

"investir l'urbain"

congrès national 1999

Membres du groupe de travail :
Clotilde DAGES,
Olivier GRANGETTE,
Serge LESCOVEC,
Pascal MARTIN-GOUSSET,
Gilles MOSCA-LINZELER,
Sylvain PETITET,
Xavier PIECHACZYK,
Delphin RIVIERE,
Philippe STIEVENARD.

Rapporteur : Pascal PAVAGEAU

"Investir l'Urbain" fut l'un des thèmes abordés lors des désormais fameuses rencontres de l'Équipement des 2 et 3 décembre 1998 à Lille sur la Territorialité.

Ce rapport doit logiquement s'inscrire dans le cadre des enjeux et conclusions du rapport de 1997 sur la Territorialité (Philippe GRAMMONT et Eric TANAYS), des actuels projets gouvernementaux dans le domaine de la ville et de l'urbain, tout en cherchant à être prospectif sur les choix et les stratégies qui seront (ou devront être) ceux de notre Ministère au sein de ce nouveau "fait urbain" dépassant largement les contours des politiques de la ville.

L'exemple des journées de Lille a démontré les limites actuelles de la réflexion dans ce domaine au sein du METL, se bornant dans l'atelier "Réinvestir l'urbain, participer à l'aménagement de la ville" à une liste d'expériences très intéressantes fournies par les services, mais sans aucune cohésion politique du Ministère, et reposant généralement sur une ou deux compétences (et volontés) particulières.

Pourtant, le débat national lancé le 18 mars 1999 par notre ministre sur le thème "Habiter, se déplacer... vivre la ville" rappelle l'intérêt et l'importance pour le METL de s'intéresser rapidement à son positionnement au sein de l'Urbain.

En conclusion, le Premier ministre a fait de l'urbain un sujet prioritaire pour le gouvernement pour cette fin d'année et pour 2000.

Face aux chefs de nos services déconcentrés, le 6 mai 1999, MM. GAYSSOT et BESSON ont longuement insisté sur les enjeux stratégiques que les questions urbaines posent pour notre société et sur le rôle essentiel que nos services doivent désormais y jouer, notamment en matière de transports, de déplacements, d'habitat ou encore d'environnement.

“Dans les dernières années, les services de l'équipement ont été moins présents dans l'urbain. Ils doivent y retrouver leur place” a précisé notre ministre le 6 mai.

Doit-il y retrouver sa place, après l'avoir laissée partir en ce qui concerne la ville, ou simplement la trouver ? Cette intervention permet en tout cas de rappeler toute l'actualité de ce rapport qui préfigure une réflexion longue et nécessaire durant les années à venir pour le SNITPECT-FO, les ITPE et, il faut l'espérer et le revendiquer, pour notre ministère.

Plus que des revendications précises sur l'urbain pour les ITPE, ce rapport tente de dégager les grands enjeux actuels pressentis sur ce sujet et de proposer quelques pistes que chaque ITPE, acteur de l'aménagement du territoire et déjà de l'urbain pour la plupart, est susceptible de suivre, d'amender et de compléter ; et cela, bien entendu, sans opposer l'urbain et le rural, territoires nécessairement et obligatoirement liés au sein de l'ensemble des actions de notre ministère et de chaque ITPE au cours de sa carrière.

La tâche est donc de toute façon très complexe, à commencer par tenter de s'y retrouver dans l'“Urbain”.

1 L'Urbain : thème d'actualité, terme sans définition

En effet, **le terme “urbain” est aujourd'hui totalement polysémique.**

Derrière celui-ci, nous pouvons y voir les équipements, les réseaux et infrastructures de transports, l'aménagement du territoire, l'habitat, l'environnement et bien entendu l'ensemble des enjeux liés à la ville et aux agglomérations.

Autant de domaines d'activités dans lesquels l'Etat, le METL et les ITPE en particulier font preuve au quotidien de leur savoir-faire.

De plus, il se décompose parfois en “urbain”, “périurbain” ou autre “rurbain”. L'urbain regroupe ainsi plusieurs définitions souvent difficiles à cerner. Sans doute parce que l'urbain ne peut plus se contenter d'un contour physique pour se définir.

Le rapport ne s'attache pas à **définir finement ce terme**, mais plutôt à préciser les enjeux qu'il engendre sur les territoires d'une part, et sur les nombreux acteurs qui y travaillent d'autre part.

Pour cela, **l'examen de quelques conceptions de la “question urbaine”** au niveau européen et national, nous a semblé intéressant dans un premier temps. Il s'agit d'un sujet en pleine actualité qui se cherche encore.

1.1 Vers un développement urbain durable dans l'Union Européenne ?

Au niveau européen, **la “question urbaine” fait l'objet d'un vaste débat depuis 1997**, dont les premières orientations sont présentées dans un rapport de la Commission Européenne d'octobre 1998 intitulé “Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union Européenne”.

Ce rapport et les actions proposées cherchent à mieux coordonner et cibler les actions communautaires en zones urbaines autour de quatre objectifs principaux interdépendants :

- renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes,

- promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines,
- protéger et améliorer l'environnement urbain vers une durabilité locale et globale,
- contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir.

Si le rapport rappelle que la responsabilité de l'action à mener en matière de politique urbaine incombe principalement aux Etats membres de la Communauté Européenne et à leurs collectivités locales, les constats qu'il dresse démontrent que les politiques communautaires ont des retombées essentiellement sur les zones urbaines.

Tout simplement parce que les villes totalisent 80 % de la population de l'UE sur seulement 1/5 de son territoire, qu'elles sont le moteur de l'économie européenne et qu'elles engendrent, selon le rapport, des structures qui ont une influence notable sur le monde rural.

Les actions de ce rapport restent très "macroscopiques" et économiques dans leur rédaction, mais permettent d'établir des constats utiles :

Il est notamment rappelé d'entrée que **les termes "ville" ou "urbain" ont des définitions qui varient d'un pays à l'autre et au sein même des pays membres parfois.**

Le rapport insiste sur le fait que **l'Europe "urbaine" est d'une extraordinaire diversité.** Diversité et complexité que l'on retrouve d'ailleurs sur notre territoire national.

Environ 20 % de la population de l'UE vit dans les grandes agglomérations de plus de 250 000 habitants, 20 % dans des villes moyennes comptant de 50 000 à 250 000 habitants et 40 % dans les villes plus petites (10 000 à 50 000 habitants).

Il n'existe pas de modèle unique de la ville européenne (ni de la ville française), compte tenu des très grandes différences pouvant exister d'une ville à l'autre.

De plus, l'élargissement progressif (non terminé) de l'UE conduit à chaque "arrivée" d'un nouveau membre à la prise en compte d'autres villes ayant connu pendant ces dernières décennies une évolution particulière.

Les vingt-quatre actions proposées par ce rapport sont donc déclinées autour des quatre objectifs rappelés précédemment, et le document précise également que les

problèmes de l'urbain ne se résoudront pas sans examiner globalement l'ensemble des politiques sectorielles, les unes avec les autres : emploi et politiques sociales, développement économique, environnement, nuisances, transports, logement, énergie,...

Parmi ces différentes actions, il ressort notamment, sans jamais l'explicitier clairement (principe de subsidiarité oblige), que **les états membres et leurs administrations doivent plus être présents au sein des politiques et des organisations urbaines de leur pays :**

- soit pour accompagner les politiques de l'UE qui ont un impact sur l'urbain (d'après le rapport, toutes !),
- soit pour informer les collectivités locales de ces politiques,
- soit, inversement, pour associer les villes plus étroitement à la mise en œuvre des politiques de l'UE,
- soit pour associer les citoyens aux grandes décisions et orientations concernant leur ville (le rapport insiste sur l'actuel manque de "démocratie locale" de la part des collectivités locales et sur le fait que les Etats membres doivent la renforcer en se rapprochant des partenaires du secteur privé, des associations, et des habitants pour chaque décision importante dans la ville),
- soit encore pour le développement urbain au travers de la gestion des fonds structurels.

Il y a là des points à retenir incontestablement, surtout qu'ils ont été repris autrement parfois par des citoyens français intervenant lors du débat national du printemps 99 "Habiter, se déplacer... vivre la ville" au niveau de l'hexagone.

De plus, les ITPE le savent bien dans certaines régions françaises, la gestion des fonds structurels de l'UE concerne beaucoup le monde urbain, que ce soit directement (zones urbaines éligibles du fait de critères liés aux taux de chômage ou de pauvreté ou de manque d'équipement ou de faible niveau d'éducation) ou indirectement (éligibilité du fait d'une situation environnementale particulièrement dégradée par exemple).

Pour la période 2000-2006, qui sera de plus celle du douzième Contrat de Plan, le chiffre de 15 milliards d'Euros est avancé pour la France (213 milliards pour toute l'UE), ce qui est sensiblement la même somme que celle de l'actuelle

génération de fonds structurels concernant notre pays.

Ces crédits sont "gérés" par les administrations des Etats membres et ainsi, en France, **les services du METL sont bien souvent concernés par certaines enveloppes**, s'ils sont dans une zone éligible, pour des aménagements et des équipements urbains. Or nos services les utilisent plus qu'ils ne les gèrent. **Il y a là également des points à revoir dans notre façon d'appréhender l'urbain**, ce type de crédits pouvant nous y aider.

A titre d'exemple, il faut signaler que sur les 19 millions de Français concernés par le nouveau zonage pour l'attribution des 131 milliards de francs sur sept ans des crédits européens "Objectif 2", plus de 16 millions se trouvent en zone urbaine.

L'une des premières missions au sein de l'urbain **pour les services du METL est peut-être de devenir de véritables gestionnaires de ces enveloppes au sein des zones urbaines concernées**, en établissant pour les Préfets de réels programmes assurant la cohérence des projets de l'Etat et des différents acteurs locaux.

Enfin, il est possible qu'un Programme d'Initiative Communautaire relatif à la Ville soit demandé par le Parlement européen pour cette même période. Ce PIC Urbain pourrait alors augmenter les crédits européens en faveur de l'urbain dans certaines agglomérations françaises.

Ce rapport qui est une première étape dans la réflexion de la Communauté européenne sur la "question urbaine" est suivi régulièrement depuis 1998 par plusieurs groupes de travail européens. Ce suivi doit aboutir pour l'année 2000 à un cadre informel plus précis sur les politiques urbaines européennes, non contraignant pour les Etats membres, puis à un rapport en 2002 qui sera le premier à dresser un bilan détaillé des progrès accomplis.

Tout cela permet de rappeler toute la légitimité du présent rapport, au cœur de l'actualité européenne,... et nationale.

1.2 Les différentes "échelles" de l'urbain français

Entre les différentes déclarations politiques de cette année 1999 relatives à l'urbain et le grand débat national "Habiter, se déplacer... vivre en ville" du prin-

temps dernier, un rapide point d'actualité sur les actuelles visions nationales sur l'urbain s'impose.

Le Rapport Sueur "Demain, la ville"

Sur le plan national, dans le **rapport Sueur sur la ville de février 1998** notamment, **l'échelle pertinente** de la France dite urbaine est et ne peut être que celle de **l'agglomération**. Comme pour l'habitat et les transports, la politique de la ville doit s'articuler désormais autour du concept d'agglomération.

