



ATELIER 14

**MAITRISE D'OUVRAGE ET
MAITRISE D'ŒUVRE URBAINE :
LEURS ÉVOLUTIONS RECENTES
ET LEURS NOUVEAUX RAPPORTS**

29 MARS 1994

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20

Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

MAITRISE D'OUVRAGE, MAITRISE D'OEUVRE URBAINE

Leurs évolutions récentes et leurs nouveaux rapports

A l'issue de la 13ème rencontre de l'Atelier Régional PACA, il a été décidé de lui apporter une nouvelle impulsion en introduisant plus nettement la dimension "projet urbain" dans le champ de la réflexion du "projet d'habitat" jusqu'ici particulièrement traité à travers la réhabilitation. Ce faisant, l'Atelier reste fidèle à son ambition de rassemblement d'acteurs, d'échange d'expériences et de débats croisés. Le thème abordé par la présente rencontre répond à ces orientations.

Depuis la Maîtrise d'Oeuvre Sociale (MOS) au début des années 80, dont le concept est né à Marseille, différents dispositifs d'intervention ont vu le jour en matière de maîtrise d'oeuvre : les équipes d'animation et de suivi dans les OPAH, les équipes opérationnelles avec les HVS, les Chefs de projet du Développement Social des Quartiers (DSQ), plus récemment les équipes de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS)... Le terme de MOUS vient souligner l'importance de l'enjeu urbain de bon nombre d'opérations. Toutes ces dénominations révèlent une difficulté de conceptualisation des moyens et de leur organisation pour passer du projet "politique de la ville" à la mise en oeuvre opérationnelle d'un programme à la fois social et spatial.

La Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique (MOP), qui définit très précisément les responsabilités, les relations et les modes opératoires, ne concerne que le domaine du bâti. Aucun texte ne régit les conditions pour la mise en oeuvre d'un projet urbain, d'un programme de contrat de ville, qui traite à la fois de l'aménagement construit et de l'action économique et sociale.

L'objet de cette journée est de faire le point des expériences et réflexions portant un éclairage sur les nouvelles organisations de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale, ainsi que l'évolution de leurs rapports. La mise en place des Grands Projets Urbains, des Contrats de Plan et des Contrats de Ville est peut-être le moment privilégié pour tenter d'évaluer les évolutions de ces modes d'organisation.

Le programme de l'Atelier

Introduit par Philippe LANGEVIN, animateur de la journée, qui rappellera les étapes de construction des rapports entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre, il aborde plusieurs aspects :

- la mission d'acteur urbain par un organisme HLM,
- le rôle de la co-maîtrise d'ouvrage Etat dans les contrats de DSQ puis les contrats de ville,
- l'organisation de la maîtrise d'ouvrage dans les quartiers en difficulté, point de vue de la SCET
- l'expérience de chefs de projet : Arles, Aix, Orange
- la place de la maîtrise d'oeuvre, témoignage de la SCIC

Les intervenants

- M. MULLER, Association Régionale des Organismes HLM PACA,
 - P. LANGEVIN, Maître de conférences associé à l'Université d'Aix-Marseille II, Membre du Collège Coopératif Provence-Alpes-Méditerranée,
 - R. DESCHAUX, OPAC Habitat Marseille Provence,
 - M. PROST, SGAR Rhône-Alpes,
 - J.L. FAURE, SCET Paris,
 - F. FRANJUS, Chef de projet en Arles,
 - D. MICHEL, Chef de projet à Aix-en-Provence,
 - Y. DUCARRE, Chef de projet à Orange,
 - J.M. GUENOD, SCIC Paris
-

L'EVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE MAITRISE D'OUVRAGE ET MAITRISE D'OEUVRE : LE CONTEXTE

Pour aborder le thème de l'évolution récente des rapports entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre, il convient de rappeler comment ces relations se sont construites, en quatre temps :

■ *Celui des certitudes de la croissance des années 1950-1973*

La société française connaît une période de prospérité sans précédent. On se situe alors dans la perspective d'une croissance garantie, d'une politique de relance organisée, d'un système économique maîtrisé, d'une société de consommation de masse... Dans une société très jacobine, avec un maître d'ouvrage omniprésent, l'Etat, porteur de l'intérêt général, des collectivités locales généralement absentes, c'est le temps des grands travaux, des grands ensembles et des grandes certitudes. La construction de logements sociaux participe à la dynamique économique, donnant un rôle important aux logeurs. C'est aussi la suprématie de l'Etat dans la planification urbaine et se conçoit alors un aménagement très fonctionnaliste. Le territoire, le local, la ville, le quartier, sont les lieux d'application des mesures décidées au niveau central et non les lieux où les choses s'inventent.

A partir des années 55-60, des dispositifs sont mis en place pour permettre la production planifiée d'ensembles de logements et d'équipements d'accompagnement, assurer une répartition "équilibrée" des vocations des territoires, etc. Le système se construit autour d'une batterie de grilles, de ratios, de normes, en laissant peu de marge à la négociation. Certains soulignent qu'à ce moment là, les politiques sociales ne sont pas territoriales et les politiques d'aménagement ne sont pas sociales...

■ *Celui des interrogations et des débuts des maîtrises d'oeuvre sociale : 1983-1990*

Entre les deux chocs pétroliers (73-79), au moment où les politiques de relance ne sont plus opératoires, où les économistes constatent la montée simultanée du chômage et de l'inflation, etc, les faits ont tort au regard des théories les plus affirmées... A cette époque, on voit se dessiner des comportements nouveaux et des politiques à caractère contractuel. Contrats villes moyennes (1973), Rapport Guichard, Livre Blanc des HLM (1974), contrats Habitat et Vie Sociale (1977), OPAH,... ont jeté les bases d'une autre conception du débat, d'un autre type de relation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre.

Ainsi, les contrats HVS annoncent de nouvelles préoccupations pour répondre à la dégradation des grands ensembles et de nouvelles méthodes d'association des collectivités locales et logeurs aux programmes de requalification des quartiers d'habitat social ; la procédure d'OPAH intègre des préoccupations sociales et associe des partenaires privés dans la démarche de réhabilitation.

On voit d'ailleurs se dessiner une alternative précise entre villes soucieuses de protection patrimoniale de leurs centres et banlieues posant des problèmes d'autant plus compliqués que les méthodes d'approche ne sont pas arrêtées..., mais on voit aussi très peu de réflexion sur la ville en tant qu'entité...

Les idées se précisent sur le caractère pluriannuel des engagements, le décloisonnement des fonctions, la diversification de la maîtrise d'ouvrage, la complexification de la maîtrise d'oeuvre. Les architectes se rapprochent des travailleurs sociaux, les associations s'ouvrent au monde des chercheurs, etc.

Avec le second choc pétrolier de 79, on voit la crise économique continuer ses dégâts, les inégalités augmentent, en matière de logement le secteur privé prend le relais du public, de nouvelles questions se posent : dépeuplement des centre-ville, dégradation des grands ensembles, poids du loyer dans le budget familial, frein donné à la construction de logements sociaux...

Dans le même temps, le concept de maîtrise d'oeuvre sociale a fait son apparition grâce aux travaux du CERFISE ; il s'agit de sortir du quantitatif, de développer une autre conception de la réhabilitation, qui implique le système relationnel entre acteurs, logeurs, locataires ; ce que Michel ANSELME appelait «un déplacement du regard», soit donner un nouveau contenu au rapport locatif, considérer les habitants comme acteurs à part entière. Pour les logeurs maîtres d'ouvrage, la MOS devait permettre à une équipe extérieure, par son savoir-faire, d'aplanir les difficultés et coordonner les actions liées à la réhabilitation. Mais le "renvoi" de questions de fond sur leur rôle, sur le système de relations entre l'ensemble des acteurs de la part de ces nouveaux partenaires "spécialistes" du social pose problème et montre les difficultés et ambiguïtés des relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre.

Néanmoins, cette façon de construire de nouvelles politiques urbaines de réhabilitation bouleversent les certitudes classiques des aménageurs et architectes. Dans les travaux déjà conduits de recomposition sociale, de réintégration du système locataire dans la communauté de la ville, était déjà posé ce qui deviendra plus tard la politique de la ville. En effet, le développement de ce que l'on appelé le "parlement local", la professionnalisation de plus en plus forte de la maîtrise d'oeuvre ont montré qu'une autre conception des choses était possible.

■ ***Celui de la prise de conscience et de l'expérimentation de la démarche contractuelle : 1982-1990***

Depuis 1982, la situation a évolué dans des directions complémentaires et de plus en plus complexes. Le contexte est celui d'une crise dont le caractère durable

paraît acquis, de la montée des exclusions, de celle de la paupérisation, du retrait de l'Etat. De nouveaux partenaires vont avoir leur place.

La décentralisation de 1982 introduit un nouvel acteur essentiel, les collectivités locales, dans la politique économique et sociale, invitées à trouver des réponses en complément de l'Etat. Elle transforme, en matière urbaine notamment, une maîtrise d'ouvrage unique en une maîtrise d'ouvrage multiple. Elle pose aussi la question redoutable de l'autorité qui porte l'intérêt général...

