

n° 2004-0152-01

décembre 2005

Analyses et contributions pour les orientations pluriannuelles du PUCA 2006 – 2010

Tome I - Rapport

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 2004-0152-01

**ANALYSES ET CONTRIBUTIONS
POUR LES ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DU PUCA
2006 – 2010**

Tome I

—

Rapport

établi par

Florence CONTENAY
Inspecteur général de l'Équipement

Georges CREPEY
Ingénieur général des ponts et chaussées

Raphaël SLAMA
Ingénieur général des ponts et chaussées

Jean FREBAULT
Président de la 5^{ème} section du CGPC

décembre 2005

Sommaire

Résumé	p.4
Introduction	p.6
1. CONTEXTE DE LA MISSION ET MISE EN PERSPECTIVE	
1.1. Le passe récent	p.8
1.2. Le nouveau contexte	
2. POUR LA RECHERCHE URBAINE, UNE GRANDE AMBITION : ELEMENTS POUR UNE STRATEGIE	p.15
2.1. Investir dans la recherche, un impératif pour la Nation, qui s'applique aux grands défis de la société urbaine	
2.2. Les acquis du PUCA et la recherche urbaine: un socle reconnu sur lequel s'appuyer pour apporter à l'avenir les inflexions qui s'avèreront nécessaires	
2.3. Une très forte attente : recoudre le lien entre recherche et décision publique, entre recherche et politiques urbaines	
2.4. Revisiter les thématiques prioritaires du PUCA	
2.5. Diversifier les méthodes d'élaboration et de conduite des projets de recherche, développer les partenariats et l'ouverture européenne	
2.6. Relancer l'expérimentation	
2.7. Amplifier et diversifier les actions de valorisation et de diffusion	
3- URBANISME ET SOCIETE URBAINE : DES DEFIS MAJEURS A RELEVER POUR LA RECHERCHE SUR LES VILLES ET LES TERRITOIRES	p.27
3.1. Une conjonction d'opportunités pour stimuler la recherche qu'il ne faut pas manquer de saisir	
3.2. De la nécessité d'identifier en amont de l'élaboration des programmes de recherche les questions clés encore mal résolues auxquelles les acteurs sont confrontés	
3.3. Quelques pistes pour structurer le champ	
3.4. Bien clarifier la relation entre le champ des questions des acteurs et le champ scientifique	
4- CONSTRUCTION : RENOUER AVEC UNE MISSION HISTORIQUE SUR DES PRIORITES NOUVELLES	p.36
4.1. Rappel historique	
4.2. Les orientations suggérées : principes directeurs	
4.3. Les axes prioritaires : suggestions	

5- ARCHITECTURE: REDONNER UNE PLACE CENTRALE A SA RELATION A LA VILLE	p.44
5.1. L'architecture, un enjeu majeur pour le PUCA	
5.2. Orientations thématiques	
5.3. La dimension européenne des projets	
6- LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE : METHODES ET ORGANISATION	p.51
6.1. Renouveler les méthodes	
6.2. Refonder le PUCA	
Résumé des recommandations : 10 entrées-clé	p.69
Annexes :	p.70
Lettre de mission	
Liste des entretiens	
Bibliographie	

Sommaire du Tome II du rapport : Informations et éclairages complémentaires

Les programmes finalisés du PUCA 2000-2005

Comptes-rendus synthétiques des entretiens

Synthèse partielle des entretiens

Rapport TETRA : recherche sur l'identification des attentes des partenaires du PUCA

Présentation du PREBAT

Note sur European-France : éléments de bilan et perspectives

Résumé du rapport

Aujourd'hui, la recherche urbaine doit trouver un nouveau souffle et s'inscrire dans la nouvelle dynamique impulsée, en France et en Europe à la recherche en général. Les défis urbains, sociétaux et territoriaux ont pris une ampleur considérable: ils touchent à des questions essentielles telles que la mutation de la démographie et des modes de vie, la compétitivité des territoires dans un contexte de changement d'échelles, la ségrégation socio-spatiale, et la question du « vivre ensemble », les risques et la sécurité, le tout dans un contexte de raréfaction des ressources énergétiques et d'exigence écologique accrue. Ces défis interpellent directement l'urbanisme et l'aménagement, la construction, l'architecture, plus généralement les politiques urbaines et territoriales, qui constituent le champ d'investigation transversale de la recherche urbaine et du PUCA.

Par lettre du 20 juillet 2004, le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction a confié au CGPC une mission d'expertise visant à formuler des propositions de cadrage des grandes lignes des actions à venir, par rapport aux attentes de ses différents partenaires et à une demande sociale très large. Les analyses conduites par la mission, s'appuient sur des évaluations antérieures, les travaux du conseil scientifique, les débats du Codirdu, des enquêtes réalisées par Tetra, des travaux de prospective récents comme Agora 2020 et une série d'entretiens réalisés par les missionnaires. Elles conduisent à la fois à reconnaître les acquis et à proposer un certain nombre d'inflexions et de recommandations.

Au titre des acquis du Puca et des programmes antérieurs, il faut souligner l'accumulation d'un capital considérable de connaissances, la constitution d'un véritable réseau d'équipes de recherche, la construction progressive d'un partenariat avec les acteurs locaux, et la reconnaissance de son rôle original d'« agence d'objectifs ».

Ces acquis constituent un socle sur lequel s'appuyer pour apporter un certain nombre d'inflexions.

Les principales propositions du rapport portent sur les points suivants :

- *Recoudre le lien entre recherche et décision, en trouvant un meilleur équilibre entre les recherches « cognitives » et celles qui éclairent les problématiques de l'action publique, en s'appuyant beaucoup plus sur l'identification de la demande de recherche, notamment la demande locale.*

- *Revisiter les thématiques prioritaires, notamment mettre davantage l'accent sur des thèmes tels que : la rapidité des changements sociétaux et territoriaux, l'observation quantifiée, l'économie des territoires et de la production de la ville, la cohésion sociale et les questions de ségrégation, la « ville durable » aux différentes échelles, la maîtrise des formes architecturales et urbaines contemporaines, les outils de l'urbanisme et de la planification, du foncier et de l'aménagement, la gouvernance des territoires. Il lui faudra s'orienter vers des recherches susceptibles de développer l'innovation dans les domaines techniques, environnementaux et urbaines et développer les partenariats et l'ouverture européenne.*
- *Développer l'innovation et relancer l'expérimentation dans des domaines tels que les nouvelles technologies, les réseaux urbains, l'environnement et la performance énergétiques (exemple du nouveau programme du PREBAT), les projets urbains et architecturaux, les pratiques sociales culturelles innovantes, les outils juridiques, le management des projets.*
- *Amplifier les coopérations avec les équipes européennes et consolider la constitution du réseau européen à l'exemple de ERANET, COST, EUROPAN etc...*

Le rapport propose également un renouvellement des méthodes dans plusieurs domaines : formulation de la commande (développer une démarche ascendante) , structuration et ouverture d'une offre de recherche croisant mieux les disciplines, synergies avec l'enseignement, diversification des types de production, amplification et diversification des modes de valorisation et de diffusion, notamment par grandes synthèses thématiques, renforcement des partenariats avec le CERTU et les réseaux professionnels et territoriaux.

Le rapport conclut en proposant une « refondation » du PUCA mettant en avant trois objectifs :

- *renforcer la vocation interministérielle du PUCA, en confortant l'implication des différents ministères concernés par les politiques urbaines et territoriales (ministères en charge de l'urbanisme, du logement, de l'architecture, de la ville, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la recherche etc...).*
- *établir des liens structurels avec les collectivités territoriales, et développer la dimension « régionale » du PUCA.*
- *bien situer le PUCA dans le nouveau paysage de la recherche française et européenne, notamment chercher à établir des relations structurelles avec la nouvelle agence nationale de la recherche.*

Il est proposé qu'en 2006 soient donnés quelques signes forts en ce sens, et soit expertisée une évolution éventuelle des statuts du PUCA facilitant la mise en œuvre de cette stratégie.

Introduction

Aller plus loin dans l'éclairage, par la recherche, de l'action publique peut et doit constituer aujourd'hui, dans le champ de la ville, une grande ambition qui mérite d'être placée au centre de la stratégie du ministère. Cette conviction anime les auteurs de ce rapport.

Ce rapport répond à la commande exprimée auprès du CGPC par le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Il s'agit d'une mission d'analyse et de propositions sur les actions du PUCA sur la période 2006-2010. Le CGPC doit « *élaborer des propositions de cadrage des grandes lignes des actions à venir du PUCA par rapport aux attentes de ses différents partenaires et à une demande sociale très large dans les domaines de l'urbain* ». L'accent est ainsi mis sur la nécessité de favoriser l'émergence des questions posées à la recherche par les acteurs et les opérateurs de l'urbain qui en sont les utilisateurs et sur les moyens du développement de l'expérimentation et du soutien à l'innovation.

La contribution du CGPC a été sollicitée à un moment important pour le PUCA, celui du renouvellement de ses instances. Les propositions de la mission du CGPC constituent des éléments de réflexion dont celles-ci pourront s'inspirer dans la définition des orientations et des programmes, qui relève de leur responsabilité.

En revanche, l'évaluation scientifique des recherches du PUCA ne rentrait pas dans le champ de la mission. Elle demeure fort utile pour apprécier la qualité et la pertinence des travaux et mieux connaître les milieux de recherche qui y contribuent. Le conseil scientifique du PUCA n'a joué qu'en partie ce rôle d'évaluation et n'a pas disposé, en tout état de cause, des moyens nécessaires pour remplir cette fonction. Cette dimension reste donc absente.

La mission du CGPC s'est largement appuyée sur de nombreux entretiens constamment riches et confiants, manifestant un intérêt unanime pour le PUCA et son avenir. Que tous ceux qui ont consacré leur temps et leur expérience soient vivement remerciés pour leur disponibilité et leur contribution à ce travail.

La mission a également pu mettre à profit les études diligentées par le secrétariat permanent : étude TETRA (H. Huntzinger) « Recherche sur l'identification des attentes des partenaires du PUCA » et rapport de Marie-France Gueyffier « Objectifs et méthodes de la recherche et de l'expérimentation dans le champ de la construction » qui ont apporté un éclairage complémentaire.

La première partie du rapport présente le cadre général de la mission, en rappelant brièvement les étapes de l'histoire récente du PUCA, significatives pour la mission, les évolutions notables du contexte et les questions centrales autour desquelles se sont articulées les réflexions de la mission.

La seconde partie porte sur l'ambition à accorder à la recherche urbaine et propose des éléments de stratégie.

Les trois parties suivantes abordent domaine par domaine (urbanisme, construction, architecture) les perspectives de développement de la recherche et de l'expérimentation en fonction des priorités exprimées par les directions commanditaires de la mission ainsi que les attentes des acteurs telles qu'elles résultent des informations disponibles. Si cette approche est sectorielle pour des raisons de lisibilité, elle fait toutefois une large place aux transversalités nécessaires et à la complémentarité des champs du PUCA.

La sixième partie définit ce que pourraient être les perspectives de repositionnement du PUCA en termes de méthodes et d'organisation. Elle constitue une plate-forme de propositions destinée à la discussion en vue de contribuer, au niveau des instances du PUCA, à l'élaboration des orientations et des programmes.