Le territoire communal ne peut plus à lui seul traiter ni résoudre les problèmes difficiles de l'urbain : emploi, aide sociale, politiques d'assistances,...

Ce rapport "Demain, la ville" établit entre autres cinquante propositions pour l'avenir des villes françaises et demande une loi de programmation sur dix ans.

Les cinquante propositions varient entre grandes orientations politiques (élection au suffrage universel direct d'une assemblée intercommunale, représentation des agglomérations urbaines au sein des départements,...) et mesures très précises (généraliser les conseils de quartier, doter les tronçons de route nationale irriguant les "entrées de ville" d'un nouveau statut d'avenue urbaine, les Programmes Locaux de l'Habitat devront être nécessairement intercommunaux,...).

Après un rapide bilan des financements liés à la politique de la ville (9 milliards en 1997, ce qui reste très insuffisant selon le rapport, contre 60 millions en 1984), les résultats actuels sont critiqués comme par exemple les contrats de ville, incomplets, et qui ne concernent pas assez de territoires.

Depuis ce rapport, son auteur a publié en 1999 un livre plus bref mais très incisif dans lequel il explique qu'en matière de politique de la ville le gouvernement actuel n'a jamais dépassé le stade des intentions.

En effet, il n'est toujours pas connu pour l'instant de **suites concrètes** à ce rapport, à l'exception de la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 qui s'inspire de quelques propositions de celui-ci. Peut-être un rapport "Demain, l'urbain" verra-t-il le jour ?...

La nouvelle LOADDT "Voynet" affirme également le rôle privilégié de la notion d'agglomération au niveau des territoires urbains.

La LOADDT

La Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, loi n° 99-115 du 4 février 1999), dite loi Voynet, réoriente quant à elle profondément l'aménagement du territoire en faveur du monde urbain, mais cette fois-ci autour du couple **"intercommunalité-région"**.

C'est ce couple, pas vraiment nouveau, qui devra tirer le développement local et assurer l'avenir des territoires.

Cette notion s'appuie bien entendu sur le succès incontestable des coopérations intercommunales depuis une dizaine d'années et également sur celui des "pays" issus de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire, dite loi Pasqua, de février 1995 (environ 80 pays déjà existants, 150 en cours d'organisation en 1999 et 400 au total possibles d'ici quelques années). Nous y reviendrons.

Reprenant à son compte **certaines conclusions du rapport Sueur**, cette loi affirme également que l'échelle urbaine du développement est l'agglomération (articles 25 et 26) : certaines missions deviennent désormais privilégiées et prioritaires pour **les agglomérations**, en matière de maîtrise de l'étalement urbain, de lutte contre les processus de ségrégation sociale et spatiale, de développement économique ou encore de développement durable urbain.

Les "pays" et les "agglomérations", notions précisées par cette loi, pourront, sous certaines conditions, contractualiser avec l'Etat dans le cadre des futurs contrats de plan.

Les décrets d'application relatifs à l'organisation des agglomérations et des pays doivent paraître pour la fin de l'année 1999, soit de façon très rapide. Ils seront signés en concomitance avec ceux relatifs au prochain contrat de plan.

Les articulations entre pays, agglomérations, parcs naturels régionaux, réseaux de villes..., seront étudiées et précisées.

L'intercommunalité revue

Ainsi, **la liaison entre ces deux échelles (agglomération et intercommunalité-région) pour définir l'urbain** s'effectue autour de **l'intercommunalité** et, sans doute, autour de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale.

Cette loi décline entre autres choses pour le monde urbain les éléments de la LOADDT Voynet en donnant un pouvoir affirmé aux **agglomérations**.

Il paraît intéressant de s'y arrêter quelques instants puisque cette loi réorganise l'intercommunalité autour de trois nouvelles formules juridiques :

- les **communautés de communes**, réservées aux coopérations dans le monde rural (au fait, qu'est-ce que le "rural" ?), dont le statut et le fonctionnement sont assez peu modifiés par cette loi,
- les **communautés d'agglomérations** qui pourront être mises en place dans les aires urbaines d'au moins 50 000 habitants qui comptent une ville-centre d'au moins 15 000 habitants. Sur la base du recensement de 1990, cela concerne 141 aires urbaines sur les 361 dénombrées en France,
- les **communautés urbaines**, dont le seuil de création passe de 20 000 habitants aujourd'hui à 500 000 habitants. Cela pourrait concerner dix-neuf communautés urbaines : les douze déjà créées aujourd'hui (bien que neuf d'entre elles concentrent moins de 500 000 habitants actuellement), quatre agglomérations qui devront se transformer en CU (Marseille, Toulouse, Nantes et Nice) et trois nouvelles, si le recensement de 1999 montre une petite poussée de leur population au dessus du seuil (Grenoble, Rouen et Toulon). A noter le caractère obligatoire de devenir CU pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants.

Les échelles précédentes ont fait l'unanimité auprès des élus questionnés lors du récent débat de notre ministère sur la ville. Aux yeux des politiques, ce projet de loi représente une avancée significative pour définir plus lisiblement les responsabilités, les compétences et les moyens à mettre en œuvre autour de la question de l'urbain.

Cette loi permet de plus de simplifier le paysage juridique de l'intercommunalité (on recense déjà 1681 structures intercommunales à fiscalité propre en 1999, soit quatre fois plus qu'en 1993) en substituant aux multiples types de coopérations, qui devront disparaître d'ici au 1^{er} janvier 2002, les trois formules précédentes dont les contours ont le mérite d'être clairement définis.

Sur les treize décrets prévus par la loi, ceux relatifs aux modifications statutaires

abrogeant les dispositifs intercommunaux existants pour créer les nouveaux dispositifs sont prévus très rapidement selon le législateur.

Et les départements ?

Il demeure néanmoins un rôle encore très ambigu pour **les conseils généraux dans l'urbain**, et d'une manière générale sur l'échelle du département, pour définir et accompagner des politiques publiques autour de la ville, des transports ou du logement.

Il est certain que l'institution des conseils généraux est aujourd'hui "menacée" par les lois précédemment citées.

En fait, la France des élus semble en décalage par rapport à la France "réelle", urbaine : les sénateurs et les conseillers généraux le ressentent, le Sénat et les conseils généraux s'en ressentent dans l'opinion publique.

Plusieurs parlementaires estiment anormal le fait que les conseillers généraux soient généralement représentatifs de 20 % seulement de la population française, ... mais sur 70 % du territoire.

Cependant, l'échelle du département est aujourd'hui importante pour les actions de notre ministère, y compris en milieu urbain. D'abord au travers de notre "découpage" en direction départementale, mais également avec nos relations avec les conseils généraux.

C'est pourquoi la nouvelle Assemblée des Départements de France (ADF), créée le 7 avril 1999 en remplacement de l'association des présidents de conseils généraux, propose un redécoupage urbain des cantons et une extension des compétences des départements à la politique de la ville.

Le ministre de la ville, Claude BARTOLONE, a ainsi garanti aux **4 214 conseillers généraux qu'ils seraient associés aux décisions des politiques de la ville** dans de nombreux domaines.

De plus, le ministre a signé le 23 avril 1999 à Arras une convention entre l'Etat et le conseil général du Pas-de-Calais pour le développement de la politique de la ville. Ce premier protocole du genre en France vise à simplifier les procédures en matière de politique de la ville, à faire en sorte qu'elles collent mieux au terrain et, toujours selon le ministre de la ville, à réaffirmer que la politique de la ville doit être soutenue par l'ensemble des collectivités, conseils généraux compris. A suivre donc.

1.3 L'urbain : un état de fait, pas un territoire

Ces tentatives de précision sur la notion du monde urbain ne font cependant pas oublier une vision plus réductrice liée à la notion de ville mais souvent plus rassurante car mieux bornée.

Notre ministre a ainsi annoncé à l'occasion du lancement du débat "Habiter, se déplacer... vivre la ville" en mars 1999 que "85 % des gens vivent en ville" ; retombant ainsi dans un problème de définition de l'urbain.

Des élus faisaient récemment remarquer à Lille que l'appellation "sous-préfet à la ville" était réductrice et manquait de "détermination" de la part de l'Etat. **Doit-il s'agir de préfet urbain ?**

Toujours est-il que la seule politique connue et institutionnalisée actuellement est bien la politique de la ville, dont les relations avec notre ministère ont été très complexes depuis vingt ans après l'échec relatif de l'évolution et de l'absence de gestion des ZUP.

La question du territoire pertinent pour l'action sur la ville demeure une obsession qui semble se poursuivre aujourd'hui avec celle du territoire pertinent pour l'action sur l'urbain.

En matière de politique de la ville, il faut bien constater qu'aucun critère pour spécifier les zones pertinentes n'a résisté bien longtemps... D'ailleurs, qui a envie de vivre dans une "zone" ?...

Ce qui paraît aujourd'hui certain, c'est que chacun des grands rapports nationaux interprète de façon différente l'urbain. Parce que le **"fait urbain" est désormais plus un comportement, un mode de vie, de transport qu'un simple territoire bien défini.**

Les seuls points communs des différentes interprétations de l'urbain sont **les chiffres de l'INSEE au niveau notamment des aires urbaines.**

A ce sujet, les récentes données de l'INSEE, doté depuis 1991 d'une cellule "ville", issues du recensement de 1999 (qui risque d'être le dernier, l'INSEE souhaitant désormais travailler par comptage continu) doivent constituer un élément important pour l'établissement de diagnostics pertinents sur l'urbain par nos services centraux et déconcentrés.

Surtout que concernant l'évolution du rapport urbain-rural dans les régions, certains chiffres donnent de nouvelles ten-

dances parfois inattendues, et donc imprévues dans les derniers aménagements urbains récents, en ce qui concerne les centres des villes par exemple (avec Paris en tête des surprises d'ailleurs).

La ville "physique" est de toute façon une échelle dépassée. Elle doit "faire société", pour reprendre le concept proposé lors de l'étape des ministres à Perpignan dans le cadre des rencontres du débat national, **mais en résonnant à l'échelle de l'agglomération.**

Le fait que les possibilités et outils de communication soient désormais quasi-illimités, en particulier au sein de l'urbain, mais que les "urbains" se déplacent toujours de plus en plus démontre la difficulté d'apprécier et de tenter de comprendre les comportements.

Ainsi, les acteurs de l'urbain, l'Etat, le METL et les ITPE notamment, ne peuvent plus s'arrêter à un contour pour définir leur zone urbaine d'interventions. **Un ancrage physique tel que l'agglomération peut être pertinent pour analyser, mais pas pour mener des politiques.** La politique de la ville, ou plutôt la politique de l'agglomération, ne peut plus se borner à des politiques sectorielles ou à des aménagements physiques déterminés.

D'ores et déjà l'agglomération est un territoire souvent trop petit pour pouvoir y saisir correctement tous les enjeux qui doivent être mis en jeu au niveau de l'urbain. Déjà, **la péri-urbanisation** intéresse 12 % de la population urbaine, et c'est à son niveau que le développement économique est le plus important.

Pourtant, au sein même des agglomérations, des cohérences d'ensemble s'imposent, au niveau de la répartition de l'habitat, des équilibres des populations, des politiques de transports ou encore de l'équipement des quartiers.