A partir de 1983, sont définies les actions de Développement Social des Quartiers, les Zones d'Education Prioritaires, les Missions locales, les Conseils de prévention de la délinquance, etc. La création des Programmes Locaux de l'Habitat répond à la nécessité de concevoir les politiques de l'habitat dans le cadre intercommunal de bassins d'habitat. Les acteurs locaux deviennent partenaires d'un projet global de développement. Les approches classiques, aussi bien en matière économique que sociale ou urbanistique doivent s'effacer devant des politiques transversales, qui dérangent les comportements traditionnels.

La procédure de maîtrise d'oeuvre sociale, expérimentale, devient la "maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale", ce qui correspond à la fois à un changement d'échelle, de positionnement et de période.

La maîtrise d'ouvrage s'élargit au détriment des services de l'Etat. La maîtrise d'oeuvre n'est plus le monopole des architectes et urbanistes, elle renvoie à des acteurs sociaux, à des fonctionnaires locaux, à des agents de développement aux démarches différentes.

Les procédures contractuelles se généralisent avec les contrats DSQ du Xème Plan et de nouvelles conventions sont définies : conventions de quartier, conventions ville-habitat, etc. De fait, le DSQ va officialiser la procédure du contrat, donner une évolution forte au travail social classique, engager des stratégies de négociation collective, déboucher sur le développement social urbain. La création du Conseil National des Villes et de la Délégation Interministérielle à la Ville (1989) traduisent le souci de l'Etat de traiter ces questions au niveau interministériel.

Celui de la politique de la ville : 1971-1974

La nomination d'un Ministre d'Etat chargé de la Ville en 91, la publication de rapports importants (Delarue, Praderie, Picard...), l'adoption de la Loi d'Orientation sur la Ville marquent les débuts d'une véritable politique de la ville. Il s'agit de passer à une politique générale, donc des politiques intégrées, de travailler au niveau de la ville elle-même à des actions dans les domaines les plus divers, pour essayer de redonner vie à des ensembles urbains dégradés tant au plan social qu'économique.

Mais ces politiques concertées, partenariales, citoyennes rencontrent des limites. La moindre n'est pas la logique administrative traditionnelle ; mais aussi derrière la lecture que l'on peut avoir de la concertation, de l'accord, de la signature, il y a des luttes de pouvoir importantes, des combats difficiles à conduire entre les "hauts fonctionnaires", à la logique qui tire sa légitimité de la politique nationale, et les "grands notables" qui tirent la leur de l'élection. De plus, certains partenaires majeurs, les Conseils généraux ou les Offices HLM ne sont pas généralement signataires officiels d'engagements qui les impliquent directement. La multiplication de dispositifs complexes (Plans départementaux pour le logement des défavorisés, Plans locaux d'insertion par l'économie...) ne facilitent pas la lecture et la mise en oeuvre.

La maîtrise d'ouvrage est dorénavant partagée. L'accord global sur un projet ne va pas de soi. Cela ne rend pas toujours très facile la maîtrise d'oeuvre, éclatée, ne sachant pas toujours très bien à quelle maîtrise d'ouvrage elle répond. Certes, la capacité de persuasion des Sous-Préfets à la Ville et des autorités locales joue un rôle essentiel. Il reste que l'architecte est souvent perplexe devant la divergence des commandes, les chefs de projet sont chargés de mettre en oeuvre des politiques décidées par d'autres que ceux dont ils dépendent, avec des programmes à géométrie variable, en faisant face à des données techniques et politiques les mettant en position difficile, avec des équipes opérationnelles souvent désarmées devant l'ampleur de la tâche...

Aujourd'hui, la procédure de DSU s'efface devant celle des contrats de ville qui bénéficient d'importants moyens financiers (185 ont prévu de contractualiser avec l'Etat, représentant 900 quartiers) pour lutter contre la ségrégation urbaine par une série d'actions programmées sur 5 ans. Par ailleurs, une douzaine de quartiers de grande taille bénéficient de la procédure des Grands Projets urbains.

Des questions de fond ne manquent de se poser à ce stade, comme :

- L'Etat est-il plus ou moins légitime que les collectivités locales pour faire valoir ses points de vue ? Doit-il accepter des politiques qu'il ne partage pas ? ; Doit-il s'engager vers des mesures impopulaires que les collectivités locales auront du mal à conduire (loger les plus démunis et sans abri, accueillir les immigrés et gens du voyage...) ?
- Qui peut faire prévaloir le bien public ?
- Les municipalités sont-elles encore maîtres de décisions primordiales sur le devenir de leurs communes ?
- Le niveau communal a-t-il un sens pour traiter des problèmes qui à l'évidence le dépassent ?
- Le partenariat proclamé existe-t-il vraiment quand les intérêts des partenaires divergent sur la conception même du projet ?

De fait, les difficultés que rencontrent la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre invitent à construire de nouvelles cohérences entre les démarches économique, sociale et territoriale. Evitons cependant de faire porter aux populations en difficulté, aux quartiers à problèmes, le poids du changement social, renvoyons les grands débats à la société elle-même, prise en compte dans son ensemble. Orphelins de modèles ou de doctrines, il s'agit d'inventer de nouvelles pratiques, et c'est ce qui se fait manifestement, même dans la difficulté.

MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE ET MISSIONS NOUVELLES

Une fonction particulière

C'est une mission originale, qui ne peut être désignée "maîtrise d'ouvrage déléguée", que s'est vu confier l'OPAC Habitat Marseille Provence dans le quartier de Frais-Vallon (13^{ème} arrondissement) par la Ville de Marseille ; une mission qui, en vérité, reste à qualifier: fonction d'opérateur urbain, d'aménageur de quartiers existants ?..., mais dont le contenu se dessine peu à peu.

De fait, le terme de maîtrise d'ouvrage déléguée (un maître d'ouvrage identifié donnant à un opérateur le soin de réaliser à sa place une mission de MO en matière d'investissements) est ici impropre, si l'on considère que l'amélioration et le développement des quartiers d'habitat social ne passe pas seulement par des investissements physiques et qu'aussi, dans ces quartiers, existe toute une série d'acteurs. Des acteurs qu'il convient sans doute de remettre en situation de légitimité. Les nouveaux métiers qui s'ouvrent consistent précisément à orchestrer l'ensemble, ce fut l'une des finalités des opérations DSQ et DSU.

Des constats, des objectifs

Les quartiers d'habitat social sont à la fois semblables et différents. Semblables sont les objectifs à atteindre: les ouvrir sur la ville, y combattre la monofonctionnalité, répondre à un besoin d'attention plus soutenue en terme de niveau de services, etc.

Plus difficiles à mettre en oeuvre sont les éléments propres à leurs différences, d'autant que l'on y trouve une pluralité de décideurs, qu'il faut en convaincre. Chacun de ces quartiers a son identité, son environnement, qu'il faut s'efforcer de détecter. C'est à valoriser leur potentialités qu'il s'agit de travailler, se placer dans une logique où ces quartiers ont aussi à contribuer au développement urbain. C'est en cela rompre avec l'idée que ces quartiers ne peuvent que recevoir l'assistance des autres quartiers de la ville.

Des constantes

Partant d'objectifs certes ambitieux mais non irréalistes, il existe, malgré les différences d'un quartier à un autre, un certain nombre de constantes au niveau des démarches, à mettre en exergue :

Le pré-diagnostic à établir pour mettre en lumière ce qu'est le quartier et ses relations avec l'environnement exige un regard qui ne peut se limiter à celui d'un maître d'ouvrage. Il faut y associer celui d'autres experts.

Les projets de développement des quartiers doivent passer par une phase où la logique publique prédominante intervient de manière forte pour crédibiliser ces projets, assurer un effet d'entraînement, créer une dynamique. Cette logique doit peu à peu être partagée dans l'ensemble des institutions publiques, mais également s'accompagner de logiques privées, sans lesquelles ces quartiers resteront différents des autres.

Une place majeure doit être réservée aux habitants, leur donnant non seulement l'occasion de s'exprimer sur les projets présentés, mais aussi pour susciter des initiatives locales de nature à favoriser partage et appropriation des évolutions de ces quartiers.

Partant de là, quelles sont les capacités à réunir ? Personne ne peut se prévaloir d'avoir la totalité de ces capacités, celles de pré-diagnostic, d'expertise, de connaître des montages financiers complexes (tant publics que privés), de lancer des études de marché, de valider les intentions, de mobiliser les collectivités, d'informer, d'être à l'écoute des habitants, de solliciter des initiatives de leur part, qu'ils ne prendront que pour autant que la dynamique de changement aura été engagée.

Un pari d'avenir

La mission qu'a reçu Habitat Marseille Provence à Frais Vallon (mais aussi sur le quartier de St Barthélémy qui relève de la même démarche) est bien une mission originale qui cherche avant tout à permettre que :

- * d'une part l'on ne se borne pas à des investissements physiques, mais qu'ils soient coordonnés et que soient sollicités les maîtres d'ouvrage responsables de ces divers investissements,
- * d'autre part l'on initie un certain nombre d'interventions à caractère "immatériel" en matière de santé, d'emploi, de formation, etc.

La réhabilitation de ces quartiers aura réussi quand non seulement les quartiers auront changé en terme physique mais surtout quand la relation entre les habitants et les institutions se sera normalisée, lorsque les organismes HLM -seuls représentants de la puissance publique- se seront effacés pour laisser la place à ceux qui ont légitimité à agir.