Chapitre I

CONTEXTE DE LA MISSION ET MISE EN PERSPECTIVE

1.1 LE PASSE RECENT

Le PUCA, dans sa configuration actuelle, est né de la fusion du Plan Construction et Architecture et du Plan Urbain. L'histoire de ces deux programmes est très différente ; elle s'inscrit dans l'évolution institutionnelle du ministère de l'Équipement comme dans les transformations qui ont affecté la recherche dans son ensemble. Si le PCA a bénéficié en 1998 d'une évaluation approfondie (rapport Eladari), ce n'a pas été le cas du Plan Urbain et son intégration au sein du PUCA ne semble pas avoir été précédée d'une étude spécifique. En tout cas, la perspective d'un rattachement avec le Plan Urbain n'est pas mentionnée dans le rapport sus-visé. Est-ce la raison pour laquelle, malgré la richesse de son contenu (très brièvement évoqué ci-dessous), ce rapport, publié peu avant la création du PUCA, ne semble guère avoir influencé l'action de celui-ci ? En revanche, la question de la recherche urbaine a sollicité l'intérêt du CODIRDU en 2000. Celui-ci a commandé un état des lieux dans le souci de mieux faire cadrer les thèmes de recherche avec les nouvelles politiques urbaines émergentes à cette période.

L'évaluation du Plan Construction et Architecture

Menée sous la direction de René Eladari, l'évaluation du PCA a porté sur la période 1990-1998. Elle a traité de l'ensemble du champ du PCA, programme par programme et a débouché sur des recommandations de portée générale que l'on peut rappeler :

- adapter et élargir le dispositif d'expérimentation au-delà du logement vers les équipements publics et privés, l'appliquer à la réhabilitation et à la maintenance, assouplir les procédures jugées contraignantes et inadaptées;
- conforter et mieux réinvestir la recherche : consolider, structurer la recherche publique sur le long terme, mettre en œuvre une veille scientifique ; revaloriser le rôle de la recherche dans l'éclairage des politiques publiques;
- capitaliser et rendre plus aisée l'utilisation des résultats, notamment en missionnant, dans le réseau des institutions et des équipes de recherche, des « porteurs de projet » chargés de capitaliser et de transmettre les résultats de la recherche ; constituer des centres de ressources ; mobiliser les réseaux professionnels et de formation pour améliorer la diffusion des résultats.

La recherche urbaine et le CODIRDU

Héritier de la mission de la recherche urbaine, le Plan Urbain, créé en 1984, devait répondre aux besoins nouveaux de recherche liés à la décentralisation. Les objectifs étaient de « *constituer par la recherche des appuis aux politiques urbaines, articuler les programmes sur la demande des acteurs, soutenir la recherche décentralisée dans les centres de recherche urbaine proches des collectivités locales, lier la recherche à l'expérimentation en soutenant des initiatives locales, encourager la constitution de réseaux* ». Le bilan du Plan Urbain n'a pas été fait ; il aurait toutefois été intéressant de mettre en évidence la permanence des pratiques de recherche dans les actions actuelles du PUCA, de même que les complémentarités avec la recherche institutionnelle dans ce domaine, en termes de disciplines et de réseaux.

L'état des lieux de la recherche urbaine, commandité par le CODIRDU en 2000 apporte des informations précieuses sur l'ensemble du champ et montre l'extrême dispersion des institutions et des thématiques.

En effet, si la mission de la recherche urbaine et le Plan Urbain conférait au ministère de l'Équipement, pour les besoins de ses propres politiques, une situation prédominante en matière de recherche finalisée, le panorama saisi en 2000 est celui d'une recherche éclatée et multipolaire, faisant intervenir de très nombreuses équipes de chercheurs pour des crédits relativement modestes. Le rapport présenté au CODIRDU constatait que la recherche urbaine était caractérisée par une surdétermination de l'offre des chercheurs par rapport à une demande finalisée par les responsables des politiques publiques. Il montrait également une méconnaissance des nouveaux acteurs publics et privés et de leurs attentes, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou « des entrepreneurs de la ville ». En particulier, des thèmes considérés comme prioritaires ou des disciplines attendues par ces acteurs, notamment en matière d'économie ou de droit, étaient largement absents des recherches. Par ailleurs, la diffusion des résultats de la recherche était considérée comme défailante, faute d'organisme conçu à cet effet comme c'est le cas à l'étranger. En conclusion, le rapport proposait de créer un dispositif multipartenarial, à l'image du PREDIT. Celui-ci est considéré, indépendamment de son objet, comme un exemple positif d'organisation de la recherche finalisée au bénéfice de ses utilisateurs. Il convient de signaler que cette présentation au CODIRDU avait suscité un débat de haute tenue entre les directeurs présents qui avaient unanimement manifesté leur intérêt pour les enjeux de la recherche urbaine et leur prise en compte par les décideurs.

Des enseignements d'actualité

Certes, il ne revient pas à la mission de faire l'histoire du PUCA, dont les principaux acquis seront rappelés dans le contexte de ce rapport, tant de manière globale dans la deuxième partie que de manière plus spécifique à propos des domaines sectoriels abordés dans les troisième, quatrième et cinquième, mais ces deux étapes de retour sur ses évolutions sont de nature à nourrir les interrogations sur la situation présente. La première question concerne les suites qui ont été ou n'ont pas été données aux recommandations émises à l'époque et plus précisément, comment les directions les ont traduites dans les orientations du PUCA. Sans doute, faut-il prendre en considération le fait que la proximité entre les directeurs et les secrétaires permanents n'a plus été aussi forte que par le passé. En effet, dans une situation antérieure, avant qu'il ne soit question de réunir les deux plans, les relations entre chacun d'entre eux et sa direction de

rattachement étaient fortes et organiques, leurs secrétaires permanents occupaient également des fonctions de direction. Cette conjonction facilitait une articulation directe avec les politiques publiques : avec les politiques techniques et le logement pour le PCA, d'une part, avec la décentralisation de l'urbanisme et la mise en place de la politique de la ville pour le Plan urbain, d'autre part.

Une autre question porte sur la cohérence du champ actuel du PUCA, qui ne semble pas avoir trouvé l'équilibre entre ses deux composantes d'origine. Sans doute aurait-il fallu rebattre les cartes au moment de la création du PUCA, mais cela aurait supposé l'existence d'une marge de manœuvre.

Une dernière question concerne la mise en œuvre de l'interministérialité, inscrite dans les textes fondateurs du PUCA. Les scénarios d'élargissement interministériel étudiés par l'instance d'évaluation, comme les propositions de création d'un espace de coordination de la recherche urbaine dans le rapport au CODIRDU, qui tous deux, visaient à un renforcement et à un élargissement de l'interministérialité, n'ont eu d'écho ni les uns ni les autres.

A défaut, c'est aux organes du PUCA et au premier chef, au comité des directeurs de faire fonctionner l'interministérialité à condition de mobiliser la participation personnelle de chacun d'entre eux.

1.2 LE NOUVEAU CONTEXTE

Il convient de prendre en compte la modification du contexte à deux niveaux : celui des acteurs concernés par la commande de recherche et celui de l'organisation même de la recherche sur le plan national et européen. Un mot sera dit également de la relance de la politique du logement et de la ville, qui revêt une grande importance.

Le nouveau cadre institutionnel

La nouvelle étape de la décentralisation désigne de manière généralisée les élus territoriaux comme les acteurs uniques ou principaux des politiques publiques de l'aménagement et de l'urbanisme. Désormais détentrices du pouvoir, les collectivités locales expriment des attentes précises à l'égard du savoir, ainsi que le montre l'enquête TETRA. Le PUCA, dans ses modes de faire actuels, ne répond pas de manière satisfaisante aux attentes des collectivités territoriales qui demandent en priorité un éclairage de leurs décisions. Or, la temporalité, la nature des produits de la recherche et leurs modes de transmission leur semblent décalés. On reviendra sur cette question pour les orientations du PUCA. Elle est centrale dans le champ de l'urbain, mais également présente dans le champ de la construction et de l'architecture, ne serait-ce que sous l'aspect du logement.

Par ailleurs, la loi sur les libertés et les responsabilités locales a introduit plusieurs niveaux d'exercice du pouvoir sur l'aménagement et l'urbanisme et différentes modalités de coopération qui rendent les circuits de décision complexes sinon concurrentiels, voire éventuellement conflictuels. L'observation des pratiques en la matière pourrait d'ailleurs constituer en elle-même un objet de recherche pour le PUCA dans la mesure où elle peut éclairer les stratégies des acteurs dans une nouvelle « gouvernance » urbaine.

La décentralisation et la réforme de l'État posent en des termes renouvelés le rôle de la recherche et renforcent sa vocation stratégique, en particulier pour le ministère de l'Équipement qui aborde une mutation en profondeur. Au niveau central, la recherche est appelée à jouer un rôle accru d'éclairage de l'action publique et de veille sur les problèmes de société. Le repositionnement du ministère de l'Équipement sur le développement durable comme axe transversal de son projet, la priorité nationale de la politique interministérielle de la ville sont deux finalités de politique publique qui légitiment une commande nationale de recherche, formulée par les responsables politiques au niveau de l'État. Si cette commande se croise avec les attentes des collectivités territoriales, elle ne s'y réduit pas, elle mobilise d'autres acteurs et se déploie sur d'autres horizons. Par exemple, la mise en place de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au niveau central sollicite la recherche et l'expérimentation sur les projets qu'elle subventionne ; les programmes de recherche sur le développement durable sont largement européens. Au niveau territorial, les services déconcentrés de l'État sont appelés dans leur rôle d'animateurs et de régulateurs des politiques publiques à enrichir leurs démarches avec les réflexions de contenu que peut leur fournir la recherche, à condition que celle-ci leur soit accessible et assimilable.

La relance de la politique de la ville et de la rénovation urbaine

Cette relance, avec des moyens sans précédent, offre de grandes opportunités pour développer la recherche et l'expérimentation et veiller à la qualité globale des projets et des réalisations. La loi de programmation et d'orientation sur la ville du 1^{er} août 2003 a donné naissance à l'ANRU. Mise en place en 2004, celle-ci, en application des politiques ministérielles, a donné un rythme nouveau à la politique de renouvellement urbain. Les projets sont proposés selon une vision globale que favorise le « guichet unique ». L'action de l'Agence, prévue jusqu'en 2008, a été étendue jusqu'en 2011 puis 2013. Il est clair que le PUCA, non seulement ne peut se désintéresser de cette action, mais doit au contraire s'y impliquer activement. Les enjeux sont en effet considérables : 750 quartiers en ZUS (zones urbaines sensibles), un nombre important de centres villes dont des centres historiques, 8 milliards d'euros. De plus, malgré le souci des organes directeurs de l'ANRU de ne pas porter de jugement qualitatif sur les projets, l'instruction des dossiers a été progressivement enrichie au sein des DDE, notamment par l'appui apporté par les architectes conseils, voire par les SDAP. Par exemple, le tout démolition n'apparaît plus comme une « doctrine » de l'ANRU, mais comme l'une des solutions adéquates par rapport à un contexte donné et la qualité patrimoniale du logement social du 20^{ème} siècle est de plus en plus prise en compte.

L'articulation entre recherche et décision

Le thème « Recherche et décision » a fait l'objet des deux jours du PUCA en novembre 2004 dans un dialogue exemplaire entre acteurs publics et privés et chercheurs. Cet axe doit inspirer les nouvelles orientations du PUCA. Viser cet objectif comme fil directeur des actions du PUCA n'est pas facile :

- la temporalité de la recherche et celle de la décision ne sont pas en phase, la recherche se déroule sur le temps long des appels d'offres, la décision appelle des réactions en temps réel, mais aussi la possibilité d'anticiper et de prévoir, d'observer et d'évaluer ;

- les acteurs locaux ont des exigences précises auxquelles ne répondent qu'imparfaitement des programmes de recherche définis au sommet sans leur participation ; la formulation ascendante de la commande de recherche n'est pas dans la pratique du PUCA, même si le comité d'orientation fait place dans sa composition à la représentation du local ;
- les modalités et les productions finales de la recherche, quels que soient les efforts déployés pour en assurer la diffusion et la valorisation, ne traversent pas le cénacle des initiés ;
- pluridisciplinaire par son objet, la recherche appliquée à l'urbain se heurte à l'organisation disciplinaire de la recherche et à ses conséquences sur la position des chercheurs, y compris dans leurs enjeux de carrière.

