la diversification des parcours résidentiels au sein de la commune qui comprend la construction d'une quarantaine de logements collectifs en accession sociale, et une opération privée d'aménagement, à l'ouest de la cité, qui comprend 80 maisons de ville, 80 logements collectifs et 37 terrains à bâtir. Cette diversification est renforcée par ailleurs par l'intervention de la Foncière Logement pour réaliser 91 logements locatifs libres sur deux sites.
- Une intervention conséquente sur les espaces publics et les équipements. Pour les espaces publics il s'agit de la création de voies nouvelles pour désenclaver le quartier, d'aménagements (voies, places et parc) pour restructurer le quartier en son centre, et, sur la périphérie, renforcer les liens entre le quartier et le reste de la commune.

⁹ Etablissement public d'aménagement du Mantois et de Seine aval.

L'intervention sur les équipements tient une place très importante dans le projet de rénovation urbaine. Elle recouvre un ensemble d'actions portant sur toute la variété des équipements : équipements publics avec la structuration d'un pôle commercial et de service public, l'aménagement du secteur de la gare, l'aménagement de la place de la mairie, une bibliothèque-médiathèque et une PMI sur une place nouvelle. La localisation de ces équipements nouveaux est étroitement liée à la restructuration urbaine : équipements scolaires, qui font l'objet d'une attention particulière du maire, avec l'intervention sur trois écoles ; équipements socio-éducatifs, équipements sportifs, les équipements de développement économique (maison de l'emploi et de la promotion sociale)

- Un programme d'actions complémentaires d'accompagnement contribuant à la réussite du projet.

Ce programme comprend :

- des opérations non subventionnées par l'ANRU : requalification urbaine du centre du village, revalorisation d'équipements publics utilisés par l'ensemble de la population, actions en matière éducative, et développement de la zone d'activité économique ;
- une politique de relogement en liaison étroite avec l'OPIEVOY ;
- une gestion urbaine de proximité associant la collectivité locale et les bailleurs sociaux,
- une action d'insertion par l'économie confiée au PLIE .

- la répartition des financements.

Ce programme représente un coût total de 75,2 millions d'euros (ME), pour une subvention maximum de un l'ANRU de 29,3 ME, sur la base des hypothèses ci-dessous de répartition entre les différents partenaires.

	en ME	dont PRU
Ville.....	1,48	1,19
Département.....	5,06	
Région.....	4,69	
Bailleurs.....	25,40	11,37
FEDER.....	0,70	
Autres recettes.....	8,15	

II – L'ETAT D'AVANCEMENT

Il faut noter que ce « projet » avait commencé bien avant l'existence de l'ANRU et donc que la convention est un moment d'un processus long d'action sur l'espace et les conditions de vie des populations de Chanteloup-les-Vignes, qui se poursuivra nécessairement après l'échéance de la convention.

Cette convention a fait l'objet d'une décision en comité d'engagement de l'ANRU le 13 décembre 2004 ; elle a été signée en juillet 2005, et sa mise en oeuvre s'étale sur les années 2005 à 2008.

Une récente revue de projet (20 mars 2006) permet d'apprécier l'état d'avancement. Ce document note une satisfaction pour le bilan financier 2004-2005 avec une affectation de 62 % des crédits délégués qui apparaît comme un bon résultat par rapport aux autres sites du département, et des demandes de mandatement pour 2,2 millions d'euros pour lesquels 1,9 millions ont été honorés par l'ANRU.

Pour le respect des engagements de la convention, le compte-rendu note que le processus de relogement est bien engagé, qu'une charte de relogement a été signée entre l'OPIEVOY, la commune, et l'association des locataires, ainsi qu'un protocole de relogement des locataires entre le bailleur et la ville. Pour le peuplement, le dernier rapport annuel qui date de mai 2005 signale un vieillissement de la population et un besoin en logements pour maintenir le nombre d'habitants de la commune. Il est remarqué que la rénovation urbaine n'a pas produit d'effets positifs, jusqu'à maintenant, sur l'attractivité des logements et que l'OPIEVOY estime même « être dans le creux de la vague ». La question des établissements scolaires reste préoccupante, l'un d'eux ne fonctionne qu'au tiers de sa capacité, et, indicateur significatif de l'attractivité, aucun enseignant n'y met ses enfants. La convention de gestion urbaine de proximité (GUP) a été signée par l'ensemble des partenaires et, sur le terrain, une cellule de veille fonctionne de façon satisfaisante entre l'OPIEVOY et la ville. En ce qui concerne la charte d'insertion par l'emploi, la convention a été signée par l'ensemble des partenaires, une clause a été introduite dans les marchés pour que soient recrutés en priorité des habitants de la ZUS pour les travaux de rénovation du site, et l'OPIEVOY a recruté un chargé de développement et d'insertion.

Le compte-rendu constate aussi des difficultés : la faible efficacité de la charte d'insertion, des écarts de programmation (un tiers des actions, maîtrise d'ouvrage OPIEVOY et ville, ont été reportées), un problème de surcoût concernant la rénovation de l'école Ronsard, des difficultés dans la mise en œuvre des programmes de la Foncière-Logement, des difficultés dans le déplacement du poste de police, et enfin qu'aucune reconstitution de l'offre n'a commencé. De plus le compte-rendu mentionne que la fragilité de la situation financière de la commune a été à nouveau soulignée, et que le trésorier-payeur-général a émis des doutes sur sa capacité à supporter toutes les opérations d'investissement programmées dans les années à venir, allant même jusqu'à évoquer la possibilité de prononcer un avis défavorable sur certaines opérations.

Il faut noter l'importance des opérations reportées en 2006. Sur un total de 38,3 millions d'euros de coût global d'opérations qui avaient été inscrites en programmation en 2005, 18,6 millions ont été conventionnés ou pré-conventionnés, et 19,7 millions ont été reportés en 2006. Les explications fournies pour ce glissement dans la programmation sont de deux natures. D'une part le fait que lors de la signature de la convention, la « doctrine » de la date à prendre en compte pour le démarrage de l'opération n'était pas fixée, (variant entre la date de commencement des études et la date de délivrance de l'ordre de service de travaux) et qu'un certain nombre d'opérations ont été inscrites en prenant comme date de démarrage celle des études, alors que maintenant il est convenu que c'est la date de l'ordre de service qui doit être prise en compte. Ceci engendre bien évidemment un décalage relativement important dans l'inscription de la programmation annuelle. D'autre part, l'autre élément important tient à ce que les estimations qui avaient été faites au moment de la signature de la convention étaient, dans bon nombre de cas, des estimations approximatives sur la base d'une programmation faite en 2002 alors que la préparation de la convention s'est déroulée en 2004, et que les estimations, et les coûts, n'ont pas été actualisés. La programmation prévue pour 2006 porte sur 36 millions d'euros de coût d'opérations dont 19,7 sont des reports de 2005.

Les démolitions (118 logements)¹⁰ ont commencé, et la première tranche de 84 logements a été programmée en 2005, la deuxième tranche de 34 logements est inscrite en programmation 2006. La reconstitution de l'offre reste incertaine dans la mesure où sur les 118 démolitions, seuls 40 logements doivent être reconstruits sur place, objectif qui semble pouvoir être atteint, l'OPIEVOY ayant programmé pour 2006 20 PLUS et 20 PLUS-CD sur une parcelle identifiée, cependant le maire montre une certaine impatience vis-à-vis de cette reconstitution et émet des doutes sur le fait de la reconstitution de cette offre en 2006. Les autres 78 logements, qui doivent être reconstruits hors de la commune, dans le département, ne sont pas, à ce jour, identifiés alors qu'une première tranche de 26 aurait dû l'être dès 2005, suivie d'une autre de 26 en 2006.

Le relogement s'effectue sur le site, à la satisfaction des différents partenaires, ce qui est rendu relativement facile du fait du très fort taux de rotation dans le parc.

Pour ce qui concerne l'intervention de la Foncière Logement, elle est actuellement différée du fait du manque de capacité financière de la commune pour acquérir les terrains et les mettre à disposition de la Foncière. Ceci renvoie au problème déjà évoqué de la fragilité financière de la commune.

Deux importantes opérations concernant le quartier ont été programmées en 2005 qui concernent la résidentialisation de la résidence « Echaugette-tranquille », et la réhabilitation de la « Cour verte », ainsi que des opérations sur l'espace public dont notamment celle, structurante et stratégique du point de vue du désenclavement du quartier, qui porte sur la création et l'aménagement du « Mail du coteau », et celle concernant l'aménagement du parc urbain et des abords de la gare. Un certain nombre d'autres opérations concernant les équipements ont été lancées.

Les opérations de gestion urbaine de proximité ont été engagées en 2005. Ces actions semblent donner satisfaction et la gestion urbaine de proximité est reconnue comme un point fort de la commune au dire même de l'équipe du CSTB qui était intervenue sur le site. Elles s'inscrivent dans une longue tradition, le maire ayant rappelé que les actions sur la propreté et la gestion de l'espace public avaient été, dès le début, un des points clés pour crédibiliser, vis-à-vis des habitants, l'opération de transformation urbaine.

Enfin, les actions d'accompagnement social et de développement socio-économique sont conduites de manière particulièrement dynamique par la commune, autour du pôle constitué par la maison de l'emploi et de la formation professionnelle (actions d'insertion par l'économie dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, projet de création d'une régie de territoire avec les communes voisines...).

Au total, malgré le décalage entre le planning prévu à l'origine pour le déroulement de la convention (pour mémoire 2004-2008) alors que la signature est intervenue en juillet 2005, le projet connaît un bon début d'exécution. Mais l'année décisive pour la mise en œuvre sera l'année 2006 pendant laquelle 36 ME de travaux, c'est-à-dire presque la moitié du montant de la convention (75 ME), sont programmés.

¹⁰ Ces 118 démolitions s'ajoutent aux 165 qui ont déjà eues lieu, ce qui représente au total 283 démolitions, soit environ 15 % des 1.829 logements du quartier d'origine.

III – LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

Pour ce qui concerne la mise en oeuvre de la convention, la situation de Chanteloup-les-Vignes peut apparaître de prime abord, du point de vue des conditions de réussite, comme une situation très favorable. En effet, on a un portage politique fort par une collectivité locale dont les responsables sont impliqués au plus haut niveau, et depuis longtemps, dans les opérations de politique de la ville, où ils ont donc accumulé une expérience de ce type d'actions, de plus la grande stabilité politique (le même maire depuis vingt-trois ans) est un gage de continuité de l'action. Du côté de l'ingénierie de projet, on a aussi une configuration favorable avec une direction de projet solide appuyée sur un établissement public d'aménagement qui offre à la fois une garantie de compétence, une base arrière de ressources sur des compétences rares, mobilisables facilement, une capacité d'approche des problèmes avec une vision d'aménageur, et la possibilité de prendre en charge des missions de maîtrise d'ouvrage d'aménagement en tant que de besoin. Ceci d'ailleurs conduit à un fonctionnement globalement satisfaisant du projet.

Ceci étant, il est clair que la réussite de l'action est liée au bon fonctionnement de l'ensemble de la chaîne des acteurs dans laquelle le (ou les) bailleurs jouent un rôle déterminant. Dans le cas présent, on a déjà signalé la situation particulière de l'OPIEVOY, qui après avoir pu faire l'objet de critiques quant à la gestion de son patrimoine dans la ZAC de la Noë est maintenant bien impliqué dans le projet, a pris conscience de l'importance qu'il devait accorder à la gestion de ce patrimoine sur Chanteloup-les-Vignes, et à son implication dans le projet de renouvellement urbain. L'OPIEVOY a d'ailleurs pris un certain nombre de décisions d'organisation (direction du renouvellement urbain, chef de projet dédié par site,...) qui lui permettent de mieux intervenir sur le site.

Un certain nombre de points, ayant valeur de portée générale dans le cas d'une situation telle que celle qui caractérise Chanteloup-les-Vignes, devraient cependant faire l'objet d'une amélioration pour optimiser le fonctionnement du projet de renouvellement urbain :

- Un « recalage » du planning de déroulement de la convention. On a vu que celle-ci avait été parmi les premières qui ont été élaborées. L'horizon de 2008 qui était l'échéance d'une convention se déroulant sur cinq ans, devrait être revu pour tenir compte de la date de signature en juillet 2005. L'ensemble des acteurs conviennent que ce recalage est nécessaire et il a été évoqué la possibilité d'un avenant reportant à 2010 l'échéance de la convention. Cette révision nous paraît souhaitable pour sortir d'une situation peu satisfaisante dans laquelle les acteurs avaient parfaitement conscience que le planning qui avait été établi, pour des raisons compréhensibles étant donné la nécessité de rapidité de présentation du projet, ne pouvait être tenu.
- Une souplesse dans l'exécution de la convention tant sur la nature des opérations que sur leur montant financier. Cette souplesse est une revendication unanime de l'ensemble des acteurs qui est d'autant plus légitime que, d'une part, on a vu que les conditions d'élaboration n'avaient pas permis un travail préparatoire poussé, à la fois sur la nature des opérations et sur leur évaluation financière, et ceci même lorsque l'on avait, comme à Chanteloup, une base de GPV sur laquelle il était possible de s'appuyer, et que, d'autre part, la nature même du projet, et sa durée sur cinq ans engendrent nécessairement une adaptation à l'évolution des situations rencontrées. Les adaptations doivent bien évidemment faire l'objet d'un accord de l'ANRU afin de contrôler les évolutions financières et la cohérence du projet. Ceci n'est remis en cause

par personne. Sur les modalités de cette souplesse, il est souhaité qu'elle engendre le moins possible de procédures administratives, et qu'elle puisse se faire par accord lors des revues projet, la procédure lourde de l'avenant devant être réservée à des réorientations profondes remettant en cause la nature du projet.

- Cette question de l'évolutivité de la convention renvoie à une autre question qui est celle du pilotage de l'opération. En effet, on a d'une part le comité de pilotage du GPV, et d'autre part la structure de la revue de projet. Cette dernière, dans la situation actuelle, est un moment de vérification de l'avancement des opérations figurant dans la convention, elle est donc essentiellement un outil de contrôle qui ne réunit que les signataires de la convention. Si elle devait évoluer vers une instance habilitée à décider d'adaptations, cela poserait le problème de l'articulation avec l'instance de pilotage du projet qui est le comité de pilotage du GPV. Il faut noter d'ailleurs que certaines parties prenantes au GPV notamment la région et le département, ne sont pas signataires de la convention et ne sont donc pas présents à la revue de projet. Si une telle évolution de la revue de projet se faisait, il serait nécessaire d'examiner la question d'un lieu de pilotage unique réunissant toutes les parties prenantes.
- La question des paiements a été évoquée aussi par l'ensemble des acteurs, mais il faut noter que cette question prend des dimensions différentes selon le poids relatif entre l'importance du PRU, la taille de la collectivité locale, et la situation de ses finances. Dans le cas présent, cette question revêt une importance vitale compte tenu de la fragilité financière déjà signalée de la commune, et devrait faire en conséquence l'objet d'un traitement approprié par une priorité absolue donnée à ce type de situation. Ceci renvoie aussi au système d'appréciation de l'ANRU pour évaluer le niveau des participations. On peut se demander si, dans certaines situations extrêmement tendues, avec le poids relatif que l'on a évoqué du problème de renouvellement urbain, il ne serait pas nécessaire d'aller au-delà du système de « scoring » existant, en mettant en place une évaluation périodique de la capacité contributive de la collectivité locale, et un réajustement éventuel du niveau de contribution. La situation de blocage vers laquelle on semble se diriger à Chanteloup devrait inciter à anticiper cette situation.
- La taille relative des acteurs semble être aussi une question sur laquelle une réflexion pourrait utilement être lancée. On voit que dans le cas étudié la présence d'une puissante ingénierie de projet face à une petite collectivité locale a conduit l'élu responsable à se doter d'un minimum de compétence technique pour pouvoir garder le contrôle du pilotage stratégique du projet. Mais cette compétence technique ne fonctionne que par un « bricolage » de son financement, et il conviendrait sans doute de réfléchir à une institutionnalisation de cette capacité. De la même manière, on peut s'interroger sur la disproportion de force entre le bailleur et la collectivité locale. Compte tenu du rôle déterminant de la politique du bailleur pour la vie de la commune, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de faire évoluer la structure du bailleur vers une unité localement identifiée, liée à la commune ou l'intercommunalité, qui permette à la collectivité locale d'établir un rapport plus étroit de concertation avec le bailleur afin de mieux maîtriser l'effet de ses décisions sur la vie de la commune. Dans l'état actuel des positionnements respectifs de l'OPIEVOY (40.000 logements sociaux sur plusieurs départements) et de la commune de Chanteloup, il paraît peu probable, quels que soient les progrès réalisés par le bailleur, que celui-ci soit en situation de rattraper le retard pris jusqu'à présent. Une véritable diversification des bailleurs aurait été opportune.

Pour ce qui concerne l'intervention la direction départementale de l'Equipement, celle-ci est extrêmement présente sur ce dossier et semble-t-il à la satisfaction générale puisqu' aucun des interlocuteurs rencontrés n'a fait d'observations sur ce sujet.

Le directeur départemental est le délégué territorial adjoint de l'ANRU, et à ce titre préside la revue de projet. Une mission politique de la ville a été créée au sein des services, qui comprend un effectif de sept personnes, qui mobilisent d'autres ressources au sein de la direction ce qui représente au total sur l'ensemble des questions touchant la politique de la ville et le renouvellement urbain environ une douzaine d'équivalent temps plein au sein de la DDE. La réorganisation en cours prévoit d'intégrer la mission politique de la ville dans un service « Habitat et renouvellement urbain » qui permettra de coordonner plus efficacement les actions de ces deux domaines.

La mission politique de la ville assure le secrétariat de la revue de projet, et à ce titre établit notamment les tableaux de bord qui permettent le suivi des engagements financiers des opérations prévues dans la convention. Il s'est établi un partage des rôles entre la DDE qui gère le tableau de bord financier, et l'ingénierie de projet qui gère le tableau de bord opérationnel.

La DDE semble correctement dimensionnée pour faire face aux missions qui lui incombent dans un département qui possède de nombreuses opérations de renouvellement urbain. Elle a défini une doctrine d'action qui consiste à intervenir, dans les sites où les projets de renouvellement urbain ont des difficultés à démarrer, en effectuant un travail de sensibilisation des élus à la préparation des opérations et en contribuant à mettre des équipes compétentes en face des projets. Pour cela, elle apporte son appui pour la réalisation des cahiers des charges de consultation et son conseil sur le choix des équipes. Elle veille à l'existence d'un solide OPC (ordonnancement-pilotage-coordination), et incite à la mise en place d'urbanistes en chef dans les projets, afin de garantir leur qualité urbanistique. Pour sa part, elle mobilise son architecte-conseil à la fois en tant que conseiller et en tant qu'expert pour constituer l'avis de l'Etat.

Les marges de progrès portent essentiellement sur les points suivants :

- Garantir la présence sur les postes de politique de la ville des personnels nécessaires en nombre et en qualification. Il faut noter cependant que ceci relève aussi d'une politique d'administration centrale.
- Constituer une compétence de gestion de revue de projet à mesure de l'installation de cette procédure.
- Améliorer la connaissance et la gestion spatialisée des projets de renouvellement urbain par une meilleure utilisation du système d'information géographique.

Liste de personnes rencontrées

Municipalité

M. Pierre Cardo, député-maire

Mme Françoise Nung, chef de projet « politique de la ville »

M. Pierre Gaillard, maire-adjoint chargé du développement économique, de l'emploi et de la sécurité

Plan local pour l'insertion et l'emploi

Mme Guillemette Dussart, directrice

Préfecture

M. Bernard Niquet, préfet des Yvelines

Direction départementale de l'Équipement

M. Colas Durrleman, directeur départemental de l'Équipement des Yvelines

M. Denis Trinquesse, chef de la mission politique de la ville

OPIEVOY

Mme Chantal Sauvet, directeur régional

M. Philippe Lebouc, chef de projet renouvellement urbain

EPAMSA

M. Fabrice Levi, directeur du GPV de Chanteloup-les-Vignes

ANRU

M. Marc Béal-Rainaldy, Chargé de Mission Territorial

NIMES
(Gard)

FICHE D'ENQUETE DU SITE DE NIMES/SAINT GILLES (30)

Mission conduite par
MM. Paul CHECCAGLINI, Marc PREVOT et José ROMAN

I - LE CONTEXTE NÎMOIS INVITE À UNE ACTION PUBLIQUE DE LONGUE HALEINE

1.1. Une toile de fond difficile (parc social réduit, demande forte) qui donne un rôle déterminant à la communauté d'agglomération.

La ville de Nîmes (133.000 habitants) croît désormais moins vite que son agglomération (210.000) dont la croissance démographique annuelle est importante depuis 30 ans et approche aujourd'hui (avec 0,85 % par an) celle de Montpellier et Toulouse.

Le retard quantitatif du parc social est manifeste: pour 100.000 logements, on trouve seulement 14.000 HLM (14 % du total, pas de vacance, rotation faible) et un stock de 13.000 demandes. Ce parc est quasi-totalement concentré sur la ville-centre, où parallèlement on a assisté à la mise progressive hors marché d'une partie du parc privé ancien (6.000 logements vacants à Nîmes).

Le pourcentage départemental de RMistes est parmi les plus élevés et reste en croissance continue. Un « risque inondation » important pèse, par ailleurs, sur une contrainte foncière déjà rude.

Les besoins annuels théoriques en logements sociaux sont estimés localement ainsi :

- au titre du rattrapage du retard (base : 6.000 en 20 ans) : 300
- au titre de la croissance démographique : 200
- au titre des démolitions/reconstruction ANRU : 200

La capacité de production à constituer (700 logements par an) est encore pour un temps hors d'atteinte, et la convention de délégation transige justement à 350 HLM hors ANRU et 200 dans l'opération ANRU, soit un total de 550, en amputant le rattrapage de taux. Mais la capacité de production globale constatée à la signature de la convention n'était, dans le contexte social et foncier du Gard, que de 100 logements par an. La barre est (de ce point de vue) haut placée.