Dans sa mission, HMP s'est donné la durée du Plan pour mettre, par étapes, les maîtres d'ouvrage en situation de reprendre la totalité de leurs responsabilités, en relation directe avec la population. Cela suppose qu'il n'y ait pas de transfert de pouvoir incontrôlé et que les maîtres d'ouvrage respectifs puissent se prononcer collectivement sur les décisions qui concernent le quartier.

A Frais Vallon, tout ce qui est réalisé relève d'un "Comité stratégique", regroupant la Ville, l'Etat, HMP et peut-être demain d'autres institutions, afin que soient prises des décisions coordonnées et cohérentes, et que chacun prenne conscience de la place qui est la sienne sur ces territoires là comme sur les autres territoires de la ville.

Précédant le Comité stratégique, et pendant près de deux ans, un Comité technique a préparé les décisions, faisant en sorte de ne pas ignorer les projets des acteurs en présence, d'éviter leur juxtaposition simple. Cette pratique a permis, par exemple, de modifier très sensiblement le projet d'échangeur de la L2 par la DDE au profit de l'aménagement du quartier, de son organisation.

Questions - débat

De la manière d'agir

La question, centrale, de savoir comment faire en sorte que les quartiers redeviennent le plus tôt possible des quartiers comme les autres, soulève inmanquablement celle de savoir comment les élus s'impliquent directement, au plus haut niveau, dans les opérations et comment les services municipaux sont sollicités pour qu'à terme, et de manière ordinaire, ces quartiers soient gérés. L'inquiétude vient de ce que l'on substitue à la maîtrise d'ouvrage ordinaire, les élus, et à la maîtrise d'oeuvre ordinaire, les services municipaux, des intervenants provisoires qui changent, s'en vont, et n'ont ni continuité ni vraie responsabilité en phase finale. Il y a urgence à afficher la "transparence" intervention provisoire- intervention permanente dans ces opérations.

Les services municipaux, intervenants permanents, doivent se restructurer, se requalifier, s'organiser, pour répondre à la finalité recherchée, la prise de conscience de cette nécessité n'est pas encore claire, tant s'en faut.

S'agissant du projet de Frais Vallon : longtemps ce quartier n'a pas constitué une priorité aux yeux des élus, il a fallu afficher un certain nombre de réalités et aussi de réalisations, il a fallu qu'il devienne en quelque sorte incontournable.

Faire partager le projet par des techniciens a aussi constitué une étape pour parvenir, le projet porté par eux, à la prise d'options politiques par le Comité Stratégique, aujourd'hui réuni chaque mois.

Les services techniques de la Ville ont été associés le plus tôt possible à la définition de ce qui n'est plus seulement un projet mais un programme de développement aux multiples éléments.

Sur un plan très concret, on peut donner l'exemple de l'aménagement de la grande esplanade centrale -espace public appartenant à l'organisme HLM- faisant l'objet d'une maîtrise d'ouvrage municipale, sans difficultés ni controverses grâce à l'association de services techniques. Outre une situation peu banale au regard de ce qui se pratique en général, c'est aussi un pas vers la remise en situation de légitimité de la Ville.

MAITRISE D'OUVRAGE ET MAITRISE D'OEUVRE, LA RESPONSABILITE DE L'ETAT

C'est à travers la pratique suivie en région Rhône-Alpes qu'est ici illustré le thème du rôle de l'Etat dans la co-maîtrise d'ouvrage inscrite dans la politique de développement social urbain.

L'expérience des contrats de Développement Social des Quartiers

En Rhône-Alpes, 25 quartiers en difficulté ont été traités en DSQ au cours du Xème Plan. Un certain nombre d'éléments généraux significatifs peuvent être relevés, qui résultent de la manière dont l'Etat a cherché à intervenir, tant en terme d'exigences que de responsabilités.

◆ Maîtrise d'ouvrage et contractualisation

Au-delà de l'acte administratif et formel qu'est l'établissement de conventions (chartes DSQ, convention de quartiers, aujourd'hui contrats de ville) c'est d'une démarche de mûrissement du partenariat qu'il s'agit fondamentalement et d'un travail de formalisation de ce partenariat : co-maîtrise d'ouvrage entre Etat et Collectivités, mais aussi avec des partenaires essentiels, HLM, FAS, Conseils Généraux... Une démarche qui, en Rhône-Alpes, a fait prendre conscience peu à peu de la nécessité de prendre du temps pour finaliser ces conventions et pas simplement ou forcément définir des programmes d'actions, voués souvent à évoluer différemment.

◆ Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre

En parallèle, vient naturellement tout ce qui a trait à la maîtrise d'oeuvre : l'une des exigences fortes de l'Etat co-maître d'ouvrage fut, au cours du Xème Plan en Rhône-Alpes, celle de la mise en place dans chaque quartier d'une équipe opérationnelle autour d'un chef de projet (largement financée par l'Etat, entre 30 et 50 %) une équipe de maîtrise d'oeuvre bras séculier du groupe partenarial qu'est le comité de pilotage dans les quartiers, le plus souvent co-présidé par l' élu local et le

représentant de l'Etat.

Par ailleurs, l'Etat a ici tenu à exercer ces dernières années l'une des responsabilités qui sont celles de la maîtrise d'ouvrage : animer ces équipes, les former, participer à l'appui méthodologique nécessaire. Il s'est beaucoup investi dans ce rôle, qui a d'ailleurs été relativement bien reconnu, même si des interrogations ont pu être posées.

Ces équipes de quartier ont travaillé d'autant plus efficacement qu'elles ont été en prise directe avec les élus : ce fut effectivement une exigence et une responsabilité du maître d'ouvrage Etat que d'avoir souhaité une relation de pouvoir direct avec le Maire ou un Adjoint chargé de la politique des quartiers.

Mais alors doit être abordée la question de la légitimité des chefs de projet. Bien souvent, ils sont apparus ici comme "chefs de projet collectivités locales", (celles-ci en effet supports administratifs, au regard notamment de leurs rémunération). Il a été cependant fortement insisté en Rhône-Alpes sur une légitimité tenue de l'ensemble des maîtres d'ouvrage. Cela nécessitait il est vrai de "malmener" les pratiques à l'intérieur des collectivités locales, mais aussi de l'administration d'Etat, les chefs de projet échappant à toute structure préétablie.

Dans l'agglomération lyonnaise (15 sites, avec superposition de compétences : Communauté Urbaine et communes), l'équipe des chefs de projet en place a dû, vis-à-vis de cette structure communautaire techniquement très puissante, faire appel en permanence à la charte DSQ, pour exprimer la légitimité que leur donnait ses signataires à travers elle....

Il est à noter par parenthèses qu'une évaluation globale de 5 ans d'expérience en Rhône-Alpes a fait apparaître que les chefs de projet sont devenus parfois le seul référent des quartiers, quartiers assez largement abandonnés par les élus et les services publics en général (services municipaux, de l'Etat, du Conseil Général, et même organismes HLM en début de période).

◆ Maîtrise d'ouvrage et organisation

Dans la responsabilité de co-maîtrise d'ouvrage, entre en jeu la façon dont l'Etat s'organise pour jouer son rôle.

☛ *L'exemple du département du Rhône*

On y trouve l'expérience d'institution dans chaque quartier d'un "Délégué de l'Etat" ; celle-ci résulte de la volonté du Préfet que, dans un quartier, l'Etat parle d'une seule voix et que les partenaires, notamment associatifs, trouvent un interlocuteur permanent. Ces Délégués sont des cadres de services de l'Etat, d'horizons variés, DDE, DDASS, Education Nationale, Protection Judiciaire de la Jeunesse... mandatés pour assurer "l'interministériel" au plus près du terrain.

Cette organisation pose à l'évidence question : comment le Délégué se situe-t-il : dans la maîtrise d'ouvrage ou partie de l'équipe opérationnelle ? Question non encore véritablement tranchée, encore objet de discussions, voire de conflits.

La vraie question concerne de fait leur positionnement vis à vis des chefs de projet, relevant d'une ambiguïté (que l'on a voulu au demeurant voir gérer et assumer) : à la fois maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre, soit à la fois réaffirmer les exigences de l'Etat, à la fois participer à la mise en oeuvre des actions.

L'expérience est en tout cas apparue assez positive pour être généralisée sur l'ensemble des sites de l'agglomération lyonnaise, puis sur d'autres.

La mise en place de Délégués n'est pas sans interpellier le fonctionnement interne des services ; elle supposait d'abord une délégation directe du Préfet ; après débat, il a été préféré une position à la fois dans le service d'origine, à la fois dans les quartiers à celle d'un détachement à temps complet dans une structure opérationnelle "État-politique de la ville". Ceci eu égard notamment à un rôle déterminant à jouer : fertiliser les services de l'Etat, faire prendre en compte l'approche transversale interministérielle à l'ensemble des services.

☛ *L'exemple de la Drôme, la Loire*

Dans ces départements, existe un autre type d'organi-

sation pour les opérations de développement social : une équipe interministérielle "État-politique de la ville" constituée au niveau départemental, avec un responsable fonctionnaire (Sous-Préfet à la ville, Chef de service déconcentré,...) animant un groupe de personnes intégrées à temps partiel à cette équipe opérationnelle. Elle répond, plus collectivement que dans l'exemple lyonnais, à ce rôle d'interlocuteur au quotidien des partenaires dans les quartiers.