La politique urbaine se situe donc désormais autour de l'agglomération, pouvant aller jusqu'à la "métropole" et descendre jusqu'aux quartiers.

C'est pour cela que nous pensons que l'Etat, notre ministère et ses services en particulier, doivent rester suffisamment **présents sur les agglomérations**, s'y intéresser encore plus, tout en étant capables d'avoir une implication et une réflexion territoriales et locales au sein de celles-ci, pouvant concerner les quartiers et leurs habitants.

Cette notion d'agglomération est de plus institutionnalisée par les lois Voynet et

Chevènement, le Premier ministre annonce une future politique la concernant comme une priorité de l'Etat et il faut bien qu'un ministère s'y investisse... alors...

Les aires urbaines, qui auront vocation à adopter le futur statut de communauté d'agglomération ou de communauté urbaine issu des nouvelles lois actuelles pourront bénéficier du contrat d'agglomération.

Il s'agira de zones urbaines stratégiques et importantes dans lesquelles nos services doivent s'inscrire, on le verra, comme porteurs de projets, et comme conseils. Mais elles ne sont pas les seules. Il convient de s'intéresser à l'ensemble de ce que l'on appelle désormais l'agglomération.

Pour information (déconseillé si tendance aux migraines), voici une tentative de définition de l'agglomération dans une note de la DATAR aux préfets du 11 janvier 1999 :

"La notion d'agglomération repose sur la perception empirique que se font nos concitoyens d'une réalité vécue dans les espaces de forte densité. Dessinée par la continuité du bâti, elle se prolonge désormais par des espaces résidentiels plus diffus qui s'inscrivent dans la dépendance étroite de la ville centre. On parle alors d'aire urbaine, définie à partir des pratiques économiques et sociales de la population".

Bon, c'est pas encore gagné.

2 **Le ministère de l'équipement et l'urbain**

Depuis vingt ans, les rapports entre notre ministère et la politique de la ville ont été complexes. Cette complexité se poursuit aujourd'hui avec la politique de l'urbain, d'autant que celle-ci, on l'a vu, reste encore à préciser.

Sans reprendre un historique qui s'apparente souvent à une histoire sans fin, il est intéressant de rappeler où en sont nos relations et interventions avec la politique de la ville avant de s'attaquer à l'urbain.

2.1 **Le ministère et la politique de la ville**

Les multiples couches de la politique de la ville.

A la fin des années 1960, la politique de la ville naît entre autres de la problématique du mal vivre dans les quartiers et de la remise en cause du modèle des grands ensembles et des ZUP (on en compte près de 200 en France vers 1970 rassemblant plus de 2 millions de logements).

A partir de cette période, plusieurs réflexions seront engagées, souvent à l'initiative de notre ministère, plusieurs rapports produits, plusieurs séminaires menés et plusieurs actions expérimentales réalisées (les opérations "Habitat et vie sociale" notamment).

Notre ministère, alors au centre des critiques du fait du relatif échec de l'évolution des ZUP et des politiques qu'il avait édifiées quelques années plus tôt, met en place entre 1970 et 1980 des structures internes et externes comme PolGlobUrb (Politique Globale Urbaine) et HVS (Habitat et Vie Sociale) destinées à trouver des solutions rapides à cette crise "des quartiers dits en difficulté".

La politique de la ville devient vraiment une priorité politique après les événements des années 80 (Minguettes, Vénisieux et Vaulx-en-Velin entre autres).

Plusieurs rapports seront produits (rapport Schwartz, rapport Bonnemaïson, rapport Dubedout,...), les zones d'éducation prioritaire lancées, et la ville devient un réel sujet politique.

Mais, c'est justement au moment même où ce sujet devient reconnu comme une priorité nationale qu'il va s'éloigner du ministère de l'équipement (certains diront "échapper à notre ministère") pour s'autonomiser de plus en plus.

C'est même plutôt un éloignement de l'Etat qui se ressent au niveau des nouveaux "militants" de la ville. Le passage de l'urbanisme aux communes et les lois de décentralisation accentuent, tout en traduisant, ce phénomène.

Le ministère de l'équipement en concurrence autour de la ville

En pleine crise de légitimité de l'Etat, la politique de la ville devient un enjeu nouveau pour les différents ministères. Il y a donc eu, et il y a encore une sorte de concurrence entre les différentes administrations, au niveau national et local, autour de la ville et des agglomérations aujourd'hui.

Entre 1983 et 1988 la politique de la ville va s'effacer des agendas politiques. C'est le moment où le ministère de l'équipement et la DAU (en plein affrontement avec la Commission nationale du développement social des quartiers créée vers 1982 en remplacement de la procédure HVS et placée sous l'autorité du Premier ministre) vont tenter de la reconstruire.

Notre ministre va appuyer la création d'une nouvelle instance, le Conseil interministériel à la ville qui a pour mission de coordonner les multiples dispositifs de la politique de la ville : DSQ, "Ville plus sûre", réhabilitation,...

Il s'agit en fait pour la DAU de reprendre en main la politique de la ville au détriment de la CNDSQ : la présidence du CIV est assurée par le ministre de l'équipement et les secrétariats par la DAU. Le CIV sera un échec, ne parvenant pas à coordonner les différentes commissions et politiques nationales sur la ville.

Sur le plan local, également, on constate dans les années 80 un affrontement autour des politiques de la ville. Il est difficile pour l'équipement de se positionner en chef de projet.

Les grands vainqueurs sont alors les maires dont les compétences s'agrandissent et qui affirment représenter désormais "la connaissance du terrain" et déterminer la capacité d'expertise bien mieux que la DDE et ses services territoriaux ou centraux.

C'est à partir de cette période que les acteurs "de la ville" et de l'urbain vont se

multiplier et devenir très nombreux. Il est désormais essentiel d'en tenir compte et d'instaurer de nouvelles relations avec ces multiples partenaires.

Après la DIV, un ministère pour la ville

A partir de 1988 la politique de la ville commence à dépasser celle des quartiers dits difficiles et va s'institutionnaliser en généralisant les différents dispositifs (jusqu'alors bien souvent expérimentaux).

L'Etat souhaite alors revenir sur le champ d'action de la ville, par la création de la délégation interministérielle à la ville... qui met fin à la tentative du ministère de l'équipement de maîtriser la politique de la ville.

Le CIV était présidé par le ministre de l'équipement, désormais le Premier ministre reprend les rênes et la DAU est "remplacée" par la DIV pour les thèmes liés à la ville.

Très vite la DIV acquiert une certaine autonomie vis-à-vis des ministères, elle assure une véritable coordination de la politique de la ville et une unité stratégique entre les différents programmes ; elle gère les crédits et dispose avec les préfets d'interlocuteurs locaux interministériels.

Les émeutes de Vaulx-en-Velin de septembre 1990 vont conduire à accélérer la mise en œuvre du dispositif "Banlieues 1989, Pour en finir avec les grands ensembles", lancé quelques années auparavant, et, surtout, à la création d'un ministère pour la ville.

Ce premier poste de ministre de la ville est donné à Michel DELEBARRE, qui quitte alors... le ministère de l'équipement. Tout un symbole.

Là encore, des lois symboliques, dont la loi d'orientation à la ville, et de multiples rapports (écrits cette fois par des experts de l'administration) vont se succéder au début des années 90.

Actuellement ? Urban jungle

Actuellement, la première partie du rapport l'a rappelée, la question du territoire pertinent pour parler de la ville, de l'urbain est en plein débat : agglomération, quartier, ville,... Il existe incontestablement des tentatives pour préciser et articuler les différentes échelles des territoires urbains.

Pour la "politique de l'urbain", les procédures continuent de se multiplier et les

zonages s'ajoutent les uns sur les autres : DSQ-DSU, programme Pact-Urbain, "Vivre et circuler en ville", "Innover dans les services urbains",... puis le contrat de ville (censé unifier et simplifier l'ensemble du système depuis 1992) très vite complété par le grand projet urbain, les zones franches urbaines en 1996 dans le cadre du plan de relance pour la ville, et les plans et programmes spécifiques : PDU, ZEP, PLIE, PACT,... (on arrête, il faut réduire les rapports du SNITPECT-FO)

Le rapport Sueur de février 1998 est très critique sur cette véritable jungle créée par l'enchevêtrement des procédures encore existantes, sur leurs superpositions fréquentes, alors même que plusieurs d'entre elles sont présentées comme des dispositifs uniques et globaux.

On l'a vu, il s'agit du dernier grand rapport en date sur l'urbain abordé sous le concept de l'agglomération. Le dernier avant le prochain, bien entendu.

Au sein de cette histoire sans fin, le ministère a perdu sa tentative d'annexion de la politique de la ville et a créé la DGUHC. Et puis ? Ah, oui, un grand débat cette année.

2.2 Le débat

Du 18 mars au 23 juin 1999 s'est donc tenu le débat national "Habiter, se déplacer... vivre la ville" afin "de refondre les politiques publiques en matière de logement, d'aménagement urbain et de transport".

Des rencontres furent organisées dans les villes d'Orléans, de Perpignan, de Lille, de Dijon, de Nîmes, de Lyon puis à Paris en guise de conclusion.

A l'issue de la dernière rencontre à Paris, **le Premier ministre a annoncé que le développement urbain, la ville, les transports seront "le grand chantier du gouvernement pour la fin de l'année et tout au long de l'an 2000".**

Il a ainsi annoncé la poursuite de l'effort du gouvernement pour dégager de nouveaux moyens pour la ville (augmentation de 30 % en 1999 des financements pour la politique de la ville), il a annoncé qu'en liaison avec les lois Voynet et Chevènement, l'agglomération devenait le nouvel espace des politiques urbaines et de la mise en place des "contrats d'agglomérations".

Les cinq priorités retenues par notre ministre suite à ces trois mois et à 450 interviews sont :

- développer les transports publics et favoriser toutes les formes de déplacement,
- rétablir la cohésion sociale et lutter contre les ghettos,
- revitaliser les centres ville,
- favoriser l'émergence des projets de ville au niveau des agglomérations,
- associer les habitants aux décisions politiques urbaines.

Concrètement, en dehors de ces bonnes intentions et de ces orientations très macro-urbaines, **un projet de loi en matière de rénovation urbaine est actuellement lancé**, sous le pilotage de notre ministre, et fondé, selon le Premier ministre, sur trois principes clairs "solidarité, cohérence et citoyenneté".

Bref, rien de réellement nouveau si ce n'est une ambition politique plus forte autour de l'urbain, que notre ministère se doit d'accompagner cette fois-ci. **Nous le revendiquons avec force.**

Nous le revendiquons d'autant plus que tout cela semble bien mal engagé :

Si le ministre pense pouvoir associer et mobiliser rapidement son ministère sur "sa" loi urbaine **sans avoir un seul instant associé ses services** à ce premier débat qui devait poser les bases de la réflexion future, il fait déjà fausse route.

Le fait de se baser uniquement sur la commande politique a entraîné l'échec de nombreux points dans la politique de la ville. **Pour éviter le même sort à la politique de l'urbain naissante, nous revendiquons l'association immédiate des services (déconcentrés, spécialisés et centraux) et des agents de notre ministère à l'élaboration de ce projet de loi.**

Et pas sous la forme de "deux jours en décembre à Lille"...