Des initiatives se développent dans ce sens. Nous en citerons une, qui est le « pôle de compétitivité Ville et mobilité durable » initié en 2005 autour du Polytechnicum de Marne-la-Vallée. Il fédère seize établissements d'enseignement supérieur et de recherche comportant trente cinq laboratoires, une quinzaine de grandes entreprises et des collectivités territoriales.

La nouvelle organisation de la recherche nationale

La relance d'une politique nationale de recherche, en vue d'atteindre un taux d'effort comparable à celui des autres pays développés dans la compétition internationale, se traduit notamment par des innovations dans l'organisation de la recherche en France. Il s'agit de redonner une impulsion et des moyens à la recherche publique et privée dans des domaines considérés comme prioritaires. C'est principalement le rôle qui est confié à l'Agence Nationale de la Recherche, créée sous forme de GIP au début 2005 avant d'être sous le statut d'établissement public.

La création de l'ANR s'inscrit dans une réorganisation en profondeur de la recherche en France dont l'économie générale fait l'objet d'un projet de loi de programmation (actuellement en discussion au Parlement). Elle poursuit plusieurs objectifs :

- séparer radicalement l'évaluation de la recherche, les conditions de sa programmation et des systèmes de décision;-
- externaliser des compétences précédemment exercées par l'administration dans des « agences »;
- encourager la constitution de laboratoires suffisamment puissants pour faire face à la concurrence européenne et internationale;
- rechercher pour les sciences humaines et sociales des modalités de fonctionnement comparables à celles des sciences dures;
- développer les réseaux, aux échelles locale, nationale et européenne, à un niveau d'excellence de manière à répondre aux appels d'offres européens.

Les orientations du PUCA devront nécessairement prendre en compte ces nouvelles orientations qui l'incitent à se transformer en agence d'objectifs et à fonctionner plus résolument en réseau et en partenariat. Parmi les opportunités qu'offre cette réforme, il lui convient en premier lieu de répondre présent aux sollicitations de l'ANR. En effet, le budget de l'ANR est destiné à financer en particulier le programme PREBAT, consacré

aux économies d'énergie dans le bâtiment selon une logique de réseaux associant la recherche publique et la recherche privée.

Quant aux sciences humaines et sociales, elles restent présentes dans la recherche institutionnelle qui n'est pas modifiée dans ses structures. Elles peuvent et même doivent accompagner les programmes prioritaires, technologiques en particulier, et elles peuvent émarger à un chapitre spécifique de l'ANR. Par exemple, le PUCA pourrait proposer à l'ANR de lancer un appel d'offres ciblé sur la recherche urbaine.

On peut toutefois s'interroger sur les effets qu'auront sur la recherche urbaine pilotée par le PUCA, les priorités accordées aux programmes technologiques lourds dans les affectations de crédits. Ce souci devra être présent dans la définition des orientations du PUCA de manière à conserver l'équilibre nécessaire entre recherche technologique et sciences humaines et sociales (aujourd'hui d'ailleurs largement rompu en faveur de ces dernières).

Les perspectives de la recherche européenne

Les deux jours du PUCA 2005 ont mis en évidence les convergences et les spécificités de la recherche urbaine en Europe. En elle-même, l'idée d'une recherche urbaine à l'échelle européenne peut (et doit) inspirer les nouvelles orientations du PUCA, tant sur les contenus que dans les modalités de la recherche. A cet égard, le PUCA, à travers ses caractéristiques et son ancienneté bénéficie d'atouts qu'il s'agit de valoriser. En particulier, le PUCA sait depuis son origine lier recherche et expérimentation, coordonner les initiatives à l'échelon interministériel, fonctionner avec des réseaux publics et privés, marier les sciences humaines et la technologie, ce qui, semble-t-il, est rarement le cas dans les autres pays européens.

Sans doute mieux qu'aujourd'hui, le PUCA doit s'inscrire dans les programmes et les réseaux de recherche européens, favoriser une réponse française ou multinationale aux appels d'offres européens, être une force de proposition sur les contenus.

L'appel à proposition lancé par le PUCA sur les thématiques de la recherche en Europe fournira des données précieuses en termes de comparaisons et permettra de mieux situer le PUCA dans ce panorama européen. On peut seulement regretter sa brièveté sur les thèmes technologiques. Il convient également de mentionner l'existence de deux programmes qui le concernent au premier chef.

Il s'agit tout d'abord du réseau ERA-NET, European Research Area sur la recherche urbaine qui s'inscrit dans le prolongement du 6^{ème} PCRD, programme communautaire de recherche développement, et regroupe les donneurs d'ordre des différents pays en la matière dont les principaux se sont réparti le pilotage d'actions communes : bases de données, méthodologie, recoupement des thèmes de recherche, préparation d'appels d'offres communs.

D'autre part, afin de préparer le 7^{ème} PCRD, une plate-forme technologique a été établie avec les différents partenaires publics et privés à l'échelle européenne, en particulier avec la DRAST et le CSTB. Elle porte principalement sur la technologie et les économies d'énergie, le développement durable, la prise en compte d'une vision centrée sur le service et non sur le produit, sur une approche durable de l'architecture et de la construction ainsi que sur le patrimoine culturel et architectural. L'un des enjeux pour le

PUCA est que le 7^{ème} PCRD fasse réellement une place à la recherche urbaine et permette aux villes, par ailleurs très présentes sur la scène européenne par des réseaux tels qu'URBACT, de se faire entendre.

Il convient également de mentionner les réseaux de villes concernés par la recherche qui fonctionnent de manière décentralisée ainsi que le réseau spécifique constitué autour d'European par les villes partenaires de ce programme. On reviendra plus longuement sur European qui est un programme européen du PUCA, exemplaire à bien des égards.¹

Le cadrage par la prospective

Dans le champ de l'ensemble de l'équipement, AGORA 2020 est une opération d'envergure lancée en 2003 par la DRAST, (Centre de veille et de prospective scientifique), pour définir les thématiques de la recherche et les attentes des acteurs, dans un esprit de recherche de définition et fournir sur le long et le moyen terme des matériaux de réflexion faisant appel à toutes les disciplines et croisant tous les domaines d'investigation. A mi-course, cette opération peut fournir au PUCA des indications précieuses sur les attentes des différentes catégories d'acteurs et sur les possibilités de les traduire en demande de recherche. En particulier, les attentes de la population formulées dans le langage de la vie quotidienne, sont à prendre en compte dans la demande de recherche.

¹ *Voir tome II du rapport*

Chapitre II

POUR LA RECHERCHE URBAINE, UNE GRANDE AMBITION.

ELEMENTS POUR UNE STRATEGIE

2.1. INVESTIR DANS LA RECHERCHE, UN IMPERATIF POUR LA NATION, QUI S'APPLIQUE AUX GRANDS DEFIS DE LA SOCIETE URBAINE

Depuis maintenant près de deux ans, l'importance de l'investissement dans la recherche et l'innovation pour soutenir la croissance et le développement de nos sociétés contemporaines est largement reconnue et il est devenu un leitmotiv du débat public et des discours politiques en Europe (déclaration de Lisbonne) comme en France. La création de l'ANR (Agence nationale de la recherche), l'organisation récente des « Assises de la recherche », débouchant sur une nouvelle loi en sont l'illustration.

Un plaidoyer similaire pour mieux comprendre et relever les défis de notre société contemporaine, à dominante urbaine, doit **s'inscrire dans ce mouvement général de mobilisation de l'investissement dans la recherche.**

Ces défis urbains prennent une ampleur considérable aujourd'hui, traversent des questions aussi essentielles et interdépendantes que les réponses à la nouvelle donne démographique et à la mutation des modes de vie, la compétitivité des territoires dans un contexte de changement d'échelle, la ségrégation sociale et territoriale et la question du « vivre ensemble », les risques et sécurité, la raréfaction des ressources naturelles et notamment énergétiques, les préoccupations écologiques et environnementales. Ces défis qui sont à la fois locaux et planétaires, concernent tout autant l'Etat (interministériel), les responsables des collectivités locales en charge des politiques urbaines territoriales, le monde professionnel et les acteurs de la société civile. Ils interpellent les citoyens.... Ces défis interpellent l'urbanisme et l'aménagement, la construction, l'architecture, plus généralement les politiques territoriales, et **ce que nous appelons ici la « recherche urbaine »**, au sens large du terme, traverse l'ensemble de ces dimensions

Pour illustrer l'intensité de l'enjeu, on pourrait reprendre ici le propos tenu par un élu, Pierre Albertini, nouveau président du conseil d'orientation du PUCA, traduisant bien le sentiment de beaucoup de responsables s'interrogeant sur la pertinence des politiques publiques, et se trouvant souvent démunis par la faiblesse des connaissances, de capacité de compréhension des phénomènes, l'insuffisance des outils d'anticipation, de prospective, et d'éclairage des politiques publiques dont nous disposons.

« Il s'agit en effet de répondre aux défis de la société urbaine sur les grands problèmes tels que le vieillissement de la population, les fractures sociales qui se creusent, le développement durable ; de nouvelles questions comme la sécurité ou la salubrité ; tous ont des conséquences en matière d'habitat, de transport, d'aménagement et interpellent la recherche. Notre société doute d'elle-même ; ses valeurs fondatrices, héritées de nos racines judéo-chrétiennes et des Lumières, sont comme occultées par la montée des intégrismes et du repli sur les communautarismes mais surtout par le primat de l'argent. Elle est confrontée à l'accentuation des inégalités en même temps qu'à la rupture des solidarités. « L'ascenseur social » ne fonctionne plus. Or, si l'on laisse une part importante de la population à l'écart de l'aventure collective, il n'y aura plus d'avenir économique et la société se suicidera, ce qui n'est pas tolérable. C'est une véritable révolution culturelle qu'il faut opérer en rendant aux valeurs républicaines leurs sens et leur dignité, en instaurant un débat public national, comme cela a été esquissé pour la santé, afin de renouer avec la conscience collective dans laquelle chacun se sent porteur de valeurs communes pour lui-même et pour les autres. Le pouvoir politique doit s'emparer de ce débat pour en tirer tous les fruits.

La recherche est à la fois le lien entre les acteurs et le moteur de l'action publique sur ces questions sur lesquels il existe, heureusement un consensus de diagnostic entre les forces politiques ; en tenant compte du décalage qui existe entre le temps court (et de plus en plus court) du politique et le temps long de la recherche. De plus, à cet égard, les politiques craignent de se tromper sur le long terme dont ils ont du mal à appréhender les contours. »

La recherche urbaine doit répondre à ces attentes, et donc résolument s'inscrire dans la nouvelle dynamique insufflée à la recherche en général.

Dans le domaine de l'urbain, il convient de **mettre tout autant l'accent sur les sciences humaines et sociales**, dont l'importance est reconnue dans notre champ car il interpelle fortement le fonctionnement de la société urbaine, **que sur les sciences dures et la technologie**. Les sciences humaines doivent être mobilisées de façon large (sociologie, géographie, mais aussi économie, statistique, insuffisamment présentes...). Quant aux sciences « dures », elles doivent trouver toute leur place, notamment dans certains domaines tels que les réseaux et le génie urbain, la maîtrise de l'énergie, les techniques environnementales, la construction et le bâtiment, l'architecture.

La question de l'équilibre entre recherche technologique et sciences humaines doit donc être traitée. L'enjeu est, en même temps que l'équilibre, celui du dialogue et de la coopération au sein de mêmes programmes de recherche. Le risque est en effet que les sciences humaines et sociales soient pénalisées dans les allocations de financement, soit en raison des priorités lourdes nationales et européennes accordées à la technologie au service de la lutte contre l'effet de serre, soit en application des nouvelles règles d'évaluation des équipes et des laboratoires conformément aux orientations de la politique nationale de la recherche.