Les contrats de ville

C'est avec eux que l'on entre dans le champ de la complexité, même s'ils se placent dans la continuité de la politique mise en oeuvre dans les quartiers. Une complexité liée à trois aspects principaux :

❖ *Le champs d'intervention*, car c'est sortir du quartier, là où l'on pouvait jouer une sorte d'extraterritorialité, les DSQ étant gérés de manière différente par rapport au reste de la commune, en inventant le système d'équipe de maîtrise d'oeuvre, qui a de fait "arrangé" bien des institutionnels. Comment transférer au niveau de la commune, voire de l'intercommunal, ces nouvelles pratiques expérimentées sur le quartier et que l'on a, à l'extrême, "laissé vivre" ? C'est la remise en cause de nombre des fonctionnements des structures.

❖ *La gestion de l'intercommunal*, car la co-maîtrise d'ouvrage État-Collectivités Locales, et d'autres partenaires, Région, Département, implique des empilements de compétences, des partenariats sur certains sujets avec les uns, pas avec les autres, et avec des structures intercommunales de surcroît, toutes choses difficiles à gérer.

❖ *La mise en oeuvre d'un certain nombre de processus ou procédures "dans" le contrat de ville*, qui avaient auparavant une vie relativement autonome (par exemple les CCPD, réintégrés pleinement dans le contrat de ville, les programmes locaux d'insertion par l'économie,...) tout cela venant participer d'une même démarche communale ou intercommunale.

■ Maîtrise d'ouvrage et commande

S'agissant de la commande du maître d'ouvrage, des points ont été bien précisés en Rhône-Alpes :

- une politique des quartiers centrale et prioritaire dans les contrats de ville ;
- des quartiers en nombre limité (des premières ébauches de contrats de ville avaient évolué de 35 à 90 quartiers dans la région, il a fallu, exercice difficile, revenir en arrière ;
- les chefs de projet des quartiers devant impérativement participer au dispositif de pilotage des contrats de ville, de même d'ailleurs que des animateurs de prévention, car les uns et les autres sont porteurs de démarches et problématiques. Cela relève aussi du souci d'échapper à l'institutionnalisation du contrat de ville géré exclusivement entre le Secrétaire Général de la commune et le haut fonctionnaire de l'Etat.

■ Exemples concrets

Quelques exemples sont donnés sur la mise en oeuvre de contrats de ville, simples ou complexes :

☛ *Annemasse*, une agglomération de 70 000 habitants, un gros DSQ et une politique intercommunale de prévention de la délinquance. Le contrat de ville sera assuré par un tandem reposant sur des "personnes", le Secrétaire Général Adjoint de la mairie et le chef de projet DSQ, qui ont un passé de pratiques partenariales.

☛ *Chambéry*, dont le maire Louis Besson a voulu pousser au bout la démarche du développement social: les quartiers principaux de l'agglomération devant avoir des dispositifs de gestion par la création de 3 ou 4 mairies annexes, avec la totalité des compétences au plan technique et administratif. Les chefs de projet des quartiers seront maintenus quelques années, pas nécessairement la durée du plan, assurant un rôle d'interface pour transmettre une culture aux dispositifs institutionnels, fertiliser les services administratifs et techniques de la Ville, quitte à s'intégrer ensuite totalement dans ces services.

☛ *Grenoble et Lyon*, grandes agglomérations aux problématiques fortes. Le pilotage du contrat de ville est un vaste problème non résolu. Un contrat se termine sur Lyon qui se gérait entre le Directeur des Services du Département, le Secrétaire Général de la Communauté Urbaine et le Sous-Préfet à la Ville, aux compétences incontestables, mais quelque peu "déconnectés" de la pratique terrain.

Si l'on sait gérer des missions transversales confiées aux agences d'urbanisme comme c'est le cas à Grenoble, on manque de savoir-faire sur l'articulation entre terrain et pilotage d'un dispositif touchant 55 communes sur l'agglomération lyonnaise, si ce n'est cette structure d'animation et de coordination des chefs de projet, qui semble la mieux à même de pratiquer à la fois transversalité et approche de terrain.

En guise de synthèse

Ainsi, la maîtrise d'ouvrage de l'Etat est désormais partagée, c'est un changement culturel auquel la politique de la ville a largement participé.

- ☐ Elle suppose de bien définir des exigences, et chaque fois que des points de passage obligés sont nécessaires, ils se négocient ;
- ☐ Les contrats sont plus que des programmes d'action, ils ont la grande vertu pédagogique de formaliser la maîtrise d'ouvrage ;
- ☐ Le travail d'évaluation doit aussi constituer une exigence, car il entre dans le rôle de la maîtrise d'ouvrage;
- ☐ L'Etat est à la fois maître d'ouvrage et maître d'oeuvre, de par des compétences qu'il ne délègue pas, éducation, justice, etc, mais il s'associe volontiers car, par exemple, on ne peut parler de politique éducative sans travail partenarial ;
- ☐ Enfin, s'agissant de maîtrise d'oeuvre, il s'agit désormais de voir comment gérer son "auto-dégradabilité"; les équipes opérationnelles ayant constitué une stratégie de contournement des institutions, comment arriver à ce que les services de l'Etat, organismes HLM, services des villes...- soient en capacité de prendre en charge ces espaces en difficulté pour longtemps encore ?.

L'ORGANISATION D'UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

Il sera question ici de réflexions menées par une Mission créée au sein de la SCET Paris, traitant du problème la maîtrise d'ouvrage dans les grands ensembles en banlieues, et aussi issues d'expériences poursuivies sur les sites de Grands Projets Urbains, sans doute transposables à d'autres types de sites.

De la maîtrise d'ouvrage spécifique

Elle fait naturellement question. En effet, sur chaque site existe un certain nombre de maîtres d'ouvrages, qui sont dotés d'opérateurs propres compétents et disposent de moyens financiers diversifiés qui nourrissent des circuits de décision et de maîtrise d'ouvrage particuliers. Dans ces conditions, et l'objectif étant bien de rendre ces territoires au droit commun, on peut se demander pourquoi surajouter la création d'une maîtrise d'ouvrage spécifique à celles existantes sur ces quartiers. Ceci d'autant plus que l'investissement n'est pas le tout de l'intervention, qui résulte d'un foisonnement d'initiatives : la maîtrise d'ouvrage n'épuise pas les actions diversifiées qui doivent y être menées. Une telle création peut même apparaître suspecte, qui serait l'expression de la main mise d'un acteur particulier, Etat ou autre, sur un territoire ? qui serait surtout l'intervention d'une thérapeutique plus puissante encore pour mettre fin à des phénomènes que l'on ne peut décidément pas maîtriser ?

En même temps, il apparaît nécessaire de répondre à la règle des trois unités chère au théâtre classique :

* *Unité de lieu* : l'ouvrage n'est pas un objet, c'est un territoire. La singularité des lieux, face à l'abstraction de la politique de la ville, doit être absolument prise en compte. Elle n'est pour l'heure pas traitée à son juste niveau.

* *Unité d'action* : Deux notions viennent à l'esprit :

globalité, projet. S'agissant de la première, aucun des acteurs ne peut prétendre gérer à lui seul la globalité des problèmes. De fait, la globalité que l'on invoque n'est qu'une résultante d'une "polyphonie". Encore faut-il que les actions menées dans les différents champs de la politique de la ville, social, habitat et peuplement, revalorisation urbaine, soient articulées entre elles. Pour ce qui est de la seconde, l'unité d'action provient, plus que d'un projet formalisé, d'une unité dans la conduite des changements à opérer sur le territoire. C'est organiser, dans cette unité d'action, quelque chose de l'ordre du co-pilotage ou de la co-maîtrise d'ouvrage, et non de la co-maîtrise d'oeuvre qu'il s'agit.

* *Unité de temps* : La temporalité du changement, c'est la temporalité de la ville. Produits nés de l'urgence, les grands ensembles, patrimoine urbain, doivent réintégrer la temporalité de la ville. Le rythme normal des changements urbains doit y supplanter le pilotage à vue.

Les traits caractéristiques d'une maîtrise d'ouvrage locale

Les fonctions de la maîtrise d'ouvrage doivent intégrer

* L'institution d'un circuit de décision court, qui manque encore, et de portage politique de l'action, autour du couple Etat-Collectivité locale. Ce circuit de décision court est clairement distinct de l'échelon de la concertation.

* Une maîtrise d'ouvrage territoriale et centré autour du site à traiter. Sa légitimité est d'unifier sur chaque site des problèmes trop souvent traités séparément du fait de l'émission des dispositifs nationaux, des intervenants, de la complexité et de la lenteur des circuits de décision ;

* La structuration juridique de l'unité de décision, afin que les partenaires puissent négocier, que les décisions se prennent dans un cadre clair, que l'Etat dispose des garanties nécessaires quant à l'usage des fonds investis dans les quartiers.

L'organisation de «*l'arène de la négociation*» est indispensable, qui doit avoir une enceinte au sein de laquelle la négociation entre tous les intervenants, autour du couple Collectivité-Etat, pourra avoir lieu, où chacun fera connaître ses priorités, ses objectifs et ses moyens, et où chacun se sentira lié par un «*pacte*» (identifiant les problèmes à traiter en commun, pas forcément les solutions, indiquant les cheminements possibles sur le financement des actions, et pas seulement des investissements) ; tout en sachant que ce pacte, notamment financier, est marqué par l'ambiguïté, d'où la nécessité de le négocier constamment ;

* Une maîtrise d'ouvrage pérenne, dont la référence soit l'horizon des 10 à 15 années à venir.