Et que dire du rapport "L'héritage urbain et la ville de demain. Pour une approche de développement durable" de Françoise ROUXEL, urbaniste à la DGUHC, diffusé en août 1999 par la DPS aux services sans aucune explication ni directive.

Il s'agit incontestablement d'une contribution de valeur à la réflexion actuelle du ministère sur le sujet (donc, il y en aurait bien une ?...). Dans ce cas, quelle est la valeur de ce rapport ? Engage-t-il uniquement son auteur ou bien l'ensemble du

ministère ? Comment faut-il l'interpréter localement ?

Là encore, ce rapport "diagnostic" reste très macroscopique et ne propose rien de concret pour notre ministère au sein de l'urbain. Et, comme le débat, les services n'ont pas été associés à son élaboration et certains ignorent même jusqu'à son existence...

2.3 Urbain et rural

Le recensement de l'INSEE de 1999 le confirme : sans relâche, l'exode rural se poursuit en direction des centres urbains et de leurs périphéries abritant plus de 80 % des 60 millions de français (60 082 000 habitants, au millier près...).

Nous sommes donc environ 43 millions "d'urbains" et 15,4 millions de "ruraux", au niveau de la métropole.

Ceci étant, la croissance démographique des communes rurales est désormais deux fois supérieure à celle des communes urbaines. Et le paysage urbain présente une situation de plus en plus nuancée (complexité d'un modèle... on y revient avec le constat de l'évolution) : la croissance des banlieues s'est ralentie (divisée par 2 depuis les chiffres de 1990), mais les villes de plus de 100000 habitants, dont la population avait fléchi entre 1982 et 1990, retrouvent des croissances fortes surtout au niveau des centres ville.

Les chiffres de ce dernier recensement du siècle devraient être analysés avec précision au niveau des services déconcentrés de notre ministère. Des synthèses précises existent au niveau de l'INSEE (fascicules départementaux, internet, CD ROM,...).

Plus de 15 millions d'habitants en zone dite rurale, cela confirme que notre rôle territorial doit se poursuivre sur le rural.

Ce rapport n'est pas celui de l'urbain contre le rural.

D'ailleurs, les champs d'actions présentés dans la partie 3 du rapport s'appliquent tout aussi bien à l'urbain qu'aux zones rurales. Ils sont simplement plus importants en zones urbaines et c'est justement là que nous sommes très peu présents, le METL et les ITPE.

De plus, on le sait et le constate fréquemment au sein de nos services, nos politiques urbaines engendrent des structures, des organisations, des modes de

travail qui ont une influence notable sur nos actions dans le monde rural. La réciprocité est parfois vraie mais elle est trop rarement exploitée. Pour nos services, les expériences positives de l'urbain servent à nos actions "rurales". Il nous faut apprendre à apprendre de nos expériences positives du rural pour les mettre à profit dans nos actions urbaines.

Aujourd'hui l'opposition ville/campagne tend à disparaître. La "ruralité" se recompose, les subdivisionnaires territoriaux le font souvent remarquer, et s'intègre mieux aux enjeux modernes.

Les "pays"

La notion de pays, issus de la loi de 1995, réapparaît en force : 400 pays contre 141 agglomérations selon les critères de la loi Voynet et de la loi Chevènement.

Ces territoires qui "représentent une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale" n'ont certes pas vocation à devenir une entité administrative supplémentaire mais pourront conclure un contrat avec l'Etat, sous certaines conditions, dans le cadre du futur douzième plan.

Cette notion a donc été prolongée, précisée et confortée par rapport à la loi Pasqua du 4 février 1995 dans laquelle la définition des "pays" était restée vague.

Il est essentiel de signaler qu'à l'origine, dans la loi de 1995, le pays devait devenir le cadre futur "de l'organisation des services de l'Etat et du redécoupage des arrondissements administratifs". Cette doctrine a été revue avec la nouvelle loi qui ne reprend pas cet aspect "explosif" du texte Pasqua, en insistant pour que les pays soient des outils efficaces de développement tout en échappant aux carcans institutionnels de toutes sortes.

En revanche, **c'est désormais l'échelon régional qui valide la création d'un "pays"**, avec l'accord du préfet. Cela entraîne déjà des dérives dans certaines régions où les conseils généraux estiment que le conseil régional tente de "casser les cantons" en organisant la subordination des communes à la région par la création de pays.

Ainsi, les conseillers généraux qui souhaitent déjà être partie prenante sur les politiques urbaines, demandent "aux services de l'Etat d'être vigilants sur la création des pays", bref que les préfets et leurs services assurent une véritable validation à ce niveau.

Le positionnement territorial des DDE ainsi qu'une aptitude (et une volonté) à établir des diagnostics territoriaux pertinents doivent permettre à nos services déconcentrés d'aider les préfets dans cet exercice qui va devenir important quantitativement (nombre de pays en augmentation) et financièrement (dans le cadre des contractualisations du douzième plan).

Des projets de pays sont donc prévus pour le prochain contrat de plan, et la "concurrence" y est moindre : **les services de l'équipement, subdivisions en tête, sont déjà des partenaires identifiés, reconnus et parfois incontournables.**

En effet, le "pays" apparaît comme un bon niveau d'action pour assurer ou, le cas échéant, appuyer entre autres la mise en œuvre et le suivi de procédures de planification (schéma directeur, PLH, schémas de services,...) ou des politiques en matière de transport ou d'équipement collectif. Actions pour lesquelles les services du METL sont souvent déjà positionnés ou alors peuvent se placer en appui à ces nouvelles structures territoriales.

De plus, la plupart **des pays englobent et engloberont des parties urbaines** (agglomérations et communes moyennes), tout en assurant une transition avec les milieux ruraux avoisinants.

Il y a donc là **un nouveau territoire sur lequel notre ministère devra faire porter son action territoriale, croisant, sans opposer, l'urbain et le rural.**

Territorialité rurale ET urbaine

Ainsi, la réflexion et les propositions du SNITPECT-FO et des ITPE sur la territorialité repris dans le rapport de 1997 d'Eric TANAYS et de Philippe GRAMMONT demeurent d'actualité, **aussi bien sur l'urbain que sur le rural.**

Il n'est pas possible de se contenter d'un catalogue de bonnes actions de certains services présentées lors des journées de l'équipement des 2 et 3 décembre 1998 à Lille, soit disant sur "la territorialité".

Les cas présentés dans les ateliers relatifs aux PDU ou à "Réinvestir l'urbain" pour l'urbain ou dans d'autres pour les zones rurales restent très intéressants et peuvent être utiles en terme d'échange. Mais ils ne constituent pas même un embryon de politique de notre ministère sur la territorialité, qu'elle soit urbaine ou rurale.

2.4 L'enquête auprès des 36 000 maires de France

Les résultats de l'enquête menée en cartel FO national et locaux durant le printemps et l'été 1999 donnent des éléments de réflexion très enrichissants.

Il n'est bien sûr pas question spécifiquement de l'implication des services du METL sur la ville et l'urbain puisqu'aucune question ne portait précisément sur ce thème.

Néanmoins, certaines leçons applicables à cette réflexion sur l'urbain sont à tirer des 2200 réponses reçues :

Tout d'abord, 85 % des communes qui ont répondu font moins de 2 500 habitants. Or, ces petites communes regroupent peu des "80 % d'urbains" français mais plébiscitent les actions de l'équipement, subdivisions territoriales en tête, qui demeurent une nécessité quasi vitale à leurs bons fonctionnement et aménagement, au quotidien.

La plupart de ces petites communes seront prochainement concernées par les Pays et donc par un prolongement des politiques urbaines qui y seront menées au niveau des "villes centre" et des agglomérations qu'ils pourront avoir en leur sein.

Un quart des 1 900 communes de moins de 2 500 habitants ayant répondu à l'enquête a d'ailleurs manifesté son souhait d'une intervention des services du METL dans les domaines de l'habitat et de la politique de la ville.

De plus, vingt-cinq "grosses" communes de plus de 20 000 habitants (dont six de plus de 80000 hab.) nous ont répondu : Il est encourageant de constater que dix-sept d'entre elles jugent le domaine de la politique urbaine comme une priorité et que treize parmi elles souhaitent plus d'interventions des services locaux du METL à ce niveau.

Pour les 225 maires des communes entre 2 500 et 20 000 habitants dont la réponse nous est parvenue, 140 estiment prioritaires les politiques urbaines et, à ce titre, 100 demandent à l'équipement de s'y investir.

D'après cette enquête, l'équipement intervient déjà auprès des communes autour des thèmes urbains politique de la ville, habitat, social,...

Or, sur ce thème, contrairement à l'entretien de la voirie ou les permis de construire par exemple, plusieurs com-

munes précisent qu'elles sont prêtes désormais à faire appel à d'autres prestataires tout en demandant un investissement de nos services.

Incontestablement, **la politique de la ville ou de l'habitat n'est pas toujours perçue comme un domaine prioritaire des services de l'équipement qui ne sont donc pas perçus comme incontournables pour la mise en œuvre des politiques urbaines.**

Néanmoins, les communes attendent un investissement fort de la part de notre ministère à ce niveau, en partenariat évident avec les autres acteurs compétents.

Dans un autre domaine, les acquis et atouts de la territorialité de l'équipement sur l'ensemble des communes ayant répondu se retrouvent avec force : par exemple, en matière d'organisation territoriale, la subdivision est un outil d'aménagement indispensable, incontournable, reconnu et partenaire privilégié de proximité, une compétence technique incontestable, une "neutralité" et une connaissance du territoire notoires,...

Par contre, malgré tous les gains de productivité obtenus dans les services grâce à l'implication très forte des personnels, **les élus estiment que plusieurs points sont en régression** : le respect des délais s'est dégradé et les unités sont perçues comme étant de moins en moins proches, et de moins en moins disponibles.

L'impact très négatif de la baisse des moyens et des effectifs est ainsi ressenti par 40 % des maires et au total 80 % d'entre eux se sont rendu compte de ces baisses.

Alors, dans ces conditions, n'est-ce pas directement ce rapport qu'il faut remettre en cause dès son origine ? Comment investir un nouveau champ d'action, certes rendu prioritaire par l'actualité et le gouvernement, alors que la logique de réduction des moyens et de l'envergure de notre ministère ne cesse de se poursuivre.

Comme pour l'implication attendue par Mme Voinet des services du METL (ses services déconcentrés du MATE) en matière d'environnement, l'urbain est un sujet où les politiques publiques nous attendent. A côté de cela, de ces nouveaux objectifs (essentiels, stratégiques et que nous partageons), les discours des élus locaux (les maires ici, les parlementaires depuis trois ans) nous rejoignent

pour pointer les manques inadmissibles existants dans les services, ne serait-ce que pour mener les missions actuelles, qui de ce fait régressent parfois en qualité et en quantité.

Les maires nous demandent donc de nous tourner prioritairement à l'avenir vers des missions d'ingénierie et de conseils. Il paraît opportun, compte tenu des éléments extérieurs regroupés pour la rédaction de ce rapport d'appliquer également ces demandes au secteur de l'urbain.