2.2. LES ACQUIS DU PUCA ET DE LA RECHERCHE URBAINE : UN SOCLE RECONNU SUR LEQUEL S'APPUYER POUR APPORTER A L'AVENIR LES INFLEXIONS QUI S'AVERERONT NECESSAIRES

Au titre de l'héritage du PUCA, on soulignera tout particulièrement les deux acquis suivants, largement reconnus, et qui rappellent que la recherche est une démarche qui se structure sur le temps long :

→ **Un socle** : plus de trente ans de recherche urbaine en France, qui avec la création du Plan urbain, du Plan construction architecture qui ont précédé le PUCA, ont permis de construire un véritable socle, **accumulant un capital de connaissances**,

d'observations et d'expérimentations dans des domaines essentiels (voir annexe). S'est ainsi constitué en France un véritable **réseau d'équipes de recherches** ancrées à l'université et dans les écoles, dans des organismes publics, au CNRS ou parfois dans le secteur privé ou associatif. Ce sont aussi plusieurs décennies de construction progressive d'un **partenariat avec des acteurs locaux**, en dépit des difficultés rencontrées pour faire dialoguer des mondes très différents, et aussi d'ouverture européenne et internationale.

→ **Un rôle « d'agence d'objectifs », c'est-à-dire de maître d'ouvrage et d'ensemblier plus que de maître d'œuvre, à conforter.** Le PUCA, seul organisme de recherche incitative dans le champ de l'urbain, a particulièrement investi sur les problématiques « amont », qui permettent de formuler, dans des domaines souvent complexes et en liaison avec le monde des praticiens, des questionnements à la recherche de nature transversale et interdisciplinaire. Cela est d'autant plus important que les laboratoires de recherche sont le plus souvent organisés en France de façon mono-disciplinaire. Dans les domaines qui ont été investis, les équipes du PUCA s'acquittent de cette mission d'une façon reconnue généralement comme efficace comme l'indique le dernier rapport TETRA de 2005. Dans les domaines urbains qui seront considérés à l'avenir comme prioritaires, ce rôle original de formulation de la « commande de recherche » doit à notre sens être conforté dès lors qu'il associe tous les partenaires légitimes. La vocation principale du PUCA est bien celle d'exercer cette fonction d'agence d'objectifs en relation avec ses partenaires, alors qu'en matière de production de recherche, il a principalement un rôle de « faire faire » et également une mission « d'ensemblier » pour réunir des équipes, organiser des partenariats et des montages financiers.

2.3. UNE TRES FORTE ATTENTE : RECOUDRE LE LIEN ENTRE RECHERCHE ET DECISION PUBLIQUE, ENTRE RECHERCHE ET POLITIQUES URBAINES

Pour les utilisateurs, il convient de distinguer deux catégories de recherches :

→ **Les recherches «cognitives»**, celles qui «changent le regard» des acteurs sur la réalité, qui aident à connaître, mesurer, et à mieux comprendre les processus en œuvre, les grandes mutations de la société urbaine...

→ **Les recherches qui « aident à la décision »**, qu'on pourrait appeler «recherches finalisées», qui apportent des éclairages sur la pertinence des politiques publiques et des actions territoriales, aident à les évaluer et à les revisiter, ouvrant à l'expérimentation

On a à l'évidence besoin des deux types de recherches, qui sont d'ailleurs interdépendantes, les premières fournissant des matériaux pour les secondes. *«Essayer de comprendre comment fonctionnent nos sociétés est aussi important que de comprendre comment fonctionne notre cerveau»*

Donner une plus grande place à la recherche finalisée est toutefois une attente formulée avec insistance, à partir du constat d'un décalage, encore fréquemment perçu, entre les préoccupations dominantes des décideurs et praticiens sur les grandes questions urbaines, et la production courante de la recherche. Cela renvoie soit à l'existence de lacunes thématiques, soit à la difficulté pour les décideurs de s'approprier des résultats de recherche qui n'ont pas pris suffisamment en compte les problématiques

de l'action publique, soit à l'absence de synthèses accessibles des enseignements à tirer de tout un ensemble de travaux dans un domaine donné.

Une telle préoccupation est d'ailleurs de plus en plus présente au PUCA, puisque, par exemple, le thème retenu en avril 2004 pour les « deux jours du PUCA » était bien « Recherche et décision urbaine », qui a permis un dialogue avec les praticiens et décideurs.

Renforcer les liens entre recherche et décision ne veut pas dire pour autant promouvoir une conception purement « utilitariste » de la recherche, ni prendre le risque d'instrumentaliser le monde des chercheurs par celui des décideurs : la crédibilité de la recherche passe obligatoirement par l'indépendance scientifique, la liberté et la distance critique des chercheurs, qu'il appartient au PUCA de garantir.

Les différents matériaux sur lesquels se sont appuyés les rapporteurs (interviews réalisées, enquête TETRA, travaux antérieurs du CODIRDU, premiers résultats de la démarche Agora 2020 lancée par la DRAST...) permettent de dégager un certain nombre de pistes de travail :

Il s'agit tout d'abord de mettre en place un dispositif visant à mieux faire s'exprimer les demandes de recherche pour construire les orientations du PUCA, et éviter l'auto-commande. C'est le rôle du futur comité d'orientation, qui laisse une large place aux élus et aux professionnels, et qui doit aussi :

→ **s'appuyer sur une meilleure identification de la demande locale**, qui passe par une **mise en relation directe** entre les collectivités territoriales et acteurs locaux, le monde des chercheurs et des universitaires et le PUCA, par le développement de lieux de dialogue permanent comme ceux qui émergent déjà dans certaines agglomérations ou régions, par exemple par la ré-activation du réseau des PREDAT. La formulation de questions compréhensibles et appropriables par les acteurs ne peut résulter que d'un travail commun entre chercheurs et décideurs.

→ **et se mettre en connexion avec les matériaux et réflexions accumulés dans d'autres instances et qui interpellent la recherche** : CERTU et CETE, ANRU, ADEME, CSTB, travaux de prospective menés par la DRAST (AGORA 2020...), la DIV (observatoire des ZUS), la DATAR, l'Institut des Villes, les réseaux professionnels (FNAU, aménageurs, opérateurs, urbanistes, architectes, acteurs de la construction, etc.)

Toutes ces considérations militent pour l'élaboration d'une véritable **stratégie de la recherche sur le champ de l'urbain**, qui traite des questions de thématiques prioritaires, des méthodes d'élaboration de conduite des projets de recherche, d'expérimentation, de valorisation de diffusion, des partenariats à développer, du positionnement et des statuts du PUCA.

2.4. REVISITER LES THEMATIQUES PRIORITAIRES DU PUCA

Il ressort largement de nos consultations qu'un certain nombre de lacunes thématiques sont à combler, ou que des problématiques sont à reformuler.

Nous nous risquons à cet exercice dans les trois chapitres qui suivent, déclinés sur le « U », le « C » et le « A » de PUCA.

Il nous apparaît cependant nécessaire de poser dans ce chapitre quelques réflexions transversales sur les thématiques prioritaires, qui s'appliquent à l'ensemble des champs couverts par le PUCA. Il appartient aux instances du PUCA d'approfondir les propositions ci-dessous de manière à les traduire en termes de politique scientifique et d'en faire des programmes.

Comme nous l'avons déjà souligné, le PUCA doit décliner une double entrée, appelant de multiples croisements:

- **sur les grandes questions posées par la société urbaine et ses mutations** (recherches cognitives, mais pas uniquement), incluant l'observation quantifiée des phénomènes;
- **sur les champs d'intervention qui conditionnent notre cadre de vie**, dans l'espace et dans le temps, et que l'on peut décliner à travers l'urbanisme, la construction, l'architecture : typologie qui recouvre en fait l'organisation et la gestion des territoires urbains et péri-urbains aux différentes échelles de l'acte de bâtir et d'aménager, et traverse l'ensemble des politiques publiques territoriales.

Au croisement des questions sociétales, des enjeux des politiques publiques, et de la dimension territoriale (qui sont d'ailleurs à la base de la nouvelle organisation interne du PUCA), nous esquissons ci-après quelques axes stratégiques sur lesquels nous estimons que le PUCA devrait poursuivre, amplifier ou redéployer ses investigations.

2.4.1 Observer et mieux comprendre les grandes mutations de la société urbaine et des territoires, et leur approche prospective.

En matière de croissance et d'évolutions démographiques, d'impact du vieillissement, de processus inter-générationnels dans les divers groupes sociaux, d'évolution des modes d'habiter et des modes de vie, de pratiques de mobilité, d'accélération des processus de ségrégation socio-spatiale..., les travaux les plus récents ont montré **la rapidité des changements sociétaux** et territoriaux, et l'importance majeure en ce domaine de l'apport de la recherche, de la veille et de prospective.

De l'avis général, il y a un déficit en France **d'observations quantifiées**, statistiques ou socio-économiques, et territorialisées.

Le PUCA devrait porter une attention plus importante aux changements d'échelles territoriales observés dans les contours des bassins d'habitat, des bassins de vie, de la mobilité locale. En matière de développement économique, des changements d'échelle

sont également très importants, dans un contexte de mondialisation, avec l'accroissement de la concurrence et de l'inter-dépendance entre territoires.

Une forte attente s'exprime également sur la compréhension des **processus de fabrication de la ville** et des formes d'urbanisation, dans l'urbain et dans le péri-urbain. Cela met en jeu **l'économie du foncier, de l'immobilier, de l'aménagement**, la fiscalité, ainsi que la logique des réseaux d'infrastructures (cf. travaux de David Mangin initiés par le PUCA), avec un développement de la péri-urbanisation dans des territoires de plus en plus étendus. Une même attention doit être portée au processus de **renouvellement urbain** dans la ville constituée et dans les grands ensembles, à leur impact social, économique et urbain.

Tous ces travaux sur les mutations sociétales et territoriales, combinés à un travail de veille technologique, doivent contribuer à éclairer les réflexions prospectives, le chantier sur la **ville du futur**.

2.4.2. Eclairer les problématiques qui deviennent majeures dans les politiques publiques

Sur les principales problématiques de l'action publique, il s'agit de construire ou revisiter les concepts, de confronter des thèses contradictoires, de développer l'évaluation. Parmi celles-ci, on citera comme probablement incontournables :

- **la question de la compétitivité des territoires**, pour le développement de l'emploi et de l'activité économique, dans un contexte fragilisant de concurrence et de compétition mondiale. Comment combiner les différents leviers du développement local, de l'économie résidentielle, les moteurs du développement global, et les ingrédients de l'attractivité des territoires ? Comment aborder la question des disparités territoriales en matière de développement économique ?
- **l'enjeu du « vivre ensemble » et de la cohésion sociale dans la ville contemporaine**. Les événements de novembre 2005 ont remis en avant la « crise des banlieues » et l'acuité des problèmes de ségrégations socio-spatiale dans les agglomérations. De quels leviers dispose-t-on pour favoriser la diversité sociale, lutter contre les processus de ghettoïsation, combiner les actions sur l'organisation de l'espace (rénovation urbaine), le lien social et l'économique pour lutter contre l'exclusion, trouver de nouvelles réponses à la question de l'intégration des populations d'origine étrangère, à celle de la ségrégation scolaire ? **Revisiter la politique de la ville**, mieux articuler « projet urbain » et « projet social », trop souvent en décalage. Travailler sur les questions de mixité à l'échelle de l'agglomération et pas seulement dans les espaces résidentiels, mais aussi dans les transports, les espaces publics, les lieux de création culturelle, les équipements, les commerces et loisirs. Prendre en compte les questions de sécurité dans l'urbanisme, rechercher des réponses alternatives à celles des enclaves résidentielles et résidences sécurisées.
- **la « ville durable », pensée aux différentes échelles**, celle du **bâtiment et de l'architecture** (amplifier et revisiter les démarches HQE, la recherche sur les performances énergétiques avec le lancement du PREBAT, etc.), celle du **quartier et du projet urbain** (qu'est-ce qu'un urbanisme durable ?), celle des **grands territoires et de leurs outils de planification**, dans l'esprit d'une approche systémique.