En pratique, la Communauté d'agglomération a dû réduire son affichage hors ANRU à 250 pour faire toute sa place à la qualité, garante d'un renouvellement d'image indispensable ici pour le logement social. Pour autant, elle n'est pas assurée de tenir le rythme ANRU, mais on aurait tort de s'en tenir à l'aspect quantitatif des choses à court terme. La recherche d'un progrès quantitatif durable de la construction sociale passe par une phase de conviction des collectivités locales membres de Nîmes-métropole, phase indispensable et amorcée, qui commence à porter de premiers fruits.

La population fragilisée subit *in fine* un ajustement difficile : éloignement de Nîmes, cohabitation et surpopulation dans Nîmes, et retour du non logement. Cette tension croissante coexiste paradoxalement avec un potentiel disponible pas du tout négligeable de logements anciens sur Nîmes (6 000 comme indiqué plus haut)¹¹ qui peut fournir un vrai début de solution pour l'avenir si les volontés locales en décident ainsi demain.

Face à l'indifférence passée pour la question du logement social, le rôle de la communauté d'agglomération est déterminant car :

- Les stratégies foncières sont largement inexistantes ;
- L'opération ANRU, coïncidant historiquement avec l'apparition de la Communauté d'agglomération, est le lieu d'un enjeu qui est la naissance d'une vraie politique locale du logement dans l'agglomération.

C'est dans ce contexte que la délégation aide à la pierre a été donnée à Nîmes-métropole¹². Il s'agit de favoriser l'adaptation des esprits, qui prendra du temps, en donnant aux acteurs décidés à promouvoir le changement les marges nécessaires à cet effet.

1.2. Le dossier ANRU est conçu comme la première étape d'un parcours qui sera long : sur cinq quartiers en difficulté, le projet actuel en traite trois, dont deux paraissent cependant insuffisamment étudiés.

L'action en cours trouve pour partie son origine dans l'initiative de l'Office départemental du Gard de réhabiliter son patrimoine de « Chemin Bas d'Avignon », sous divers aspects obsolète.

La jeune agglomération (née en 2001), sous l'impulsion de l'élue Mme Courtin, se fixe rapidement pour premier objectif de « *recréer la confiance dans le logement social* ». C'était une condition nécessaire pour mener à bien les opérations rendues possibles par l'apparition de l'ANRU. Elle a aujourd'hui pour objectif de faire du logement social le « *troisième pilier identitaire* » de l'agglomération de demain, à côté de l'économie et des transports.

Les trois lieux de la convention ANRU sont, à Nîmes même, les opérations « Chemin Bas d'Avignon » (environ 3.000 logements) et « Valdegour » (2.400 logements), et, à Saint-Gilles du Gard, le quartier « Sabatot », environ 600 logements.

Deux quartiers difficiles importants échappent pour l'instant à l'action de rénovation urbaine :

- la « ZUP de Pissevin », réintroduite dans le dispositif à la demande du Ministre¹³, et dont les études restent à faire.

¹¹ Le Préfet ajoute à ce tableau le nombre croissant des expulsions : il a atteint 140 en 2005 et pourrait augmenter fortement en 2006. Il regrette les insuffisances de l'outil que représente son contingent réservataire face à la résistance de certains organismes qui tendent à ne pas signaler la vacance.

¹² Le Conseil Général de son côté, confronté à une succession importante d'inondations catastrophiques s'ajoutant à sa forte croissance démographique, doit faire face à des dépenses importantes qui, semble-t-il, contribuent durablement à l'éloigner de tout investissement lourd dans le logement, et de toute demande de délégation de l'aide à la pierre.

¹³ Valdegour et Pissevin appartiennent aux quartiers sensibles dits « Sarkozy ». Si Valdegour était très largement composée d'HLM, Pissevin est plus équilibrée avec 50 % d'HLM et 50 % de logements privés.

- l'ensemble de 800 logements du « Mas de Mingue » marqué notamment par la cohabitation difficile de Nîmois d'origine gitane et maghrébine : il est celui où les difficultés de novembre 2005 ont été le plus marquées.

Sur cette absence, nous avons entendu invoquer la difficulté d'agir partout en même temps, et aussi « la difficulté d'un dossier dont personne ne voit clairement que faire » selon le mot du bailleur que nous avons rencontré. Se pose également la question de la situation financière de la ville.

La qualité des projets, en effet inégaux, a été à juste titre jugée insuffisante par l'ANRU. L'ANRU a invité dûment la DDE à les améliorer, mais dans des délais trop contraints. Globalement, la moitié des reconstructions est prévue hors site, ce qui malgré la construction de logements privés sur le site, aboutit à une dé-densification de quartiers plutôt déjà peu denses au départ, avec une animation urbaine au demeurant plutôt défailante.

Le quartier « Sabatot » à Saint-Gilles du Gard apparaît comme incomplètement étudié. La conception d'origine de l'ensemble de Sabatot à Saint-Gilles du Gard n'était pas sans qualités, et les immeubles ont en outre l'aspect de la pierre de taille et abritent de grands logements. Sabatot donne le sentiment d'un projet qui n'est pas mûr. Les éléments figurant au dossier, notamment les plans de l'état futur prévu, nous ont amenés à nous demander s'il ne s'agissait pas d'une esquisse d'intentions intermédiaire plus que du projet final effectivement retenu.

A Valdegour, « la citadelle », où le renouvellement urbain n'est à chaque initiative pensé que par tranches, il manque encore une vision d'ensemble du projet à terme. Physiquement, Valdegour cumule des formes urbaines extrêmes et un site au relief très marqué. Socialement, le quartier concentre des Rmistes. Il réunit les conditions d'une stigmatisation maximale. Valdegour est donc physiquement et socialement le plus dur des sites retenus, au point que toute transformation en est perçue communément comme profondément utopique. Tout se passe donc comme si les réflexions conduites n'osaient jamais affronter une vision globale et terminale du site.

Son évolution n'apparaît possible que via deux ou trois phases successives, favorisant par étapes sa crédibilité. Après qu'un premier bâtiment, (la « barre des gendarmes »), ait été détruit, il a laissé place à un terrain vague dont l'aménagement en jardin n'est intervenu que sept ans plus tard. Deux autres bâtiments ont été détruits, la barre Newton partiellement, et la tour Jean Perrin. Un début de « reconquête », antérieure à l'ANRU, s'est alors amorcée se fondant à la fois sur des destructions *in situ* (470 logements) et une reconquête des « franges » tant par l'économie (une ZFU aurait plutôt bien marché) que par l'habitat (un immeuble de qualité possédé par la SNI a été racheté par Vaucluse-Logement ; un autre de même qualité technique, racheté à la SEMIGA (SEM départementale) par le groupe Arcade.

Le projet actuel conserve encore des barres manifestement vouées à disparaître à terme. Il détruit certes une école devenue inutile (le groupe scolaire Vergnole), et reprendra le centre commercial, qui fonctionne d'autant moins bien que la population est en cours de diminution.

Au total, on n'est pas absolument assuré qu'une conception de reconquête par les franges, découpée en tranches successives et toujours limitée à la tranche en cours soit garante de qualité pour le site de Valdegour. L'autre inconnue est dans la réussite ou l'échec des relogements hors site, évoqués plus loin.

Chemin Bas d'Avignon : des atouts, un projet urbain correct, mais une faisabilité sociale délicate.

Chemin Bas représente la moitié des logements détruits de la convention ANRU. C'est historiquement une ZUP plutôt intégrée aux grands réseaux de circulation (son nom l'indique), plutôt proche du centre-ville, et desservie correctement par les transports en commun. Son schéma d'organisation est globalement peu dense quoique sujet à des surdensités localisées nettement disgracieuses. Le secteur est bien équipé, les voies amplement tracées, l'une d'entre elles regroupe l'ensemble des services publics. Seul l'alignement central des trois niveaux d'école (maternelle, primaire, collège) forme une sorte de barrage urbain pour un quartier sud qui par ailleurs jouxte une voie à fort débit.

Les populations paraissent globalement bien intégrées. Une bonne fraction d'entre elles est là depuis l'origine et contribue à sa stabilité sociale. La délinquance y semble modérée. Le bailleur presque exclusif y est l'office départemental, Habitat du Gard. C'est à lui que revient l'initiative des premières études de démolition-reconstruction. Le projet urbain est articulé autour de la réalisation du transport en commun en site propre, qui le rapproche du centre ville et structure la conformation nouvelle du quartier dès son entrée. Le relogement des habitants est en revanche un aspect du projet particulièrement complexe compte tenu des niveaux de loyers actuels et du désir marqué des habitants de rester sur place en plus grand nombre qu'ailleurs. La mission de prospection foncière confiée à la SENIM¹⁴ (2 logements identifiés en 6 mois), avait rapidement laissé pressentir les difficultés du relogement.

II - LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA CONVENTION

La convention ANRU a été signée le 20 juillet 2005. Elle porte sur trois quartiers, « Chemin bas d'Avignon » et « Valdegour » à Nîmes et « Sabatot » à Saint Gilles. Un avenant devrait y ajouter « Pissevin » fin 2006. La convention succède à des contrats de ville et à un Grand projet de ville. Le projet de base est celui examiné par le comité d'engagement de l'ANRU le 17 février 2005.

La convention prévoit pour Chemin Bas d'Avignon trois axes: le développement urbain avec la restructuration du quartier (construction de 264 logements dont 207 sociaux et démolition de 521) et de ses circulations, mais également le développement social avec comme point fort la gestion urbaine de proximité, et enfin le développement économique en particulier autour de la restructuration d'un centre commercial (Carré Saint Dominique).

Pour la cité Sabatot à Saint Gilles, composée à 99 % de logements sociaux, 90 constructions de logements dont 54 sociaux sont prévues, 96 démolitions, ainsi qu'une restructuration des voiries et espaces publics, une gestion urbaine de proximité, la construction d'une pépinière d'entreprises.

Pour le quartier Valdegour, où plus de la moitié des actifs sont au chômage, 88 % des logements sont sociaux, il est prévu de construire sur site 125 logements dont 95 sociaux et 232 logements sociaux hors site, de démolir 327 logements, de réaménager lourdement les voiries et espaces publics, de démolir ou créer des équipements publics, de mettre en place une gestion urbaine de proximité et créer une pépinière d'entreprises.

¹⁴ SEM d'agglomération, acteur notamment à St-Gilles.

Nîmes-métropole pilote l'ensemble avec les villes concernées et avec le concours de l'office d'HLM Habitat du Gard. L'ANRU finance de l'ingénierie de projet. La Foncière-Logement doit construire une centaine de logements.

Parmi les actions non financées par l'ANRU, la gestion urbaine de proximité est particulièrement détaillée et complète. Même chose pour la charte d'insertion de l'ANRU.

Il est à noter que Nîmes-métropole a demandé à bénéficier d'une délégation des crédits de l'ANRU. Par ailleurs, la communauté d'agglomération a contribué au financement de la construction de 215 logements sociaux et à la réhabilitation de 587 autres en 2004 pour un total de 700 000 €. L'autorité d'agglomération a également engagé la mise en place d'un dispositif de relogement de 700 familles sur les 944 logements à démolir. Dans la gestion de proximité est prévue une information et une participation des habitants.

Un potentiel de 450 logements libres environ est prévu parallèlement sur site.

Le délai de réalisation du programme est de cinq ans. Le coût du programme est estimé à environ 150 M€ et la subvention de l'ANRU à 52 M€ sur la période 2005-2009.

III – AVANCEMENT DU PROJET

Relogements difficiles, adhésion inégale des habitants, capacités de production encore faibles appellent soutien et attention.

3.1. Les actions réalisées amorcent un retard.

- Les démolitions 2006 sont rendues impossibles par la difficulté du relogement préalable ;
- Les reconstructions avancent inégalement ;
- L'introduction de logements libres dans les quartiers via la Foncière-Logement fonctionne à Nîmes, prend du retard à St-Gilles ;
- La crédibilité de l'introduction de logements libres, notamment à Nîmes, reste, par ailleurs, à confirmer par le marché, selon les avis recueillis ;
- L'urbain suit son cours.

Au total, on peut estimer le retard moyen actuel de neuf mois à un an sur le calendrier affiché pour l'ensemble des opérations logement, hors menaces sur l'avenir. Les opérations strictement urbaines (TC) n'ont pas de raison de subir le même retard.

3.2. Les causes invoquées en sont surtout les difficultés physiques et financières du relogement.

- Les disponibilités immobilières relais sont maigres.

Une demande globale massive de logement social épuise la vacance et freine la rotation (notamment depuis 2 ans). L'accord s'est fait en principe pour affecter à l'opération ANRU 20 % de la rotation 2004 des bailleurs, soit 229 logements par an ou 19 par mois¹⁵. Mais le

¹⁵ Mais il s'agit là d'un objectif considéré par tous comme « théorique ». Les instructions données en pratique par les organismes aboutissent à réduire l'offre à 10 % au lieu de 20 en moyenne – malgré les efforts d'Habitat du

rythme observé des relogements effectifs sur un peu moins d'un an est, en moyenne, d'à peine 5 logements par mois, soit 60 en rythme annuel, très inférieur aux attentes. Le rythme des démolitions gagnerait certes à bénéficier de logements tiroirs, et la production de logements tiroirs par réhabilitation est aujourd'hui décidée à Chemin Bas d'Avignon (environ 60).

- Les habitants sont très attachés aux quelques qualités de leur logement (financières, ou physiques), mais aussi de leur quartier, ou de leur ville (Nîmes *versus* périphérie).

Du présent point de vue, il n'y aurait guère d'excès à résumer une écoute attentive d'habitants spontanés au rêve de refaire Valdegour sur Valdegour, Chemin Bas sur Chemin Bas, et Sabatot sur Sabatot. Ce qui se pratique pour partie puisqu'on reloge sur place presque les deux tiers de ménages, ceux qui le demandent.

- Enfin, les difficultés financières des habitants sont très grandes.

Sur l'échantillon des familles vues jusqu'à ce jour (pour l'essentiel à « Chemin Bas »), le taux d'effort final ressort à 30 %, ce qui semble difficile à tenir dans la durée.

3.3. Les menaces, fragilités ou dysfonctionnements

- La maturation du dossier se heurte surtout à une difficulté de fond : le rejet, heureusement inégal, du logement social.

Le dossier a certes besoin de mûrir : la convention prévoyait en 2006 la passation d'un avenant (très important par l'échelle d'intervention) qui devait introduire dans le projet la plus grande ZUP de l'agglomération, celle de Pissevin. Cet avenant est suspendu à l'élaboration du projet urbain par la ville de Nîmes, « *ce qui engendrera un retard d'une bonne année* », estime la Communauté. La question de la sécurité est mentionnée sans être vraiment clarifiée, et la question scolaire n'a pas du tout de contenu affiché.

Mais aujourd'hui, c'est le défaut d'acceptation suffisante de l'opération tant par les habitants que par les riverains qui réserve le plus de surprises : sur une opération pourtant mineure (rue Saint-Christophe, hors site, 11 logements, livraison prévue en 2005), à Nîmes, les riverains se sont opposés à la réalisation et l'opération a été abandonnée. Il en est de même à Saint-Gilles, où le seuil de rejet est descendu jusqu'à 5 logements (Acacias) pourtant physiquement soignés. Toujours à Saint-Gilles, deux autres opérations prévues en 2005 n'ont pas démarré un an près. Sur site enfin (Sabatot), les habitants refusent la démolition. Toutefois, selon Nîmes-métropole, la situation évolue sous la pression des besoins des jeunes générations nîmoises.

- Le foncier affecté à l'opération est encore insuffisant.

La disponibilité foncière est incertaine pour une part du programme prévu hors site. Des terrains affectés à la reconstruction se révèlent pollués (sols à nitrates, ZAC de la gare notamment, 30 logements). D'autres sont victimes du rejet du voisinage, constaté à Saint-Gilles, constaté ou simplement annoncé à Nîmes (net au Mas de Lombard, 30 logements). Enfin, bon nombre de localisations prévues dans la convention pour reconstruction sont

Gard. L'affichage initial des objectifs annuels comportait : Habitat Gard 115, Toit pour tous 46, ERILIA 19, VL 17, SFHE 29, SEMIGA 3, le total atteignant 229.

encore « à déterminer » : pour le seul bailleur principal, leur nombre se monte encore à 154. Au total, si la Communauté d'agglomération estime à une centaine le nombre de logements restant à localiser, la DDE et le bailleur principal estiment de leur côté que le défaut de maîtrise effective (telle que le financement de la dépollution) ou les difficultés de démarrage (hostilité des riverains ou habitants) pourraient concerner au total plutôt 200 logements.

- Les capacités de production des bailleurs étaient un goulot d'étranglement sévère dès avant l'opération ANRU.

Elles pourraient donc l'être à plus forte raison pour l'opération ANRU si rien n'était entrepris malgré les efforts indiscutables du bailleur principal. La question se résume ainsi : comment passer de 100 logements par an à 550 environ ? La montée en charge progressive sera sans doute obtenue à terme, pour ce qui le concerne, par l'office d'HLM Habitat du Gard via le recrutement programmé (6 monteurs + 3 assistants) qui organise le respect de l'échéance. L'autorité d'agglomération pratique également la diversification de la maîtrise d'ouvrage sociale qui offre un autre type de solution.

En conclusion partielle, trois priorités claires : foncier, capacités de production, solidarité des acteurs majeurs. Au total, à la lenteur des relogements reconnue par tous, s'est ajouté le désaccord d'habitants des sites, le désaccord de riverains hors sites. L'ouverture dans un an du site de Pissevin multipliera en outre le nombre des fronts simultanés. Cela suffit à produire des retards sensibles dans le calendrier dans une région sans réserves foncières alternatives. Si le retard moyen actuel est aujourd'hui de neuf mois à un an sur les opérations logement, les menaces cumulées sur l'avenir (qui concernent en résumé le rythme de relogement donc de démolitions, la libération du foncier hors site, et la capacité de production annuelle) semblent annoncer un accroissement de ce retard pouvant atteindre deux années (portant alors le retard total à trois ans).

Après deux ou trois années de relogements délicats, l'action entreprise retrouvera sa pleine crédibilité si on travaille dès à présent dans trois domaines : une libération plus volontaire des sols, l'ouverture aux nouveaux bailleurs, et l'intensification de la coopération entre la Communauté d'agglomération et le bailleur principal.

Ces impératifs sont heureusement bien perçus : à la Communauté d'agglomération, qui a décidé de constituer une mission foncière en régie (le recrutement était en cours au moment de la visite de la mission) et a conscience « *qu'aucun partenaire ne doit faire défaut* », ainsi que chez le bailleur principal Habitat du Gard.

IV - LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

- Un pilotage stratégique déterminé malgré une tâche complexe ;
- Des équipes techniques conscientes des obstacles et organisées ;
- Une DDE certes confrontée au changement mais qui reste attendue ;
- Des difficultés qui sont désormais moins dans les équipes que dans le rythme possible des libérations foncières et de l'adhésion de tous.

4.1. Sur la conduite du projet et les ingénieries : plus de points forts que de points faibles.

- La structuration du pilotage s'achève.

Le point d'orgue en a été récemment le regroupement physique au siège de la jeune CA de deux au moins des trois niveaux du pilotage.

- Un pilotage stratégique clairvoyant dans un environnement qui résiste encore.

Mme Courtin, vice-présidente de la Communauté d'agglomération chargée de l'opération ANRU, est issue professionnellement du milieu HLM (et passée par Habitat du Gard). Le pilotage stratégique s'appuie aussi fortement sur M. Burgoa, directeur de cabinet, qui l'articule avec la coordination de projet et via celle-ci, avec les maîtres d'ouvrage. A me du processus, Mme Courtin perçoit clairement les trois goulots d'étranglement susceptibles de produire leurs effets successivement sur le déroulement de l'opération : celui des relogements initiaux, celui du foncier, celui de la capacité de production de logement social. Ce dernier étant seul à offrir à court terme quelques marges de manœuvre : Mme Courtin veille à diversifier la maîtrise d'ouvrage tout en respectant la place du bailleur principal, car la détermination de ce dernier est vitale pour le succès de l'opération.

La question foncière ne peut, elle, évoluer qu'à plus long terme. La Communauté d'agglomération rappelle que le préfet l'a dissuadée de mettre en place un établissement public foncier (EPF) local compte tenu du projet d'EPF régional, pour des raisons évidentes de cohérence, mais le préfet l'a incitée à mener dès à présent une action foncière dynamique (DIA, agences immobilières...) qui est semble-t-il à l'origine du recrutement d'un chargé de mission pour le foncier.

Quant à la difficulté des relogements, chacun perçoit bien son origine : l'étroitesse du parc social, et son corollaire: le rôle pédagogique que la Communauté d'agglomération doit jouer continûment et en profondeur pour l'acceptation du logement social. Ils regrettent la quasi-impossibilité de faire de la reconstruction ANRU en dehors des communes où l'on démolit, et y sont d'autant plus sensibles qu'ils ont éprouvé la difficulté à produire du logement social à l'intérieur du périmètre communal de Nîmes, où l'idée du « un pour un » sur son propre territoire n'est pas allée de soi pour la ville (qui a aujourd'hui 24 % d'HLM). Quant à la périphérie, l'évolution se manifeste très progressivement aux yeux d'élus qui, comme tel maire de village, finissent un jour par apercevoir que : « *Ce sont aussi nos enfants qui, du fait de l'explosion urbaine et faute de production sociale, ne peuvent se loger* ». Actuellement, pratiquement une commune sur deux (10 en tout) serait plus ou moins acquise à l'idée de réaliser un petit programme. Sans doute faut-il laisser à cette conviction le temps de cheminer, plutôt que d'appliquer, à la lettre, des sanctions pensées plutôt pour des contextes où l'acceptation sociale des opérations est plus difficile. La DDE souhaite que l'organisme chargé du relogement travaille en relation étroite avec le chargé de mission pour le foncier.

- Une coordination de projet désormais plutôt bien structurée.

Le chef de projet est lui aussi issu du monde HLM, ce qui contribue à la qualité de ses contacts tant avec les organismes qu'avec l'élue porteuse du projet. Le recrutement d'un adjoint, en cours durant la visite du site, est aujourd'hui achevé. Une assistance à maîtrise d'ouvrage (SCET) assiste l'équipe pour les missions d'ordonnancement-pilotage-coordination

physique et financier, pour l'équivalent d'un mi-temps, mais sa faible efficacité a amené récemment son remplacement.