En la matière, il est intéressant d'observer que les maires estiment que **l'équipement est en progrès sur les domaines économiques, souvent liés à l'urbain et qui en constituent une "clé d'entrée".**

3 Des constats à l'action

Il convient donc ensuite **d'analyser les domaines "urbains" au sein desquels les services du METL, et les ITPE en particulier, sont compétents** en tant que techniciens, aménageurs, conseils, porteurs de politiques publiques, gestionnaires de lignes budgétaires ou comme régulateurs.

Si le constat de la complexité de l'urbain a déjà été fait dans les parties précédentes, ceux de notre positionnement actuel à ce niveau et de la multiplicité des acteurs que l'on y croise doivent être rappelés.

3.1 L'équipement n'est pas tout seul..

C'est une évidence, l'urbain concerne beaucoup d'autres acteurs locaux ou nationaux que notre ministère ; il concerne d'abord plus de 80 % des Français.

Ce présent rapport ne reprend pas de liste précise de tous les acteurs que nous pourrions rencontrer autour des politiques urbaines, tant les structures et les intervenants sont différents d'une agglomération à l'autre. La jungle des procédures a naturellement entraîné la jungle des intervenants.

Cette multiplicité des acteurs n'est pas nouvelle, et la concurrence qui s'y livre non plus. Il s'agit de la même que celle rencontrée autour de la politique de la ville depuis maintenant trente ans.

Notre légitimité à être actif sur l'urbain ne peut s'affirmer qu'avec les autres partenaires ; tous les autres partenaires : politiques et administratifs (l'interministériel local doit y être privilégié), bien sur, mais également avec le monde associatif ou encore avec les différents organismes publics ou privés.

Néanmoins, il faudra bien préciser et examiner **les compétences nouvelles attribuées aux structures urbaines** envisagées par les deux lois récentes Voynet et Chevènement.

Désormais les communautés d'agglomérations devront exercer les quatre compétences obligatoires que sont le développement économique, l'aménagement et les transports, l'habitat, et la politique de la ville auxquelles s'ajoutent au moins

trois compétences sur les cinq optionnelles (voirie, assainissement, eau, environnement, construction et gestion des équipements culturels et sportifs).

Pour les communautés urbaines, la loi prévoit les précédentes compétences obligatoires ainsi que la gestion des services d'intérêt collectif et l'environnement et le cadre de vie. La commission des lois a ajouté à ces compétences l'élaboration et l'approbation des contrats de plans.

De plus, les conseils généraux, la partie 1 le rappelle, et bien entendu les conseils régionaux dans le cadre des validations liées au contrat de plan (pour les pays et les agglomérations notamment) ont bien l'intention de jouer un rôle majeur dans la nouvelle priorité de l'Etat annoncée comme telle par le Premier ministre : l'urbain.

Bref, comment se positionner au sein de ces nouvelles compétences ? Et avec qui ?

Pour les besoins de l'urbain non intégrés aux compétences précédentes, là où les communautés de communes et communautés urbaines ne sont pas légitimes en propre, que peut apporter notre ministère à l'urbain ou porter comme politique et projets. Et devons-nous y aller "seul" ?

Il y a lieu **d'engager une vaste réflexion interne au ministère** sur ce sujet, qui peut s'articuler en utilisant les compétences et retours d'expériences positives déjà constatées au sein de nos services déconcentrés.

Et pas sous la forme d'un débat de "deux jours en décembre à Lille"... (bis, certes, mais ça fait du bien à ceux qui y étaient en 1998...)

De même, l'examen des données et partenaires locaux nouveaux sur les zones urbaines de chaque département pourrait être réalisé par nos DDE et DRE.

Il est aujourd'hui indispensable d'établir un nouveau type de **diagnostic urbain : celui des autres acteurs locaux et de leurs compétences "urbaines"**.

Le SNITPECT-FO a déjà entamé cette approche prospective avec l'enquête auprès des 36000 maires qui donne des données macroscopiques intéressantes sur leurs besoins vis à vis de l'urbain.

Si les acteurs de l'urbain se sont multipliés ces dernières années et que les domaines de compétences de chacun ont évolué, il faudra également **travailler encore plus avec nos collègues de la fonction publique territoriale sur l'urbain**.

En effet, cette année, plus encore qu'en 1998, les collectivités locales ont augmenté leurs effectifs, surtout au niveau des grandes villes et des regroupements intercommunaux urbains. Plus de 65 % des grandes villes ont précisé leur volonté d'augmenter leurs effectifs en 1999...

Preuve d'un manque en interne ? Ou en externe, estimant ne pas trouver auprès des partenaires de l'urbain les compétences suffisantes ?

Là encore, **une analyse des besoins entraînant cette demande d'augmentation pourrait être menée auprès des collectivités**. Certaines souhaitent en effet se renforcer en matière d'ingénierie urbaine (transport, assainissement, environnement,...) alors que d'autres suppriment des effectifs dans les métiers techniques pour renforcer les secteurs de l'éducation et de la sécurité.

3.2 Histoire, neutralité, médiation

La présence actuelle des services du METL sur certaines missions dans l'urbain auprès des collectivités concernées est parfois (souvent ?) **"historique"**.

Elle n'en est pas moins stratégique pour des raisons de compétences, de savoir faire et... de **neutralité** !

Combien d'autres acteurs peuvent prétendre posséder simultanément ces trois atouts essentiels et indispensables pour comprendre, proposer, réaliser en toute indépendance.

Les élus le savent. Critiquer l'Etat mais s'appuyer sur ses services, en particulier ceux du METL est un exercice bien connu (et parfaitement maîtrisé) par de nombreux élus "urbains".

En matière d'ADS et d'instruction, les communes ne se bousculent pas pour reprendre, même lorsque les moyens sont là. De plus, nos multiples "casquettes" sont bien souvent un atout dans la complexité de l'urbain (et du rural également).

Dans leurs réponses à notre enquête, les maires confèrent à l'équipement une qualité de "neutralité" à plus de 80 %, qualité en net progrès selon 60 % d'entre eux !

De même, parfois, les réductions de moyens des services déconcentrés de l'Etat font que les préfets, garant des politiques interministérielles à l'urbain, doivent s'appuyer sur ceux dont l'implantation est la plus territoriale et dont les

actions peuvent encore être opérationnelles au cœur des territoires urbains, des agglomérations et des pays : l'équipement.

Néanmoins, de ce fait, notre "neutralité" n'est que partielle. Nous ne pouvons justifier ou revendiquer avec cette unique qualité un positionnement nouveau dans les milieux urbains.

Nous intervenons au sein de l'urbain, mandatés et sous couvert du préfet (beaucoup plus que dans les zones rurales où les services sont plus autonomes). Aussi, nous représentons dans nos actions urbaines les intérêts, la politique et la parole de l'Etat.

D'ailleurs, le premier des partenaires sur l'urbain pour nos services est sans doute le Préfet et ses services. **Ces acteurs locaux pourraient sans doute être davantage sensibilisés par le METL, en liaison avec la DIV, au niveau de l'urbain et du rôle que peuvent jouer les services de l'équipement en la matière** (par exemple comme tête de réseau des services départementaux ou régionaux de l'Etat sur l'urbain). Le METL pourrait envisager une réunion des préfets sur ce thème.

Notre rôle de porteurs des politiques de l'Etat ne nous empêche cependant pas de pouvoir jouer un rôle plus essentiel au sein de l'urbain et de ses multiples partenaires : **celui de médiateur ou de fédérateur.**

Cette capacité **de médiation**, parfois gage de "neutralité" entre les différents partenaires d'un même projet urbain, peut nous rendre plus légitimes au sein de l'urbain, en complément de nos compétences techniques et régaliennes, mais à condition **d'en avoir envie.**

Capacité de médiation, neutralité technique parfois, à rappeler et à développer... pas à revendiquer.

3.3 Etre légitime par notre action, par volonté

Pour boucler avec les compétences et les enjeux de l'urbain, il faut repartir des dossiers et politiques portés par l'Etat, et en faire un constat objectif au sein de nos services.

Ne pas négliger le contrat de plan.

Mme Voynet précisait déjà en juillet 98 pour l'élaboration des prochains contrats de plan Etat-région que la stratégie de l'Etat dans les régions devait se porter de façon prioritaire sur l'organisation des agglomérations et sur la consolidation des systèmes urbains à vocation internationale. **Les services du METL sont attendus sur ces points.**

Depuis, les déclarations politiques visant à privilégier la politique de la ville et le développement urbain lors du prochain CPER se sont accentuées, au niveau des régions et du gouvernement. D'ailleurs si l'Etat met près de 110 milliards dans le prochain contrat, c'est principalement pour "accompagner les lourds investissements nécessaires dans les agglomérations et pour aider les quartiers difficiles".

Environ **8 milliards sont réservés à "l'urbain"**, au niveau de la participation de l'Etat. Et, après les arbitrages de juillet 1999, le gouvernement a décidé de doubler les budgets relatifs à l'urbain et à la ville d'une part et à l'environnement d'autre part, par rapport à l'actuel contrat de plan qui s'achève cette année.

De plus, la préparation même du contrat de plan a été instructive pour nos services centraux et déconcentrés dans le domaine de l'urbain.

Entre juillet 1998 et juillet 1999, l'exercice par les DRE, aidées des DDE, de l'établissement des "diagnostics d'agglomération" sur les presque 150 aires urbaines (au sens de l'INSEE) de plus de 50 000 habitants fut riche d'enseignement.

Riche, à la fois pour la préparation du douzième contrat de plan en tant que tel, en obtenant une vision assez globale des enjeux urbains actuels, mais également **pour constater les forces et les faiblesses de nos services déconcentrés en matière de diagnostics et de capacité d'analyse en milieu urbain.**

Vers une "volonté urbaine" du ministère ?

Notre rôle dans l'urbain peut être aujourd'hui vu sous trois grands aspects :

- 1. La réglementation, le contrôle et/ou la gestion de ligne budgétaire**
- 2. L'expertise, l'ingénierie, la conception**
- 3. Les propositions, la volonté de proposer, de convaincre**

Lorsque le rôle de notre ministère et des services déconcentrés dans les politiques de l'urbain existe dans les deux premières familles (réglementaire ou contrôle, crédits - expertise), cela doit nous aider à le conquérir dans la troisième : **se positionner en force de proposition dans ce domaine.**

Les missions de contrôle, de police, la validation des portés à connaissances, la gestion et le contrôle de ligne budgétaire constituent par exemple, lorsque les services ont les moyens de les effectuer correctement, des axes d'entrée pertinents dans l'urbain.

Le tout est d'avoir **les moyens et la volonté de mettre en œuvre** les suites et parfois les sanctions qui s'imposent en la matière, tout en offrant aux partenaires de l'urbain des solutions techniques ou d'expertises pour résoudre les situations de crise.

L'administration n'a plus nécessairement à produire, elle n'est pas toujours attendue pour concevoir, gérer ou réglementer. Il est indispensable de se positionner avec les autres partenaires de l'urbain pour faire émerger des politiques, des projets. C'est en cela que nos rôles régaliens et d'aménageurs devront nous permettre d'évoluer dans l'urbain sur un rôle de force de proposition.