Les outils de la maîtrise d'ouvrage

Il n'est pas question de préconiser une formule juridique plutôt qu'une autre. Chaque site est singulier et mérite une formule juridique qui lui soit adaptée (SEM, GIP, Association...). Mais si outil spécifique il y a,

▲ Celui-ci ne se substitue pas aux opérateurs existants. Il ne s'agit pas de créer un super opérateur, il s'agit au contraire d'ordonner et de responsabiliser l'action des différents intervenants, de les amener à agir dans le cadre d'une politique commune clairement affichée.

▲ Pour autant, il lui faut un minimum de pouvoir, pas seulement de coordination et d'animation mais de décision. La création d'un conseil d'administration (de SEM, de GIP ou autre) doit permettre le passage nécessaire par un accord formel des parties à la maîtrise d'ouvrage sur les actions lancées sur le territoire. Ce passage là apparaît indispensable pour posséder ce minimum de pouvoir.

▲ Au plan financier, il serait souhaitable de disposer d'un outil simple permettant de visualiser l'ensemble

des recettes et dépenses qu'il est prévu de réaliser sur un temps suffisamment long. Ce guide financier, référence pour les partenaires, qui manque aujourd'hui, faciliterait la conduite des investissements et serait à gérer tout au long de l'opération. C'est un élément de décision pour le niveau politique tout à fait déterminant.

Des points de vue différents, sans être contradictoires, s'expriment.

Pour certains, si l'implication plus forte de l'Etat et des collectivités locales est bénéfique, l'évolution en cours consistant à prévoir une organisation de plus en plus lourde, certes liée à l'échelle des sites et à la diversité des problèmes, est source d'interrogations, compte tenu de la complexité et du caractère quelque peu bureaucratique de la politique de la ville :

❖ La grande diversité des professionnels de la gestion de proximité, qui se sont multipliés et qualifiés depuis des années -travailleurs sociaux, acteurs des mouvements associatifs, spécialistes de la maîtrise d'oeuvre...- ne risquerait-elle pas d'être un peu mise de côté dans les perspectives en cours, alors qu'ils constituent les éléments moteurs de la rénovation urbaine ?

❖ N'y aurait-il pas un risque de revenir à des processus technocratiques, centralisateurs, notamment à l'occasion des Grands Projets Urbains, pouvant occulter les réalités du terrain, et de faire revivre des approches techniciennes ? L'amélioration des mécanismes est nécessaire, sans changer la qualité et le niveau de responsabilité, qui ferait perdre beaucoup de ce qui a été acquis depuis des années ;

❖ N'irait-on pas, à l'extrême, s'il s'agit de maîtrise d'ouvrage et non de maîtrise d'ouvrage déléguée, vers l'installation, à l'échelon infra-communal, d'un pouvoir urbain partagé entre la Ville et l'Etat ? Pour les élus, ce n'est pas sans poser problème.

De plus, dans un GPU, le champ d'intervention est considérable et couvre toutes les formes d'investisse-

ment et aussi de fonctionnement. Quel pacte peut-on imaginer entre la Municipalité et l'outil opérationnel de ce "nouveau pouvoir urbain" pour garantir la responsabilité des élus ?

❖ Le problème n'est-il pas celui de la démocratie de proximité, qui n'est pas mise en place ? ; la réticence se situe au niveau du partage du pouvoir. Dans les grandes agglomérations, le pouvoir ne devrait-il pas être délégué aux maires d'arrondissement pour être l'interlocuteur des opérateurs locaux et bâtir ensemble un projet sur un espace donné ? (c'est le cas à Chambéry).

Pour d'autres, un certain nombre de conditions doivent exister :

◆ Sans qu'il soit pour autant question d'alourdir les processus, l'intervention de l'Etat et des collectivités locales est celle d'une co-maîtrise d'ouvrage, qui se doit d'être une maîtrise d'ouvrage forte et non "de gentils animateurs" de plus. Sur le terrain, la question est tout de même bien : où est le maître d'ouvrage ?

◆ Sans qu'il soit question de créer un pouvoir de décision infra-communal, sur un territoire de la ville, Grand Projet Urbain ou pas, doit exister ce que l'on appelle "l'arène de négociation", où la Municipalité conserve ses pouvoirs de droit commun, mais où les décisions prises sur la politique à mener le soient au plus près de ce territoire d'une part (un Conseil d'administration dans laquelle la Ville entrerait) et où l'intervention de l'Etat, outre qu'elle ne saurait se limiter à des subventions forfaitaires, doit faciliter la conduite du changement dans les pratiques sans pour autant se substituer à la responsabilité des élus.

Le dialogue ne doit pas être seulement de type administratif (dossiers de subventions empilés) mais de nature à permettre à chacun d'émettre ses convictions, ses objectifs. Il n'est pas question de subtiliser des pouvoirs, mais de donner de la pertinence à l'exercice des pouvoirs.

◆ Un Conseil d'administration n'a pas tous les pouvoirs, mais son intervention est capitale pour penser,

négozier et surtout conduire une stratégie de changement au profit du territoire, avec pour objectif de le rapprocher progressivement du droit commun. On ne peut omettre, pour ce faire, de réunir ceux, notamment Etat et Ville, qui y contribuent, à la fois dans la pensée et dans les financements.

◆ Outre les instances de concertation nécessaires, on ne peut se contenter d'un comité de pilotage sans pouvoir de décision.

POSITIONNEMENT ET EXPERIENCE DE CHEFS DE PROJET

Trois chefs de projet témoignent de leur situation sur des sites différents, Arles, Aix-en-Provence et Orange, donnant ainsi un aperçu des similitudes et différences de la relation établie entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre.

ARLES

Mise à disposition auprès de la Municipalité par la SEM Société Provençale d'Équipement dont elle est salariée, F. Franjus prépare actuellement le contrat de ville d'Arles. Au sein d'une équipe de 4 personnes assurant également les opérations de réhabilitation du centre-ville, elle est placée, dans le dispositif communal, auprès du Secrétaire Général.

Les changements induits par la procédure de contrat de ville

Si la maîtrise d'ouvrage est partagée avec l'Etat, les orientations données en l'occurrence au travail du Chef de projet viennent de la Ville. La maîtrise d'ouvrage se déroule par étapes sur une durée longue (3 à 5 ans), de la définition d'un programme autour d'un projet de ville, à la validation et mise en oeuvre, à la réalisation proprement dite et à l'évaluation finale.

Le contrat de ville est un travail sur la définition d'une démarche plus globale que les anciennes procédures, phasée dans le temps et impliquant des partenaires divers.

Ceci conduit à des modes de faire particuliers dans la conduite des contrats :

▮ Dans une ville comme Arles (50 000 hts), il s'agit de porter la réflexion à l'échelle de toute la ville et de sortir de la multiplication des dispositifs sectoriels que la Ville peut avoir mis en place sur son territoire.

▮ La volonté de globalisation et de partenariat amène la multiplicité des maîtrises d'ouvrage. Mais parallèlement, hormis la convention entre la Ville, l'Etat, le FAS et le Conseil Régional présidant à l'élaboration du contrat de ville en Arles, il n'existe pas ou peu de co-maîtrises d'ouvrage institutionnalisées auxquelles se référer.

▮ La présence de l'Etat dans la négociation est plus forte qu'elle ne l'était dans le cadre du Xème Plan ; la Ville de son côté doit affirmer sa spécificité par rapport à l'Etat et à ses partenaires et revendiquer son rôle en rapport avec la loi de décentralisation.

▮ La démarche de négociation implique de la part des élus une capacité à se projeter dans l'avenir, à travailler en terme de programmation et de façon transversale ; travailler sur la notion de globalité est un exercice difficile dans un contexte où le système municipal fonctionne souvent par délégations, avec des prérogatives propres (et donc un jeu de pouvoir) et a en perspective des échéances électorales à court terme.

▮ En Arles, les élus ont des responsabilités thématiques et non territorialisées. On sait l'importance des élus sur le terrain dans le rapport de concertation avec les habitants et pour légitimer le travail d'équipes sur quartier. Cependant dans une ville moyenne, la commande et la conduite de ce type de convention doit rester très centrale, au niveau du Maire, si l'on veut parvenir à éviter les rapports éclatés. D'autant que, dans le dispositif municipal, qui reflète cet éclatement, la légitimité est souvent recherchée auprès des élus par certains services par rapport à d'autres, rendant difficile la tâche des chefs de projet appelés à agir avec l'ensemble des services municipaux et des élus.

► Les nouvelles politiques sont encore vécues comme des politiques de rattrapage, impliquant un effort important de la part des communes, en particulier au plan financier. Cette vision oblitère la nécessité d'y intégrer une réflexion sur le développement.

► Sur le plan institutionnel, les choses sont modifiées. L'expérience acquise a conforté la mise en réseau des acteurs locaux. Dans le cadre des contrats de ville, les programmes élaborés seront réalisés de façon partenariale. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la Ville est le pivot central d'une politique dont elle ne couvre pas tous les champs : les partenaires sont conduits à accepter de mettre en oeuvre leurs compétences au service de la Ville.

► La démarche oblige la Ville dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage politique à intégrer la participation des habitants et associations, à être plus présente dans sa gestion des composantes de la ville, à réintroduire dans les quartiers de la gestion communale (à Arles, il y a eu rétrocession à la Ville des espaces extérieurs des quartiers d'habitat social, qui sont réaménagés et entretenus par elle).