- Un maître d'ouvrage décisif, « Habitat du Gard », a apuré le passé et s'efforce activement d'adapter ses capacités.

Ses dirigeants ont aujourd'hui la volonté claire de construire un office crédible et efficace. Dans ce cadre, Habitat du Gard qui perd 200 logements sur l'agglomération (735 à reconstruire pour 944 détruits) au profit d'autres bailleurs sociaux, n'entend pas en perdre d'autres, mais redoute qu'une partie des terrains qu'il attend ne soient indisponibles pour des raisons diverses. Dans ce contexte, cet organisme ne souhaite pas être pris en défaut et ne s'autorise pas de dérapage; il met tout en œuvre pour tenir rigoureusement ses engagements conventionnels, notamment en ajustant sa capacité de production globale. Hors ANRU, il vise à atteindre 200 logements par an (+100 en accession) sur les trois ans à venir. L'équipe comporterait à terme 6 monteurs d'opérations et 3 monteurs-assistants. Son pari n'est pour l'instant pas loin d'être tenu.

- Les ingénieries de l'opérationnel : deux assistances à maîtrise d'ouvrage relogements à la hauteur.

« Colline », un bureau d'études techniques de Marseille, qui a eu pour mission de contribuer à l'élaboration des chartes de relogement entre bailleurs, a pour l'essentiel achevé son travail, et a donné toute satisfaction¹⁶. Ce bureau d'études a négocié la mutualisation de l'offre locative¹⁷. Par ailleurs, Association pour le Logement dans le Gard (ALG) a pour mission d'assurer les relogements en liaison avec les bailleurs¹⁸. L'association affecte à cette tâche deux conseillères à temps plein, et sa direction a semblé posséder toute la solidité nécessaire à son action.

Au total, pas de recommandations particulières, car les difficultés rencontrées paraissent peu liées aux pilotages et aux ingénieries¹⁹, qu'il s'agit plus aujourd'hui de soutenir que de modifier en profondeur.

4.2. Sur l'implication de la DDE

- Éléments de diagnostic : présente et attentive aux enjeux, la DDE cherche sa voie avec attention entre posture technique posture missionnaire.

Au cours du processus, la DDE a été présente aux moments-clés (prospection foncière, introduction du quartier de Pissevin). Aujourd'hui, elle appuie dûment la montée en charge de la responsabilité d'agglomération en matière de logement. Elle a utilisé l'opportunité offerte par l'attribution de la délégation des aides à la pierre pour parvenir à l'objectif affiché d'une offre

¹⁶Son origine extérieure à l'agglomération a facilité d'emblée l'établissement du lien avec les organismes et surtout, ensuite, la pré-négociation des obligations ? (M. Corniac). Le lien téléphonique que nous avons eu avec « Colline » a démontré une parfaite connaissance du dossier nîmois, et une bonne maîtrise du sujet.

¹⁷On ne saurait lui reprocher que la tension nîmoise conduise actuellement à la réduction de ce chiffre, en pratique, à 10 %. Le Préfet s'est heurté à la même pression de la demande en ce qui concerne les objectifs hors ANRU, ramenés par le délégataire de 350 à 250.

¹⁸ALG, association loi de 1901. Le FSL a demandé en son temps à ALG d'assurer auprès d'Habitat du Gard un soutien à la gestion locative pendant 4 années. Cela a permis à ALG de démontrer sa compétence et son efficacité.

¹⁹Puisque la restructuration de la SENIM, acteur un peu moins convaincant de la recherche foncière et de Saint-Gilles, est activement prise en mains par la Communauté qui désormais l'héberge dans ses locaux.

annuelle hors ANRU de 350 logements²⁰. Elle a facilité la montée en charge des capacités de production, à la fois en facilitant la venue de nouveaux bailleurs²¹ et en organisant avec le principal bailleur historique sa propre montée en charge sur la base annuelle, très correcte, de 200 + 100 accessions = 300 hors ANRU logements²². Elle a facilité la montée en charge des capacités de production, à la fois en facilitant la venue de nouveaux bailleurs²³ et en organisant avec le principal bailleur historique sa propre montée en charge sur la base annuelle, très correcte, de 200 + 100 accessions = 300 hors ANRU.

Elle fait, certes, l'objet de quelques regrets ou attentes :

- Un retard dans la gestion des demandes de paiement en 2005 qui s'est ajouté aux délais propres à l'ANRU ;
- L'attente d'un développement pérenne de la compétence dont elle a déjà fait preuve en matière d'OPC (organisation, programmation, coordination) à l'occasion de la dernière revue de projet du dossier ANRU et dont la communauté d'agglomération a du mal à se doter ;
- Une attente forte de passage d'un rôle de technicien à un rôle d'impulsion qu'elle juge elle-même nécessaire et dont elle est en train de se donner les moyens et l'organisation.

Dans la situation très rude qui est celle du Gard, le portage auprès des élus d'argumentaires étayés et de références précises sera demain le métier même d'une DDE réduite à l'essentiel. Ce portage nécessaire fait également l'objet d'une attente forte du préfet, attente que celui-ci étend jusqu'au domaine social, avec une DDE qui serait dotée de nombreux cadres A+.

➤ Les recommandations : adhérer à la posture « combattante », produire le fort discours attendu de l'Etat localement, aider à la construction du pilier logement de la communauté d'agglomération.

Produire et actualiser le discours « de combat » attendu par le préfet, dûment étendu à la dimension sociale pour être approprié par les élus²⁴. Le développement d'un pôle interministériel local de l'Etat associant à la DDE les administrations productrices d'analyse du territoire (INSEE, DDAF) et les administrations économiques et sociales (DDTE, DDASS) pourrait servir cet objectif.

Donner à l'Etat un solide discours public de référence est une façon de répondre à la demande d'un Etat- arbitre, objet de beaucoup d'attentes qui l'invitent fermement à un discours fort et construit.

²⁰ Même si sa réduction à 250 par la CA en première étape prend acte de la tension nîmoise.

²¹ Notamment contribuant à l'introduction de Vaucluse-Logement, qui a pour Président M. Montal, ITPE, ex-Maire de Villeneuve-les-Avignon.

²² Même si sa réduction à 250 par la CA en première étape prend acte de la tension nîmoise.

²³ Notamment contribuant à l'introduction de Vaucluse-Logement, qui a pour Président, M. Montal, ITPE, ex-Maire de Villeneuve-les-Avignon.

²⁴ Vu du Gard, il ressort de l'entretien avec le préfet que le ministère doit intégrer ce qu'est le local de l'Etat dans ses champs de compétence affichés : d'abord une vision beaucoup plus stratégique du secteur urbanisme-logement qu'il imagine amplement doté en cadres A+. Ou encore que l'Etat a besoin d'une parole suffisamment construite, parce qu'elle doit atteindre la dimension sociale. C'est une condition nécessaire pour qu'elle soit appropriable par les élus. De ce point de vue, la DDE devra à ses yeux à la fois s'associer à d'autres administrations et renforcer son propre potentiel.

Développer un pôle de compétences Etat-Agglomération ayant pour objet de poursuivre, en matière d'habitat les transferts de savoir-faire à l'agglomération, de l'assister durablement dans sa volonté de constituer un pôle habitat fort, de l'aider notamment à mettre sur pied la politique foncière, de promouvoir fortement avec elle les segments de marché les plus voisins du secteur HLM, dont l'accession sociale en périphérie et le conventionnement du parc ancien en centre-ville

Liste des personnes rencontrées

Préfecture

M. Dominique BELLION, Préfet du Gard

Mme Chantal DUMONTEL, Direction des actions de l'Etat

Direction Départementale de l'Equipement

M. Bernard DURU, Directeur départemental de l'Equipement

M. Bernard CASTETS, Chef du service Ville-Habitat-Transports

Nîmes-Métropole (communauté d'agglomération)

Mme Christiane COURTIN, Conseillère communautaire, Membre du Bureau, Déléguée aux opérations de renouvellement urbain

M. Laurent BURGOA, Directeur de cabinet du président de la Communauté d'agglomération

M. Bernard CORNIAC, Chef de projet rénovation urbaine

Agence d'urbanisme et de développement de la région nîmoise (AUDRN)

Mme Isabel GIRAULT, Directrice

OPHLM Habitat du Gard

M. Pierre-Marie SORIANO, Directeur Général

M. Olivier GAILLARD, Responsable de la coordination foncière auprès du directeur général

M. William POIRIER, Directeur des services financiers

Association pour le logement dans le Gard (ALG)

M. Christian PIAUX, Directeur

ANRU

Mme Guillemette KARPELES, Chargée de mission territoriale

ORLY - CHOISY

(Val-de-Marne)

FICHE D'ENQUETE DU SITE DE ORLY - CHOISY (94)

**Mission conduite par
M. Bernard de KORSAK et Mme Michèle GALLOT**

I - LE PROJET ET SON HISTOIRE

Le grand ensemble d'Orly-Choisy a constitué, à partir de 1956, une greffe de 24 000 nouveaux habitants venant s'ajouter aux 5.000 habitants du village d'Orly. La commune, dont la population dépassera 30 000 habitants en 1965, n'en compte plus que 20 000 environ au dernier recensement, dont près des trois-quarts vivent dans les cités du grand Ensemble.

C'est dire si, pour Orly, le projet de renouvellement urbain est une préoccupation centrale. Cette assertion est renforcée par le fait que l'actuel maire d'Orly, Gaston Viens, arrivé à ORLY au début des années 60 comme habitant du Grand Ensemble, est resté maire d'Orly sans discontinuité depuis 1965.

Figure politique marquante, Gaston Viens a été notamment président du conseil général du Val de Marne, créateur puis président du conseil d'administration de l'OPAC 94, jusqu' en 1989. Une grande partie de l'histoire personnelle du maire se confond donc avec celle du Grand Ensemble.

Antérieur à la politique des ZUP, le « Grand Ensemble » d'Orly-Choisy est en fait composé de cités, structurées de façon quasi corporatiste, d'où les noms actuels : cité Million, cité cheminote, cité des aviateurs, cité des gaziers, cité des navigateurs...

Dès le début des années 1970, face à la dégradation de ces cités, le maire d'Orly a engagé une politique de correction des défauts urbains et architecturaux résultant des constructions de masse qui s'étaient succédées en moins de dix ans. Dès cette époque, et encore aujourd'hui, Gaston Viens s'est appuyé, dans toute sa démarche, sur un couple d'architectes et urbanistes, Jean et Maria Deroche, qui ont « co-produit » les transformations d'Orly jusqu'à aujourd'hui.

Celles-ci se sont inscrites dans les différentes époques de la politique des banlieues, puis de la ville, à l'exception notable de l'époque GPU/GPV. En effet, la ville d'Orly avait conduit, entre 1985 et 1995, une politique importante d'équipements publics et de désenclavement, qui a pu lui laisser croire, à cette époque, que l'amélioration du fonctionnement du Grand Ensemble était en vue. Il lui a fallu déchanter, au début des années 2000, avec la montée des difficultés sociales et du chômage, l'installation de l'économie parallèle (racket et drogue) et son cortège de délinquance des jeunes, d'incivilités, de dégradations des immeubles et des espaces publics.

Poussée par l'Etat, poussée par l'OPAC 94, qui possède la quasi totalité des 5 000 logements locatifs sociaux d'Orly, la ville s'est alors lancée dans une procédure de marché de définition. Désigné lauréat courant 2002, l'Atelier Ruelle a engagé une démarche de projet, dont les points forts sont :

- appui sur les qualités reconnues du Grand Ensemble en termes de maillage, de structure végétale, de qualité du bâti et de son entretien ;
- identification de potentialités dans chaque cité ;
- valorisation privilégiée d'une coulée verte à mettre en place sur l'emprise d'une autoroute abandonnée, dont les abords permettent la constitution d'un front bâti résidentiel de qualité.

C'est sur ces bases que la ville et l'OPAC 94 ont posé leur candidature pour être éligibles aux financements de l'ANRU, dès que cette dernière a été opérationnelle. Le projet d'Orly et de Choisy est ainsi passé devant le comité d'engagement de l'ANRU les 14 juin et 25 novembre 2004, la convention ayant été signée le 23 février 2005 à Orly en présence du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Le projet conventionné, dont le maire, dans sa transmission au directeur général de l'ANRU, rappelle « *qu'il doit permettre à la ville de réussir son ambitieux projet de transformer le Grand Ensemble en quartiers agréables et accueillants pour sa population* », vise plusieurs grands objectifs :

- désenclaver physiquement les quartiers par l'introduction d'une nouvelle trame viaire, elle-même support à une clarification de la répartition entre espaces publics et privatifs résidentiels ;
- renouveler de manière significative l'offre d'habitat, aussi bien en terme de typologies urbaines et architecturales, qu'en termes de statuts d'occupation ;
- créer les conditions d'une mixité sociale et permettre des parcours résidentiels pour les Orlysiens, en complément des programmes nombreux que la ville d'Orly a engagé par ailleurs ;
- briser progressivement la compacité et l'unité du Grand Ensemble, pour créer de nouveaux quartiers, de nouvelles entités patrimoniales, un nouvel environnement pour les habitants, une autre échelle de perception de la ville ;
- participer ainsi au mouvement plus large de consolidation de la structure urbaine que la ville d'Orly a entrepris depuis plusieurs années au travers de plusieurs ZAC notamment.

Pour atteindre ces objectifs, le projet prévoit d'utiliser les actions classiques suivantes :

- démolition de 779 logements sociaux ;
- reconstruction de 1.440 logements sur Orly et construction de 260 logements sur le bassin d'habitat ;
- réhabilitation de 1.729 logements (+535 en cours) ;
- résidentialisation de 1.422 logements ;
- réalisation, modernisation ou transfert de plusieurs équipements publics ;
- reconstruction d'un pôle commercial de proximité ;
- création de plusieurs voies nouvelles et requalification de voies existantes ;

- aménagement d'espaces publics urbains importants, notamment du Parc de la Coulée Verte, support à de nouveaux programmes d'habitat.

A noter que le projet prévoit l'intervention de la Foncière Logement pour une centaine de logements locatifs libres, d'opérations non subventionnées par l'ANRU (grosses réparations du patrimoine de l'OPAC, équipements complémentaires de la ville, construction de logements sociaux complémentaires déjà financés), un plan de relogement dans le cadre d'une charte partenariale, des mesures de développement économique et social ainsi que d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants.

Au total, le coût prévisionnel du projet, sur la période 2004-2008, s'élève à environ 146 M€, dont 44 M€ apporté par l'ANRU (soit 30 %), 8,8 M€ apporté par la ville (6 %), 10 M€ apporté par le département et 12,4 M€ par la région. Dans ce total, le coût de l'ingénierie et de conduite du projet est estimé à environ 2,4 M€, soit 1,6 % du coût du projet.

II – L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET

La mission n'a pu disposer d'éléments permettant de caractériser précisément l'avancement du projet d'Orly. sur tous ses volets :

- les documents de suivi prévus par la convention ne lui ont pas été fournis, et, manifestement, n'avaient pas été établis ;
- le comité de pilotage ne s'est pas réuni depuis septembre 2005 ;
- les revues de projet (tous les trois mois à la demande du sous préfet à la ville, et tous les six mois à la demande de l'ANRU) ne semblent pas avoir donné lieu à comptes-rendus écrits ;
- le planning d'ensemble aurait été réajusté en novembre 2005, mais ce document « n'est pas validé » ;
- il n'y a pas d'observatoire du peuplement, et la ville n'aurait pas trouvé le financement nécessaire pour lancer une enquête lourde auprès des nouveaux habitants.

Dans ce contexte, tous les acteurs interrogés reportent leurs attentes sur le travail de l'OPC récemment retenu en décembre 2005 : il s'agit de la SETEC, dont nous avons rencontré deux responsables en charge de cette démarche. Ils s'appuient sur l'expérience acquise en ce domaine sur les GPV de Lille et Nantes, et viennent de produire, mi-mars 2006, une maquette des documents de suivi, en cours de validation.

L'équipe SETEC prévoit de produire un tableau de bord consolidé tous les trois mois, dont la première livraison est envisagée mi juin 2006.

D'après ses premiers travaux, l'OPC s'attend à faire émerger des points difficiles ayant trait :

- aux relogements ;
- au dépassement de budget sur au moins deux programmes ;
- aux difficultés de liaison entre démolitions et reconstructions ;
- à des montages opérationnels mal définis.

Cette situation « d'attente » est confirmée par le sentiment du maire d'Orly, qui est à la fois satisfait de l'avancement actuel du projet, mais qui trouve la période présente difficile, en raison du hiatus entre les démolitions en cours et les constructions de logement non encore lancées. Ce sentiment est renforcé par les propos de l'adjoint à la politique de la ville, inquiet « *sur le moyen terme, sur la socio-économie de la population (si la crise continue, nous a-t-il dit, la rénovation urbaine n'aura pas d'impact)* », mais aussi sur le manque de dynamisme du bailleur (« *il faut que l'OPAC mette le turbo* »).

Concrètement, sur les 779 logements à démolir prévus, une bonne moitié a déjà été faite, ainsi que celle du centre commercial et du parking silo. Ces démolitions, et les relogements qui les ont précédés ont été facilités par l'importance de la vacance qui s'était manifestée depuis 2000. Un premier bilan, portant sur 165 relogements, nous a été présenté :

- les relogements se sont faits à 100 % sur Orly ;
- les souhaits des familles ont tous été respectés ;
- il est prévu de procéder à une enquête de satisfaction ;
- pas de problèmes particuliers liés à des situations d'hébergement ;
- 11% des familles relogées connaissent un taux d'effort en hausse.

Sur le champ de la résidentialisation, l'OPAC « essuie les plâtres », déclare avoir une approche très pragmatique, avec une forte implication des locataires à trois niveaux, la commission de concertation locative, une enquête avant travaux et le fonctionnement d'ateliers urbains (animés par l'Atelier Ruelle, lauréat du marché de définition).

Sur le champ des réhabilitations, l'OPAC a une grande expérience. Ses études sur le Grand Ensemble l'ont conduit à se concentrer sur trois items :

- le changement des fenêtres, pour cause d'économie d'énergie ;
- la mise aux normes de l'électricité et de la plomberie ;
- le traitement des déchets par bornes enterrées.

A noter que le programme de réhabilitation prévu n'apportera aucune amélioration dans le domaine de l'acoustique, malgré des tentatives qui n'ont pu aboutir, faute de budget.

Plus généralement, l'OPAC se plaint que la réhabilitation des logements ne soit pas une priorité de l'ANRU, et que c'est grâce à l'incitation des financements de la Région Ile-de-France, que sont apparues des préoccupations de développement durable...

Sur l'ensemble de ces champs, l'OPAC considère que l'ANRU a apporté une nouvelle dynamique immobilière, mais qui n'a pas été accompagnée par une dynamique sociale de même ampleur : « *sur l'accompagnement des familles, on bricole...* ». Il reste des blocages par rapport à l'éthique du travail social ou par rapport à la déssectorisation, par rapport également à l'approche des services de l'Etat en matière de sécurité²⁵ et surtout d'éducation. Dans ces derniers domaines, ajoute l'OPAC, « *les moyens d'accompagnement ont eu plutôt tendance à disparaître* », en citant des exemples précis sur des tentatives de montage de groupes « *jeunesse* » et des actions communes aux gardiens et aux jeunes en matière de BAFA.

²⁵ Bien que le Grand Ensemble d'Orly soit quartier pilote en matière de sécurité.

Concernant le programme d'aménagements et d'équipements publics, il relève quasiment entièrement de la maîtrise d'ouvrage ville d'Orly. Cette dernière, tant au niveau des élus que des responsables des services, ne semble pas avoir pris conscience de l'importance des efforts qui lui étaient demandés, et des moyens nouveaux nécessités par le respect des programmes, coûts et délais inscrits dans la convention. Pour l'instant, tout ce travail est internalisé au sein des services techniques de la ville, mais on constate un début de recherche de programmistes, d'AMO et de conducteurs d'opérations pour renforcer les capacités de la ville.

En conclusion de cette partie, la mission a eu le sentiment d'être face à un projet urbain solidement bâti, accompagné d'une démarche humaine, économique et sociale beaucoup moins élaborée. Le rythme de mise en oeuvre du projet reste celui qu'avait initié l'OPAC avant l'intervention de l'ANRU, et aucun des deux principaux acteurs, la ville et l'OPAC, ne semble avoir pris la mesure du changement de braquet qu'appelle le respect des engagements de la convention passée avec l'ANRU. Le manque d'anticipation sur beaucoup d'enjeux clé du projet -constitution d'une nouvelle offre, réussite de la mixité urbaine et sociale- est bien résumé par des propos du maire : *« c'est au moment où se poseront les problèmes qu'on essaiera de les résoudre »*

III – LES OBSERVATIONS DE LA MISSION SUR LA CONDUITE DU PROJET ET L'IMPLICATION DE LA DDE

3.1. La conduite du projet et les ingénieries

Le pilotage stratégique du projet d'ensemble est prévu dans la convention et exercé réellement par un binôme constitué par la ville d'Orly et l'OPAC 94. Cette disposition résulte, comme on l'a vu dans la première partie, de l'histoire du Grand Ensemble, à l'origine domaine exclusif de compétence du bailleur, dans lequel la ville n'a eu de cesse de s'immiscer en vue de réunifier la ville ancienne et le Grand Ensemble.

Ce co-pilotage s'incarne dans deux personnes, le maire d'Orly et le directeur général de l'OPAC, entre lesquelles se sont nouées des relations anciennes et complexes, mais empreintes de confiance respective. C'est un point fort de ce projet. Mais les points faibles ne sont pas loin :

- le directeur général et le directeur général adjoint de l'OPAC 94 semblent intervenir indifféremment dans le pilotage du projet ;
- plus inquiétant, les deux chefs de projet, censés assurer le co-pilotage opérationnel du projet, sont issus, l'un des services de la ville, l'autre de ceux de l'OPAC, mais, conservant leurs anciennes fonctions, ils sont l'un et l'autre à temps partiel sur la mission de pilotage, ce qui apparaît notoirement insuffisant.