Dans le cadre du débat de 1999 "Habiter, se déplacer... vivre la ville", tous les ateliers qui se sont déroulés dans les sept villes françaises ont souligné que l'action de l'Etat ne peut plus se limiter à une action législative, ou de tutelle (financière ou autre), mais doit être plus large et couvrir tous les champs possibles.

C'est principalement le cas dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des transports où il est demandé que nos services exercent un rôle plus important dans la définition des objectifs urbains et garantissent plus de cohérence entre ces objectifs et leur mise en œuvre par les partenaires.

Toutefois, lorsque nous ne sommes ni réglementairement concernés, ni gestionnaires de crédits, nous n'en sommes pas moins attendus par les autres partenaires.

C'est par exemple le cas des politiques urbaines en matière de gestion et d'élimination des déchets.

Les quelques DDE qui ont par exemple assuré la mise en place du plan départemental d'élimination des déchets ménagers de leur département ont dû trancher,

proposer, convaincre, se positionner sur un sujet nouveau mais essentiel pour l'avenir.

Aujourd'hui, ce rôle nouveau leur a permis de trouver une compétence nouvelle en matière de déchets qu'elles assurent en milieu urbain sous forme de conception, d'expertise et d'assistance.

A force de conviction, les DDE et services Navigation ont ainsi trouvé des solutions originales en matière de transport de déchets urbains (ménagers et de chantiers) par voie d'eau dans le Nord et en région parisienne. Ils accompagnent désormais les politiques urbaines de gestion des déchets de leur région.

Le cas de la politique de gestion des déchets urbains est intéressant car, s'il n'est pas nouveau sur le plan des intentions et des textes réglementaires, il reste très peu développé à ce jour au niveau des réalisations techniques concrètes à mettre en œuvre.

Pourtant ce dossier est d'une actualité brûlante (fermeture des décharges, environ 6000 encore, en 2002, 20 milliards de francs à programmer d'ici cette date, des Français sensibilisés et donc des élus aussi,...) et les collectivités urbaines (même les plus grandes communautés urbaines) se retrouvent face à des impasses en matière de solutions techniques, d'ingénierie et de logistique de transport. Les partenaires, autres que réglementaires (DRIRE, DIREN et MATE) et financiers (ADEME,...) sont en nombre réduit, et à chaque fois qu'un service de l'équipement s'y est investi, le résultat est actuellement positif, créant notamment un nouveau champ d'activité au sein du service concerné.

Il y a là incontestablement un exemple de domaine d'activité lié au secteur urbain, et parfois à l'échelle d'un "pays", pour lequel une volonté du ministère de s'investir rapidement techniquement pourrait régler beaucoup de conflits locaux et répondre à des attentes publiques urbaines prioritaires.

Autre exemple, en matière de logement social, dont les services du METL assurent une partie de la gestion financière, les limites de notre action sont souvent dues à l'ardente obligation de consommer les crédits. Cette nécessité doit donc nous inciter à travailler plus en amont sur les projets possibles, avec les autres partenaires, de façon à être en mesure de "consommer" selon les priorités que nous aurons pu établir pour le compte de l'Etat. Une telle volonté d'analyse préa-

lable peut aider ainsi les services du METL à être reconnus pour autre chose que des distributeurs d'argent frais auprès des acteurs de l'urbain.

Dans le domaine des transports, notre technicité reconnue de tous constitue sans doute la clé d'entrée de l'urbain à ce niveau. Les services doivent alors en profiter pour s'y affirmer également comme des acteurs incontournables des politiques de transport au sein de la zone urbaine ou des zones urbaines, en interne et en les reliant les unes aux autres.

Et lorsque nous ne sommes pas attendus, ni même souhaités par certains, ne faut-il pas tout de même examiner et préciser notre rôle : en matière de politique foncière par exemple, préalable à de nombreuses autres politiques urbaines, et où le METL propose peu d'approches différentes face aux politiques des élus locaux. La répartition des logements sociaux et les transports passent par de l'action foncière que nos services ne maîtrisent pas actuellement.

Dans le cadre de l'élaboration des futurs contrats de ville et contrats d'agglomérations 2000-2006, il est important que notre ministère puisse apporter **des analyses pertinentes des besoins et des réponses concrètes**. En se servant de notre connaissance du domaine, réglementaire, technique ou financier, nos analyses et pistes de solutions peuvent être à la fois des réponses de proximité et de véritables projets urbains, notion forte qui, semble-t-il, a manqué dans les précédents dispositifs de la politique de la ville.

Le tableau joint à ce rapport reprend par grand domaine de l'urbain (sans volonté de découpage sectoriel des politiques urbaines) les rôles actuels des services du METL.

Comme cela a déjà été précisé, les domaines de ce tableau peuvent s'appliquer également aux zones rurales avec des traductions différentes.

Ce tableau ne présente pas une liste exhaustive des "clés d'entrée" des services du METL sur les champs d'actions urbaines.

Il permet cependant de se rendre compte que certains "domaines d'activités" sont actuellement **peu couverts par nos compétences techniques ou régaliennes**. C'est alors qu'il convient de se poser la question de notre positionnement futur.

Inversement, des domaines où nous sommes actuellement reconnus comme

des "contrôleurs" ou des "experts" techniques ne sont pas pour autant un monopole de l'Equipement.

Les élaborations et suivis des PDU par des DDE, en partenariat avec les autres services locaux, ont certes démontré et démontrent que nos Services peuvent et savent s'organiser pour répondre à des exigences nouvelles. Les résultats actuels des services déconcentrés sont jugés très encourageants en interne au METL : en matière de pré-diagnostics, de synthèses des réponses de l'Etat et de propositions.

Et aux yeux de tous nos partenaires, des préfets et du MATE ? Un diagnostic du PDU de Lyon, le premier terminé, aboutit à ne citer qu'un seul agent de l'équipement dans les 90 acteurs importants de l'élaboration du PDU : le DDE en personne...

Dans un autre registre, plusieurs DDE portent depuis peu leurs efforts sur des **politiques sociales** en matière d'habitat, de logement ou de transport. Là encore, le constat de plusieurs services est très positif.

Il faut examiner ces sujets et ceux liés au **développement économique**, en particulier dans les agglomérations des villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants) qui connaissent les mêmes difficultés que les plus grandes. Ces villes moyennes, qui seront certainement concernées par les pays, représentent notamment 360 ZUS, 214 ZRU et 12 zones franches.

Sur ces domaines, on s'aperçoit que la "compétence" nouvelle des DDE est toujours **liée à la volonté (ou à la compétence) d'un ou quelques agents du service de s'y investir**. Il ne s'agit pour l'instant pas d'une politique des services ou du METL de se positionner sur ces domaines si indispensables pour l'urbain (et que personne ne maîtrise vraiment actuellement au niveau local) et d'acquiescer les compétences nécessaires.

Au départ de l'agent, il reste parfois une cellule, souvent un poste vacant et une compétence qui disparaît...

Certains diagnostics territoriaux urbains sont parfois menés par un agent ou une mini cellule, sans suivi particulier de la direction et sans cadre politique de cette action par la DDE.

Or, il s'agit d'une action désormais indispensable pour les futurs contrats d'agglomérations, contrats de villes ou contrats de pays.

Rôle des services du METL	TRANSPORT - DEPLACEMENT	HABITAT	POLITIQUE FONCIERE	DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
REGLEMENTATION ET CONTRÔLE	Plan Régional Qualité de l'Air Contrôles Transports	Programme Local de l'Habitat Documents d'Urbanisme Contrôles (accès handicapés,...) Commission, visites de sécurité	ZPPAUP, SD, POS, servitudes	
GESTIONNAIRE LIGNE BUDGETAIRE	Contrôle de subventions Dossier de Voirie d'Agglomérations Niveau DTT essentiellement	Politique de la Ville ANAH, Grand Projet Urbain Contrat de Ville Contrat d'Agglomération Niveau d'interventions majoritaire	Partenariat avec établissement public foncier	Reconversion site, friches et sols industriels et pollués (voir partenariat avec EPF et autres acteurs)
EXPERTISE CONCEPTION INGENIERIE	D.R.E. - Réseau Technique - SN DVA Domaine où les services du METL sont reconnus aux yeux des autres partenaires de l'urbain Art. 19 de la loi sur l'air de 96 pour les infrastructures	PLH Politique sociale d'accompagnement de l'habitat à développer CETE et observatoire CERTU	Dossiers DUP Expropriations	Niveau DRE Conduite d'opération Montage financier
FORCE DE PROPOSITION CONVICTION	Porté à Connaissance sur SD, PDU, DVA Positionnement prioritaire pour ce domaine	PLH S'appuyer plus sur les Subdivisions	Positionnement du METL attendu	A développer en urgence Ne pas se borner à l'aménagement physique et à la technique

Rôle des services du METL	EAU	AIR	BRUIT	ESPACE	ASSAINISSEMENT	DECHET
REGLEMENTATION ET CONTRÔLE	Loi sur l'Eau, Codes Domaines Publics Fluvial et Maritime Contrôle délégué de Service Public Contrôle Police des Eaux-Pêche Plan Prévention des risques	PRQA	Classification infrastructures bruyantes Code de Construction Normes évolutives METL Contrôle	ZPPAUP, SD, POS Littoral DTA Préserver le domaine public servitudes	Loi sur l'Eau Contrôle de police	
GESTIONNAIRE LIGNE BUDGETAIRE	DDE, SN, SM Contrôle des Subdivisions					
EXPERTISE CONCEPTION INGENIERIE	DDE, SN, SM (territorial et siège) CERTU (tête réseau Eau) et CETE En matière de prévention des risques, d'entretien des cours d'eau de gestion quantitative et qualitative	Diagnostic pour PDU Recherche LRPC-CETE Aide aux communes pour la loi sur l'air de 96	Rôle reconnu et attendu (expertise, analyse, solutions techniques)	DDE, Subdi (?)	DDE, SN, SM, Subdis et siège Réseau technique CERTU, CETE Aide assainissement non collectif	Plans Départementaux et Régionaux d'élimination des Déchets DDE Réseau à créer au sein du METL
FORCE DE PROPOSITION CONVICTION	DDE, SN, SM (territorial) MISE Liaison avec d'autres politiques : maîtriser l'urbanisation en zone inondable	A développer	SSBA et réseau technique Bruit : première nuisance de l'Urbain : domaine où le METL doit encore se développer (habitat, route, politiques et impacts,...)	DDE siège et les Subdivisions	MISE DDE, SN, SM Siège et subdis Positionnement du METL attendu par le MATE	Positionnement du METL attendu par le MATE

Les portes environnementales de l'urbain

Les entrées de villes sont fleuries. Désormais, les entrées de l'urbain sont l'environnement :

- les PDU repartent avec une loi sur l'air (article 14 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie), désormais de façon obligatoire pour certaines agglomérations et avec des objectifs plus ambitieux pour la gestion de l'urbain qu'à leur origine en 1982,
- la lutte contre les nuisances (bruit en tête) joue sur les politiques des transports, sur l'habitat, sur les politiques foncières,
- les déchets et l'assainissement sont au cœur des enjeux principaux des maires de France,
- l'environnement urbain et la présence d'espaces verts de qualité sont jugés prioritaires par les "80 % d'urbains" demandant "un peu plus de campagne à la ville",...