L'écologie, la préservation des **ressources naturelles et énergétiques**, le **changement climatique**, les grands défis environnementaux et sanitaires sont devenus des thèmes dominants dans la construction et l'aménagement, pour lesquels la France est réputée encore en retard sur certains pays voisins.

Mais le **développement durable** inclut d'autres dimensions telles que la **mobilité durable** et la place de l'automobile, la **prise en compte des risques** naturels et technologiques dans l'urbanisme et la gestion des territoires, la **compatibilité** entre développement économique, équité sociale et préoccupations environnementales, la participation citoyenne et la gouvernance des territoires.

2.4.3. Eclairer les démarches de projets aux différentes échelles des territoires.

- explorer et mieux maîtriser les formes urbaines et architecturales de la ville contemporaine.

Eclairer notamment les débats actuels entre « **ville compacte** » et « **ville étalée** » dans l'urbain comme dans le péri-urbain, la question des **densités**, la recherche d'une plus grande **cohérence entre réseaux de transports et urbanisme**, notamment dans les espaces péri-urbains. La question de la **qualité urbaine** est plus que jamais posée par les citoyens, en réaction à une ville souvent vécue comme trop fragmentée et aux usages conflictuels. Cette notion recouvre sans doute une grande diversité d'ingrédients qu'il n'est pas toujours aisé de combiner : qualité et diversité architecturale, patrimoine et création contemporaine, qualité des espaces publics et des ambiances urbaines, qualité résidentielle des espaces d'habitat, qualité du paysage et rapport avec la nature, continuité de la trame de la ville (la ville « passante » à concilier avec la ville de proximité ?) aspiration à concilier diversité sociale, mixité fonctionnelle et ville sûre et apaisée. Travailler également sur la **capacité des outils opérationnels** à promouvoir des démarches de projet : organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine, ingénierie de projet, urbanisme opérationnel, documents réglementaires (PLU, ZAC, outils de protection...), partenariats publics privés...

- interroger les outils de la planification territoriale, de la gouvernance, de la participation de la société civile.

Dans ce domaine, on assiste aujourd'hui à d'importantes dynamiques avec l'impact des lois récentes d'aménagement (chantiers SCOT, directives territoriales d'aménagement, schémas régionaux, projets de territoires dans les pays, agendas 21 locaux...), le développement des inter-communalités, la nouvelle loi de décentralisation, le développement de la démocratie participative (conseils de développement, conseils de quartiers, nouvelles pratiques de concertation, de débat public...). Mais on a toutefois le sentiment d'une grande complexité et d'un manque de lisibilité, d'un foisonnement de structures se traduisant parfois par des périmètres inadaptés, une balkanisation des pouvoirs locaux, et par des déficits de cohérences...L'observation et l'accompagnement de pratiques innovantes en la matière, leur capacité de prendre en compte les grandes finalités de l'action publique, les questions sur l'emboîtement des différents niveaux de collectivités, sur le rôle de l'Etat et la participation de la société civile devraient être des champs d'investigations de la recherche, et aussi d'approches comparatives internationales.

- mesurer en particulier les causes et l'importance des conséquences, sur l'organisation des territoires, de la relance récente de la croissance démographique, du nombre de ménages et de la demande de logements, et de la hausse accélérée des prix fonciers et immobiliers. Cette crise qui a probablement pour une part des causes structurelles durables, conduit à revisiter les outils d'analyse socio-économiques, et les différentes politiques publiques locales et nationales déclinées sur les territoires, notamment ceux où les pressions foncières sont les plus fortes (métropoles, territoires péri-urbains et ruraux retrouvant de nouvelles dynamiques, espaces littoraux).

2.4.4. Identifier des thématiques qui se prêtent particulièrement au développement de l'innovation, dans des domaines techniques, environnementaux et urbains

Dans les champs de la construction, de l'architecture, et de la ville, la recherche est particulièrement attendue sur le terrain de l'innovation, en lien, le cas échéant avec l'expérimentation. Plusieurs thématiques peuvent s'y prêter plus particulièrement, par exemple:

- **les nouvelles technologies** d'information, de communication et de représentation (dans le bâtiment, l'architecture, les services urbains, les outils de l'urbanisme...);
- l'innovation technologique dans les **domaines de l'environnement et de la performance énergétique**, à l'échelle du bâtiment (PREBAT), de l'aménagement des quartiers (exemple des quartiers de Fribourg, à évaluer) et de la ville;
- **les réseaux urbains et les techniques urbaines** (déchets, réseaux urbains, cycle de l'eau, technologies alternatives...), ou le génie urbain, domaine quelque peu délaissé après la disparition de l'institut du même nom, abordé avec ses dimensions territoriale, environnementale et sociétale;
- **les formes architecturales et urbaines** (cf. villa urbaine durable, les thèmes de la densité, du rapport ville-nature...);
- **les pratiques sociales et culturelles innovantes** dans la ville (exemples : utilisation des friches par de nouvelles pratiques artistiques, nouvelles formes de solidarités...);
- **les outils juridiques, notamment** à partir de l'évaluation de l'impact sur la décision publique des nombreux textes récents (urbanisme, environnement...);
- **le management de projets** : la maîtrise d'ouvrage urbaine, l'urbanisme opérationnel, les montages financiers innovants, les nouvelles formes de partenariat public-privé dans le champ de l'aménagement;
- les thématiques d'innovation se prêtant à la **coopération avec des pays et des villes européennes**, l'Europe devant apparaître de plus en plus comme une échelle pertinente de la recherche et l'innovation urbaine.

2.5. DIVERSIFIER LES METHODES D'ELABORATION ET DE CONDUITE DES PROJETS DE RECHERCHE, DEVELOPPER LES PARTENARIATS ET L'OUVERTURE EUROPEENNE

La formulation de questions compréhensibles et appropriables par les acteurs de la ville ne peut résulter que d'un travail commun entre chercheurs et décideurs.

Ce travail amont pourrait être plus systématiquement développé, et générer des projets de recherche mobilisant aux côtés des chercheurs des partenaires diversifiés en fonction du domaine abordé : équipe d'études (agences d'urbanisme, services des collectivités, etc.), aménageurs, opérateurs ou maîtres d'ouvrages, gestionnaires... Cela a déjà été fait, mais ponctuellement, et pourrait se traduire par le développement significatif de **projets de recherche à initiative locale**, et pas seulement à initiative nationale, dans le cadre d'une sorte de **territorialisation du PUCA** suggérée par beaucoup de nos interlocuteurs, et déjà amorcée dans les faits. Ce type de production doit permettre que tout au long du processus, chercheurs et acteurs s'interpellent mutuellement, dans un aller-retour permanent.

Une telle déconcentration du PUCA permettrait également de réunir des **cofinancements** venant de la région ou de collectivités territoriales, elles-mêmes se situant comme demandeurs de programmes de recherche, et dans certains cas de financements privés

Dans le même esprit, la formulation partagée de questionnements transversaux devrait plus systématiquement déboucher sur **l'exigence de regroupements interdisciplinaires** (l'économie, le social, le spatial...) et de coopérations structurées entre laboratoires, lors du montage d'un projet de recherche, à marier ensemble des équipes de disciplines différentes qu'elles soient rattachées à l'université, au CNRS, à des écoles d'architecture ou d'ingénieurs.

Quoi qu'il en soit, il faut veiller à ce **que la programmation ne soit pas excessivement tributaire de l'offre actuelle de recherche**, dispersée et largement mono-disciplinaire. De ce point de vue, la méthode habituelle de l'appel d'offre national avec la phase exploratoire à laquelle participent les chercheurs peut limiter les ouvertures vers de nouvelles offres. Il est nécessaire de **promouvoir des méthodologies plus diversifiées**, avec une forte incitation du PUCA, et d'amplifier les initiatives déjà prises en ce sens.

Une plus grande ouverture européenne des équipes fait également partie des préoccupations affichées, répondant à une forte attente des praticiens et décideurs de disposer d'approches comparatives européennes. Le PUCA a déjà développé des initiatives reconnues sur ce plan à travers la constitution de réseaux européens : EUROPAN, ERANET, programmes COST, Annales de la recherche urbaine, recherches en coopération... Les deux jours du PUCA de novembre 2005 ont été consacrés à l'Europe. On ne peut que souhaiter l'amplification de l'effort engagé.

Le PUCA pourrait également devenir une plate-forme d'entrée d'équipes françaises, en partenariat avec des équipes européennes, pour faciliter l'accès à des financements européens.

2.6. RELANCER L'EXPERIMENTATION

L'expérimentation doit être relancée, car elle est au cœur de la recherche/action qui est propre aux finalités du PUCA. A l'époque du plan construction, elle avait une place importante pour l'innovation, notamment dans le logement social, et le plan urbain soutenait également un certain nombre de projets d'initiative locale. Actuellement, elle est très en retrait, à l'exception du domaine particulier d'EUROPAN, et de certaines actions comme « villa urbaine durable » qui mobilisent des acteurs locaux.

L'expérimentation est l'image de marque du PUCA, ce qui lui confère sa qualité de recherche appliquée et qui mobilise l'intérêt des acteurs, élus, maîtres d'ouvrage, entreprises, usagers. L'expérimentation a toujours rencontré des difficultés ; aujourd'hui, les obstacles se sont multipliés, tels que la conformité au Code des marchés publics, la disponibilité du foncier, l'adéquation aux documents d'urbanisme, et les mesures incitatives se sont évanouies (crédits de catégorie I) ou estompées (crédits DGUHC d'aide à la pierre désormais décentralisés). Quant aux aides au financement des études, pourtant essentiels dans le domaine de l'urbain, elles sont tributaires du sous-financement chronique des études elles-mêmes.

La démarche d'expérimentation doit être **relancée dans des domaines comme par exemple** les nouvelles méthodes de la planification territoriale, les projets urbains innovants et la prise en compte du développement durable, les démarches HQE, la performance énergétique dans les bâtiments existants et les quartiers nouveaux, les techniques urbaines, la qualité résidentielle et la densité de l'habitat, les services et la gestion urbaine, les nouveaux modes de gouvernance locale et l'évolution des compétences consécutive à la décentralisation, etc. Rappelons au passage que la loi « Libertés et responsabilités locales » ouvre un droit à l'expérimentation.

Cela suppose de retrouver des **financements budgétaires** sur l'expérimentation, **pouvant être complétés** par des crédits de recherche, des financements ANRU, ADEME..., des financements locaux, en rappelant que les villes sont souvent des foyers d'innovation considérables, des financements privés, et aussi des financements européens dont le PUCA pourrait faciliter l'accès comme cela a été proposé plus haut.

Une **autre modalité d'intervention** du PUCA pourrait être **d'observer et d'évaluer** des démarches innovantes lancées à l'initiative des acteurs locaux, sans essayer de prendre en charge la totalité du processus de l'expérimentation.

Un **partenariat PUCA-CERTU** (avec le réseau des CETE) serait particulièrement bienvenu pour conduire des expérimentations, car il contribuerait à réduire la distance avec le milieu professionnel qui travaille avec le CERTU. Des actions régionales sont également envisageables, à monter avec les **DRE**, (en liaison avec DDE, autres services de l'Etat, collectivités, opérateurs...) qui sont fortement impliquées dans l'aménagement et la politique de la ville.