Ces insuffisances sont d'autant plus alarmantes que :

- comme on l'a vu plus haut, l'apport de l'OPC s'est fait longtemps attendre, et ses prochaines alertes et recommandations vont demander, pour être mises en oeuvre, un surcroît de pilotage, alliant disponibilité, rigueur et finesse ;

- les services de la ville, tout comme ceux de l'OPAC, n'ont pas jugé nécessaire de se réorganiser pour faire avancer le projet : les organisations verticales traditionnelles subsistent et nécessitent une coordination forte pour être véritablement mises au service des objectifs du projet, pour lequel aucune équipe dédiée n'a été mise en place ;
- la pression pour les nécessaires évolutions vient de l'extérieur : ANRU , sous-préfet à la ville, DDE . Ces nécessités sont encore mal intégrées par les deux pilotes, encore moins par leurs services ;
- finalement, la ville, malgré ses efforts d'indépendance, « suit l'OPAC » dans l'avancement concret et quotidien du projet.

Aujourd'hui, même si les dérapages sont là, aucun arbitrage notable n'a été rendu : quelque soit l'origine des sous estimations des coûts et des délais, personne n'a voulu répondre à nos questions sur le sens des arbitrages à venir. Privilégier le respect du programme ? Ou privilégier le respect des budgets ? Manifestement, nos interlocuteurs n'ont pas envie de choisir ... à moins qu'ils ne croient à l'ANRU Père Noël ?

Pourtant, les atouts pour la réussite de la démarche menée à Orly sont nombreux :

- un maire pleinement impliqué, porteur politique incontesté du projet ;
- une démarche actuelle nourrie par la capitalisation de trente années d'intervention de la politique de la ville ;,
- un bailleur social important qui a la volonté de faire de la rénovation urbaine d'Orly la vitrine de son savoir faire en la matière ;
- une ingénierie urbaine de qualité, même si le positionnement respectif du couple des architectes Deroche, mandaté par la ville, et de l'Atelier Ruelle, mandaté par l'OPAC, n'est pas dénué d'ambiguïtés ;
- même si le projet n'a pas été formellement co-construit avec les habitants d'Orly, l'identification de l'équipe municipale d'Orly avec les habitants du Grand Ensemble est forte, et l'Atelier Ruelle a été chargé d'une mission de « concertation permanente », au fil de l'avancement du projet.

Dès lors, l'avancement du projet, dans de bonnes perspectives de réussite, peut être assuré, si dans les six mois à venir, les cinq recommandations suivantes sont mises œuvre :

- mise en place d'une direction de projet renforcée et resserrée : arrivée d'un directeur de projet à temps plein, co-mandaté par la ville et l'OPAC, et s'appuyant sur :
 - x les deux co-chefs de projet actuels, devenant les correspondants du directeur de projet au sein de chaque entité,
 - x l'OPC, dûment soutenu,

x l'Atelier Ruelle, dont les missions auraient été clarifiées et pérennisées pour la durée de la convention,

- mise en place d'une ingénierie économique et sociale, rattachée au directeur de projet, mobilisant les services économiques et sociaux de l'Etat, de la ville, de l'OPAC et du conseil général, sur les thèmes du relogement, des attributions, de la sécurité, de l'éducation et de la formation ;
- réorganisation interne des services de la ville et de l'OPAC, avec renforcement des moyens dédiés à l'opérationnalité et à la transversalité du projet ;
- remise en route du partenariat décisionnel et financier avec les autres signataires de la convention, au premier chef la Foncière Logement, ainsi qu'avec le conseil général du Val-de-Marne et le conseil régional d'Ile-de-France ;
- définition et mise en place d'une grille d'évaluation des impacts de la démarche de projet, sur tous les volets urbains, économique et sociaux, qu'ils fassent ou non l'objet d'actions financées par l'ANRU.

3.2. L'implication de la DDE

Rappelons d'emblée qu'il y a 18 sites ANRU à divers stades d'avancement dans le Val-de-Marne, représentant potentiellement 1,5 milliard € d'aides publiques, et que c'est à l'aune de ce champ d'action, et non du seul site d'Orly, qu'il est apparu pertinent de porter une appréciation de l'implication de la DDE 94.

Le DDE regrette qu'il n'y ait pas de cadrage national ou régional des moyens humains que les DDE devraient consacrer à cette politique. Il distingue trois étapes d'implication de la DDE sur les projets ANRU :

- la phase de conception et d'aide au montage, à laquelle participent 4 cadres A et B+, plus l'architecte conseil de la DDE ;
- la phase d'instruction administrative, financière et comptable, où interviendraient 9 personnes ;
- la phase de suivi et d'évaluation, où, pour l'instant, aucun agent n'est affecté.

De fait, dans l'organisation cible, en cours de mise en place dans le cadre de la réorganisation de la DDE, les compétences de la DDE en matière de politique de la ville, et de sites ANRU en particulier, se trouvent réparties dans deux, voire trois services, sous la responsabilité d'un des deux adjoints au DDE :

- le service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et des Etudes, où se trouvent rassemblés :
 - x dans le pôle « connaissance des territoires », le suivi et l'analyse des données de la construction et le développement des approches de démolition/reconstruction,

x dans le pôle « actions territoriales », le suivi des aspects sociaux de la politique de la ville,

➤ le service de l'Habitat et du Renouvellement Urbain, où se situe la mission de délégué territorial adjoint de l'ANRU, présentée comme « *un rôle d'interface entre l'ANRU et les acteurs locaux pour la constitution des dossiers de renouvellement urbain et leur aboutissement* » ;

➤ le service de l'Ingénierie Territoriale, où se concentrent les compétences d'AMO au sein du pôle dédié aux constructions publiques.

On mesure la complexité de l'organisation de la DDE face à la politique pilotée par l'ANRU, et le manque de lisibilité qui doit en découler, alors même que le DDE veut que sa direction soit « *le centre de ressource principal de la politique de la ville dans le Val-de-Marne* ».

De fait, ce sont les mêmes agents de la DDE qui ont été, aux côtés des villes, associés à la genèse du projet, puis ont analysé le projet dans ses différentes phases d'instruction vis à vis de l'ANRU. Ce qui n'empêche pas le DDE de trouver « ambigu » le rôle du préfet, puisque, en réalité, le rôle qui l'emporte est celui de « pousseur des projets ». Ce qui conduit logiquement le DDE à déplorer le fait que la DDE n'a pas été conviée dans le passé, à certaines réunions techniques de l'ANRU, car cette dernière perçoit la DDE comme porte-parole du projet local.

Dans ces conditions, le DDE est bien conscient que l'organisation actuelle de l'Etat local n'est pertinente qu'à court terme, mais qu'avec l'avancement des projets, les missions d'évaluation et de bilan vont devenir prépondérantes. Il se demande alors si ces dernières ne pourraient pas être exercées par la DREIF avec sa mission ville.

Dans la phase d'instruction financière des opérations des projets ANRU, le DDE déplore l'absence de clarification entre ANRU et DDE, le caractère évolutif de la liste des pièces justificatives, ainsi que l'absence de retour d'informations après la phase de contrôle en DDE.

S'agissant du projet d'Orly, la DDE confirme être pleinement consciente de la diminution des moyens de pilotage qui lui sont réellement dédiés par rapport à ceux définis dans la convention.

En conclusion de cette partie, on mesure d'abord combien l'Etat local n'a pas réellement réfléchi au meilleur usage de l'ensemble de ses forces pour apporter son concours au succès de la politique de l'ANRU. Ses différentes représentations sont insuffisamment articulées :

- mission ville de la DRE ;
- le préfet du Val-de-Marne ;
- son service en charge du logement ;
- le sous-préfet à la ville ;

➤ chacun des chefs de services départementaux de l'Etat concourant à la mise en œuvre du projet, non seulement DDE, mais aussi DDPU, DDAS, inspection d'Académie, ...

La répartition du « qui fait quoi » entre ces différentes entités ne semble pas avoir été pesée et arrêtée, et les collectivités locales porteuses des projets jouent de ce flou.

La mission recommande de mettre rapidement un terme à cette situation, qui handicape l'efficacité de l'Etat en général, de l'ANRU et de la DDE par contrecoup.

S'agissant de la DDE 94, jugée « très performante » par le chargé de mission territorial concerné de l'ANRU, la mission considère qu'elle n'a pas aujourd'hui atteint, pour Orly-Choisy, le bon niveau d'implication par rapport à la politique initiée par l'ANRU, ni en termes de positionnement général (cf ci-dessus), ni en termes de moyens humains consacrés, tant en quantité qu'en expérience professionnelle, ni en termes d'organisation de ces moyens. La mission recommande que la DDE provoque la réflexion de positionnement d'ensemble de l'Etat local et s'y implique fortement, puis, qu'en interne et à l'issue d'une réflexion stratégique, elle en tire les conséquences en termes de missions, de moyens et d'organisation.

Liste des personnes rencontrées

M. Gaston VIENS, maire d'Orly

M. Alain GIRARD, adjoint au maire d'Orly

M. V. REBERIOUX, chef de projet de la ville d'Orly

M. LECOUSTER, directeur général des services de la ville d'Orly

M. DUNOYER, directeur des services techniques d'Orly

M. BEUZET, directeur adjoint des services techniques d'Orly

Mme Catherine LAPOIX, sous-préfète à la Ville du Val-de-Marne 94

M. François-Régis ORIZET, directeur de la DDE du Val-de-Marne 94

M. C. MOUROUGANE, chef du service de l'habitat, DDE 94

M. D. BUISSON, adjoint au chef de service de l'habitat, DDE 94

M. H. DUBOIS, directeur général adjoint de l'OPAC 94

M. F ; WINTER, directeur du Renouveau Urbain de l'OPAC 94 et co-chef de projet

M. C. ABBES, directeur de la direction technique et du patrimoine à l'OPAC 94

Mme D. JACQUIER, chargée d'opération Aménagement à l'OPAC 94

Mme F. CROSNIER, chef d'antenne Pierre au Prêtre à l'OPAC 94

Mme B. MAHEU, chef d'antenne Aviateurs Navigateurs à l'OPAC 94

Mme V. NAVET, architecte-urbaniste Atelier Ruelle

M. P. BEDEK, SETEC, OPC urbain

M. R. STAMEGNA, SETEC OPC urbain

M. Frédéric LEONARD, chargé de mission territorial à l'ANRU

ROMANS-SUR-ISERE

(Drôme)

FICHE D'ENQUETE DU SITE DE ROMANS-SUR-ISERE (26)

Mission conduite par
Mme Michèle GALLOT et M. Alain WAUTERS

I - LE PROJET

Population de Romans : 42 500 habitants environ, dont ¼ de moins de 20 ans et ¼ de plus de 60 ans

- Population de la communauté de communes du Pays de Romans (20 communes) : 47 000 habitants
- Population concernée par le périmètre d'étude du PLH (3 communautés de communes soit 44 communes): 80 000 habitants (la communauté de communes de Bourg-de-Péage comprend 15 communes et 26 000 habitants)
- Romans est une ville mono-industrielle en fort déclin économique et en reconversion difficile (crise grave de l'industrie du cuir qui recourait à une main d'oeuvre importante)
- Taux de chômeurs : 29 % - "l'ascenseur social" est bloqué
- Parc de logement social : 26,5 %
- Marché de l'habitat et du foncier tendu (effet TGV, Grenoble,...)
- Rang DSU : 294^{ème}

1.1. L'historique du projet

- 1957 : construction en deux phases successives de 1 813 logements, par un seul opérateur, du secteur de la Monnaie en prolongement de l'agglomération à l'Est :
590 logements en partie Est en 19 immeubles (soit environ 30 logements par immeuble en moyenne) constituent "l'ancienne Monnaie"
1 223 logements en partie Ouest en 31 immeubles (soit environ 40 logements par immeuble en moyenne) constituent "la nouvelle Monnaie"
- Début des années 1980 : la ville entreprend une démarche HVS
- 1983 : suite au plasticage de la nouvelle mosquée, sur la base d'une étude d'urbanisme réalisée par un cabinet parisien sur l'ensemble du site, la ville transmet un dossier à la commission Dubedout qui débouche sur l'engagement d'un programme local de développement social (PLDS).
Le projet consiste principalement à ouvrir le quartier, à améliorer physiquement les immeubles et à offrir des logements locatifs à faibles coûts. Une campagne de promotion accompagne l'action.
L'ensemble est coordonné par une équipe opérationnelle (Ville + Office).
- 1988 : un bilan et de nouvelles études conduisent à accentuer l'accompagnement social dans le cadre d'une nouvelle convention.
- 1997 : étude urbaine du bureau d'études Pannerai.
- 1995 : le contrat de ville renforce encore l'action sociale. Des chargés de mission successifs coordonnent l'équipe opérationnelle. L'Office a l'autorisation d'étendre son territoire d'action au-delà de la commune.

2000 : après une vingtaine d'années d'actions publiques dans le quartier, le constat est le suivant :

- éléments positifs :
 - la lutte contre la vacance est un succès (d'un sixième du parc, elle revient à un taux normal permettant la rotation) ;
 - de nouveaux services se sont implantés assurant ce qui est nécessaire à la vie quotidienne ;
 - une expérience est acquise par les acteurs.
- éléments négatifs :
 - l'image, globalement, n'est pas modifiée ;
 - le type d'occupation sociale a été renforcé insidieusement par l'attractivité des logements à faible coût de location et les départs à la périphérie en accession. Les logements sont occupés par 70 à 80 % d'étrangers à l'heure actuelle;
 - une précarité de plus en plus forte (concentration des familles à problème, taux de chômage en hausse,...)

La démolition devient une possibilité envisageable. De nouvelles études (urbaines et économiques) débouchent sur un objectif de dédensification sur la partie Est du quartier qui focalise l'attention.

- 2002 : sur ces bases, après plusieurs années de maturation (période électorale, changement d'équipe municipale, à la région, à l'Office...), l'opération de renouvellement urbain (ORU) entérine l'option étudiée (alors que la partie ouest, plus dense, aurait sans doute pu aussi être dédensifiée). La ville s'engage sur un programme de rénovation urbaine (PRU) en vue de conventionner avec l'ANRU.

Une étude urbaine est réalisée par le bureau d'études Huillard ainsi que des études économiques. La nécessité de traiter en priorité la partie Est -"la vieille monnaie"- est confirmée.

- 8 décembre 2003 : une convention est signée avec l'ANRU (la première de Rhône-Alpes).

1.2. Les principales caractéristiques de la convention

Porté par trois maîtres d'ouvrage : la ville de Romans, le bailleur, l'OPAC "Habitat – Pays-de-Romans" et la communauté de communes du Pays de Romans, le projet comprend, notamment, un programme de démolition reconstruction ambitieux (9 immeubles, soit 320 logements dont 292 intégrés dans le dossier soumis à l'ANRU, soit 17,65 % du parc social de la Monnaie (1 813 logements) et 54,24 % du secteur Est).

Les autres éléments du programme concernent :

- la résidentialisation des pieds d'immeubles (818 logements concernés) et la réhabilitation des espaces communs (991 logements concernés) ;
- la restructuration et la hiérarchisation des voiries pour améliorer le décloisonnement du quartier ;
- la requalification des espaces publics stratégiques ;
- la recomposition de l'offre commerciale et économique par la création d'une nouvelle "façade" commerciale sur boulevard et d'une zone d'activités.

Sur un coût total de l'opération de près de 62 millions d'euros, la moitié environ est consacrée aux reconstructions, l'autre moitié étant principalement affectée aux démolitions et aux aménagements (environ 8 millions d'euros chacun) et à la réhabilitation.

Concernant le montage financier, huit contributeurs interviennent, principalement l'OPAC (44 % des 62 millions d'euros), l'ANRU (40 %), la Ville (6 %) et le Conseil régional (5 %), la CDC assurant des prêts pour un montant de 26,5 millions d'euros.

II – L'ETAT D'AVANCEMENT DE L'OPERATION

2.1. Les actions réalisées

Au 1^{er} mars, plusieurs opérations majeures étaient engagées, voire achevées :

- démolition des immeubles des Hêtres (63 logements),
- démolition des immeubles des Acacias (20 logements),
- démolition des immeubles des Ifs (41 logements),
- réaménagement du Boulevard Dunant,
- résidentialisation du cours des Œillets (175 logements).

Sont à mentionner en outre ici les mesures qui conditionnent la mise en œuvre du projet comme :

- le relogement dans des programmes neufs pour partie réalisés dans la commune ;
- la désignation d'un architecte-conseil pris en charge par la commune (deux jours par mois jusqu'à la fin du mandat municipal). L'architecte-conseil de la DDE a été associé au choix ;
- la mise en place de quatre "habitants relais" ;
- l'élargissement d'un dispositif de pilotage technique et politique aux financeurs et partenaires associés (la Foncière, le CDC, l'EPARECA,...) ;
- la réorganisation interne des structures de chacun des acteurs directs (bailleur, services de la ville, DDE notamment).

Enfin, il a été constaté l'installation de petits commerces et de services à la personne dans la rue principale qui est en cours de requalification.

2.2. Les retards et les causes évoquées

Il convient de noter que l'appréciation des retards dépend de l'échéancier prévisionnel retenu qui, comme les acteurs s'accordent pour le dire, n'est pas toujours réaliste car il a essayé de concilier ce qui était engagé ou élaboré en 2003 avant la signature de la convention, les contraintes administratives des autres organisations (crédits européens, régionaux...), et la date butoir 2008 des conventions ANRU.

Néanmoins, un dérapage des délais est clairement constaté et regretté. Les causes en sont principalement financières :

- la ville, en déclin économique et endettée sur 36 ans, a son budget investissement et fonctionnement pour moitié engagé sur l'opération. Elle ne peut faire plus sans aide supplémentaire, d'autant que d'autres quartiers, notamment celui de la vieille ville, nécessiteraient des interventions lourdes également et qu'elle porte seule le relogement sur son territoire ;
- l'OPAC a dépensé 11 millions d'euros pour les démolitions mais n'avait reçu à la date de la visite de la mission que 170 000 € de subvention. Bien géré mais modeste, l'organisme n'est plus en mesure, par manque de trésorerie, d'entreprendre de nouvelles opérations ;
- une certaine lassitude, sinon de suspicion, générée par le constat d'une dérive bureaucratique et des dysfonctionnements répétés qui conduisent à multiplier les dossiers, doubler l'instruction, envoyer des colis recommandés pour finalement obtenir un arrêté attributif sur une partie des dossiers. S'agit-il de manœuvres dilatoires ou d'un retour aux méthodes anciennes ? Telle est la question qui nous a été posée.

2.3. Les menaces et fragilités du projet

Les principales menaces et fragilités recouvrent plusieurs aspects :

- **aspects financiers :**

- les recettes proviennent en majeure partie de l'Etat. L'enchaînement des phases opérationnelles et l'équilibre financier de l'opération sont conditionnés en grande partie par l'intervention de l'ANRU. Les autres financements (FEDER, Région, conseil général, CPER...) sont assujettis à des règles différentes et variables qui, toutes, ont leur rythme propre ;
- l'OPAC (de petite taille, 3.000 logements) bien que très aidé par la ville pour le foncier, a une trésorerie très tendue et ne peut plus guère entreprendre ;
- la commune (de taille moyenne, 32.000 habitants) est face à des difficultés financières importantes ;
- le financement de l'après travaux : quels moyens aura-t-on pour faire vivre le projet, pour entretenir, surveiller,... après les travaux (exemple : les gardiens sont payés par le contrat de ville jusqu'à présent).

- **aspects économiques et sociaux :**

Le bassin d'emplois, fortement déterminé par le secteur d'activité lié au cuir et à la chaussure, est très fragilisé par le départ des entreprises. Le nombre des demandeurs d'emplois croît fortement ainsi que la précarité des ménages qui vivent grâce aux prestations sociales. Leur risque de surendettement est grand.

L'ascenseur social est bloqué et les réflexes communautaires apparaissent de plus en plus (entre Turcs et Maghrébins dans le quartier, mais surtout, entre les habitants de ce quartier et les quartiers voisins plutôt hostiles à les accueillir). L'ambition de mixité sociale demeure, mais le pari devient très difficile à tenir et oblige à s'interroger sur la réalité/faisabilité du concept.

- **aspects fonctionnels et symboliques :**

Les déplacements de population peuvent être appréciés par certains comme une régression ou un échec, la destruction d'immeubles peut revêtir une signification mortifère. Mais, avant tout, la réussite du programme est fortement conditionnée par le relogement des ménages, anticipation qui aurait dû être plus nette et clairement affichée. Ce n'est pas la démarche qui a été proposée, du moins dans la première phase de l'action de l'ANRU qui consistait à demander plus de destruction d'immeuble que prévu initialement.

- **aspects administratifs :**

Les pesanteurs bureaucratiques qui réapparaissent et se substituent à l'esprit généraliste soucieux du contenu du projet et à l'attention accordée aux personnes. Il est jugé nécessaire de revenir à la feuille de route initiale et de débloquer les 20 % à la fin des actions réalisées pour maintenir une dynamique.

- **aspects conceptuels et urbanistiques :**

L'opportunité d'innover et d'expérimenter n'a pas pu être saisie par précipitation et opportunisme, et le risque est grand de "passer à côté", de rentrer dans des recettes stéréotypées et dans la modélisation et, finalement, par retour des choses, dans une logique ZUP à l'envers. La démarche, trop axée sur l'urbain en tant qu'objet et la nécessité d'entrer dans un calendrier, risque de faire l'impasse sur la complexité du sujet, sur la gestion des temps de chacun des protagonistes, sur le social, le culturel et la citoyenneté.

D'une manière générale, il est craint que l'approche de la question urbaine dans son ensemble ne fonde pas suffisamment le projet et soit un obstacle à sa réussite dans la durée.

Finalement ne va-t-on pas déplacer le problème dans un autre lieu faute de pouvoir le traiter en profondeur ?

- **aspects politiques :**

Devant le risque de heurts entre communautés à l'intérieur du quartier et entre quartiers, il faudra "savoir tenir" comme le demande un responsable de la ville, sinon le communautarisme et le phénomène de ghettoïsation ne pourront que prendre le dessus définitivement.

2.4. Les suggestions des acteurs

La ville estime que l'avancement du projet pâtit des changements trop fréquents d'interlocuteurs du côté des services de l'Etat.