En matière d'environnement, nous sommes parfois police, contrôleurs, nous sommes chargés de mettre en œuvre plusieurs des politiques du ministère de l'environnement (Mme Voynet a longuement insisté sur le rôle de nos services en tant que services déconcentrés du ministre chargé de l'environnement lors de son intervention auprès des chefs de services du METL (et donc du MATE) le 6 mai 1999) et nos compétences techniques sont souvent très bonnes.

De plus, Mme Voynet et les chefs des administrations centrales du MATE ont plusieurs fois insisté sur ce fait en 1999, les DDE, DRE, services navigations et maritimes sont attendus par le MATE pour intervenir de façon plus volontariste sur les priorités actuelles : les déchets, l'assainissement et les domaines de l'eau.

L'attente est d'ordre technique (en matière de lutte contre le bruit par exemple), parfois régaliennne (renforcer les missions de contrôle et de police des eaux par exemple), mais surtout politique : initier les démarches au niveau local, au niveau de l'urbain principalement (le rural étant souvent investi par les DDAF).

Dans son discours du 6 mai 1999, face aux chefs de services du METL, Mme Voynet a plusieurs fois rappelé ses attentes autour de l'urbain et le rôle que doivent y jouer nos services, en matière de transports, d'élaboration des contrats d'agglo-

mération et de pays, des politiques environnementales pour un développement durable des villes et de lutte contre les risques (l'élaboration et le suivi des plans de prévention des risques et la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable ou affectée par d'autres risques par exemple).

L'assainissement, les déchets,... autant de politiques en matière d'environnement où l'Etat doit être moteur, conseil, régulateur et maître d'œuvre. Notre **ingénierie publique, nos missions régaliennes** et notre capacité de médiation locale sont aujourd'hui plébiscitées dans ces domaines (en particulier l'eau et l'assainissement), par le MATE, par des partenaires comme les ADEME ou les établissements publics fonciers (pour la rénovation des sols, sites et friches pollués par exemple) et plusieurs grosses collectivités.

Certains services comme la DDE 84 ont mené ce type d'analyse en repartant de chaque domaine de l'environnement. Les résultats, en particulier sur leur nouveau rôle en matière de politique urbaine et de reconnaissance auprès des partenaires locaux, sont très enrichissants.

Ainsi, avec un peu de volonté et d'organisation, **nos services peuvent influencer et se positionner sur le champ des politiques urbaines par le biais de celles dont ils sont naturellement porteurs en environnement.**

Rester cohérent

Au niveau national, la politique de la ville constitue à la fois une forme d'opposition forte aux politiques sectorielles (comme au niveau européen d'ailleurs), tout en ne disposant pas d'autonomie propre puisqu'elle doit passer par leur budget. Elle porte en elle l'idée qu'elle doit pousser les administrations sectorielles, le METL en tête, à se réformer sans rien faire à leur place.

Michel DELEBARRE, président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais a affirmé en avril 99 qu'il était difficile de travailler avec l'Etat pour l'établissement des contrats d'agglomération, l'Etat ayant "tendance à nous regarder ministère par ministère".

La compétition, ou concurrence, autour de la politique de la ville empêche souvent le transversal.

Raison de plus pour s'affirmer comme un partenaire de l'urbain responsable et

cohérent (au moins en interne à nos compétences propres).

Cette cohérence interne au METL et aux services doit nous conduire à ne plus faire du saupoudrage de crédits, à savoir prendre les sanctions qui s'imposent en matière de contrôle, ou encore à harmoniser nos politiques sur l'urbain, le péri-urbain ou sur les zones rurales.

Il faut aussi apprendre à travailler avec ces nouveaux partenaires de l'urbain qui se sont qualifiés au cours des dernières années et qui sont désormais plus exigeants vis-à-vis des services de l'Etat, quand ils n'estiment pas être autonomes.

Les événements de cette année 1999 et les décisions et ambitions nationales annoncées par le gouvernement en matière de renforcement des politiques urbaines démontrent, nous l'avons vu, toute l'actualité et donc toute la nécessité de se pencher sur le positionnement de notre ministère et des ITPE sur l'urbain.

Pour le METL, il s'agit d'évacuer le débat stérile de savoir s'il faut "investir" ou "réinvestir" l'urbain, et de s'intéresser immédiatement à l'avenir, pendant qu'il est temps, au début de cette nouvelle réflexion nationale : quel positionnement, comment et avec qui ?

Quelques pistes découlent des pages précédentes de ce rapport de notre syndicat. Elles ne sont pas exhaustives, loin s'en faut, surtout au début de cette réflexion. Il en ressort, entre autres les éléments qui suivent.

4.1 Une réflexion à poursuivre au sein du SNITPECT-FO

Quelques premières pistes de propositions et de revendications peuvent être données ici. Elles sont de toute façon encore très réduites et devront progresser en même temps que la réflexion des ITPE (et du ministère nous l'espérons) sur le sujet.

Afin de préciser nos revendications, il est urgent pour les ITPE **de poursuivre au sein de leur syndicat majoritaire la réflexion et d'élaborer des stratégies plus fines pour les ITPE** au sein de l'urbain dans les prochaines années à venir.

En ce qui concerne le sujet de la territorialité, les différents rapports du SNITPECT-FO dans les dix dernières années ont permis d'aboutir à des propositions concrètes, ambitieuses et réalistes pour les ITPE, pour nos services et nos organisations et pour le METL.

Il paraît opportun et pertinent de s'inspirer de cette démarche pour ce nouveau champ d'action que représente l'urbain et sur lequel nos partenaires nous attendent parfois.

A ce niveau, **la remontée des réactions des sections locales, au congrès du SNITPECT-FO notamment, suite à ce**

premier rapport sur ce thème est indispensable pour la suite des réflexions de notre syndicat, ne serait-ce qu'au travers de remontées d'expériences réussies par les ITPE et les services localement.

4.2 Une véritable politique urbaine au sein du ministère

Néanmoins, il n'est pas possible au sein de notre ministère de se contenter d'examiner les cas particuliers de réussites d'implication urbaine de nos services, comme nous l'avons vu lors des journées sur la "territorialité" des 2 et 3 décembre 1998 à Lille.

Il n'y a certes pas de "solutions toute faites", ni d'organisation type à adopter pour se positionner sur l'urbain, cependant **le ministère se doit de porter et d'entreprendre une véritable réflexion**, rapide, sur ce qu'il attend de ses services et de ses cadres en matière de politique urbaine.

Il n'est pas admissible de se reposer sur quelques bonnes volontés ou sur quelques compétences ici ou là, parfois non encadrées, et, ensuite, d'en faire un "top 50" des meilleures actions du METL au sein des PDU, des politiques de la ville ou de l'urbain en général.

Au niveau central

Sans entrer dans une logique de compétition avec les autres politiques de l'Etat, tellement réelle sur la politique de la ville, ou avec les acteurs locaux, **le ministère doit se construire une véritable politique urbaine :**

Non concurrente des autres, mais conquérante de l'urbain.

Dans l'hypothèse d'un projet de loi "Gaysot-Besson" sur l'urbain, **le METL se doit de saisir cette opportunité pour fixer ses priorités en la matière**, sous couvert d'un pilotage strict (DGUHC ?) visant à donner aux services des pistes claires leurs permettant de traduire localement l'ensemble des différentes politiques sectorielles (urbanisme, transport, habitat, environnement,...) qu'ils ont à appliquer. **Des pistes ainsi que les moyens qui y sont nécessaires**, en matière de formation notamment.

Ainsi, cette volonté d'être présent sur l'urbain, cette volonté d'être force de proposition que le rapport aborde dans la

partie 3 doit d'abord évidemment se construire au niveau du ministère.

Les ITPE le revendiquent auprès de leur ministère.

Au niveau territorial

Au niveau des services déconcentrés, nous l'avons vu, il existe plusieurs "clés d'entrée" dans l'urbain : soit régaliennne, financière, technique ou sous forme d'étude.

Mais, incontestablement, là encore, c'est une réelle conviction, une réelle volonté d'être force de propositions qui permettra à l'équipement de devenir le partenaire territorial des secteurs urbains qu'il doit être, pour le compte des politiques de l'Etat (mais pas sous la forme d'investissement individuel au coup par coup, service par service).

Il convient également de travailler, au niveau du METL et des services, avec le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Voynet d'une part, et en tant que "service déconcentré" de ce ministère d'autre part.

De plus, concernant les différentes politiques applicables à l'urbain, l'environnement, politique émergente actuellement, tient une place prioritaire entraînant souvent les autres ou y étant étroitement liée. Il existe des manques importants en la matière et les services du METL, attendus par le MATE à ce niveau, peuvent et doivent y jouer un rôle majeur.

Un travail accru avec les DIREN sur les thèmes du développement durable de l'urbain, les nouvelles "agglomérations" et "pays", doit naître localement.

Enfin, nous rappelons l'absolue nécessité d'une prise en compte de l'urbain et de ses enjeux au sein du réseau technique du ministère dans son ensemble. Notre technicité et notre capacité d'analyse sont, nous l'avons vu, souvent le moyen de "rentrer" dans l'urbain. Elles doivent donc s'entretenir et se développer de façon plus appliquée à l'urbain et à la lutte contre les nuisances (prise en compte du bruit par exemple).

Avec les autres partenaires

Plus généralement, **c'est une nouvelle façon de travailler avec les autres**, après les avoir bien identifiés ainsi que leurs domaines d'interventions et leurs attentes, qu'il faut mettre en œuvre autour de l'urbain. C'est une évidence

mais pas encore une réalité actuellement. Au METL et à ses services de prendre les initiatives de rapprochement qui n'existent pas sur la ville et les agglomérations.

L'enquête auprès des 36000 maires, l'intervention des ministres le 6 mai 1999, les interventions locales de partenaires de l'urbain et même le débat du printemps 99 sur "Habiter, se déplacer, vivre en ville", montrent que sur bien des domaines de l'urbain, les compétences des agents et des services du METL sont attendues et demandées.

Lorsqu'elles ne le sont pas, notre capacité (et souvent notre obligation) de médiation plutôt que de neutralité offre l'opportunité de s'intéresser à ces domaines.

Avec les préfetures, garantes de l'application des politiques interministérielles sur la ville et bientôt sur les agglomérations et les pays, notre territorialité urbaine face aux nouveaux "services publics de proximité" devra être examinée : maison des services publics, point préfecture,....

Si pour l'instant la folie des "grands projets de réforme de l'Etat" paraît au point mort, les mutations des structures urbaines prévues ou en cours, nous l'avons vu, et les expériences qui ont été menées dans quelques départements doivent conduire à une grande prudence et à bien examiner ce que cela implique pour nos services. Ainsi, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet reprend plusieurs des points de réorganisation des services de l'Etat déjà proposés par les précédents gouvernements mais en s'appuyant désormais essentiellement sur les préfets pour mettre en œuvre et rendre compte de leurs actions (prudents, cette fois-ci, les ministres...).

C'est incontestablement avec les autres partenaires qu'il faut participer aux réflexions en la matière, la politique de la chaise vide pourrait s'avérer dangereuse pour nos services localement.

Ces réflexions nous concerneront plus sur les pays, qui englobent bien souvent des petites ou moyennes agglomérations.