Des **coopérations avec des équipes européennes**, maîtres d'ouvrage ou équipes de recherche sont enfin à développer en matière d'expérimentation urbaine, à l'image des réseaux EUROPAN ou URBACT

2.7. AMPLIFIER ET DIVERSIFIER LES ACTIONS DE VALORISATION ET DE DIFFUSION

La difficulté de bien communiquer les résultats des recherches est récurrente. Il faut souligner que dans la période récente, le PUCA a développé d'importants efforts en matière de valorisation et de diffusion : séminaires de restitution, publication de synthèses thématiques, organisation d'une rencontre annuelle intitulée « les deux jours du PUCA ».

Mais les attentes sont toujours nombreuses et le défi difficile à relever.

Comme le souligne l'éditorial du journal du PUCA « Premier plan » (n°9 septembre 2005) : « *En analysant les phénomènes urbains, en évaluant les expériences innovantes proposées dans l'habitat, les transports, l'urbanisme, les chercheurs produisent des connaissances susceptibles d'éclairer utilement les choix urbains. La clarté de leur propos, écrits ou oraux, est alors essentielle. D'où vient qu'elle ne soit pas toujours au rendez-vous ? Il s'agit là d'une question récurrente posée à la recherche urbaine* ».

Nous pensons que progresser dans le sens attendu appelle une diversité de réponses.

Il y a un besoin fortement exprimé sur un champ thématique donné, de **synthèses structurées** et non pas de simples collections de monographies. Ces synthèses des recherches (produites par le PUCA ou par d'autres, y compris à l'étranger) et des enseignements qui peuvent en être tirés, doivent laisser leur place le cas échéant à des thèses contradictoires.

Pour passer de la production de recherche au monde extérieur, il est nécessaire de disposer de «**relais**», qui sont parfois des experts à profil très transversal (des passeurs), qui peuvent être aussi des organismes comme par exemple le CERTU, invité à développer un lien plus étroit avec le PUCA, le centre de documentation sur l'urbanisme (CDU), les centres de ressources sur la politique de la ville, la future Cité de l'architecture du patrimoine...

La diversité et la spécificité des publics doit être prise en considération, et l'on soulignera le rôle que peuvent jouer un certain nombre de revues en matière de valorisation : les «Annales de la recherche urbaine» qui jouent un rôle reconnu de capitalisation et de veille internationale, « Diagonal », les revues spécialisées dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'architecture, la revue « Esprit », etc. Une **politique éditoriale** ambitieuse est à promouvoir.

Notons au passage que les travaux du PUCA, familiers des réseaux initiés, ne sont pas toujours connus et correctement repérés dans le monde des décideurs. **Amplifier la politique de communication** apparaît également comme indispensable pour mieux faire connaître et reconnaître le rôle du PUCA et de la recherche.

Enfin, en terme de valorisation et diffusion, le PUCA doit également contribuer, avec l'ensemble du monde de la recherche, à la structuration de **l'enseignement supérieur** dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'architecture, et accompagner les établissements dans leurs initiatives (instituts d'urbanisme, écoles d'architecture, d'ingénieurs...).

Les trois chapitres thématiques qui suivent s'efforcent de décliner le « U », le « C » et le « A » du PUCA et visent à préciser, sans prétendre à l'exhaustivité, les orientations proposées au présent chapitre, ou à approfondir certains aspects scientifiques ou méthodologiques.

Le dernier chapitre aborde la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie, et propose un nouveau positionnement pour le PUCA.

* *

*

Une question sémantique, un besoin de clarification du vocabulaire

Cette vision large des enjeux conduit toutefois les auteurs du rapport à soulever dès à présent une question de sémantique, et à s'interroger sur la **pertinence de l'intitulé du PUCA**. Par exemple, le mot « urbanisme » peut paraître restrictif pour évoquer les politiques urbaines et les questions de société urbaine, plus restrictif que l'ancienne dénomination « Plan urbain »; le mot « construction » est ambivalent et ne recouvre pas forcément l'ensemble des champs « bâtiment » ou « logement », etc...On pourrait par exemple souhaiter que le mot « ville » soit explicitement prononcé, peut-être faudrait-il lui accoler le mot « territoires ».

En outre, il existe depuis longtemps une confusion entre l'intitulé de l'équipe du secrétariat permanent du PUCA, et l'ensemble des programmes de recherches qu'elle est chargée d'animer, le terme de « PUCA » pouvant recouvrir dans la pratique l'une ou l'autre de ces notions.

S'il doit y avoir une refondation du PUCA, nous suggérons une **clarification du vocabulaire** qui permette de distinguer d'une part, une équipe de type « mission de la recherche urbaine », et d'autre part un grand « programme de recherches sur la ville ».

Chapitre III

« URBANISME ET SOCIÉTÉ URBAINE »

DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER POUR LA RECHERCHE SUR LES VILLES ET LES TERRITOIRES

Le terme « urbanisme », repris dans ce titre parce qu'il figure dans l'intitulé actuel du PUCA, doit bien entendu être pris dans une acception large des questions urbaines et territoriales; même si nous n'en faisons pas ici une déclinaison exhaustive.

En matière de recherche, le domaine urbain recouvre à la fois un éclairage des grandes problématiques sociétales et une approche sur les politiques de planification, d'aménagement et de prospective territoriale. Le PUCA devra répondre à des défis majeurs posés aujourd'hui dans le cadre d'un positionnement nouveau de l'Etat et des collectivités locales.

Cette grande ambition pour la recherche urbaine, telle que décrite au chapitre précédent, visant à aller plus loin dans l'éclairage de l'action publique est à placer non seulement au cœur de la stratégie du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et des ministères partenaires (ville, logement, culture, aménagement du territoire...) mais aussi de l'ensemble de la sphère des collectivités territoriales en charge des politiques urbaines. Il s'agit de contribuer à la réalisation de ce dessein que la société attend, celui du rapprochement entre le politique et le citoyen dans la gestion de son cadre de vie.

3.1. UNE CONJONCTION D'OPPORTUNITÉS POUR STIMULER LA RECHERCHE QUIL NE FAUT PAS MANQUER DE SAISIR

Différentes opportunités se révèlent aujourd'hui favorables à la recherche urbaine:

. un diagnostic partagé sur quelques enjeux majeurs de l'action sur la ville et les territoires

On peut observer un consensus en France comme dans la majorité des pays européens, par delà les clivages politiques, autour de trois grands thèmes d'actions publiques que sont la cohésion sociale, le développement durable et celui de la gouvernance et de la citoyenneté. Le fait de disposer ainsi d'un cap largement accepté est un atout important pour pouvoir orienter, fédérer, inscrire dans la durée des programmes de recherche finalisée sur les objectifs d'action publique des villes et les territoires, au plan national. Il autorise, au plan européen des confrontations fructueuses. En effet, l'ensemble des pays

européens connaissent des situations comparables. Les défis majeurs à relever sont identiques. L'avenir de nos sociétés urbaines sera marqué par au moins deux facteurs d'évolution que nous partageons et que la recherche urbaine ne peut ignorer :

- une croissance démographique marquée par un allongement de l'espérance de vie qui pèsera sur la demande de logements avec des inégalités territoriales;
- la seconde évolution prévisible concerne le changement climatique conjugué avec le renchérissement du coût des énergies fossiles avec un risque d'accentuation des inégalités sociales .

. une maturité plus grande sur la compréhension de la décentralisation

Pour la France, le ministère en charge de l'urbanisme a pu avoir tendance, dans les premiers temps de la décentralisation, à limiter son champ de vision et de préoccupations aux domaines de compétence particuliers qui lui étaient dévolus, au détriment de la vision large qu'appelle la recherche. Le contexte est devenu à cet égard plus favorable, tant au niveau de l'Etat avec le développement de l'interministériel (les recherches du PUCA intéressent aussi les champs des ministères en charge du logement, de la ville, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, car les questionnements s'imbriquent les uns les autres...) que des relations avec les collectivités.

D'une part, il permet de mieux appréhender la distinction à opérer entre le champ de la compréhension et celui de l'action tel que délimité par la décentralisation. Chacun des intervenants et particulièrement l'Etat, doit porter loin son regard au-delà de ses compétences institutionnelles lorsqu'il s'agit pour lui de comprendre les phénomènes dont il doit tenir compte, tout en se tenant dans le cadre de celles-ci lorsqu'il s'agit d'engager des politiques urbaines.

D'autre part, l'Etat a bien perçu qu'au-delà de l'éclairage de son action propre, il a une responsabilité sur le développement des connaissances nécessaires à l'ensemble des acteurs. L'allègement de ses compétences propres, accentué avec la deuxième étape de la décentralisation, la rend d'autant plus perceptible que cette responsabilité de caractère général au bénéfice de tous, doit désormais être placée au centre de sa stratégie.

. l'importance et l'originalité des acquis du PUCA

Dans un contexte général de reconnaissance sociale plus forte de la recherche, le PUCA doit jouer un rôle majeur, à la fois pour prolonger ses acquis et pour développer un potentiel de production de connaissances et de confrontations d'idées sur nos sociétés urbaines.

Comme le souligne très fortement le dernier rapport d'activité rédigé par le précédent président de son comité scientifique, le PUCA constitue une référence stable et reconnue en occupant une place originale qui se caractérise par l'importance particulière du travail réalisé, à la fois de préparation des programmes en amont des appels d'offre puis, en aval de ces derniers, de suivi et d'accompagnement très attentifs sous des formes diverses notamment de séminaire de recherche, des ateliers thématiques, enfin de valorisation des résultats. La part qui est faite ainsi à l'appui et au suivi des recherches, dans une position d'intermédiaire entre celles-ci et la demande sociale, est rare, si on la compare à celle que l'on trouve dans les autres organismes de commande de la recherche, dont le travail se limite le plus souvent à la conception, au lancement et au jugement des appels d'offre. C'est assurément un atout exceptionnel à exploiter pour permettre que la recherche éclaire effectivement l'action sur les villes et les territoires.

Ceci d'autant que cette recherche urbaine se veut à la fois appliquée à une très grande diversité de champs et transversale à différentes disciplines des sciences humaines et sociales.

Ainsi, lorsque l'on atteint à une vision d'ensemble de la production antérieure du Plan Urbain et aujourd'hui du PUCA, on ne peut manquer d'être frappé par l'étendue et la richesse des thèmes abordés. La possibilité d'accéder, en dépit de l'étendue, à cette vue d'ensemble se trouve facilitée par l'existence de documents de bilan très opératoires à cette fin et qui représentent des efforts de synthèse et de communication méritant d'être salués.

Le PUCA a pris l'heureuse initiative de procéder désormais à la publication de rapports d'activité annuels, le premier d'entre eux ayant concerné l'année 2003, et un projet ayant été établi pour l'année 2004. La consultation de ces documents permet de prendre connaissance, au-delà de l'activité propre à l'année, de l'ensemble du plan d'action 2000-2005 du PUCA auquel chacune des actions se réfère. Le plan d'action s'organise autour de six grands programmes thématiques : la ville pour tous ; se loger, habiter ; organiser les territoires ; le renouvellement urbain ; le futur de l'habitat ; innover pour construire durable. S'y ajoutent quatre ateliers thématiques : les services dans la ville ; diversité sociale ; ségrégation urbaine, mixité ; décision urbaine : stabilités, instabilités, économies urbaines ; patrimoine immobilier et retraités. Sont en outre développés plusieurs programmes transversaux de caractère régional ou européen. Aujourd'hui, de nouvelles thématiques s'élaborent, en vue de la préparation d'un 2^{ème} plan quinquennal sur lequel la réflexion est en cours.

Il faut aussi évoquer l'importance des Annales de la recherche urbaine, revue de haute tenue existant depuis 1978 et ayant publié sans discontinuer depuis lors, au moins trois et le plus souvent quatre numéros par an, chaque numéro étant, depuis 1988, centré, avec une série d'articles dont le nombre avoisine toujours la vingtaine, sur un thème choisi en fonction de l'actualité de la recherche urbaine telle qu'elle apparaît à partir des travaux du PUCA.