Les acteurs s'accordent pour regretter l'évolution bureaucratique de la gestion du projet, la DDE et le directeur de l'OPAC se lassant particulièrement de l'actualisation permanente de tableaux de financement et de constitution de dossiers.

L'esprit, et les paroles, qui ont présidé à la création et à l'intervention de l'ANRU sont à retrouver pour préserver la dynamique qui a été engagée. Le déblocage rapide des crédits, la réactivité pour l'actualisation de la convention, la notion de guichet unique, plus largement et peut être en priorité la confiance à accorder aux acteurs locaux lorsque la convention est signée, sont considérés comme des impératifs pour concrétiser dans de bonnes conditions les actions programmées.

Même si Romans bénéficiait d'études d'urbanisme, sociales et économiques antérieures à la constitution du dossier ANRU et a pris en charge l'intervention mensuelle d'hommes de l'art, les interlocuteurs s'accordent aussi pour dire que l'ingénierie est insuffisamment évaluée et prise en charge, notamment pour replacer et conduire le projet dans une vision urbaine plus large et plus cohérente.

III. LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

3.1. Sur la conduite du projet et les ingénieries

Les points forts :

- Romans, grâce à un esprit quasi militant et à une intelligence de l'enjeu partagés par chaque acteur, services de l'Etat inclus, dispose d'un dispositif de travail collectif éprouvé et efficace, et d'un projet fondé sur une forte connaissance socio-économique des habitants ;
- les "habitants relais" appointés par la Ville et la localisation d'une mairie annexe et de l'OPAC dans le quartier de la Monnaie participent de la qualité de la conduite du projet et témoignent de l'engagement des principaux acteurs ;
- la responsable du projet qui est devenue en 2005 directrice des services techniques de la ville est également un gage de cohérence, d'opérationnalité et de continuité ;
- l'action de la DDE est appréciée des partenaires, même dans sa phase -excessivement-administrative actuelle.

Les points faibles :

- le "guichet unique" dont chacun s'accordait à reconnaître les avantages, s'arrête aux "frontières" de l'ANRU. Il ne contraint pas les acteurs extérieurs à financer certaines actions qui sont pourtant déterminantes pour l'avancement du projet dans un calendrier convenu ;
- l'ANRU est maintenant perçue elle-même comme un service administratif supplémentaire qui complique le travail et retarde l'avancement des opérations tant par la lenteur de son circuit de paiement que par la fluctuation de ses règles administratives et comptables ou la rigidité de sa convention type (avenants nécessaires à la moindre modification et lenteur de la signature) ;
- les retards et les difficultés d'avancement, leur traitement, sont mal ou tardivement connus par l'ANRU du fait que les points d'étape prévus ne sont pas exécutés dans les délais sans que l'Agence semble s'en préoccuper ;
- l'absence de plannings (ou de PERT, ou de tableau de bord...) physico-financiers précisant les engagements des acteurs, y compris les non-signataires de la convention ne favorise pas le suivi et la mise en évidence formelle des points sensibles ;
- l'absence d'indicateurs ne permet pas d'apprécier l'avancement et la qualité de la réalisation des actions.

Les recommandations :

- au plan local, il serait utile de disposer d'un tableau de bord permettant de visualiser l'ordonnancement des actions et leurs responsables ;
- au plan national, il serait souhaitable que l'ANRU assouplisse ses conventions en autorisant des modifications mineures sans avenants et de sortie d'une application bureaucratique des textes en se dotant de règles plus souples et stabilisées dans le temps.

L'exceptionnalité et l'acuité des enjeux mériteraient certainement une sorte de législation spéciale (comme, en d'autres temps, l'Etat a su le faire pour créer des villes nouvelles par exemple). Sur un plan pratique, pour ne pas dégrader son image d'efficacité, l'ANRU devrait aussi déconcentrer la gestion financière des décisions de subvention et leurs paiements en faisant davantage confiance à l'Etat local (Préfet / DDE) à l'instar de ce qui se pratique sans problème majeur pour l'ANAH.

Enfin, l'ANRU devrait porter une plus grande attention à la réalité opérationnelle de la programmation des actions et au suivi de l'avancement des PRU et à leur qualité en étant ferme sur l'obtention des bilans annuels et échéanciers de réalisation prévus par chaque convention et, afin de valoriser et faire connaître sa dynamique, en constituant à partir de ces remontées du terrain un observatoire public.

3.2. Sur l'implication de la DDE

Les éléments de diagnostic

Il résulte, d'une part, des entretiens directs qui ont été tenus avec les différents niveaux hiérarchiques du service et, d'autre part, des appréciations portées par les différents acteurs du projet rencontrés :

- Des éléments positifs :
 - une présence effective du service et appréciée par les acteurs rencontrés, allant au-delà de la fonction administrative et régaliennne ;
 - une instruction des dossiers qui est assurée jusqu'à présent dans de bonnes conditions, notamment de délais ;
 - une relation de confiance avec la préfecture qui s'appuie fortement sur le service.
- Des éléments problématiques :
 - une inquiétude partagée en interne et en externe sur la capacité à traiter correctement dans un proche avenir les dossiers par les effets cumulés de l'augmentation prévisible de leur nombre et la modestie des moyens. A cette inquiétude s'ajoute celle d'être contraint de délaissier progressivement les apports sur le fond pour se consacrer à l'action strictement administrative (la lassitude, dans la Drôme comme ailleurs, devient palpable et peut augurer de futures mobilités d'agents qui iraient à l'encontre de la stabilité attendue par les partenaires et du confortement du domaine ville / habitat des DDE) ;

- un risque d'ambiguïté entre la fonction régalienne de l'Etat qui applique les règles, celle de partenaire solidaire d'un projet qu'il a aidé à concevoir, et celle de représentant de l'ANRU.

Les recommandations :

- Veiller à renforcer les moyens du service ;
- Veiller à bien distinguer les fonctions qui incombent à la DDE ;
- Veiller à ne pas perdre de vue la finalité des actions entreprises.

Liste des personnes rencontrées

Ont été rencontrés séparément :

DDE

M. Jean JULIAN, chef du service "Habitat et Ville"

Mme Joëlle TISLE, chef de la cellule "politique de la ville"

Mme Evelyne NOLIN, cellule "politique de la ville"

Ville de Romans

Mme Christiane LAFFONT, adjointe déléguée à l'urbanisme, au logement et au patrimoine

M. Alain LAPLACE, Chargé de mission foncier et suivi financier des dossiers

OPAC "habitat du pays de Romans" (HPR)

M. Philippe DRESIN, Président, élu de la ville de Romans

M. Olivier AUDUBERT, Directeur général

Ont été rencontrés ensemble :

Mme Corinne DIAZ, ville de Romans, directrice des services (ex-chef de projet)

M. Olivier AUDUBERT, l'OPAC HPR, directeur général

M. Ellie BOUTTERA, préfecture, secrétaire général, (nouvellement arrivé)

M. Jean JULIAN, DDE, chef du service "Habitat et ville"

Mme Joëlle TISLE, chef de la cellule "politique de la ville"

Mme Evelyne NOLIN, cellule "politique de la ville"

Ont été consultés :

Mme Nancy CHENU, Chargée de mission territoriale Rhône-Alpes de l'ANRU

M. Denis RIGAL, Chef de projet Contrat de ville (nouvellement arrivé)

M. Hubert GOETZ, DDE et délégué départemental adjoint de l'ANRU

SAINT DIZIER
(Haute-Marne)

FICHE D'ENQUETE DU SITE

SAINT-DIZIER (52)

Quartier du Vert Bois

Mission conduite par
MM. André CHOIGNOT, Michel DUMONT et Mme Bernadette VANDEWALLE

I – LE PROJET

1.1. Les éléments du contexte

Saint-Dizier, sous-préfecture du département de Haute-Marne de 32.000 habitants, est situé à la frontière de trois départements (Haute-Marne, Marne et Meuse) et de deux régions (Champagne- Ardenne et Lorraine). Elle est confrontée depuis une trentaine d'année à une crise sévère de ses industries traditionnelles : fonderies, industries mécaniques, textile...

Au début des années 50, son développement économique et son évolution démographique avaient généré la création du Vert Bois, alors appelé « Saint-Dizier le Neuf ». Mais le Vert-Bois n'a pas été intégré à la ville. Il en était même coupé par le canal de la Marne à la Saône, la voie ferrée et surtout par la nationale 4, véritable mur de 1.900 mètres de long, sur un remblai quasiment fermé (seulement deux passages nord-sud) de plusieurs mètres de hauteur, ce qui a conduit à la juxtaposition de deux ensembles urbains de même poids démographique qui ne se sont pas rencontrés et surtout ne vivent pas ensemble.

1.2. L'historique du projet

La ville de Saint-Dizier et l'Etat se sont engagés très tôt dans une politique de développement social urbain depuis notamment les opérations Habitat et Vie Sociale du début du Xe plan. Un premier contrat de ville a été signé en 1994, une zone franche urbaine en 1996-1997, puis un deuxième contrat de ville pour la période 2000-2006 dont un avenant, signé en janvier 2001 formalisait le contenu et la mise en œuvre du grand projet de ville (GPV), initiant de la sorte la démarche de renouvellement urbain et social.

Les objectifs généraux du GPV voulus par la ville de Saint-Dizier et validés par ses partenaires peuvent être résumés ainsi : reconstruire l'unité de la ville en mettant fin à un urbanisme d'exclusion :

- la rénovation du centre ville en cours d'achèvement en a été une première étape majeure ;
- la seconde étape, objet particulier de l'actuelle convention ANRU consiste à retrouver les grandes solidarités qui permettront de reconstruire l'unité de Saint-Dizier en privilégiant notamment l'intervention publique sur le quartier du Vert Bois pour mieux l'intégrer au reste la ville, afin qu'il devienne un quartier « comme les autres ».

Ces objectifs doivent se traduire concrètement par des opérations de rénovation et de diversification de l'habitat, de développement urbain, social et économique, de revalorisation des grands axes, lieux de vie et perspectives paysagères de la ville, d'animation des quartiers, de formation, de développement éducatif et culturel en faveur des jeunes.

1.3. Les principales caractéristiques de la convention signée le 26 novembre 2004

L'actuel projet a été examiné le 3 novembre 2003 par le comité national d'engagement et le 12 juillet 2004 par le comité d'engagement de l'ANRU. Dans la continuité de la mise en œuvre opérationnelle du GPV, la convention ANRU s'articule autour de trois grands axes :

- La nouvelle avenue (ex N4) dont la réalisation est quasiment achevée doit être confortée par la réalisation de nouveaux programmes de logements (d'initiative publique ou privée dont la Foncière) et d'un certain nombre d'implantations économiques ou d'équipements publics.
- La liaison nord-sud, dite "Saint-Exupéry/Anne-Frank", à l'ouest du quartier du Vert Bois où il est prévu d'engager de véritables actions de renouvellement urbain : démolition et reconstruction résidentialisation de logements, construction d'un nouveau groupe scolaire, des équipements structurants comme un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et une médiathèque (projet moins certain aujourd'hui). L'aménagement de cet axe sera renforcé par la démolition et la reconstruction sous maîtrise d'ouvrage du conseil général du collège Anne-Frank, et la construction d'un nouveau complexe sportif principalement à usage scolaire mais aussi ouvert aux associations.
- Le centre : des actions de reconquête doivent être entreprises dans la partie la plus centrale du quartier (jardins de la Buse) avec là encore, des démolitions-reconstructions et la résidentialisation d'immeubles de logements et la modernisation de l'équipement commercial existant.

II – L'ETAT D'AVANCEMENT DU PROJET

2.1. Situation à l'époque de l'enquête

Le plan de financement de cette convention a été établi sur la base d'un financement prévisionnel de 112 217 433 €, soit un coût total de 122 761 288 € TTC.

Cette convention ANRU qui porte sur la période 2004-2008, est ventilée en 46 opérations dont la maîtrise d'ouvrage est répartie comme suit :

18	Ville de St Dizier	20	OPMHLM
2	GIP CdV GPV	2	Effort Rémois
2	SNI (Société Nationale Immobilière)	1	Communauté de communes
1	Non définie		

A la date du 26 février 2006, soit 15 mois après la signature, 22 opérations (47,8 %) sont actuellement en cours ou terminées :

7	Ville de St Dizier	11	OPMHLM
2	GIP CdV GPV	1	Effort Rémois
		1	Communauté de communes

correspondant à un coût de 51 102 702 € valeur base de financement (45,5 %), soit un coût TTC de 54 847 561 € (44,7 %).

Sur ces 22 opérations éligibles à 16 603 497 € (40,2 %) de subventions ANRU selon le plan de financement prévisionnel, 17 Décisions Attributives de Subvention (DAS) partielles ou totales ont été délivrées correspondant à 13 347 561 € (32,3 %) potentiel, valeur base de financement.

A la même date, 7 opérations (15,2 %) sont au stade « études » :

2	Ville de St Dizier	4	OPMHLM
2	SNI		

correspondant à un coût de 20 584 200 €, valeur base de financement (18,3 %), soit un coût TTC de 22 685 709 € (18,5 %).

Sur ces 7 opérations, éligibles à 8 496 360 € (20,6 %) de subventions ANRU selon le plan de financement prévisionnel, aucune DAS n'a été délivrée.

Soit un bilan de 29 opérations engagées (63 %) pour une valeur base de financement de 71 686 902 € (63,9 %) soit un coût TTC de 77 527 423 € (63,2 %).

En ce qui concerne le bilan des consommations de crédits au 31 décembre 2005, c'est un montant global de 2 532 714 € de demandes de paiement qui a été instruit en 2005 par la DDE pour être transmis à l'ANRU, avec un montant de 1 796 880 € effectivement perçus par les maîtres d'ouvrage.²⁶

2.2. Les retards constatés et les causes invoquées

Il n'a pas été constaté, à ce jour, (sauf exception pour les résidentialisations et certains équipements publics) **de retards significatifs,** c'est-à-dire supérieurs à six mois, dans le **déroulement des opérations** (sauf des retards de paiement comme on le verra plus loin). Des retards de plus faibles ampleurs, compris entre quatre et six mois, doivent enfin être relevés dans le rythme de construction de la totalité des logements sociaux programmés par l'OPHLM municipal. Les raisons invoquées sont ici d'ordre technique.

Outre ces raisons techniques, ces retards peuvent avoir cinq raisons principales qui relèvent plutôt de la maîtrise d'ouvrage :

²⁶ Selon nos dernières informations, en juin 2006, les demandes de paiement effectuées par la DDE se montaient à 6.412.400 € et les subventions perçues par les maîtres d'ouvrage à 2.754.568 €.

- Des retards liés à des évolutions dans la programmation primitive compte tenu d'opportunités conjoncturelles : certains immeubles, prévus en démolition, sont retardés au bénéfice d'autres immeubles dont la démolition avancée permet une disponibilité foncière intéressante, ce qui nécessite le passage par l'avenant n° 1 (dont nous reparlerons).
- Des retards liés aux difficultés de négociation avec des partenaires non liés par la convention : par exemple, les projets de traitement des berges du canal de la Marne à la Saône, se sont heurtés au désaccord existant entre VNF et la ville sur les objectifs et les modalités de l'aménagement de l'ancien port fluvial de St Dizier²⁷. De même, la SNI a du attendre pour intervenir que le rachat des immeubles au ministère de la Défense soit terminé.
- Des retards liés à la poursuite de la réflexion du maître d'ouvrage sur des partis d'aménagement : c'est le cas notamment pour le traitement du centre commercial (non prévu dans la convention) pour lequel le maire préfère attendre les premières évolutions du quartier avant de se déterminer sur les activités commerciales à valoriser.
- En ce qui concerne les retards sur le terrain des résidentialisations, il y avait là lors du montage de la première convention un véritable problème de manque d'expérience de la maîtrise d'ouvrage (et des autres partenaires d'ailleurs) : ce n'est qu'au moment de la mise en œuvre des premières opérations prévues que la consultation des habitants a obligé à revoir les estimations faites, la dépense nécessaire s'avérant deux fois plus importante que prévue.
- Enfin, des retards significatifs et plus préoccupants (de 7 à 13 mois) peuvent être constatés concernant le lancement des études préalables à la réalisation d'une médiathèque et d'un bâtiment associatif dans le quartier du Vert-Bois. Le principe même de la réalisation de ces équipements, prévus par la convention, ne semble plus acquis pour la ville, maître d'ouvrage de ces opérations.

A ces cinq causes, s'ajoute une sixième qui relève de la responsabilité de l'ANRU. Les retards significatifs constatés dans le traitement administratif et financier des dossiers ont pu affecter certaines opérations, notamment quand le maître d'ouvrage n'était ni la ville ni l'organisme local, mais par exemple l'Effort Rémois qui n'a pas souhaité s'engager avant d'avoir une DAS en bonne et due forme²⁸.

²⁷ Un accord de principe a été trouvé récemment sur ces questions.

²⁸ Tous les interlocuteurs rencontrés semblent considérer la DAS comme une autorisation préalable et nécessaire avant l'engagement des travaux correspondants, (même si certains s'affranchissent de cette décision pour commencer les travaux). Or, l'ANRU a bien rappelé que c'est la convention elle-même qui constitue l'engagement juridique de la subvention, la DAS ne faisant que préciser l'objet et le montant d'une opération en particulier. De ce fait et compte tenu de ses charges de travail et de l'urgence au quotidien, l'ANRU ne « vérifie » la DAS qu'au moment de payer le premier acompte (dans certains cas plusieurs mois après). Cette disposition mériterait d'être clairement rappelée, ce qui supprimerait du même coup une cause de malentendu entre maîtrise d'ouvrage et DDE et de retard pour les maîtres d'ouvrage qui attendent cette DAS pour commencer les travaux). Il ne suffit malheureusement probablement pas d'affirmer cette réalité juridique partielle : l'expérience a prouvé sur d'autres sites qu'à l'occasion de la validation de la DAS le montant de la subvention pouvait se trouver très substantiellement modifié, et que le plan de financement du maître d'ouvrage se révélait compromis. La prudence des maîtres d'ouvrage n'est donc pas complètement injustifiée.

Cette dernière cause est considérée par l'ensemble des acteurs comme la difficulté majeure rencontrée sur le terrain et comme une cause de retards possibles dans le futur :

- elle est cause d'importants frais financiers pour la collectivité qui avance les sommes dues aux entreprises pour ne pas retarder les travaux, mais cet argent pourra manquer un jour ou l'autre pour traiter les opérations prévues en fin de calendrier ;
- elle fragilise l'organisme HLM dont la santé reste précaire et qui est amené à réaliser un programme (trop ?) ambitieux ;
- il est à noter en outre que la DDE n'a déposé aucun dossier prioritaire pendant la période de rodage de l'ANRU comme le règlement de l'ANRU lui en donnait la possibilité.

2.3. En ce qui concerne l'avenir

Il faut souligner les inquiétudes exprimées par certains interlocuteurs sur la capacité des maîtres d'ouvrages et notamment de l'office public municipal à arriver au terme de cette opération lancée sur un plan de financement purement indicatif pour des opérations non prioritaires :

- fixant une fois pour toutes les subventions publiques, ne laissant aucune marge en cas d'augmentation des coûts liés à la conjoncture internationale qui ne pourraient être assumés que par les finances locales ;
- engageant l'organisme dans un projet de renouvellement de l'offre de logement sans bien connaître les besoins qui s'exprimeront dans quelques années ; il faut rappeler que le département de Haute-Marne perd pendant cette période, 1.200 habitants par an.

Selon les acteurs, plusieurs solutions pourraient être mises en œuvre et seraient susceptibles d'améliorer la conduite de ce projet :

Relativement à l'ANRU :

- qu'elle retrouve sa philosophie première qui était de faire plus confiance au niveau local, lui laissant plus de liberté de faire évoluer son projet dans le cadre de l'enveloppe définie,
- qu'elle stabilise ses procédures,
- qu'elle se dote, tant au niveau national que local, de moyens à la hauteur des sommes engagées.

Actuellement, sur le site de Saint-Dizier, cette trop importante durée de la période d'instruction est effectivement la principale raison des quelques retards signalés ; si elle perdurait, elle pourrait constituer un obstacle majeur au respect du calendrier primitif, et un risque au niveau de la participation des habitants pour qui il est important que les réalisations se concrétisent rapidement²⁹.

Sur les conventions :

- que les conventions soient modifiées pour permettre une certaine évolution du projet ;
- que les opérations prévues soient priorisées pour permettre des choix en tant que de besoin ;

Sur la DDE :

Qu'elle soit en capacité de consacrer plus de temps pour un véritable partenariat au niveau de la préparation et de la mise en œuvre de la convention, notamment dans ses dimensions sociales (relogement, concertation, pilotage, orientations) à défaut d'assistance à maîtrise d'ouvrage dont les maîtres d'ouvrage locaux se passent aujourd'hui fort bien.

III – LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

3.1. Sur la conduite du projet et les ingénieries

La ville bénéficie d'une expertise extérieure tout à fait importante : deux architectes avec des profils différents : architecte (sur la ville), urbaniste (sur le Vert Bois). Le maire a défini une stratégie pour Saint-Dizier qu'il s'efforce de faire partager avec les autres partenaires. S'ils ne sont pas convaincus, il se passe d'eux et avance tout seul et à leur place.

Le service technique de la ville s'est aussi fortement renforcé depuis quelques années car les missions sous-traitées en externe ne donnaient pas satisfaction (+ 3 personnes au bureau d'études, une adjointe au DG, sur la politique de la ville).

L'office municipal HLM dispose aujourd'hui d'une bonne capacité de maîtrise d'ouvrage. Un cadre de L'Effort Rémois a été mis sa disposition pendant deux ans pour lui « passer de la méthode ».

Le GIP du contrat de ville assure quant à lui une bonne coordination, mais l'impulsion reste municipale (le directeur du GIP est l'ancien chef des services techniques. L'adjointe au maire qui le préside en l'absence du maire est aussi la présidente de l'office HLM).

Tous ces acteurs se rencontrent régulièrement : ville, GIP, architectes et urbanistes. S'il n'y a pas d'OPC à proprement parler, le GIP assure une mission spécifique de veille quant au respect du calendrier et de la consommation des subventions pour le suivi desquelles il organise des réunions désormais mensuelles.