Il convient également de réfléchir sur l'échec des **pôles "aménagement" dans le cadre des rapprochements DDE-DDAF** : les réseaux "eau", devenus les MISE, ont fonctionné et sont pilotés à 80 % par les DDAF.

Pour le pôle aménagement, tout est à construire encore. Or leur champ d'action est avant tout urbain et il est dommage que ces pôles, sous pilotage équipement,

n'aient pas fonctionné, à l'exception de quelques départements.

Une relance de cette approche par le METL, plus appliquée à l'urbain et étendue à d'autres services de l'Etat auprès des préfets pourrait affirmer la position stratégique des services du ministère pour **porter et coordonner les politiques de l'Etat sur l'urbain** au niveau des départements et des régions et auprès de l'ensemble des partenaires extérieurs. Une telle proposition auprès des préfets nous semble intéressante, pour l'urbain, pour l'équipement et les ITPE.

La création d'un tel **pôle interservices "urbain"** nécessiterait dans ce cas, bien entendu, de se donner les moyens (supplémentaires) d'un tel pilotage et de ne pas constituer uniquement "une mission supplémentaire" à un IDTPE...

Ce travail de rapprochement doit bien entendu débiter au sein de nos administrations centrales avec les autres administrations ou institutionnels centraux compétents.

Une mise en réseau des compétences "urbaines" du ministère et de nos services doit également s'instaurer : entre les CETE, le CERTU, le réseau technique en général, nos administrations centrales, DGUHC en tête, et les services déconcentrés (ne s'arrêtant pas aux DRE pour l'urbain), c'est là encore **"un réseau urbain à créer en interne au METL**.

Au sein des services déconcentrés, si les subdivisions territoriales (DDE, SN, SM) ont une approche globale et une vision cohérente sur le rural, car souvent très indépendantes et représentant parfois la seule "parole de l'Etat" dans leurs domaines d'actions ; en zone urbaine il ne peut en être de même en raison des multiples partenaires (au premier rang desquels leur propre direction et ses arrondissements fonctionnels pour la zone urbaine liée à la ville préfecture du département...).

Dans ce cas le partenariat avec l'externe, **la coordination en interne** sont des points à mettre en œuvre une fois l'organisation urbaine bien comprise.

Mais alors, l'affaire de l'urbain lié à la ville préfecture, où se tient le siège du service, n'est pas uniquement celle du directeur et d'un ou deux chargés de missions.

Ce sont les structures et les organisations qui sont à étudier localement. Aussi bien

au niveau des "agglomérations" que des "pays".

Ainsi, c'est une véritable culture d'approche et de travail autour de ce nouveau monde urbain qui doit s'instaurer au sein du ministère. Cela passe, bien sûr, par une politique, par des politiques (souvent sectorielles qu'il convient de rendre cohérentes sur une aire urbaine donnée), mais avant tout par **une volonté d'être présent, avec les autres, en s'y donnant les moyens**.

4.3 Moyens et capacité d'actions

Combien de réflexions sur l'organisation des services et sur leurs actions prioritaires abordent des actions urbaines ? Que représente le total des actions "urbaines" du ministère actuellement ?

Pour être conquérant de l'urbain, **la question des moyens nouveaux et spécifiques** devra être abordée. Tant au niveau financier, que des organisations, que du point de vue des compétences des agents.

Là encore, un listing précis des moyens nécessaires pour "investir l'urbain" ne peut être établi actuellement, en pleine prise de conscience de cette nécessité.

Néanmoins une analyse précise **des besoins est à entamer par le METL et les services**, ne serait-ce que pour être ensuite capable d'accompagner les nouvelles politiques et permettre aux ITPE de "se mettre à niveau" sur ces nouveaux enjeux de l'équipement.

Savoir diagnostiquer

Finalement, il s'agit encore d'analyse, **de diagnostic interne**. Domaine où, justement, l'équipement est attendu sur l'urbain.

Savoir établir des diagnostics territoriaux pertinents (pour les PDU, les DVA, les contrats de ville, les futurs contrats d'agglomération et de pays,...), des analyses globales complètes par exemple lors des procédures de portés à connaissance, élaborer des stratégies urbaines durables (comme précisé dans la méthode par la circulaire du MATE du 11 mai 1999 dans le cadre de l'élaboration des contrats de plan Etat-région),... une nécessité, une obligation pour nos services pour s'imposer dans l'urbain.

De toute façon, les attentes sont là, soit directement au travers des circulaires ou

obligations réglementaires d'établir des diagnostics, soit indirectement. Plus de 70 % des réponses des maires ayant répondu au questionnaire du SNITPECT-FO nous demandent de nous tourner vers des missions de conseils et/ou d'ingénierie : cette nécessité d'études, d'analyses et de conseils, ils la placent au niveau de secteur comme la ville. Elle jouera également un rôle primordial au niveau des "pays" et plus bien sur des "agglomérations".

Il y a là un besoin d'apprendre, une méthodologie de ces "diagnostics de l'urbain" à élaborer et à acquérir et donc une nécessité de formation continue incluse dans une véritable culture urbaine de l'équipement qui est désormais à construire.

Cette nécessité de diagnostic, le rapport le précise, doit se tourner également vers une analyse par nos services **des acteurs de l'urbain et de leurs attentes.**

Un examen local des partenaires en place, des domaines d'activités de l'urbain, "vides", de ce qui peut faire que le service se positionne doit s'opérer.

Pour cela une des méthodes est sans doute de repartir **du tableau de ce rapport** et de le compléter localement en y insérant les partenaires locaux et leurs compétences et moyens. Par exemple, la présence ou non d'une agence d'urbanisme, d'observatoires du logement ou des déplacements, d'établissements publics fonciers,... au sein d'une agglomération a des conséquences immédiates sur plusieurs domaines de l'urbain.

Et puis, bien dégager les fonctions de l'urbain sur lesquelles nous pouvons caler nos futures missions est un préalable obligatoire pour définir ensuite les structures, organisations et moyens à mettre en œuvre.

Bref, analyser les "forces et faiblesses en présence sur l'urbain" de l'externe et de l'interne aux services du METL c'est déjà faire un premier type de diagnostic urbain, c'est donc déjà y entrer un peu.

Des moyens adaptés

En terme de moyens, ne serait-ce que pour les diagnostics urbains et territoriaux cités précédemment, **une analyse doit s'opérer au sein de chaque service.**

Il ne peut s'agir que de moyens complémentaires afin de ne pas délaissier des activités actuellement correctement réalisées au détriment de nouvelles plus

urbaines que nous ne maîtrisons pas encore. Surtout, le SNITPECT-FO l'affirme, "investir l'urbain" n'entraîne pas "délaissier le rural". Les ITPE seront particulièrement vigilants à cela dans la suite de l'investissement des services sur l'urbain.

Des outils adaptés doivent être mis en place. En matière de **SIG ou de bases de données** par exemple, l'objectif en soi n'est pas d'en posséder pour en posséder. Mais, au travers des nouvelles analyses à mener désormais sur l'urbain, il y a lieu de se pencher sur la mise en place de ce type d'outils, en liaison avec les autres services du METL et les extérieurs, locaux, du l'urbain.

L'exemple des "réseaux" des SIG et des conventions passées avec certaines DIREN en matière de données environnementales peut sans doute s'adapter à l'urbain là où le besoin se fera sentir.

D'autant que les préfets ont de plus en plus besoin de services capables d'utiliser ces nouveaux outils et d'interpréter et de gérer leurs données. Les services du METL doivent s'affirmer dans ce type d'exercice pour le compte de l'Etat.

En terme de **formation, initiale et continue**, les besoins pour ces investissements urbains futurs sont immenses : acquérir une véritable culture de l'urbain, se positionner sur des champs nouveaux (en matière économique, foncière ou environnementale principalement), adapter certains savoir-faire techniques et réglementaires à des secteurs de l'urbain nouveaux est urgent (en matière de déchetteries par exemple), apprendre à "diagnostiquer l'urbain",...

On l'a vu, une clé d'entrée de l'urbain est parfois de repartir de nos missions régaliennes, de contrôle et de gestionnaire de lignes budgétaires particulières. Pour utiliser ces "atouts institutionnels", il faut les maîtriser (les connaître déjà ce serait bien). En matière de formation, l'enseignement de ces domaines doit contenir des exemples concrets d'application. Le champ urbain s'y prête désormais.

Il en est de même pour la formation des domaines techniques : leurs applications à l'urbain est à traiter.

Cette revendication en matière de formation initiale, continue et continuée des ITPE porte donc sur deux axes :

- au niveau des cours de "contexte" et de compétences techniques, il est essentiel de faire état des applications et des implications de ces domaines régaliens

financiers et d'ingénierie sur l'urbain, tout en ajoutant les formations qui manquent actuellement (sociologie, droit, économie urbaine, analyse des politiques publiques, politique foncière,...),

- instaurer une culture de l'urbain au sein du ministère à l'aide de formations adaptées et permettre ainsi à l'encadrement technique de se positionner "en conquérant" de l'urbain.

Le rôle de l'ENTPE est à examiner (vers un nouveau "chantier de l'urbain"...) pour assurer la mise en œuvre de cette revendication auprès des ITPE.

En fait, en matière de moyens adaptés pour investir l'urbain, il n'existe bien sûr pas de solution toute faite.

Seules l'ambition du ministère de s'y impliquer sans délaissier les missions actuelles, et la volonté de vouloir étudier localement les manques pour y parvenir peuvent permettre aux services de mesurer les moyens nécessaires à l'urbain.

Les premières pistes proposées dans ce rapport ainsi que la "méthode" proposée pour les diagnostics à mener et pour se positionner au sein de l'urbain peuvent servir de base de réflexion pour le METL, les services et les ITPE afin de ne pas laisser l'urbain se construire sans nous.

Conclusion

Durant 1999, le thème de l'urbain aura été au cœur des réflexions politiques nationales, dans la suite logique de celles de l'union européenne engagées depuis trois ans.

Dans ce cadre et de façon complémentaire, aux sorties des lois "Voynet" et "Chevènement", notre ministre a organisé, en oubliant simplement d'y associer ses services, un "grand débat" intitulé "Habiter, se déplacer... vivre la ville". Ce débat a abouti à la préparation d'un projet de loi en matière de rénovation urbaine, une des priorités du gouvernement pour 2000 selon le Premier ministre.

Ce rapport rappelle tout d'abord que les ITPE, acteurs de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'urbain, revendiquent d'être associés à ce projet de loi que pilote leur ministre.

Après un état des lieux des procédures, des thèses, des territoires jugés pertinents et des notions essentielles qui entourent l'urbain aujourd'hui, il est proposé dans ce premier rapport sur ce thème quelques pistes pour que notre ministère et les ITPE "investissent" l'urbain.

Ces premières revendications restent à compléter dans les années à venir, mais elles annoncent d'ores et déjà que la réussite du METL dans l'urbain, souhaitée et désirée aussi bien en interne au METL que par les maires et d'autres partenaires, repose sur la volonté de s'y investir, la volonté de proposer et la volonté de s'y donner les moyens d'agir.

L'urbain a visiblement un boulevard devant lui, les ITPE sont prêts à le construire !