3.2. DE LA NECESSITE D'IDENTIFIER EN AMONT DE L'ELABORATION DES PROGRAMMES DE RECHERCHE LES QUESTIONS CLES ENCORE MAL RESOLUES AUXQUELLES LES ACTEURS SONT CONFRONTES

Cependant malgré une production très riche, il peut être observé, et là apparaît une marge de progrès qui pourrait être majeure, que ces apports restent encore souvent insuffisamment approfondis pour que soit vraiment réunies les connaissances nécessaires face à certaines questions pourtant récurrentes et décisives pour les acteurs-décideurs de l'urbain. Par exemple, la capacité à élaborer des stratégies d'habitat intégrant la multiplicité des variables d'action et prenant en compte le marché du logement dans son fonctionnement global ou encore la maîtrise des conditions d'émergence de la qualité urbaine sont, aujourd'hui, des questions centrales dont la maîtrise insuffisante compromet gravement l'efficacité des politiques urbaines et des projets sur les villes et les territoires.

On peut regretter que le PUCA ne dispose pas, en l'état actuel, d'une vision complète et organisée des questions clés qui se posent aux acteurs urbains, dont il pourrait être tenu compte dans le choix de ses programmes. Il y a là un rôle majeur à tenir par son Comité d'orientation pour faire remonter leurs attentes afin de ne pas laisser de côté durablement

les questions les plus décisives et récurrentes d'entre elles pour la réussite des actions sur l'urbanisme. Ces questions sont en même temps souvent très pratiques et opérationnelles, elles posent de manière forte la question du processus de mise en relation de la recherche avec la décision. C'est là un thème, on l'on a vu, fort heureusement bien mis à l'ordre du jour de la réflexion, pour progresser sur cette question. Et on aurait tort de penser qu'elle se ramène pour l'essentiel au thème de la valorisation des résultats de la recherche, d'autant que le PUCA développe déjà à cet égard des efforts tout à fait importants et souvent remarquables. Sur les questions clés les plus centrales, les plus décisives et les plus récurrentes pour les acteurs, c'est davantage le fond même qui est en cause, c'est à dire l'écart qui demeure entre les résultats que la recherche a permis d'obtenir et les connaissances dont les acteurs ont besoin pour traiter les questions qui se posent à eux. Pour aboutir « in fine » à la suppression de ce « gap », c'est le processus de dialogue entre chercheurs, et décideurs ou praticiens, qu'il faut approfondir en amont, au stade de la conception des projets de recherche.

Le PUCA entretient de nombreuses relations avec les autres organismes de commande ou de financements de recherches, soit, dans le cadre d'une attitude générale de veille scientifique afin de connaître ce qui se fait autour de lui, soit pour nouer des relations de partenariat pour la conduite de programmes conjoints . Le PUCA pratique déjà largement tous ces modes de relation. Mais il le fait plutôt au niveau des préoccupations que peuvent avoir chacun des chargés de missions sur les thèmes auxquels ils s'intéressent particulièrement et de manière au demeurant fructueuse, sans cependant que cela se fasse, autant qu'il serait nécessaire, au nom d'une stratégie d'ensemble tout à fait structurée. Autrement dit, ce qui manque aujourd'hui, en tout cas pour une part, et ce vers quoi il faudrait aller plus fortement, c'est que toutes les relations que le PUCA entretient avec les autres lieux de commande ou de réalisation de la recherche soient inspirées, on pourrait dire « mises en tension » par l'ensemble des questions-clés pour lesquelles les acteurs des villes attendent des réponses et dont le PUCA doit être porteur vis-à-vis de la recherche.

Lier recherche et décision dans le domaine de l'urbanisme nécessite de reconnaître en amont du travail d'élaboration du PUCA, les problématiques encore mal résolues auxquelles les acteurs de l'urbain sont confrontés. L'objectif serait d'aboutir à une vision organisée des principales questions, certes sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, mais avec l'ambition de s'en saisir pour les traduire en problématiques de recherche incitative. Les marges de progrès à en attendre pourraient être importantes, car :

1) La sollicitation de la recherche par les décideurs et les acteurs à partir des questions urbaines qu'ils se posent dans l'exercice de leurs responsabilités est le meilleur garant de l'intérêt qu'ils pourront porter effectivement aux résultats de la recherche. Cet intérêt reste le plus souvent, en l'état actuel, limité en dépit des efforts très importants consacrés par le PUCA, sous des formes multiples, à la valorisation des résultats de recherche auprès des acteurs.

2) Une vision d'ensemble de ces questions est nécessaire pour pouvoir fonder une priorisation des thématiques de recherche et d'expérimentation dans le cadre de programmes finalisés. Cette vision offrirait aussi un cadre pour évaluer l'efficacité globale des apports de la recherche, et leur progression au fil des années .

3) Le travail en commun de l'ensemble des administrations représentées au Comité directeur du PUCA offre une excellente occasion pour forger une collégialité interministérielle. Cependant, la définition de programmes de recherche et

d'expérimentation ne constitue pas une matière adaptée pour cela, car, trop technique et complexe (s'y mêlent à la fois la prise en considération des enjeux sociétaux et les questions de méthodologie propres à la recherche), elle ne peut réussir à retenir jusqu'au bout l'attention des directeurs de manière collective sur l'ensemble des sujets. Pour retenir cette attention collective, il faut remonter au niveau des problèmes clés qui se présentent à eux dans l'exercice de leurs responsabilités et au contact des acteurs.

4) La définition de ces problématiques, en amont des programmes de recherche et d'expérimentation, apporte une réponse au problème posé par la séparation qui existe, dans l'organisation présente du ministère, entre les équipes, en l'occurrence celle du PUCA, de la commande de recherche, d'une part, et, d'autre part, celles qui sont en charge de la commande d'études, ou encore, celles qui sont en charge de l'information statistique. La dissociation entre les trois catégories de moyens fait que les décideurs ont moins le réflexe de les solliciter, et d'autant moins pour la recherche dont ils savent qu'elle relève de temporalités longues et donc impropres à répondre leurs attentes les plus immédiates. De plus les réponses à leurs besoins de connaissance appellent souvent de combiner des investigations statistiques, d'études et de recherche, sans d'ailleurs qu'on puisse délimiter une ligne de frontière absolue entre les trois domaines. Un effort amont d'explicitation des questions-clés permettra donc à la fois aux décideurs de mieux s'engager dans la sollicitation de la recherche, et de structurer des collaborations indispensables et aujourd'hui insuffisantes entre le PUCA, le reste du réseau scientifique et technique (CERTU, CETE, etc.), les services d'administration centrale en charge des études, et la DAEI en charge des statistiques.

5) Plus largement, cela favorisera en même temps le développement de partenariats entre le PUCA et les différentes institutions du monde des collectivités locales ou des professions : AMF, Association des Maires des Grandes Villes, Fédération des Agences d'urbanisme, GART, USH, SFU, etc. Des relations avec de telles institutions existent bien entendu déjà, mais elles sont le plus souvent ponctuelles, liées à un programme de recherche particulier avec la durée limitée qui s'y attache. L'affichage des problématiques communes qui se posent aux acteurs urbains permettra l'instauration de liens plus durables et plus organisés.

6) Cette vision d'ensemble offre une base stratégique dont on a vu la nécessité pour pouvoir entretenir une attitude de veille efficace vis-à-vis des multiples lieux de commande et de réalisation de la recherche incitative, mais aussi institutionnelle, susceptibles d'intéresser les enjeux de l'urbain.

7) L'affichage dans la durée de questions-clés sur lesquelles on entend progresser devrait permettre d'introduire, pour une part, une continuité en même temps qu'une ouverture de champ plus grandes dans les possibilités offertes aux équipes de recherche ou à des couples de chercheurs et d'acteurs pour faire au PUCA des propositions spontanées de projets de recherche et d'expérimentation au-delà des problématiques et des échéances propres à des appels d'offre particuliers.

Finalement de manière très générale, l'affichage des questions-clés relatives à l'urbanisme auxquelles l'ensemble des acteurs décident de s'atteler en sollicitant résolument l'appui des moyens de la recherche, des études et des statistiques, constitue le moyen de promouvoir une dynamique collective de progrès, à l'articulation de la pensée et de l'action. On observera que, pour ce qui concerne le ministère de l'Équipement, ce peut être un des leviers de sa refondation au cœur de cette articulation.

3.3. QUELQUES PISTES POUR STRUCTURER LE CHAMP

Le PUCA dans sa dimension « urbanisme » structure ses actions de recherche selon deux approches complémentaires mais distinctes, deux approches de questionnement se rapportant :

- d'une part, à la connaissance et à la compréhension des phénomènes sociaux, économiques et environnementaux et des attentes sociétales auxquels les politiques publiques, les programmes d'actions et les projets urbains doivent répondre;
- d'autre part, à la maîtrise de la conception et de la conduite de ces politiques, programmes ou projets , dans leur globalité et dans leurs différentes composantes.

Les deux approches, bien entendu, sont appelées à converger dans la décision, mais elles ne peuvent pour autant être réduites l'une à l'autre. C'est ce qui a conduit tout récemment le PUCA à afficher encore plus lisiblement ces axes différents mais complémentaires, dans la dénomination de deux de ses départements : « Sociétés urbaines et habitat » et « Territoires et aménagement ».

3.3.1. Comprendre les phénomènes socio-économiques et environnementaux et les attentes de la société

- dans le champ sociétal

Des questions majeures se rapportent aux modes de vie et aux structures sociales, qui connaissent des évolutions profondes. Quels sont les contenus de ces évolutions, présentes et prévisibles (dimension prospective), et quels en sont les moteurs, liés notamment à l'habitat et au logement, à la mobilité, à l'emploi , au temps libre, aux technologies de communications, ou encore à l'évolution des structures familiales, au vieillissement de la population.... ? Quelles conséquences assurément multiples sur la transformation des usages et donc sur les attentes de la société sur la ville ?

D'autres questions se rapportent à ce que l'on pourrait désigner sous le vocable de valeurs collectives ou d'attentes citoyennes, telles qu'en matière de sécurité, de développement durable, de solidarité, de démocratie et de participation. En a-t-on une vision tout à fait juste dans leurs convergences comme dans leurs diversités, dans une société multiculturelle ? Quelles réponses leur apporter et comment, à travers celles-ci retrouver les chemins de la cohésion sociale, à traduire dans la ville ?

- sur l'économie urbaine territoriale

Deux champs sont à distinguer, même s'ils sont inter dépendants.

Le premier est celui des processus d'urbanisation: quelle représentation peut-on en donner? Quels moyens de les réguler? Quels processus de valorisation/dévalorisation des territoires? Quelles réalité des coûts de fabrication et de gestion de la ville et de la répartition des charges correspondantes entre collectivités, et au sein de la population, en tenant compte notamment de la fiscalité ?

Toutes ces questions, et d'autres, sont à rapprocher de la nécessité de faire toute sa place dans l'urbain et plus généralement dans le territorial, au quantitatif, aux approches systémiques, à la modélisation.

Le deuxième est celui transformations du monde économique dans sa relation avec les territoires. Quelles conséquences de l'élargissement de l'échelle des échanges, de la

mondialisation, de l'évolution de la structure des emplois, des tendances à la concentration, la spécialisation, l'externalisation?

- sur les logiques d'acteurs en vue d'éclairer les problèmes de gouvernance territoriale et les politiques publiques

Quelles logiques selon les catégories d'acteurs (Etat, collectivités territoriales, professions de l'habitat et de l'urbain, entreprises, associations, habitants...) et selon les enjeux concernés ? Quels jeux combinés ?