Deux problèmes ont cependant été identifiés par la mission, qui pourraient avoir un impact sur la suite des opérations :

²⁹ Selon le nouveau DDE, le retard dans l'instruction des dossiers au niveau local pouvait être considéré, en juin 2006, comme quasiment résorbé.

- La ville a excessivement, surestimé la participation de la Région, (non signataire de la convention), et sans que cela ait posé quelques problèmes aux signataires de cette même convention. La participation de la région, répartie sur 22 opérations (essentiellement sur les aménagements et les locaux associatifs, équipements scolaires, médiathèque) se montent à 10,5 M d'€. Or, la région, dans un courrier daté de fin juin 2005, ne s'engage que sur 873 000 €. Pourtant, bien loin de changer son fusil d'épaule, dans le cadre de la préparation de l'avenant n° 1, elle augmente la participation de la région de 1,4 M d'€³⁰.
- Le maire, véritable pilote de l'opération, comme il l'était déjà sur le GPV, a mis « le paquet » sur le projet urbain, sans que le projet social, où d'autres politiques comme le projet de réussite éducative ou la prévention de la délinquance considérée comme relevant de la seule politique de l'Etat, jouissent du même investissement. Il y a eu effectivement beaucoup de réunions de concertation (plus d'information *a priori*), mais pas sur les grands choix dont la décision relève des élus car « *on est pas dans le temps vécu par les gens* ». On informe régulièrement sur les chantiers qui démarrent (un bulletin tous les quinze jours avec les numéros de téléphone pour joindre les responsables qui peuvent donner des explications complémentaires). Avant les démolitions les gens sont réunis pour entendre des explications. La philosophie du maire est très pratique : « *les gens adhèrent parce que cela avance vite* ». Enfin, les intermédiaires locaux, comme les associations sont peu sollicités.

Cela dit, la mission n'a pas pu relever à ce jour de dysfonctionnement dans la manière dont se passent les premiers relogements : la vacance importante sur le secteur et le professionnalisme de l'organisme HLM peuvent expliquer ces premiers résultats. A noter toutefois que l'Office devra, à l'avenir, faire preuve d'une vigilance toute particulière sur le relogement des habitants dans les PLUS-CD, qui accuse à ce jour un retard très important compte tenu du décalage entre les démolitions (240 logements démolis en 2004-2005) et les constructions de logements sociaux (les premiers immeubles neufs, comprenant 42 logements, n'ayant été livrés qu'au printemps 2006).

3.2. Sur l'implication de la DDE

3.2.1. Eléments liés à la DDE elle-même

La Mission Ville, au sein du Service Urbanisme et Habitat de la DDE de Haute-Marne, est une unité composée jusqu'à présent de deux personnes : un chargé de mission (attaché administratif), et un adjoint (secrétaire administratif) dont la mission est notamment d'instruire les dossiers ANRU.

Mais en plus de sa fonction « politique de la ville », cet agent joue également le rôle de chef de l'unité comptable du SUH. Elle a dû ainsi établir le bilan préparatoire à la mise en place de l'exercice budgétaire 2006 du Service Urbanisme et Habitat (fin 2005 – début 2006), tâche qui s'est avérée particulièrement lourde dans le cadre de la mise en application de la LOLF.

Les rapports conflictuels entre ces deux agents ont de plus réduit la capacité d'investissement de cette petite unité, jusqu'à une date très récente.

³⁰ Il est vrai essentiellement sur un volet qui a peu de chances d'être accepté par l'ANRU, car portant sur une petite ZUS hors Vert-Bois : le Grand Lachat). Cette « cavalerie budgétaire » ne peut que faire douter de la bonne fin de ces opérations.

Sur un plan général, il faut souligner que la DDE de Haute-Marne est une DDE de petite taille, marquée par un taux de vacance très souvent important. Ainsi le poste de chargé de mission ville est resté vacant du 15/01/04 au 01/09/04, et a été occupé à cette date par un attaché administratif sortant de l'IRA. Par ailleurs, le poste de chef du SUH est resté vacant du 01/04/04 au 01/05/05. A partir d'avril 2004 donc, aucun cadre directement concerné, au sein de la DDE 52, ne disposait d'expérience solide en matière de politique de la ville. De plus, la multiplicité et la conjonction de ces tâches, d'importance apparemment faible prises individuellement (au moins en temps normal), a conduit globalement à une gestion de son travail commandée par l'urgence.

3.2.2. Au niveau national

3.2.2.1. Eléments liés à la mise en place opérationnelle de l'ANRU

L'entrée dans la phase opérationnelle de la convention a coïncidé avec la mise en service par l'ANRU en janvier 2005 du logiciel « kit financier » permettant l'instruction des DAS. Cet outil informatique a fait l'objet de multiples évolutions en particulier entre janvier et mars 2005, période pendant laquelle son utilisation s'est avérée impossible semble-t-il. De plus, sa mise en place n'a été suivie de formations pour les utilisateurs que tardivement (mai 2005). De fait, le dispositif n'a été opérationnel qu'au début de l'été 2005. Ces difficultés ont eu pour conséquence directe d'étendre les délais d'instruction des DAS pendant toute cette période.

3.2.2.2. Eléments liés au fonctionnement comptable de l'ANRU

En août 2005, l'équipe en place au sein du bureau comptable de l'ANRU a connu des mouvements liés à des départs imprévus (apparemment 2 comptables sur 5, dont celle chargée de la Haute-Marne). Ces départs ont eu pour effet de retarder le traitement des DAS envoyées pendant cette période, se cumulant au retard dû au kit financier. Le paiement des acomptes demandés dans la période qui a suivi le remplacement de ces personnes n'a pu ainsi intervenir qu'en novembre 2005³¹.

3.2.2.3. Eléments liés à la clôture de l'exercice budgétaire 2005 de l'ANRU

Le 20/12/2005, l'ANRU rappelait par courriel la clôture de l'exercice comptable 2005 à compter du 30/11/2005, en indiquant que les opérations 2005 ne pouvaient plus être prises en compte. Les DAS signées par le préfet le 15/12/05 ont donc dû être instruites à nouveau en janvier au titre de l'exercice 2006 et mises à la signature du préfet le 10/02/06. En définitive, par courriel du 03/03/06, l'ANRU précisait que les opérations 2005 pouvaient être prises en compte jusqu'au 15/03/06. Les DAS ont ainsi été instruites une fois pour rien et retardées de trois mois.

L'entrée en phase opérationnelle de l'ANRU en 2005 s'est ainsi accompagnée de la mise sur pied d'un nouveau dispositif de traitement de dossier, qui a nécessité (et nécessite encore) de chacun des acteurs (ANRU, DDE, maîtres d'ouvrage) de définir ou d'intégrer de nouveaux concepts, de nouveaux outils, de nouvelles règles, de nouveaux mécanismes ou réflexes. Les difficultés particulières rencontrées, inévitablement plus nombreuses à ce stade pour chacun des acteurs (création des outils, prise en main de ces outils, interrogations sur les modalités d'instruction, informations et documents à fournir,...), peuvent alors conduire en se cumulant à des délais importants.

³¹ Au printemps 2006, les délais de paiement moyens annoncés par le service comptable de l'ANRU étaient encore, à compter de la réception des pièces justificatives, de l'ordre de 4 mois. Ce délai moyen de traitement des dossiers à l'échelon central devrait être réduit à 2 mois d'ici à l'automne 2006.

Des DDE plus importantes ont certainement été plus pressantes (« pro-actives » -selon le terme consacré) vis-à-vis des instances nationales de l'ANRU, mais une DDE comme celle de la Haute-Marne n'a pas été en mesure de maintenir la pression nécessaire.

3.2.2.4 Eléments liés à la complexité des instructions et au manque de compétence locale

- La mission ville a manqué de compétences, pour apprécier les paramètres pris en compte dans le cadre de l'instruction des dossiers « démolitions » ANRU (valorisation de terrain, calcul de la base subventionnable ou de perte d'autofinancement). Le manque d'expérience en la matière et le temps passé à rechercher au cours de l'été les repères indispensables à cette instruction sont à l'origine du décalage sensible du traitement des DAS « démolitions » (août, septembre) par rapport à la première série de dossiers (juin).

- Elle a manqué aussi de métier (et d'encadrement) car pour résoudre des difficultés entre la DDE et l'organisme, l'instructrice ne fonctionnait que par téléphone. Ainsi, pour une démolition effectivement réalisée (DAS signée depuis le 23/09/05), le paiement de la subvention n'a toujours pas été effectué car les justificatifs fournis par l'OPHLM de Saint-Dizier en juillet 2005 ne correspondent pas à ce qu'attend l'ANRU. Le malentendu a ainsi perduré. Ce n'est que le 14/03/06 que la mission a précisé par courriel les éléments dont elle avait besoin.

- La DDE (et les services de l'Etat en général), a beaucoup de mal à faire accepter les contreparties sociales aux bénéficiaires des subventions de l'ANRU, notamment la clause emploi dans les marchés publics (art. 14 qui oblige à ce que 5 % des heures travaillées soient attribuées à des gens du quartier). La charte a été signée le 5 juillet 2005 mais les partenaires ont décidé de se lancer prudemment dans 2 expérimentations : une, sous maîtrise d'oeuvre ville, l'autre, sous maîtrise d'oeuvre HLM ; les A O sont en cours. Peut-être, faut-il à ce sujet mentionner, au-delà de la plus ou moins grande bonne volonté des maîtres d'ouvrage, la réelle difficulté à mettre en oeuvre ces exigences, et l'intérêt qu'il y aurait pour l'ANRU à diffuser une méthodologie et des exemples à ce propos.

- On peut faire la même remarque en ce qui concerne les problématiques de relogement sur lesquelles la DDE n'avait pu commencer à s'investir lors du passage de la mission.

3.2.3. La difficile écriture de l'avenant n° 1

Dans son article 15, la convention signée le 26 novembre 2004 prévoit expressément la passation d'un avenant avant la fin de l'année 2005 afin de prendre en compte un programme complémentaire de démolition et de reconstruction à réaliser par l'OPMHLM. Or, à ce jour, aucun avenant n'a encore été signé. La ville de Saint-Dizier n'a déposé officiellement le dossier constitué par le GIP qu'à la mi-février 2006 (alors qu'à la mi-juin 2005 elle l'annonçait pour la fin de ce mois) : la DDE est en train de l'analyser et ne pense pas pouvoir l'envoyer à l'ANRU avant fin mai/début juin 2006.

Cette difficile gestation s'explique en partie par la volonté de la collectivité, malgré les mises en garde de l'ANRU lors d'une revue de projet de juin 2005, de profiter de cet avenant pour étendre ses demandes de subvention à un autre quartier de Saint-Dizier, « le Grand Lachat ». Du coup, les opérations HLM, qui n'auraient posé aucun problème de validation, sont elles-mêmes bloquées alors qu'un avenant partiel ne portant que sur ces opérations aurait pu être entériné depuis longtemps.

La DDE a-t-elle également une responsabilité dans ce retard ? Sur le dépôt tardif du dossier, il est difficile de le dire dans la mesure où on sent bien que la ville veut passer en force et que la DDE, dans la période difficile qu'elle a passée, n'était guère en mesure de servir de médiateur ou de facilitateur.

En ce qui concerne le délai d'instruction du projet d'avenant, on pourrait *a priori* s'étonner que la DDE n'en fasse pas sa priorité première. A noter toutefois que la mission politique de la ville, compte tenu de ses moyens limités, a dû surtout se consacrer, entre janvier et la mi-mars 2006, à la délicate instruction du dossier ANRU de Chaumont, qui lui a été transmis fin décembre 2005, soit quelques semaines avant le projet d'avenant de Saint-Dizier, et dont le préfet avait également fait une priorité.

IV – CONCLUSION ET PISTES DE SOLUTIONS

Dans le contexte de Saint-Dizier, la capacité observée de la maîtrise d'ouvrage est globalement à la hauteur des enjeux. Il faut rappeler qu'elle pilotait déjà un GPV bien avancé. L'intervention de l'ANRU lui a cependant donné l'occasion d'acquérir progressivement les connaissances nécessaires et surtout une organisation plus robuste, ce qui explique à la fois un degré général de réalisation globalement satisfaisant et quelques retards ponctuels observés. A noter que les retards les plus significatifs, concernant deux équipements publics, semblent beaucoup plus liés à l'appréciation des élus sur l'opportunité de réaliser ces équipements qu'à des difficultés techniques ou financières du maître d'ouvrage...

La DDE n'est plus attendue aujourd'hui (ce qui n'était pas le cas lors du lancement du GPV) dans un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage mais comme facilitateur dans le montage des dossiers. Au démarrage de l'opération ANRU, elle n'a été en mesure :

- ni d'assumer cette tâche de manière satisfaisante sans que l'on puisse lui réserver l'exclusivité des critiques en la matière,
- ni de jouer le rôle, dont les maîtres d'ouvrages se passent fort bien, de garant de mise en œuvre des contreparties économiques et sociales du versement des subventions publiques.

Cette situation n'est cependant pas sans poser des questions pour l'avenir.

En terme de conduite de projet, il y a un déséquilibre évident entre la maîtrise d'ouvrage locale et la représentation locale de l'Etat (DDE en l'occurrence, dont on n'attend qu'un rôle d'instruction des dossiers), et qui laisse donc le champ libre au premier, et ne permet pas au second d'imposer la mise en œuvre des contreparties sociales qui sont également nécessaires à la réussite de ce projet.

Partant du constat que certaines DDE ne pourront jamais espérer avoir une taille et compétence critique pour jouer à la fois leur rôle d'AMO, mais aussi celui de gardien vigilant des intérêts de l'Etat qui doivent être garantis en contrepartie des aides financières fournies (même si on peut discuter si l'ANRU est ou n'est pas l'Etat), il serait nécessaire que les chargés de mission territoriaux de l'ANRU soient plus présents auprès de ces DDE.

Mais si la question posée aux missionnaires concernait les DDE, c'est bien l'ensemble des services de l'Etat au niveau local, pilotés par le préfet, qui devraient être concernés par cette question.

Les pistes de solution qui mériteraient d'être creusées pourraient être les suivantes :

- **sur la préparation des nouvelles conventions ou dans le cadre des avenants chaque fois que possible** : avant de signer les conventions, l'ANRU devrait s'assurer qu'un certain nombre de dispositions ont bien été prises en compte :
 - Vérifier que les enjeux majeurs affichés sont bien partagés entre les acteurs et la population non seulement de l'îlot mais aussi de la ville et que le projet social (pas seulement vu des travailleurs sociaux) est aussi déterminé que le projet urbanistique ;
 - Vérifier que les questions de relogements liés aux démolitions et reconstructions fassent explicitement l'objet d'une procédure et d'un phasage écrit et qu'un accompagnement du relogement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du quartier soit bien pris en compte ;
 - Vérifier que les projets ne soient pas trop disproportionnés par rapport à l'ensemble des maîtrises d'oeuvres locales (ingénieries et moyens financiers) ;
 - Ne pas accepter l'inscription de participations de collectivités non signataires sans avoir pris la précaution de vérifier sa réalité ;
 - Vérifier que les services de l'Etat au niveau local auront la capacité de jouer les rôles qui sont attendus d'eux et de prévoir en tant que de besoin les accompagnements nécessaires.
- **sur les procédures nationales ANRU** :
 - Stabiliser les règles et les procédures ;
 - Mettre en oeuvre deux types d'avenants en séparant ce qui est vraiment demande supplémentaire et adaptation mineure qui pourrait relever d'une procédure simplifiée sous la responsabilité du délégué local par exemple.
- **pour les services locaux de l'Etat** :
 - Au niveau DDE, encourager au rapprochement, au moins pour les plus petites, pour conserver une taille critique, de la cellule construction publique et de la cellule qui s'occupe de politique de la ville, car c'est dans la première cellule citée que l'on trouve une réelle compétence d'assistance à la conduite de projets ;
 - Au niveau plus général, analyser l'organisation de l'Etat local et sa capacité de se mobiliser pour que l'ensemble des problématiques, notamment sociales, soit traité conformément à l'esprit du PNRU.

Liste des personnes rencontrées

M. Claude VALLEIX, préfet de la Haute-Marne
M. Jacques LAUVERGNAT, sous-préfet de Saint-Dizier
M. François CORNUT-GENTILLE, maire de Saint-Dizier, député de la Haute-Marne
M. Jean-Michel ZUPAN, directeur général des services de la Ville de Saint-Dizier
M. Pierre-François GITTON, directeur des services techniques de la Ville de Saint-Dizier
M. Gérard PENOT, urbaniste, atelier Ruelle, conseil de la Ville
M. Philippe BOSSOIS, vice président du conseil général (et adjoint au maire de Saint-Dizier)
Mme Pascale KREBS, présidente de l'office public municipal d'HLM (et adjointe au maire de Saint-Dizier)
Mme Annie SCHWING, directrice de l'office public municipal d'HLM
M. Alain JEANSON, directeur du patrimoine de l'office public municipal d'HLM
M. Pascal WAUTERS, directeur du groupement d'intérêt public du grand projet de ville de Saint Dizier
M. Thierry RAVOT, directeur régional de la Caisse des Dépôts et Consignations de Champagne-Ardenne
M. Erik BULKAERT, Caisse des Dépôts et Consignations de Champagne-Ardenne
Mme REYNIER, inspectrice d'académie de l'arrondissement de Saint-Dizier
M. Yves CHAUVELOT, coordonnateur emploi-formation, direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle à l'arrondissement de Saint-Dizier
M. Jacques BOURQUIN, chef du service de l'urbanisme et de l'habitat, direction départementale de l'équipement
M. Olivier KUBLER, chargé de mission ville, direction départementale de l'équipement
Mme Marie DEFAY, chargée de mission territoriale ANRU pour Saint-Dizier
Mme Aziza EZZEDGUI, nouvelle chargée de mission ANRU pour Saint-Dizier
M. François de WAROQUIER, directeur général de la Foncière Logement
Mme Claire GUIDI, chargée d'opérations à la Foncière Logement

STRASBOURG « LE NEUHOF »

(Bas-Rhin)

FICHE D'ENQUETE DU SITE STRASBOURG (67) « Le Neuhof »

**Mission conduite par
MM. Didier CAUVILLE, Michel DUMONT et Mme Isabelle MASSIN**

I - LE PROJET

1.1. Les éléments de contexte

Le « Neuhof » est un quartier situé au sud de Strasbourg regroupant 7.800 logements et 20.000 habitants environ répartis en trois secteurs à l'habitat différencié que sont le « Neuhof village » (majorité de logements individuels et privés construits au XIXe et XXe siècles, les « Cités du Neuhof » (construites quasi exclusivement d'habitat collectif entre 1955 et 1975 concentrant les deux tiers de la population du quartier), et le « Polygone » (qui accueille des populations nomades sédentarisées).

Le quartier est enclavé (éloignement des principaux axes routiers), morcelé en plusieurs entités, et concentre d'importantes difficultés économiques et sociales.

Selon la convention, la concentration de difficultés sociales est particulièrement prégnante. Une part importante de la population du quartier est constituée de personnes en grande difficulté (un quart des habitants vit des minima sociaux, 30 % de la population active sont touchés par le chômage) ; de nombreux jeunes et adultes sont en état de dépendance sanitaire et sociale; une forte immigration y est perceptible (plusieurs dizaines d'origines). L'ensemble de ces éléments crée des difficultés scolaires accrues, un déficit de qualification professionnelle et des problématiques d'insertion particulièrement lourdes. Une particularité est à signaler: le conseil général a délégué l'action sociale à la Communauté urbaine de Strasbourg.

Une chance pour le Neuhof: l'arrivée en 2007 d'une ligne de tramway (en construction) qui va notablement désenclaver le secteur en direction du centre-ville vers le nord. Une liaison routière est-ouest figure également au projet.

Quelques équipements publics de grande emprise sont présents: caserne militaire, stades, collèges et écoles, foyers...).

Dans la tradition alsacienne, il existe un important tissu associatif très implanté et actif sur le quartier ainsi que de nombreux services aux habitants (santé et action sociale, petite enfance, temps libre périscolaire, insertion, animation socio-culturelle, etc.).

1.2. L'historique du projet

Vingt ans d'interventions publiques au titre de divers dispositifs tels que « HVS », « DSQ », contrat de ville, « URBAN » et une première Zone Franche Urbaine n'ont pas réussi à intégrer le Neuhof dans le reste de la ville.

Un programme GPV -Grand Projet de Ville- pour les années 2001 à 2004 a ensuite été élaboré (la convention territoriale a été signée par les principaux partenaires en février 2003). Il repose sur trois axes forts :

- engager durablement une transformation durable du quartier (le projet urbain) ; les éléments en étaient le désenclavement du quartier et le renforcement de sa centralité, la diversification et l'équilibre de la population (programmation de démolitions de logements sociaux dégradés, promotion immobilière privée) ;
- améliorer les conditions de vie des habitants (le projet humain, avec ses volets éducatif, animation prévention, insertion et accès à l'emploi et culturel) ;
- soutenir le développement économique, en favorisant l'accès à l'emploi des habitants du quartier, développant l'offre commerciale et animant la ZFU.

La signature de la convention avec l'ANRU le 7 novembre 2005 permet de poursuivre et de consolider la transformation en profondeur du quartier qui faisait l'objet du GPV. D'ailleurs, localement, on parle toujours du « GPV du Neuhof », en soulignant toutefois l'aide supplémentaire apportée par l'ANRU sur le volet urbain.

Le volet social et humain est resté une priorité des autorités locales, même s'il ne bénéficie pas du soutien financier de l'ANRU.

Précisions complémentaires: le quartier est classé en Zone Urbaine Sensible pour sa plus grande partie et bénéficie d'une dérogation « article 6 » pour le reste; sa ZFU de 1997 a été prorogée jusqu'à fin 2007.