► La maîtrise d'ouvrage doit être présente au delà de l'élaboration et la mise en oeuvre du contrat. En effet, le processus de réalisation est aussi fondamental que le résultat des actions elles-mêmes puisqu'il s'ancre sur une dynamique partenariale et sur une façon de travailler qui tend à faire évoluer le dispositif municipal lui-même.

► La maîtrise d'ouvrage ne se substitue pas à la maîtrise d'oeuvre et vice versa. Le vide de la première ne doit pas inciter la seconde à assurer ce rôle.

Le rôle de la maîtrise d'oeuvre

❖ S'agissant de types d'opérations telles que HVS, OPAH, RHI..., les relations avec la maîtrise d'ouvrage étaient plus simples : des opérations limitées, des programmes arrêtés, un suivi et contrôle plus aisé ; aujourd'hui, on se trouve dans une procédure en évolution permanente, la maîtrise d'ouvrage déléguée disparaît dans le rôle de chef de projet.

❖ La complexité des opérations dans le cadre de la politique de la ville a amené la multiplication des dispositifs et donc des maîtrises d'oeuvre (équipes de prévention, de réhabilitation en centre ville, sur les quartiers...), équipes dont le travail en réseau et de façon transversale a souvent manqué dans le Xème Plan, sauf volontés individuelles ou culture commune. Le contrat de ville met en place la transversalité et le chef de projet reçoit ses commandes et sa légitimité du comité de pilotage de façon institutionnelle et du Maire en ce qui concerne l'autorité administrative.

❖ Vis-à-vis des chefs de projet, les services de l'Etat jouent particulièrement leur rôle de médiation, de facilitation, de formation, de soutien aux équipes opérationnelles, y compris par moments auprès des Villes.

❖ Le positionnement du chef de projet est défini de façon contractuelle dans la convention mais avant tout par la commune, surtout quand il s'agit d'équipes extérieures en prestations de services. Les rôles des chefs de projet tendent à s'institutionnaliser et les équipes sont amenées à travailler de plus en plus en "mission" auprès du Secrétaire Général. C'est un positionnement qui conforte un rôle d'interface de l'administratif et du politique, qui permet a priori de travailler avec tous les services municipaux sans que s'instituent avec eux des rapports hiérarchiques.

Dans les villes petites et moyennes, certains signes laissent penser que le rôle de chef de projet se conforte. Les moyens financiers des équipes opérationnelles sont, par exemple, bien identifiés dans le budget municipal. Il faut se garder néanmoins d'une trop grande institutionnalisation, afin de ne pas éloigner le chef de projet et son équipe de sa démarche "naturelle".

❖ La finalité de la fonction est en définitive de tisser du lien social et de participer à l'émergence de systèmes organisationnels vis-à-vis des dispositifs communaux qui prendront dans le futur le relais des chefs de projet.

Questions - Débat

Un des rôles à afficher

Les élus conservent le pouvoir de décision, mais le Chef de projet a aussi un rôle de conseil auprès de son élu de tutelle, de pointage d'indicateurs, par exemple les facteurs de désinsertion ou de glissement vers la paupérisation dans un quartier..., de repérage dans le tissu local de volontés ou capacités à s'investir. C'est aussi un rôle de "négociation" avec l'élu en n'hésitant pas par exemple à lui indiquer les projets auxquels on ne croit pas ou à le faire adhérer à d'autres... C'est de fait toute la question de l'établissement de la confiance mutuelle entre le chef de projet et l'élu.

ORANGE

Orange et le Contrat de Plan

La ville d'Orange compte 30 000 habitants. Au titre du Xème Plan : trois quartiers, deux quartiers d'habitat social et le centre ville, concernés ; au total, 1 000 logements sociaux réhabilités sur la période, soit 42 % du parc locatif social orangeois (4 organismes HLM présents pour les sites en cause) ; 45 MF consacrés aux actions d'accompagnement (de l'aménagement des espaces extérieurs au soutien scolaire) ; sur le centre ville, une OPAH-PST et une grosse opération de RHI.

Le dispositif opérationnel

Ce qui est décrit ici concerne le dispositif mis en place à l'occasion du Contrat de Plan Politique Urbaine qui s'achève et non le Contrat de ville d'Orange. Y. Ducarre, Chef de projet, fonctionnaire territorial d'une autre ville détaché à Orange, achève actuellement la préparation de ce dernier.

La spécificité du dispositif tient dans l'organisation "éclatée" de l'équipe opérationnelle. En effet, celle-ci comporte quatre niveaux :

* *Le groupe de Chargés de mission*, dont le Chef de projet fait partie. Placés directement sous l'autorité du Maire, ils sont responsables à la fois des objectifs généraux, de la dynamique d'ensemble, des négociations financières, etc. Le Chef de projet suit particulièrement la globalité de l'action et les opérations d'investissement. A ses côtés, les Chargés de mission ont chacun un thème d'intervention : développement social, développement culturel, habitat, contrat enfance. Intervenant aussi sur d'autres procédures, la part de temps consacrée au Contrat de Plan par ces derniers est variable.

Le Chef de projet est rémunéré par la Municipalité (co-financement Ville-Etat-Conseil Régional et, pour partie du dispositif, organismes HLM).

* *Des fonctionnaires territoriaux* identifiés, présents sur telle ou telle action du Contrat de Plan. Ils sont regroupés dans une "Direction de l'aménagement et du développement urbain" qui s'est "autonomisée" par rapport aux Services techniques et au Service de l'urbanisme. Elle a été constituée à l'initiative du Maire pour aider à la mise en oeuvre du Contrat de Plan.

* *Des intervenants extérieurs*, impliqués fortement ou ponctuellement selon les besoins. Ils assurent des prestations délimitées : Pact-Arim pour la MOUS ; opérateur pour le suivi-animation d'OPAH, vacations de type expertises sur RHI, changement d'usage, etc...

* *Des partenaires* à la maîtrise d'oeuvre, principalement des architectes pour les espaces extérieurs, la réhabilitation (pour le compte des organismes HLM) et la résorption de l'habitat insalubre (opération ayant fait l'objet d'un concours d'architecture national).

Les avantages du dispositif

La position de chargé de mission dans le dispositif permet de mobiliser l'ensemble des services de la Ville, sous l'autorité directe du Maire.

Le dispositif assure la primauté d'une logique de développement sur des logiques de services. Il permet, placé qu'il est "au-dessus" des services, d'aller au delà des conceptions et habitudes de pratiques.

La "mission" reste l'objet de l'équipe, une position

qui permet de rester sur ce terrain et ne pas s'enliser dans la gestion.

□ Les Chargés de mission sont très présents dans le débat entre les élus, ce qui n'est pas simple mais permet de renforcer la capacité d'initiative du Maire sur des objectifs qui lui tiennent à coeur et sont parfois difficiles à faire passer ; ils peuvent à l'occasion jouer un rôle de fusible, ce qui pour eux ne fait pas problème, contrairement aux élus dont les enjeux sont différents.

Les inconvénients

○ Une grande difficulté à faire comprendre et admettre à l'origine la position des Chargés de mission ; une réticence initiale du Secrétariat Général qu'il a fallu convaincre des enjeux de développement. L'opposition entre administration de mission et administration de gestion a peu à peu disparu, du fait des bonnes relations instaurées.

○ Un manque de logistique intermédiaire, qui complique quelque peu la tâche du dispositif.

De façon plus générale, le rôle de Chef de projet, des questionnements

Ils concernent les problèmes qu'il peut rencontrer dans l'exercice de sa mission :

▲ Celui de la responsabilité partagée : dans un processus de développement marqué par la durée, il importe de responsabiliser les individus : sur un dossier, une personne qui soit le point d'entrée et de sortie des informations, responsable aux yeux de tous de la bonne marche de l'opération. Or, dans un dispositif tel que celui exposé ci-dessus, il y a pour le Chargé de mission plusieurs étapes : celle où il est en quelque sorte seul responsable devant les élus, en particulier en terme de négociation financière ; celle de définition fine des programmes, de prise en compte des contraintes, de relation avec le terrain, etc ; celle de passage de témoin au réalisateur -maître d'oeuvre ou service-. Pour le Chef de projet, faire passer l'idée dans les services municipaux qu'il y a responsabilité partagée dans le temps est souvent problématique. C'est l'idée

qu'il n'y a pas de responsable unique de A à Z sur une opération (l'exemple du responsable commercial dans une entreprise passant le relais au service production) : une mentalité à acquérir, longue à intégrer. Et souvent celui qui est à l'aval oublie ce qu'a prescrit, et pourquoi, celui qui est à l'amont. L'explicitation de ce qui se fait auprès des habitants notamment est alors absente.

▲ Celui de la grande disparité dans l'avancée des projets entre ce qui a été "balisé" depuis longtemps par les différents intervenants (une opération de RHI, par exemple, comme à Arles, longue, avec des difficultés certes, mais identifiées) et "le flou" lié aux thèmes ou actions qui sont ceux d'un Contrat de ville, posant des problèmes de doctrine, d'outils, etc.

Parallèlement, on constate une difficulté à capitaliser les expériences, les données d'évaluation, les études comparatives, bref ce qui permettrait de savoir comment mieux avancer. Il y a là un défaut de matière à laquelle se heurte l'équipe opérationnelle.

Questions - Débat

Quelle participation des organismes HLM ?

Dans le cadre des opérations du Contrat de Plan à Orange, les apports des quatre organismes HLM sont importants, de natures différentes :

- une volonté forte de s'impliquer dans le dispositif, en proposant un programme de réhabilitation, en particulier sur un quartier très excentré aux problèmes lourds et où la réhabilitation s'annonçait très difficile.

- la volonté de s'impliquer dans le financement de l'équipe opérationnelle (MOUS, aux côtés de l'Etat et la Région) et donc dans la logique d'ensemble, en particulier dans le pilotage de l'équipe de MOUS (Pact-Arim) du plus gros quartier, le quartier nord, ce qui n'a pas été évident car certains souhaitaient au départ une MOS interne, qu'ils n'ont pas regrettée ensuite.

- l'intervention au niveau des espaces extérieurs, soit un partage financier à parts égales entre Etat, Ville, Région et organismes.

Il leur a été difficile en revanche de s'impliquer, ce qui est regrettable pour la préparation du Contrat de ville, sur la connaissance des résultats de la réhabilitation (peuplement, coûts de loyers, exclusion potentielle...), l'évolution en terme de marché du logement sur la ville, etc. On note une difficulté à participer au débat général sur l'avenir des cités, à faire remonter les besoins des habitants, dont la connaissance était insuffisante dans un premier temps tout au moins ; des antennes de quartier sont aujourd'hui en place.

AIX-EN-PROVENCE

Chef de projet des quartiers d'habitat social depuis un an, D. Michel a pris récemment la Direction de la mission DSU et la préparation de la mise en place du Contrat de ville. Sa position est celle de fonctionnaire territorial d'une autre ville en disponibilité, avec un statut de contractuel à la Ville d'Aix.

De l'organisation structurelle à l'échelle d'une ville

Aix-en Provence : 130 000 habitants ; au titre du Pacte Politique Urbaine : trois quartiers HLM et le centre-ville, soit environ 14 000 hbts. On passe aujourd'hui, en intégrant trois autres quartiers à l'échelle de près de 40 % de la population.

Pratiquement aucune politique contractuelle n'ayant été mise en place jusqu'en fin des années 80, cette ville ne possédait pas de culture tant au niveau politique que technique qu'à celui des habitants, qu'elle a dû se forger pour pouvoir avancer.

La Mission DSU a d'abord été positionnée auprès du Cabinet du Maire puis auprès du Secrétaire Général.

On notera l'importance de la question de l'organisation structurelle à plusieurs égards :

■ La personnalisation autour de la notion de Chef de projet n'est pas souhaitable, car trop fragile ; au delà du passage des individus, doit rester une organisation de

de caractère "irréversible", inscrite dans les organigrammes, pour permettre la poursuite des actions.

■ Elle permet aussi d'obtenir une légitimité. Cela étant, celle-ci n'est pas acquise totalement, elle est en permanence au centre de rapports de forces à l'intérieur de l'appareil municipal. Le "métier" de Chef de projet est aussi au sein de cette complexité là.

■ Le phénomène du déplacement d'échelle, du quartier à la ville, est une donnée de taille pour la justifier.

■ La maîtrise financière des dossiers est rendue nécessaire. La construction du Contrat de ville se fait en ayant la maîtrise de tous les mécanismes pour pouvoir négocier à l'extérieur, mais aussi en interne.

■ Au regard du caractère éphémère de la mission, l'inscription dans un organigramme, l'intervention forte au sein de l'appareil municipal, est bien de nature viser l'objectif de réinvestissement de la ville par les services municipaux et d'Etat et d'effet dans la pratique quotidienne ultérieure dans les quartiers.

Pour conforter le souci de mise en place d'un système devant prendre un caractère d'irréversibilité, un groupe de cadres municipaux de différents services a été créé constituant un réseau, la mise en place d'un module de formation interne à la politique de la ville est à l'étude de même que la recherche d'un système de "capillarité" dans les réseaux municipaux.

Du Contrat de ville

Deux points sont à souligner :

◆ De fait, si les contrats de ville ont une durée de 5 ans, viennent prochainement les échéances électorales, conduisant à une sorte de contrats à deux vitesses : des mesures réalisées jusqu'en juin 95, puis "un deuxième souffle" ; d'où l'intérêt d'un programme-cadre signé avec l'Etat pour en assurer la pérennité. Cela ramène aussi à la question de la nécessité de la structure évoquée ci-dessus.

◆ l'élaboration de ces contrats s'est malheureusement faite de manière technocratique ; ceci étant, il eût été dangereux de lancer le débat notamment avec les habitants en présence d'incertitudes financières. La construction du contrat "programme de référence" doit cependant permettre de laisser une place suffisamment souple pour l'ensemble des acteurs.

QUELLE PLACE POUR LA MAÎTRISE D'OEUVRE ?

Préambule

Il s'agit ici du témoignage de la SCIC Gestion Ile-de-France, qui a la responsabilité du patrimoine locatif du Groupe de la CDC en Ile-de-France. Ce sont 100 000 logements (13 % du parc locatif social ou para-social d'Ile-de-France hors Paris intra muros), anciens (fin années 50, début 60), assez bien situés (la moitié en première couronne IdF), construits avec les matériaux et selon les normes de l'époque. Cela appelle un type d'intervention sur le bâti qui mobilise une vraie maîtrise d'oeuvre ! 8 à 900 MF sont investis chaque année pour la réhabilitation (3 fois la construction neuve). De par la structure du patrimoine qu'elle a en charge, la SCIC Gestion est en présence d'une vingtaine de communes d'IdF, où est logée plus de la moitié de la population : une situation de co-gestion urbaine de fait existe. Le bailleur social est interpellé par les dimensions économique, urbaine et sociale qui le rend acteur de la politique de la ville.

Rappel de l'état des lieux

Les enjeux, des évidences

Si l'on a pour référence que «la politique de la ville commence à la cage d'escalier», il est sûr que l'on se situe sur une gamme d'intervention très large, mais avec une toile de fond contenant un certain nombre d'évidences, parfois quelque peu perdues de vue :

- ★ La ville (banlieue) est en train de se refaire sur elle-même ; évidence qui semble admise, alors même que l'on procède plutôt à un traitement par exception,
- ★ Le patrimoine de l'an 2000-2010 est celui d'aujourd'hui (stock et flux). Il faut "faire avec" les grands ensembles en particulier,
- ★ Les problèmes de fracture sociale cristallisés dans la ville (plus que dans l'entreprise) constituent les enjeux majeurs de la fin du siècle. La société, l'Etat et le monde professionnel en fait la découverte progressive mais toujours "à chaud", hors conditions de séré-

nité et de durée susceptibles de rendre aisé l'invention de nouveaux modes opératoires.

Une situation ambiguë

L'"enchevêtrement" maîtrise d'ouvrage Etat-Commune a fait l'objet de création d'un cadre, de modes d'emploi, mais cela vaut essentiellement pour la maîtrise d'ouvrage. Quelque peu pléthoriques, ils ont cependant la vertu de permettre aux professionnels du côté de la maîtrise d'ouvrage de s'y inscrire et aux financements de circuler "dans les tuyaux".

En face, on ne trouve pas tout cela pour la maîtrise d'oeuvre, mais un "foisonnement" raccroché par petits bouts à différents étages de ce que certains appellent "l'usine à gaz" montée pour la politique de la ville. On passerait même d'une certaine manière de "pas" de maîtrise d'oeuvre à trop de maîtrises d'oeuvre".

Du besoin de clarification des rôles

Raisonnement sur la maîtrise d'oeuvre nécessite de s'interroger sur l'objet de la réhabilitation et son incarnation par la maîtrise d'ouvrage, l'ensemble lié dans un système interactif :

✱ Quant à l'objet, tout est à traiter : réinvestir la ville/banlieue, de la cage d'escalier au système urbain. Cela nécessite, on l'a vu tout au long des exposés, une démarche nouvelle : approche globale, prise en compte de la diversité des situations et des acteurs, etc... sachant aussi que la partie ne se joue pas qu'entre professionnels mais très explicitement avec les habitants, dont la citoyenneté s'exprime quoi qu'on en dise et pas toujours de la manière qui conviendrait aux professionnels, compliquant la déclinaison opérationnelle.

✱ Quant à la maîtrise d'ouvrage, dont on a dit dans les débats de ce jour que «le vide de la maîtrise d'ouvrage ne doit pas se traduire par une confusion des rôles du côté de la maîtrise d'oeuvre», quelques références

doivent être conservées en mémoire :

- un Etat garant des impératifs de solidarité nationale: un devoir de vigilance auquel devrait s'ajouter plus encore un droit d'ingérence dans les affaires de la politique de la ville, dont il est aussi pour une part décisive le financeur,
- mais une collectivité locale qui est le "patron" depuis la décentralisation,
- et des bailleurs sociaux responsables d'une grande part du tissu des quartiers, présents et interpellables, totalement incontournables comme opérateurs d'une partie des actions.

De la maîtrise d'oeuvre

Elle a à jouer le rôle technique qu'on lui connaît traditionnellement sur cette gamme large d'interventions visée plus haut, mais avec une particularité : la présence des habitants, et donc tout le problème de l'ingénierie sociale ou plutôt, dans une perspective opérationnelle, du rôle de médiateur et d'organisateur de la négociation dans cette partie qui se joue à trois

Sur la toile de fond décrite et par rapport à la situation que l'on rencontre aujourd'hui, la maîtrise d'oeuvre doit être motivée et professionnalisée, mais aussi simplifiée (cela renvoyant à la banalisation à créer dans les structures normales dont il a été fortement question dans les exposés).