1.3. Les principales caractéristiques de la convention

Le projet urbain repose sur :

- Le renouvellement de l'offre résidentielle, se traduisant par la démolition de 695 logements sociaux en plus de 170 déjà démolis avant 2004, la reconstruction d'une offre locative sur le site (397 logements) et hors site (298 logements), un programme de plus de 600 logements en accession privée et de 70 logements en accession sociale (l'accord passé avec la Foncière Logement permettra dans ce cadre de réaliser 12.000 m² de SHON destinés à la location privée), la réhabilitation de plusieurs ensembles à usage de logement, la résidentialisation d'immeubles et la résorption de l'habitat insalubre sur un quartier occupé essentiellement par des gens du voyage sédentarisés (cette opération particulière fait l'objet d'une procédure de financement RHI indépendante de la convention ANRU pour les actions en amont des constructions; l'ANRU ne prend en compte que la construction des logements (PLA I), les aménagements du secteur étant pris en charge dans le cadre de la RHI sur la base d'un bilan d'opération devant intervenir à l'automne 2006 ; or, ceux-ci sont estimés entre 4 et 6 M€ et les élus locaux estiment que 75 % de la dépense resteront à leur charge alors qu'ils attendaient une participation financière forte de l'Etat.

- Le désenclavement du quartier, s'appuyant sur l'arrivée du tramway en son centre et la réalisation des équipements qui l'accompagnent, la réalisation de liaisons inter-quartiers, la redéfinition des pôles et centres du quartier, l'amélioration des équipements publics et la création d'équipements nouveaux.
- Le développement de l'offre commerciale et économique : zone d'activités au sud, un centre commercial au coeur du quartier, le développement des activités tertiaires à l'entrée du quartier et dans les « pieds de tour ».

Si ces trois éléments affichés correspondent bien à des enjeux essentiels pour le quartier afin de renverser les situations de mal vivre d'une partie de la population et d'afficher à l'extérieur une meilleure image, il est assez évident aussi que les superficies foncières disponibles permettront de développer une nouvelle offre immobilière dans une agglomération où les terrains sont assez rares; à cet égard, le Neuhof fournira une belle opportunité après sa rénovation.

L'organisation de la conduite du projet est précisée dans la convention. Une distinction est faite entre le « pilotage stratégique du projet d'ensemble » reposant sur un Comité de pilotage politique restreint et un Comité Permanent (pour suivre l'avancement du projet et préparer le Comité de pilotage) et le « pilotage opérationnel » du projet.

Celui-ci, sous la double commande du maire de Strasbourg et du président de la communauté urbaine de Strasbourg (la CUS), est confié au sein de la CUS à une direction de celle-ci, et plus particulièrement au service « Grand Projet de Ville » installé dans un petit immeuble en plein coeur du Neuhof. Les missions et les modalités de ce service sont définies; sa mission est essentiellement opératoire et transversale; il doit organiser régulièrement des réunions d'un comité de suivi. Il sera aidé par un prestataire extérieur chargé d'une mission d'« OPC » (Ordonnancement, Programmation, Coordination).

Par ailleurs, les autres maîtres d'ouvrage sont mobilisés dans le cadre de la convention, qu'il s'agisse des autres services de la CUS ou des bailleurs, lesquels doivent renforcer leurs équipes.

La convention détaille ensuite tous les éléments du programme financé par l'ANRU, fixe les contreparties cédées à la Foncière Logement, renvoie à une annexe spécifique l'échéancier de réalisation et indique quel est le montant global de financements apportés par l'ANRU. Dans le cas de Strasbourg « Neuhof » l'engagement de l'ANRU est de 42 M€, sur un coût total de 239 M€ TTC, ce qui fait ressortir sa participation à 19 %. Un tableau financier annexé à la convention récapitule tous les postes de dépenses et les différentes contributions financières en subventions et en prêts. Les engagements financiers du conseil général et de la région sont également indiqués dans la convention elle-même. Ceux-ci ressortent respectivement à 5 % et 3 %.

La convention mentionne encore les opérations non subventionnées par l'ANRU (telles que la réalisation des voies du tramway, la démarche de RHI ou la construction d'un centre commercial), le plan de relogement (comportant une charte inter bailleurs), les mesures de développement économique et social, y compris la gestion urbaine de proximité et les mesures d'insertion par l'économie.

Enfin, d'autres articles fixent les modalités de compte rendu et d'évaluation ainsi que les possibilités d'évolution par voie d'avenant.

II - L'ETAT D'AVANCEMENT DU PROJET

Signée le 5 novembre 2005, la convention avait été précédée d'une réunion technique partenariale, le 18 octobre 2004, et d'un comité d'engagement, le 2 décembre 2004. Au moment de la signature de la convention un certain nombre d'actions étaient suffisamment prêtes pour être financées en « opérations urgentes ». Ainsi le dispositif GPV et les actions qui y étaient inscrites ont-ils eu pour vertu essentielle de permettre un début de mise en œuvre rapide de la convention signée avec l'ANRU.

On reconnaît principalement à l'Agence d'avoir non seulement apporté des financements complémentaires permettant de compléter le programme (à titre de comparaison l'Etat apportait 28 M€ sur 135 M€ de dépenses dans le dispositif GPV ; l'ANRU financera 42 M€ sur 239 M€ de dépenses), mais encore d'avoir fourni un accélérateur pour la mise en œuvre sur le terrain (et peut-être aussi d'avoir permis la consolidation de partenariats hésitants).

2.1. La mise en œuvre des actions

La visite du quartier permet de témoigner que visiblement le projet se concrétise sur le terrain et cela sur les différents axes du projet.

- En matière de désenclavement du quartier, les travaux de construction de la plate-forme du tramway sont très visibles (soudure symbolique de rails dans le quartier le 11 avril 2006), les travaux de requalification de l'axe nord-sud, de la liaison entre le Neuhof et le Neudorf, de la desserte inter quartier entre la Meinau et le Neuhof ont démarré.
- Sur le volet rééquilibrage de l'habitat, les logements de piètre qualité de la Cité des Aviateurs sont en partie remplacés par des constructions individuelles neuves; une partie des logements sociaux collectifs du Ballersdorf (l'un des secteurs les plus sensibles, sur lequel il est prévu 343 démolitions de logements dégradés, dont 216 vacants et la reconstruction de 280 logements) est démolie, de même qu'un immeuble collectif de la place Nontron (surnommé « l'autogril » en raison de sa configuration qui permettait d'y incendier des voitures) ; la Cité Jardin du Stockfeld est en cours de réhabilitation ; la résidentialisation de quelques immeubles appartenant à deux bailleurs sociaux : CUS Habitat et Habitation Moderne, est en cours ou sur le point de commencer ; une démarche de consultation de promoteurs privés pour la production de 1 000 logements est en phase de démarrage.
- En ce qui concerne la réalisation d'aménagements et de nouveaux équipements, la restructuration et la mise en sécurité de l'école Guynemer sont en cours; la Maison Rodolphe Reuss, siège de l'adjointe de quartier et de l'équipe GPV a été restaurée ; des jardins familiaux ont été relocalisés.
- Au chapitre des mesures pour favoriser l'activité économique, trois entreprises importantes sont en cours d'implantation à l'entrée nord : le dépôt bus-tram pour toute l'agglomération et deux entreprises privées; la restructuration d'une tour pour un usage mixte de commerce et d'habitation, la « tour 99 » est sur le point de débiter; les travaux d'aménagement du parc d'activités artisanales de la Klebsau sont en cours d'achèvement.

D'un point de vue comptable et financier, à la date du 7 avril 2006, 7,8 M€ sont considérées par les services instructeurs de l'Etat comme « engagés » sur les 42 M€ de l'enveloppe ANRU, soit en opérations urgentes (3,8 M€), soit en opérations conventionnées (4,0 M€). Ces subventions s'appliquent à 26 des 85 opérations prévues dans la convention.

On peut donc affirmer que globalement le rythme de réalisation des opérations du programme est soutenu et qu'aucun retard majeur n'est à signaler. Les élus strasbourgeois estiment pouvoir mener à terme les actions du programme dans les délais impartis. Leur plus grande crainte serait que les financements attendus ne suivent pas le rythme des réalisations, voire viennent à manquer, ce qui pour eux serait catastrophique en raison des promesses faites et des espoirs de renouveau et de changement qui commencent à naître.

Pour autant, quelques points méritent une attention particulière :

- les bailleurs maîtres d'ouvrage des logements sociaux connaissent de réelles difficultés dans leurs appels d'offres, soit que ceux-ci sont infructueux, soit que, le plus souvent, ils se traduisent par une absence de réponse pour certains postes de travaux ;
- la rétrocession des espaces publics est signalée par le maire comme un sujet de grande difficulté, du point de vue des règles à respecter comme de celui du coût que cela représente ;
- le dossier de RHI du « Polygone » semble bien bloqué depuis plusieurs mois sans qu'on ait encore trouvé la solution au problème financier qu'il représente. Comme indiqué plus haut, l'ANRU prend en charge le financement de logements en PLA I, la maquette ANRU ayant pris en compte uniquement la construction de logements, sans intégrer les dépenses de voirie ; or, l'Agence prenant en général en charge 25 % de l'aménagement des voiries dans ce type de financement, les élus strasbourgeois espèrent obtenir par avenant un supplément de financement en provenance de celle-ci. Une autre source de difficulté sur ce dossier se situe dans la prise en compte ou non des terrains appartenant à la communauté urbaine ou à la ville dans le bilan d'aménagement.

La lourdeur des dispositifs générés par l'ANRU est souvent signalée, notamment par la multiplication des règles à respecter, de leur instabilité, des nombreuses pièces à fournir à l'appui des paiements de subventions. Il semble bien qu'ici la réactivité des services maîtres d'ouvrage et la diligence des services instructeurs aient permis de triompher des difficultés. Cependant ils réclament unanimement des souplesses et des allègements de procédures afin de pouvoir consacrer davantage de temps au travail sur le fond.

Simultanément, les volets éducatifs culturel et d'animation-prévention font l'objet de réalisations concrètes et sont managés au sein d'instances de travail dédiées. Les actions correspondant à ces volets ne reçoivent pas de financement dans le cadre de l'ANRU, mais reçoivent une aide essentiellement au travers de financements du contrat de ville (dont il faut rappeler qu'il viendra à échéance en fin d'année 2006).

La mission a pu mesurer sur le terrain les importantes mobilisations de nombreux acteurs, notamment associatifs, en accompagnement d'acteurs publics, sur le volet « éducation » : projet de réussite éducative en cours de préparation, accompagnement scolaire, accès à la

culture, animation d'été, et sur le volet « emploi »: installation dans le quartier, d'un « relais emploi » pour les jeunes et les adultes afin de les mettre en relation avec les entreprises, clauses d'insertion dans les marchés publics, recours à une entreprise d'insertion dans le domaine du bâtiment, aide à la recherche de terrains et de bâtiments d'activité, service d'amorçage de projets, aide à la reprise d'entreprise, etc. Une charte locale d'insertion conforme à la loi du 1er août 2003 devrait être signée à l'occasion de la prochaine réunion du comité de pilotage de la convention ANRU.

2.2. L'organisation de la conduite du projet d'ensemble

A Strasbourg, la maîtrise d'ouvrage s'exerce au moyen d'un « tandem » constitué de la mairie et de la communauté urbaine avec une forte implication personnelle du maire et du président de la CUS ensemble, assistés d'un cercle très restreint de collaborateurs connaissant bien le quartier du Neuhof et son aménagement.

Pour le suivi de la convention ANRU et le pilotage stratégique, le Comité de pilotage politique et le Comité permanent, où l'Etat notamment est représenté, n'ont pas encore pu se réunir; le Comité Permanent se réunira pour la première fois le 8 juin 2006; il préparera les travaux du Comité de Pilotage qui, lui, se réunira le 6 juillet 2006, soit avec un petit retard par rapport au calendrier annoncé dans la convention. Ces deux réunions auront été elles-mêmes préparées à l'occasion d'une réunion avec le sous-préfet à la ville et la DDE fixée au 5 mai 2006.

Il est à signaler qu'un travail partenarial se réalise au quotidien entre les techniciens représentant plusieurs des signataires de la convention ANRU: région Alsace, conseil général, CDC, bailleurs sociaux.

Sur place, une adjointe de quartier (par ailleurs conseillère générale) tient des permanences régulières.

Des instances consultatives ont été mises en place: Conseil de quartier, Conseil des jeunes, Conseil d'animation et de prévention. Un directeur de proximité a été nommé; il est en même temps directeur du Grand projet de Ville, avec, pour cette deuxième fonction, l'assistance d'un adjoint et une petite équipe d'un huitaine de personnes. Cette équipe, installée dans la Maison de quartier « Reuss » connaît particulièrement bien le terrain et exerce ses compétences transversales de manière très dynamique avec une véritable attitude « missionnaire ». Comme cela est prévu dans la convention, la direction du GPV organise des réunions de comité de suivi qui donnent lieu à compte rendu. Le maire et le président de la CUS président cette instance qui se réunit tous les trois mois et qui associe les services internes de la CUS et les principaux bailleurs sociaux. Quatre de ces réunions ont déjà eu lieu. Elles ont un rôle quasi stratégique, si ce n'est que l'Etat n'y est pas représenté, (à la différence du Comité de pilotage politique et du Comité Permanent). La méthode consistant à entendre préalablement aux comités de suivi et séparément les différentes composantes de l'Etat ne paraît pas satisfaisante.

En sus, une fois par mois et pendant deux jours, les Ateliers Lion, qui assurent le conseil du maître d'ouvrage sur le projet urbain, se déplacent sur le quartier du Neuhof pour faire le point sur les projets en cours. Leur projet architectural et urbain est la référence pour tous les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre des opérations du quartier.

Une mission d'OPC urbain va être confiée à un prestataire extérieur; l'appel d'offres est sur le point d'être lancé (le cahier des charges est rédigé).

Les bailleurs sociaux, notamment le plus important d'entre eux sur le quartier, CUS Habitat, paraissent avoir bien pris la mesure du projet de rénovation urbaine du Neuhof. Ils affichent de fortes ambitions pour la réussite du projet et ne semblent pas avoir de soucis financiers. Ils expriment toutefois quelques difficultés auxquelles ils sont confrontés, comme la lourdeur des procédures et la difficulté de trouver des entreprises pour répondre à leurs appels d'offres. CUS Habitat indique avoir pu renforcer son équipe de maîtrise d'ouvrage d'opération pour assurer les différentes commandes correspondant aux programmes ANRU et à ceux du Plan de Cohésion Sociale. La complexité des dossiers et la montée en régime de nouveaux projets de rénovation urbaine conduisent cependant les autorités de l'Etat à s'interroger sur leur capacité réelle à surmonter la surcharge.

Vis-à-vis de leurs locataires, les bailleurs sociaux semblent gérer les questions de relogement avec toutes les précautions nécessaires. Le plus important d'entre eux sur le quartier, CUS Habitat, a été cité pour sa bonne approche du problème souvent en collaboration avec les services sociaux (« *du travail dans la dentelle* »).

Cependant la « Charte inter bailleurs » qui devait être conclue dans les trois mois après la signature de la convention ANRU n'est pas encore signée. Elle ne porterait en fait que sur vingt-cinq familles très difficiles du secteur du Ballersdorf; les contacts entre les organismes concernés auraient pourtant été pris. Cet état de fait semble assez révélateur de la concurrence qui existe entre les différents bailleurs HLM : ils n'ont pas les mêmes clientèles et sont sans doute très attentifs aux mouvements qui pourront intervenir sur le foncier dans ce quartier du Neuhof rénové, dans une agglomération où il est particulièrement rare et cher. Il existe là un point de vigilance tout à fait spécifique pour les principaux signataires de la convention.

2.3. La participation des habitants

Sur ce sujet, les avis divergent quelque peu selon les interlocuteurs rencontrés.

Pour une association de quartier en conflit avec la mairie, il n'y a pas eu du tout de participation des habitants. Cette association se plaint de ne pas être écoutée.

Pour une association de locataires, plutôt favorable au projet, la concertation n'a pas été suffisante. Ses préoccupations portent plutôt sur les relogements, la qualité des logements et le niveau des loyers et des charges.

De leur côté, la mairie et la communauté urbaine estiment bien communiquer, notamment par l'intermédiaire des divers comités évoqués plus haut et par des actions d'information et de communication. Une lettre d'information « Le Neuhof en Action » est en effet largement distribuée. Une exposition itinérante présentant le projet se déplace sur le quartier. On peut toutefois signaler une petite « dissonance » dans la communication: dans un collège visité par la mission, on a maintenu de manière très visible un affichage de plusieurs plans d'aménagement totalement dépassés, ce qui ne peut donner qu'un image trompeuse des évolutions envisagées pour le quartier...

La DDE estime que la concertation sur l'ensemble du projet n'a pas pu avoir lieu dans le peu de temps imparti pour la signature de la convention. En fait, les autorités locales assurent une information « *ex post* », et ensuite chaque maître d'ouvrage procède à un peu de concertation opération par opération. Cette observation donne l'occasion de signaler que, pour des opérations de rénovation urbaine de grande envergure, beaucoup de temps est nécessaire pour assurer la qualité des projets y compris dans ses aspects de production avec les habitants, alors que le malaise ressenti par les populations exige des interventions rapides et visibles. Les habitants sont avant tout sensibles à la satisfaction donnée aux problèmes et préoccupations du quotidien tels que le bruit ou la propreté et peuvent donc ressentir un trop grand écart entre les informations qui sont données sur les grands projets pour l'avenir et leur vécu immédiat. A titre d'exemple, une association d'habitants citait l'émoi suscité dans un secteur par le retrait à la régie de quartier de la collecte des encombrants. Un petit problème de ce genre peut occulter aux yeux des habitants les réels efforts qui sont déployés pour améliorer la convivialité dans le quartier.

III - LES OBSERVATIONS DE LA MISSION

3.1. Sur la conduite du projet et les ingénieries

Dans le dossier du Neuhof à Strasbourg le pilotage du projet ne fait pas défaut. Il est assuré conjointement par le maire et le président de la communauté urbaine. Ce tandem est en prise directe avec les acteurs de terrain -l'équipe du GPV- par dessus, semble-t-il, la hiérarchie des imposants services de la communauté urbaine. Les observations recueillies sur place et l'écoute des personnes rencontrées révèlent la grande efficacité de ce mode de fonctionnement alors que le grand nombre des acteurs mentionnés dans la convention, le nombre des instances à réunir et des partenariats à constituer, des concertations à mettre en œuvre, les domaines très nombreux à couvrir pourraient faire craindre un enlèvement. Il s'agit en quelque sorte d'une démarche « commando » reposant sur la volonté forte des élus de réussir et sur la qualité de la petite équipe opérationnelle qui travaille sur le terrain.

C'est finalement une grande chance pour les élus strasbourgeois de pouvoir s'appuyer sur une équipe opérationnelle aussi mobilisée que l'est le « service GPV » malgré des moyens quand même assez réduits. Cependant, le dispositif devra être adapté et renforcé lorsqu'à relativement brève échéance trois autres quartiers de Strasbourg -HautePierre, la Meinau et Cronembourg- vont entrer dans le dispositif ANRU. Il faudra aussi ajouter à cette liste le projet de la commune de Lingolsheim située également en Communauté Urbaine.

La plupart des interlocuteurs rencontrés ont salué les apports indéniables de l'ANRU mais dans les propos recueillis les mots « *lourd* », « *compliqué* » ont souvent été utilisés pour qualifier le dispositif. Ces critiques portent sur deux points qui devraient faire l'objet d'amélioration par rapport à l'existant :

- le premier est celui de l'adaptabilité du programme aux évolutions au fur et à mesure de la mise en œuvre ; des évolutions sont d'autant plus inévitables qu'il a souvent fallu boucler la convention d'origine dans la hâte ; certes des avenants et même des avenants « simplifiés » sont expressément prévus dans la convention, mais beaucoup redoutent que les changements nécessitent un formalisme et un délai au moins aussi importants que pour la convention elle-même. Certaines modifications, qu'on pourrait d'ailleurs appeler « adaptations mineures », pourraient relever du délégué territorial de l'ANRU.

- Le second se rapporte à la complexité des réglementations et à leur instabilité, nécessitant une ingénierie spécifique et particulièrement performante. Une attitude rigoureuse quand il s'agit de sommes aussi importantes que celles qui sont en jeu dans le cadre des dossiers ANRU ne peut qu'être recommandée, mais à condition de ne pas entrer dans un système encore plus complexe que celui des dépenses de l'Etat, ce qui serait un comble par rapport aux idées qui avaient conduit à la création d'un établissement public.

L'un des facteurs clé de succès de la démarche a été la reprise récente des travaux du tramway, interrompus pendant plusieurs mois à la suite d'un contentieux; il s'agit là de travaux plutôt spectaculaires qui, complétés par d'autres réalisations dans le quartier comme des démolitions ou les constructions des premiers logements, assurent la crédibilité du projet auprès de la population. Même s'ils sont source de gêne momentanée les travaux suscitent de la curiosité et donc de l'intérêt pour le projet.

Autre facteur clé de réussite de la démarche, un partenariat qui fonctionne bien entre tous les acteurs et à tous les niveaux. Il faut pourtant mentionner les regrets du conseil régional d'Alsace qui a été sollicité pour une participation financière (inscrite dans la convention au niveau de 3 %) alors qu'il estime que l'aménagement urbain ne relève pas de sa compétence mais de celle des collectivités de terrain. Puisque donc le conseil régional participe au financement, il essaye de jouer son rôle concrètement dans le partenariat en insistant sur ses politiques, par exemple celle du développement durable.

La position du conseil général qui participe à hauteur de 5 % est à peu près la même, quoique plus nuancée, les interlocuteurs rencontrés ayant montré que le département a pu apporter des ressources entrant dans le champ de ses compétences de droit commun.

Cela étant, est ici posée la question des financements croisés sur les opérations, l'une des logiques qui avait présidé à la création de l'ANRU reposait en effet largement sur la notion de « guichet unique ».

Ce partenariat s'exerce aussi avec les nombreuses associations et les services, publics ou non, implantés dans le quartier. Leur champ d'intervention est plutôt celui de l'« humain » par rapport par rapport à l'« urbain » soutenu par l'ANRU. Ici, à Strasbourg dans le quartier du Neuhof, le dispositif « GPV » qui associe les deux composantes a finalement perduré. C'est un gage de réussite du projet. Pour les quartiers où d'autres démarches de rénovation se formuleront, il faudra prendre garde de définir un projet social en même temps que le projet urbain, mais en étant attentif à leur temporalité différente, le premier étant plus long à concrétiser que le second.