Pour faire référence à ce qui s'est fait à la SCIC Gestion IdF : d'une situation de vaste machine administrative, où la prise en compte de la proximité avec les locataires était lointaine, s'est opéré, face à des réalités tangibles, le changement : une opération de décentralisation avec une agence tous les 2 000 logements et des personnels devenus très motivés et impliqués dans la chaîne professionnelle.

Au métier de base, s'ajoutait celui lié à la réhabilitation, sans professionnalisation suffisante au regard d'enjeux d'opérations immobilières aussi importantes que celles d'aménagement ou de construction neuve. S'est imposée la nécessité d'un vrai métier sur tout ce qui touche à la politique de la ville, sa déclinaison sur les quartiers et son application physique au patrimoine. Cela a justifié la création d'un autre corps professionnel dans l'entreprise : une structure dédiée

interne, forte d'une cinquantaine de techniciens de niveau adéquat, d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la chaîne de gestion locative. Les "patrons" des opérations restent les opérationnels de terrain.

Si la SCIC a intégré un moment, sous forme de filiale, un bureau d'études : société d'ingénierie, dotée aussi d'une cellule de maîtrise d'oeuvre sociale, le besoin ne s'en fait plus sentir, revenant à un dispositif où les prestataires de services dans l'ingénierie sociale font leur métier, les techniciens le leur, sans besoin de gérer tout en interne, dès lors que chacun connaît son métier et son rôle dans la partition à jouer.

En résumé, l'expérience de la SCIC en IDF : séparer les métiers, les articuler.

Mais aussi des leçons pratiques à tirer :

- ▶ renforcer les métiers connus sur toute la gamme : urbanistes, architectes, paysagistes, BET, plus les personnels de la maintenance, de la gestion locative... La réhabilitation et la requalification des quartiers ne se font pas par raccroc et demandent de se spécialiser;
- ▶ favoriser l'émergence de nouveaux métiers mais les positionner plus clairement ; cela tourne autour des fonctions de chef de projet et l'ingénierie sociale. Ils doivent évoluer en référence aux pratiques, règles et besoins du milieu professionnel du BTP. Il ne faut pas oublier un métier important dans le Bâtiment, l'OPC, Ordonnancement, Pilotage et Coordination.

Un des vrais rôles du chef de projet, qu'il s'agisse de petite ou grosse opération, c'est de faire de l'OPC, de deux types, l'une renvoyant aux opérations de réhabilitation, de la négociation avec les habitants au chantier, l'autre aux opérations complexes, où ce qui manque est de fonctionner comme assistant à maîtrise d'ouvrage urbaine. Une façon de clarifier les choses, à savoir ce qui est du domaine du commanditaire, de l'assistant et en quoi celui-ci peut aider, à partir de ces interventions complexes qui sont du domaine du politique, du spatial, de l'humain, à passer à l'opérationnel. Il reste que l'on peut se demander si ces fonctions d'OPC "humaine" et "urbaine" appartiennent au domaine de la maîtrise d'oeuvre ou de la maîtrise d'ouvrage, la question n'est pas tranchée et sans doute fonction des situations locales, qui peuvent déterminer leur localisation.

EN GUISE DE SYNTHÈSE

Les travaux de la journée inspirent, "à chaud", quelques réflexions générales et synthétiques, sans hiérarchie.

☛ Pour faire un raccourci, au regard du chemin qui reste à parcourir, l'impression reste un peu celle «d'un orchestre qui connaît la musique mais cherche son chef». Les acteurs de la politique de la ville, impliqués au titre de la maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'oeuvre retrouvent tous le problème de la complexité, de la multiplicité des maîtres d'ouvrage ; celui aussi de la concertation et de la coordination, même si cette dernière est volontiers proclamée, même si elle passe par des comités ad hoc, des structures spécifiques, mais au sein desquels la rencontre sur une problématique, un projet commun, un financement partagé n'est pas évidente.

☛ On a bien su souligner la double logique publique et privée qui anime les réflexions menées, tant il est vrai que qu'il serait bien difficile de voir les opérations menées uniquement par des opérateurs publics et que, d'une façon ou d'une autre, la réussite dépend aussi de l'implication réelle du secteur privé.

☛ Le rôle du temps, du besoin de donner ou redonner aux quartiers une histoire n'a pas été occulté, pas plus que le souhait des habitants, forts patients, que les choses se passent plus vite.

☛ En matière de maîtrise d'ouvrage, le problème, dans le contexte de la décentralisation, des rapports compliqués entre les élus et les services de l'Etat est explicitement relevé. Côté élus, il a été fortement question des municipalités, moins des Conseils Régionaux et surtout Conseils Généraux; ceci dans la mesure où peut-être leur implication est moins évidente, l'enthousiasme moins partagé, ou encore où le système n'a pas été conçu pour leur donner la place correspondant à leurs ambitions.

☛ Le positionnement difficile des relations entre les élus et les électeurs, les élus au sein du Conseil municipal, les élus et leur Maire, leur Maire et ses adjoints, n'a pas été oublié. De plus, on a pu voir que l'intercommunalité portait beaucoup d'ambition mais posait aussi de difficultés et que la loi PLM n'a pas pour l'heure apporté des réponses à la hauteur des espérances.

☛ S'agissant des services de l'Etat, leur tâche difficile a aussi soulignée, toujours dans le contexte de la décentralisation, avec le pari de passer de politiques verticales, classiques, organisées, structurées, à des politiques horizontales beaucoup moins évidentes. A aussi été évoqué le droit d'ingérence de l'Etat, notamment en matière de politique sociale, et sa capacité dans certains cas à se substituer aux collectivités défailtantes lorsque le concept de l'intérêt général et de la solidarité est en jeu.

☛ On a vu que les logeurs ont aussi bien entendu un rôle particulier à jouer, même si ce sujet n'a peut-être pas été évoqué avec toute l'intensité qu'il méritait.

☛ L'évolution dans les politiques a bien été mise en évidence, des DSQ au DSU puis aux contrats de ville et l'on peut s'accorder sur l'implication beaucoup plus forte des partenaires publics dans la politique de la ville d'aujourd'hui. De fait, les systèmes évoluent, les méthodes changent, les références ne sont plus les mêmes, même si l'administration traditionnelle, le pouvoir organisé restent là.

☛ Les difficultés de la concertation ne sont pas résolues, tant s'en faut ; par quel canal passer, quels systèmes organiser ? ; on peut s'entendre en tout cas sur le fait que pour ce qui est de règles qui seraient à définir : il n'y en pas. En définitive, les modalités propres de la concertation dépendent très largement des situations locales, des acteurs, et en terme de méthodologie, on a plutôt relevé des références que des recettes.

☛ En matière d'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine, il a été insisté sur la nécessité de matérialisa-

tion de «l'arène de la négociation» et de structuration juridique de l'unité de décision, selon diverses formules à disposition mais adaptées au territoire singulier à traiter.

☛ En référence aux territoires, on a relevé la nécessité de changement d'échelle mais aussi la difficulté de dépasser les territoires limités qui pouvaient bénéficier de mesures expérimentales mais ne garantissaient pas une politique de la ville dans sa globalité. A ce titre, les relations entre quartiers comme tout ce qui ressortit à d'autres secteurs de la politique de la ville nous invite à réfléchir sur l'articulation entre une conception bâtiment, une conception architecturale, une conception sociale des problèmes contemporains. A ce titre également, il a été constaté aussi que les Grands Projets Urbains posaient encore un problème important, celui de leur contenu.

☛ S'agissant des chefs de projet, on a bien relevé à la fois la diversité de leur organisation administrative, de leur conception du travail. En définitive, trois capacités singulières leur sont demandées : la capacité à modifier le comportement des responsables municipaux et élus, (la pédagogie), la capacité à travailler avec des services verticaux, (la négociation), la capacité à entendre et convaincre la population, (la concertation). Ils ont aussi une mission singulière à assurer au travers de leur intervention, celle de contribuer à créer "l'irréversibilité". L'évocation de "capillarité", de "réseaux", de "rapports de forces", de "validation", montre ainsi que c'est davantage par la persuasion que les choses se passent plutôt que par l'administration.

☛ Le rôle des architectes, urbanistes, paysagistes a aussi été rappelé, pour qu'ils ne soient pas oubliés, après les excès passés, et reprennent eux aussi leur place et leur rôle dans l'orchestre.

Les débats sont loin d'être clos, mais on a vu au travers des exposés que "beaucoup de choses sont possibles", même si les conditions d'expression sont compliquées, même si les crédits ne sont pas illimités, même s'il faut inventer de nouveaux métiers pour la ville (ou des métiers pour la nouvelle ville). Enfin, c'est sans

aucun doute en rappelant le rôle tout à fait déterminant des habitants qu'il faut conclure, en ayant à l'esprit une citation forte de sens

***«Les maisons font la ville,
les habitants font la cité»
(J.J. Rousseau - Le contrat social)***

...et une autre, pour encourager les professionnels présents à poursuivre leur tâche difficile de défricheur, car chacun sait que

***"Sous les pavés de la ville
se cache le sable de la vie"
(Ph. Langevin)***