3.2. Sur l'implication de la DDE

Dans le Bas-Rhin, l'Etat est très présent et très actif sur les champs de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Aux côtés du préfet, délégué territorial de l'ANRU, le délégué territorial adjoint est le sous-préfet à la ville (en même temps secrétaire général adjoint de la préfecture et sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu). Celui-ci est directement assisté par un chargé de mission à temps plein très compétent sur les questions de politique de la ville et aussi extrêmement bien informé de celles de la rénovation urbaine, en particulier sur le Neuhof.

La DDE est complètement associée au dispositif Etat, mais intervient plutôt sur le champ de l'urbain.

Le directeur départemental délégué de l'Équipement est très impliqué dans les dossiers de rénovation urbaine et peut s'appuyer sur une solide équipe constituée autour du dynamique chef du service Habitat et Construction.

Dans le grand mouvement actuel de réorganisation des DDE, les moyens spécifiques correspondant aux dossiers de rénovation urbaine (soit 1 cadre A, 4 agents de catégorie B et ½ agent de catégorie C) seront maintenus et désormais dédiés à ce domaine d'activité dans une cellule distincte au sein du futur service des politiques de l'Etat.

Le rôle de la DDE a été très important d'abord dans le re-démarrage du dossier GPV du Neuhof en 2003 puis dans le reprofilage de ce dossier après la création de l'ANRU. Au passage, on peut rappeler que la CUS était venue chercher une compétence en DDE en y recrutant son directeur de GPV et, aujourd'hui, l'adjoint du nouveau directeur de GPV est un attaché de la DDE en détachement.

Grâce à un partenariat très fort entre l'équipe GPV de la CUS et la DDE, le grand projet de ville connaissait enfin un début d'exécution concrète (premières démolitions, constructions de PLA I).

Presque simultanément (au premier semestre 2004), le nouveau dossier ANRU a été monté et ceci très rapidement. L'impulsion politique a été forte, l'équipe du GPV s'est dépensée sans compter, mais la DDE a sans doute joué un rôle capital en « tenant la plume » de la convention de rénovation urbaine et en élaborant la plus grande partie de la maquette financière.

A ce stade, on peut dire que la DDE est capable d'apporter une véritable valeur ajoutée dans les dossiers de rénovation urbaine (elle s'active par ailleurs sur d'autres projets urbains dont certains devraient faire l'objet d'un conventionnement avec l'ANRU), mais en soulignant cependant que, dans le cas particulier du Neuhof, les collectivités maîtres d'ouvrage se sont surtout appuyées sur les Ateliers Lion (cabinet d'architecture et d'urbanisme, choisi dans le cadre d'un marché de définition, qui assiste l'équipe du GPV), pour la conception urbaine. Dans une posture plus régaliennne, la DDE a argumenté pour l'obtention d'une dérogation au titre de l'article 6 de la loi (la totalité du territoire du GPV n'est en effet pas classé en ZUS) et largement participé à l'élaboration de l'avis donné par le préfet sur le dossier présenté à l'ANRU. Elle a préparé la réunion technique partenariale et le comité d'engagement de l'ANRU avec le sous-préfet à la ville. Sur le terrain la DDE estime avoir tenu un rôle important en suscitant un plan de relogement, en « imposant » des PLA I et une charte inter-bailleurs.

Loin de faire « doublon », la préfecture et la direction départementale de l'équipement sont en fait très complémentaires.

La DDE est aussi la représentante locale de l'ANRU, par l'intermédiaire du délégué territorial, pour l'instruction des dossiers de subventions. Elle a instruit les dossiers des opérations urgentes et maintenant, elle s'attelle aux dossiers d'opérations conventionnées. A la mi-avril 2006, elle a engagé 7,7 M€ sur les 42 M€ de subventions de l'ANRU inscrits dans la

convention. Cette mission est une véritable épreuve pour la DDE, notamment pour le personnel instructeur. Des règles nouvelles se sont ajoutées ou substituées aux anciennes; de plus en plus pièces administratives et d'attestations sont exigées par la direction financière de l'ANRU, ce qui nécessite toujours davantage de papiers et de photocopies... Le directeur financier de l'ANRU a donc dû se déplacer en personne en Alsace pour donner des explications au personnel.

On peut encore ajouter que la DDE a été très présente dans le dossier du Neuhof au titre de certaines autres de ses activités traditionnelles, notamment au travers du dossier tramway (la DDE paraît avoir argumenter en faveur de l'arrivée du tram dans le quartier) ou de l'instruction du dossier de RHI.

Au final on perçoit que la DDE du Bas-Rhin est bien présente dans le dossier de rénovation urbaine du Neuhof (et sans doute des autres quartiers difficiles du département) en endossant les différentes postures prescrites dans les différentes circulaires émanant tant des ministres en charge de l'équipement, du logement et de la rénovation urbaine que de la direction générale de l'ANRU. Le DDE considère d'ailleurs que ces postures sont compatibles entre elles et ne le conduisent pas à faire « le grand écart » quand il faut prendre position à un titre ou à un autre.

D'un point de vue plus général, on note que la DDE paraît surtout s'investir sur le volet urbain des dossiers (et ceci est bien dans ses métiers de base). Cependant, il y aurait sans doute matière à ce que la DDE puisse jouer un rôle plus important sous l'autorité du préfet dans les aspects socio-économiques des mêmes dossiers. Le préfet insiste beaucoup sur la connaissance qu'apportent les services de l'Etat, sur la « durée » que représentent ces services et sur leur neutralité.

Si dans le Bas-Rhin la DDE ne s'estime pas « noyée » par le flot des règles administratives et comptables et à défaut de pouvoir apporter de véritables simplifications à celles-ci, l'ANRU doit entreprendre rapidement des campagnes d'explication auprès des services instructeurs et ne pas hésiter à faire de même avec les collectivités maîtres d'ouvrage. Peut-être faut-il que les chargés de mission territoriaux de l'ANRU soient plus nombreux et donc plus disponibles pour les sites dont ils ont la responsabilité. Un Extranet plus accessible devrait également faciliter la vie des différents acteurs. La qualité de présentation des dossiers et donc la rapidité de mise en œuvre des financements dépend de la clarté et de la stabilité des règles affichées par l'Agence.

Pour le futur, il faudra s'interroger sur la pérennité des moyens, notamment humains, que les DDE pourront fournir en appui de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine. On voit bien dès maintenant que les dossiers aidés par l'ANRU seront de plus en plus complexes, lourds, exigeants et de plus en plus nombreux.

Une « grosse » DDE comme celle du Bas-Rhin possède du répondant dans l'état actuel des choses et dans les perspectives immédiates de sa réorganisation. Qu'en sera-t-il demain dans un contexte de réduction de format des services de l'Etat, notamment des DDE (et surtout des plus modestes d'entre elles) si leurs moyens ne sont pas sanctuarisés au niveau des grandes ambitions que requiert la politique de renouvellement urbain?

IV. CONCLUSIONS

En voie de désenclavement par l'arrivée prochaine du tramway, le Neuhof a entamé le renouvellement de son offre résidentielle, en attendant le développement de son offre économique et commerciale.

La reconquête de ce quartier, entamée depuis fort longtemps au travers de dispositifs tels que le GPV de 2001 à 2004, pour le dernier en date, a été accélérée grâce aux apports notamment financiers de l'ANRU.

La convention signée en fin d'année 2005 entre le maître d'ouvrage, l'ANRU et un certain nombre d'autres partenaires s'exécute sans grand retard apparent. Les maîtres d'ouvrage (ville et communauté urbaine en totale symbiose) sont très présents et actifs sur le terrain, bien assistés sur place par une équipe opérationnelle performante, le « service GPV » qui les dispensent d'un recours à un aménageur extérieur. Le volet social et humain reste celui du GPV.

Les services de l'Etat, sous l'autorité du préfet, accompagnent totalement la démarche de projet urbain, en particulier le sous-préfet à la ville et la DDE apparaissent très complémentaires.

La DDE quant à elle, bien organisée pour s'acquitter des différents types de missions qui lui sont assignées, a été très précieuse notamment au moment de la rédaction de la convention et de son tableau financier et dépense beaucoup d'énergie pour l'instruction des dossiers de financement, des opérations (au prise avec des règles spécifiques à l'ANRU encore mal consolidées et évolutives).

Quelques points méritent particulièrement attention et réflexion.

- Issu du dispositif GPV pré-existant le volet social et humain est bien présent dans la convention, mais il est pris en charge par les maîtres d'ouvrage avec le soutien des crédits du contrat de ville; celui-ci viendra à échéance en fin d'année 2006. Les nouveaux contrats de cohésion sociale annoncés à l'issue du Comité Interministériel des Villes du 9 mars 2006 et précisés par la circulaire interministérielle du 24 mai 2006 devraient logiquement prendre le relais.
- La relation avec les habitants mobilise indéniablement beaucoup de moyens d'information et de communication; cependant, mis à part le rôle que joue un certain nombre d'associations implantées dans le quartier, la participation directe des habitants avec une invitation à « co-produire » n'est pas organisée. Mais il est vrai que ce système conduit à une maturation lente des projets qui ne coïncide pas bien avec la nécessité de remédier vite à certains problèmes et de donner sans plus attendre des signes visibles de réalisation.
- Les grandes collectivités que sont la région et le département pourraient être mieux mobilisées si leur contribution financière était davantage assise sur les champs de leurs compétences en lien avec le projet d'ensemble (par exemple : le domaine de la formation, pour la région).

- A propos des bailleurs HLM, qui ont une place prépondérante dans l'occupation actuelle des lieux, deux questions principales sont posées :
 - . leur capacité à faire front simultanément et efficacement aux exigences de la rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale. Cette forte sollicitation des opérateurs se retrouve aussi au niveau d'un certain nombre d'entreprises de bâtiment ;
 - . leur capacité à collaborer entre eux, y compris dans les processus de relogement.
- La coordination des services de l'Etat sur un tel projet devrait être renforcée avec une implication plus forte de services déconcentrés tels que la DDASS, le DDTEFP ou encore l'Inspection Académique. Cela pourrait être l'un des chantiers des pôles de compétence mis en place par la préfecture et accompagnant la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Même si le partenariat est très bon entre les équipes des maîtres d'ouvrage et celles des principaux services de l'Etat, des revues de projet en présence du délégué territorial de l'ANRU devraient être plus systématiques.
- La DDE est extrêmement sollicitée par les opérations de renouvellement urbain. Le grand mouvement de réorganisation en cours va permettre de consolider structurellement cet appui aux projets. Les DDE doivent disposer dans la durée des moyens humains suffisants pour s'acquitter de leurs missions d'appui à la mise en œuvre d'une politique de tout premier ordre qu'est celle de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Liste des personnes rencontrées

M. Jean-Paul FAUGERE, préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin, délégué territorial de L'ANRU

M. Éric ETIENNE, secrétaire général adjoint de la préfecture, chargé de la politique de la ville délégué territorial adjoint de l'ANRU

Mme Fabienne KELLER, maire de Strasbourg, présidente déléguée de la Communauté Urbaine de Strasbourg

Mme Pascale JURDANT-PFEIFFER, adjointe au maire de Strasbourg (adjointe du quartier du Neuhof), conseillère générale du Bas-Rhin

M. Jean-Philippe MAURER, conseiller général du Bas-Rhin, président de la commission « ville, cohésion urbaine et logement »

M. Francis JAECKI, directeur général délégué sécurité, prévention et grands projets CUS et Ville de Strasbourg

M. André VON DER MARCK, directeur du projet TRAM à la CUS

M. Marion LEROUX, directrice adjointe de l'éducation, Ville de Strasbourg

Mme Joëlle HUGUENEL, Lieu d'Accueil Parents Enfants La passerelle service petite enfance, Ville de Strasbourg

Mme Florence PELLEGRINI, chef de service GPV ANRU Neuhof de la CUS, directrice de proximité Neuhof-Meinau

M. Renaud de MAILLARD, adjoint au chef de service GPV ANRU Neuhof

M. Rémy BAÑULS, service GPV ANRU Neuhof

Mme Lucie GODAYER, service GPV ANRU Neuhof

Dominique HAREL, service GPV ANRU Neuhof

Mme Evelyne JENNY, service GPV ANRU Neuhof

M. Julien MATTEI, service GPV ANRU Neuhof

Mme Catherine MEYER, service GPV ANRU Neuhof

M. Yves JUNG, chargé de mission politique de la ville préfecture du Bas-Rhin

M. Jean-Michel AUGÉ, chargé de mission, mission ville préfecture du Bas-Rhin

M. Yannick TOMASI, directeur délégué départemental de l'Équipement du Bas-Rhin

M. Guy DIETRICH, chef du service habitat et construction, DDE du Bas-Rhin

M. Alexandre PERRAT, service habitat et construction, DDE du Bas-Rhin

M. Vincent HORVAT, coordonnateur, DDTEFP du Bas-Rhin

M. François BOUCHARD, directeur général, conseil régional d'Alsace

M. Marc LEVY, conseil régional d'Alsace

Mme Emmanuelle COLLETER, services du conseil régional d'Alsace

M. Fabien WEISS, chargé de mission au cabinet du président du conseil général du Bas-Rhin

M. Cyrille BONVILLAIN, directeur du développement local et urbain, conseil général du Bas-Rhin

Mme Caroline OBERLIN, chargée de mission, conseil général du Bas-Rhin

M. Emmanuel BASTIAN, services du conseil général du Bas-Rhin

Mme Evelyne BRONNER, directrice patrimoine et développement, CUS Habitat

Mme Carole KIENY, CUS Habitat

M. Bernard MATTER, directeur général d'Habitation Moderne

M. Jean-Bernard DOMBIER, secrétaire général d'Habitation Moderne

Mme Christine SCHMELTZER, directrice du développement et des investissements, Caisse des Dépôts et Consignations

M. Simon BAUDIN, chargé de développement territorial, Caisse des Dépôts et Consignations

Mme Marie-Paule MATHIEU, principale du collège Solignac

M. Raymond HAEFFNER, président de la fédération Alsace de la CNL

M. Jean-Claude KOEBEL, directeur de la Fédération des œuvres Laïques

M. Manuel REBJOCK, Fédération des œuvres Laïques
M. Jean-Pierre SCHLAGDENHAUFFEN, association Théâtre'eis
M. Alain CHAUSSON, artiste cuisinier en résidence au Neuhof
M. Khoutir KHECHAB, directeur du centre socio-culturel du NEUHOF
M. Guy MACHLER, responsable éducatif, Association Locale de Prévention
M. Kader MEBARKI, directeur de la maison de quartier du Ziegelwasser
Mme TISSERAND, habitante du Neuhof, permanente association AGATE
Mme FEBVRE, habitante du Neuhof, bénévole association AGATE
Mme SCHROETTER, habitante du Neuhof, bénévole association AGATE
M. François BRAUN, directeur de l'ANPE de Strasbourg
M. Jean-Louis DOPPLER, directeur délégué du Relais Emploi
Mme Sandrine RATH, Relais Emploi
M. Gilles GROSCLAUDE, Relais Emploi Chantier
M. Alain GROSSMANN, responsable du département BTP à l'AFPA
M. Bernard SCHWALLER, gérant d'Action Bâtiment
M. Jean RIOU, gérant de Récup'lunettes
Mme Marie AMALFITANO, coordonnatrice de l'association Lupovino
Mme Leïla HAMOUD, directrice de l'association Mosaïque
M. Michel SEXAUER, gérant de la SCOPROXIM
M. Olivier BAGARRI, chef de projet URBAN
M. Salim BOUHAREB, Créacité
M. Didier GOSSET, Chargé de mission territorial de l'ANRU (rencontré à Paris le 01 03 2006)
M. Philippe RALUY, ancien directeur du GPV du Neuhof (rencontré à Arras le 27 03 2006)
M. Yves LION, Ateliers Lion (rencontré à Paris le 09 04 2006)
Mme Claire PIGUET, Ateliers Lion (rencontrée à Paris le 09 04 2006)
M. François de WARQUIER, directeur général de Foncière Logement
(rencontré à Paris le 10 04 2006)
Mme Claire GUIDI, chargée d'opération, Foncière Logement (rencontrée à Paris le 10 04 2006)

ANNEXES

Monsieur Yazid Sabeg, Président du Comité
d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU

À

Monsieur Claude Martinand, Vice-président du
Conseil Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 20 décembre 2005

Monsieur le Vice-président,

Le Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU s'est vu confié par le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du logement la mission d'apprécier les conditions de mise en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine. A cette fin, le CES souhaite s'appuyer sur les services de l'État.

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

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

Yazid Sabeg

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

Projet de collaboration entre le Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU et le Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) sur le thème : « Les conditions d'exécution du PNRU : renforcer les capacités des maîtrises d'ouvrage et améliorer l'ingénierie de projet »

Objet

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

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

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

Présentation du CES

L'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU)

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

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

Le Comité d'Évaluation et de Suivi

Créé par décret, le Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU compte à ce jour 11 membres nommés par le Ministre de tutelle, issus d'horizons divers : l'urbanisme, le monde associatif et syndical, l'économie, la sociologie...

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

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

Définition des besoins

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

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

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

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

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

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

Les attentes

Contenu

Un rapport détaillé qui comprendra :

- un bilan sur l'organisation et la capacité des maîtrises d'ouvrage urbaine à mettre en œuvre le PNRU dans les délais impartis, fondé sur l'analyse de dix sites ANRU,

- une analyse des causes de l'insuffisance des ingénieries de projet : déficit de maîtrise d'ouvrage, d'AMO ou d'organisation du pilotage, financements insuffisants, recrutement difficile de concepteurs, faible continuité dans les missions, manque d'opérateurs....,
- des recommandations opérationnelles qui visent à l'amélioration de la capacité des maîtrises d'ouvrage urbaines et d'ingénierie de projet, en terme de compétences et d'organisation.

Les modalités

Délai proposé pour l'expertise : 4 mois

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

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

La Défense, le 09 02 06

Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil général des ponts et
chaussées
à
Monsieur Yazid SABEG
Président du Comité d'évaluation et de suivi
de l'ANRU

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



Conseil général
des Ponts
et
Chaussées
Le Vice-Président

Référence: 004788-01

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre courrier du 20 décembre 2005 par lequel vous sollicitez le concours du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) pour apporter sa contribution à l'appréciation des conditions de mise en oeuvre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU).

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

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

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

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

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



Claude MARTINAND

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

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

1) Attentes exprimées par le CES de l'ANRU

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

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

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

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

Sous réserve d'approfondir les questionnements et de préciser la méthodologie, le CGPC s'est prononcé favorablement sur le principe d'une telle mission, en accord avec la DIV et la DGUHC, et la direction de l'ANRU, directement concernées par les questions abordées.

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

Quelques précautions

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

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

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

Des inquiétudes se sont notamment manifestées :

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

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

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

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

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

La question des démolitions

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

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

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

La question de la concertation

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

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

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

La capacité de passer à l'acte

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

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

3) Eléments de cadrage pour les deux thèmes proposés

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

Nous parlerons de « maîtrise d'ouvrage urbaine » pour la distinguer des maîtrises d'ouvrages « opérationnelles » responsables de la réalisation des différents composants du projet global. On peut faire l'hypothèse que la qualité de l'ensemble de la chaîne maîtrise d'ouvrage et ingénierie de projet est une condition nécessaire (sans être forcément suffisante) à la qualité des projets et à la dynamique de la démarche d'ensemble..

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

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

- ***l'ingénierie de maîtrise d'ouvrage urbaine*** incarnée par une « équipe projet », et souvent attachée à une structure ad hoc (collectivités, comité de pilotage, GIP, établissement public dans certains cas). Son rôle est, sous l'autorité des élus, de piloter et de coordonner le projet d'ensemble dans ses diverses dimensions, d'impulser, mobiliser tous les acteurs et d'assumer la fonction d'ensemblier. Elle peut faire appel à des missions d'assistance (AMO),
- ***l'ingénierie de conception, ou de maîtrise d'oeuvre***, qui rassemble les professionnels travaillant sur la conception des projets. Cela recouvre l'ingénierie urbaine (équipe d'architectes-urbanistes travaillant sur le projet de rénovation urbaine...), mais aussi l'ingénierie sociale (projets MOUS, acteurs sociaux ou associatifs..) et l'ingénierie économique, appelées à dialoguer entre elles,
- ***l'ingénierie opérationnelle (ou de mise en oeuvre opérationnelle)*** qui fait appel à des compétences d'une autre nature, que l'on peut trouver pour ce qui concerne le domaine urbain par exemple dans des SEM, OPAC, ou services de collectivités... Le déficit d'opérateurs est une faiblesse qui a été identifiée dans de nombreux sites. La formule des EPA locaux, inscrite dans la loi, pourrait-elle être expérimentée ?

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

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

Thème 2 : le rôle des DDE

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Propositions de mise en œuvre de la mission

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

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

Membres du CGPC pouvant être mobilisés à temps partiel pour la réalisation des missions sur le terrain : Paul Checcaglini , Bernard de Korsak, Isabelle Massin, Jacques Pernelle, Marc Prévot, Bernard Perret, Didier Cauville et André Chognot (MIGT Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne), José Roman (MIGT Midi-Pyrénées), Bernadette Vandewalle et Michel Dumont (MIGT Nord-Pas-de-Calais, Picardie), Alain Wauters et Michelle Gallot (MIGT Rhône-Alpes, Auvergne)

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

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

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

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

Délais proposés : mai 2006.

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

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

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

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

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

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

Esquisse de typologie des sites ANRU

Commentaires du tableau

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

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

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

Ainsi s'esquisse une gradation de l'importance que l'ANRU, tant au niveau central que local, devrait apporter au suivi des projets, tant en terme de préoccupation (fréquence des revues, missions d'évaluation, etc.) que de moyens humains affectés (nombre de sites par chargés de mission territoriaux, usage des moyens d'AMO dégagés par l'ANRU, degré d'implication de la délégation locale de l'ANRU, etc.). Cette démarche serait d'autant plus utile qu'elle serait appliquée le plus en amont possible, dès les premiers contacts de la collectivité porteuse du projet avec le comité d'engagement de l'ANRU, car elle permettrait une meilleure « mise en alerte » des services instructeurs sur des projets dûment hiérarchisés. A un horizon proche, où l'ANRU devra piloter le suivi de plusieurs centaines de projet à divers stades d'avancement, cette méthode prendra toute sa pertinence pour optimiser un allocation fine des moyens affectés à ces tâches.

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

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