3.3.2 Eclairer les problématiques de l'action sur les territoires

- sur les démarches de projet, quels modes d'élaboration des projets globaux de développement durable des territoires, intégrant donc l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et culturels, et environnementaux, aux différentes échelles que sont celles du quartier, de l'agglomération, voire du réseau de ville dans le cadre de grands territoires métropolitains ? C'est notamment la question de la planification : quelles méthodes, avec quelle gouvernance ? Quelles approches économiques de bilans intégrant les externalités ? S'agissant des **projets de rénovation urbaine**, comment les asseoir sur des diagnostics suffisamment solides pour qu'on puisse en tirer la conviction que les réponses projetées sont à la mesure des problèmes ? quels sont les facteurs maîtrisés et non maîtrisés ? Face à la complexité des projets de rénovation urbaine, elles sont les conditions de l'opérationnalité pour la conduite des projets (maîtrise d'ouvrage, ingénierie).

Comment progresser sur certains points majeurs de **méthode**, telles que la mise en relation du social et de l'urbain, l'intégration des externalités dans les approches économiques, les modes d'association des habitants, l'évaluation?

- sur les choix de formes de ville:

Quels choix des formes de urbaines à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine ? Comment donner corps au concept de « ville-territoire ».Ceci inclut notamment la question récurrente du périurbain et de la maîtrise de l'étalement urbain.

A une échelle plus fine, quelle formation du tissu de la ville autour de ces espaces publics et privés ? La question est celle des conditions d'émergence des qualités urbaines aujourd'hui.

Comment retrouver la capacité à produire de la ville lisible, évolutive, dans laquelle on sache concilier compacité, densité, là où on le souhaite, et attractivité, offrir la proximité sans la promiscuité ? Ceci interroge les processus de fabrication du tissu urbain dans le contexte contemporain du bâtiment et de la promotion immobilière. Quelles conceptions et quels savoir-faire, dans ce contexte, en matière de parcellaires, de composition urbaine ?

Quelle conception et quelle mise en valeur des espaces publics au regard des questions d'usage de mixité d'usage, de « vivre ensemble » ? En même temps quelle exploitation du thème de la résidentialisation, quels savoir-faire dans la conception des résidences et de leurs jardins ?

Comment répond-on aux attentes en matière de sécurité dans la conception des quartiers ?

Comment concevoir des quartiers à haute qualité sociale et environnementale ?

- sur les stratégies en matière d'habitat

Il s'agit de pouvoir offrir un habitat satisfaisant pour tous, y compris les plus démunis, en ménageant des libertés de choix dans la construction par chacun de son parcours résidentiel, et en s'attachant à une recherche d'équilibre dans la répartition des logements et des peuplements. La réponse à ces différentes exigences, et surtout leur conciliation, soulève des questions complexes qui interpellent les acteurs à la fois politiquement et techniquement.

Comment **optimiser le maniement combiné, à l'échelle du bassin d'habitat, des différents leviers** de commande (constructions, réhabilitations, démolitions, attributions...), en intégrant leurs impacts directs et indirects, par le jeu des mutations en chaîne, sur le fonctionnement du marché du logement ? Les démarches et les outils restent à approfondir. C'est en fait la question de la qualité des PLH.

Quels sens à donner concrètement sur le terrain aux finalités de la mixité sociale et des équilibres de peuplement ? L'objectif même a besoin d'être approfondi et clarifié.

Quelles formes d'habitat promouvoir aujourd'hui ? La politique de rénovation urbaine donne une acuité accrue à cette question, car il ne faut pas se tromper sur les produits de remplacement de ce qu'on démolit, et qui vont dessiner l'avenir pour une longue durée.

Pour produire le foncier constructible nécessaire au plan de cohésion sociale comme la reconstitution de l'offre nécessaire au programme de rénovation urbaine, comment relancer l'aménagement opérationnel ?

- sur les stratégies en matière de transports, de déplacements, d'équipements et de services, d'activités économiques et d'activités culturelles

C'est largement ce qui fait la raison d'être même de la ville qui est en jeu lorsqu'on traite des moyens d'offrir aux habitants la proximité, ou l'accessibilité par les transports ou les techniques de communication, des équipements et des services, des activités économiques et des activités culturelles. C'est dire toute l'importance qui doit être accordée à ces dimensions.

Quelles stratégies de la part de la ville, à la fois d'adaptation aux évolutions, d'appel, d'accueil et de valorisation dans les politiques générales comme dans les projets locaux, en matière :

- de transports et de déplacements ? Cette dimension est notamment décisive au regard du choix des formes de la ville à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine incluant le périurbain : cf. ci-dessus. En particulier, par ailleurs, évalue-t-on bien le niveau d'exigence qu'il faut se fixer, dans une vision de bilan global intégrant les externalités, pour la desserte des zones urbaines sensibles ?

- d'équipements et des services ? Quels objets en réponse aux évolutions sociétales et technologies ? Quelles stratégies d'implantation et de gestion ?

- d'activités économiques et commerciales ? Quelles connaissances et quels savoir-faire, de la part des porteurs de projets urbains, pour intégrer la dimension économique dans la conception des projets ? En particulier, pour dialoguer avec les acteurs économiques en vue de favoriser la venue d'activités dans les territoires ?

-d'activités culturelles ? Quelle exploitation du levier culturel dans le développement territorial ?

- sur la gestion urbaine de proximité

De la qualité de la gestion urbaine de proximité dépend non seulement la réponse qui est faite aux besoins les plus quotidiens, et à ce titre objectivement importants pour les habitants comme déterminant la commodité d'usage et l'agrément de leurs environnement (propreté, maintenance, sécurité...), mais également le sentiment que chacun peut en tirer sur la considération que la société lui porte, critère éminent décisif de son insertion dans la société. Or, si des progrès ont pu être réalisés en ce domaine, les résultats restent encore souvent insuffisants.

3.4. BIEN CLARIFIER LA RELATION ENTRE LE CHAMP DES QUESTIONS DES ACTEURS ET LE CHAMP SCIENTIFIQUE

Il reste à souligner, en conclusion, que l'élaboration des programmes de recherche et d'expérimentation ne découle pas de manière simple et directe du repérage des questions-clés ni de cette vision organisée stratégique ; elle suppose un processus particulier pour passer de la problématique posée au programme de recherche.

Il y a en effet, par nature, un décalage souvent invoqué à juste titre par les chercheurs, entre le champ des questions telles qu'elles se posent aux acteurs et le domaine scientifique. Mais ce décalage ne peut en aucune manière empêcher de faire le lien entre l'un et l'autre.

De fait, un travail de transposition d'un champ vers l'autre est à opérer, que l'on peut schématiser la manière suivante : au stade amont, vérification d'abord bien sûr de la pertinence au regard de la raison commune (cohérence, précision, exactitude des faits sur lequel elle se fonde...) de la question, et ajustement de celle-ci, si besoin est, par dialogue entre chercheurs et acteurs ; puis explicitation du cheminement qui, en partant de la question, permet d'atteindre le contact avec les disciplines scientifiques à mettre en œuvre et souvent à combiner ; développement de la recherche dans le cadre de celles-ci, et production de connaissances et concepts nouveaux ; parcours du cheminement inverse de celui ci-dessus décrit pour faire retour à la question posée et y répondre, en bénéficiant cette fois des connaissances et concepts nouveaux acquis à la recherche. Ainsi la question qui se pose aux acteurs ne saurait être oubliée, ni en amont au moment de la conception du projet de recherche, ni en aval au moment des conclusions. C'est la condition pour que les acteurs s'intéressent vraiment à la recherche

Outre ce point essentiel, les réflexions de méthode, qui devront faire l'objet d'approfondissements au sein du Conseil scientifique du PUCA, sont à développer dans le sens d'une diversification qui apparaît souhaitable des modes de formulation de la commande comme des types de production de recherche. On pourrait notamment distinguer entre les cas où le travail de transposition ci-dessus évoqué sera réalisé en amont de la commande, et les cas où la liberté sera laissée aux équipes de recherche pour le concevoir elles-mêmes

On reviendra au dernier chapitre sur le rôle éminent qui reviendra au Conseil scientifique en matière d'impulsion méthodologique et d'animation du milieu des chercheurs.

Chapitre IV

« CONSTRUCTION » :

RENOUER AVEC UNE MISSION HISTORIQUE SUR DES PRIORITÉS NOUVELLES

Le terme « construction » qui a toujours figuré dans les dénominations du PUCA depuis l'origine, doit être compris dans une acception très large. Celle-ci (et il n'y a pas de débats à ce sujet, ni à l'intérieur ni à l'extérieur du PUCA), vise le bâtiment dans son ensemble : constructions neuves et bâtiment existants, avec une priorité forte s'attachant au domaine du logement, logement en général et logement à caractère social en particulier.

Les deux grandes priorités qui orientent l'action du ministère chargé du logement - cohésion sociale et développement durable - définissent deux axes lisibles et forts pour sa recherche finalisée dans le domaine de la construction. Ces deux axes sont ceux du *coût d'accès au logement* (coût d'accès au « service » logement et coût d'accès à la propriété), paramètre essentiel pour la cohésion sociale, et de la *qualité du logement* à laquelle le développement durable donne de nouvelles dimensions.

Ces deux axes, coût et qualité, sont des principes originels de l'action du plan construction, comme le montrera un rapide survol historique. Ce chapitre développera ensuite le contenu possible de ces principes directeurs aujourd'hui, avant de suggérer des thèmes précis pour l'action de recherche.

4.1. RAPPEL HISTORIQUE

Dès sa création, en 1971, le Plan Construction a vu ses programmes de recherche et d'expérimentation, orientés par deux finalités très claires, appliquées au logement social :

- la qualité
- la maîtrise des coûts de production.

Au sortir des années de construction industrialisée, marquée par les tours et les barres, la qualité signifiait tout d'abord l'introduction d'une véritable qualité architecturale dans les programmes HLM. C'est dans ce cadre que, dès 1972, le Plan construction a lancé les concours PAN (programme architecture nouvelle). En même temps qu'ils favorisent l'accès des jeunes architectes à la commande, ces concours sont porteurs de diversité et d'innovation dans l'habitat. Par la suite, tout en poursuivant ces programmes, le Plan a été amené à développer d'autres aspects de la qualité qui seront abordés plus loin.

S'agissant des coûts de production, leur maîtrise supposait de s'attaquer aux *phénomènes* de rareté d'une part, et de développer la *productivité* de la mise en œuvre d'autre part. Dans ce cadre, des programmes du Plan Construction se sont intéressés à l'équilibre de la balance commerciale pour différentes familles de produits (cf. programme IMPEX, visant à rééquilibrer cette balance, lancé en 1981).

Mais c'est surtout à travers son action en faveur de l'*industrialisation du bâtiment*, donc la recherche de productivité, que le plan construction a cherché à peser sur les coûts de réalisation du logement social. Après la période des très gros programmes (ZUP) puis la politique des « modèles », il a lancé des réflexions sur « l'industrialisation ouverte » reposant sur des règles de compatibilité dimensionnelle entre composants et destinée à concilier liberté architecturale et productivité. Mais cette démarche d'industrialisation à base de composants de gros œuvre, n'a séduit ni les architectes ni les maîtres d'ouvrages². C'est finalement par les produits et composants de second œuvre que s'est faite et se poursuit aujourd'hui, l'industrialisation du bâtiment.

À partir des années 1980, la politique technique (qualité et coût de la construction) du PUCA s'est poursuivie sous des formes différentes : programme habitat 88, visant à réduire de 25% le coût de la construction ; ATEQUE, atelier consacré à la promotion des préoccupations d'environnement et de santé chez les professionnels ; chantier 2000 ; logement à qualité et coût maîtrisés (LQCM), habitat économie en énergie, communication – construction (usage de l'informatique). Les programmes les plus récents (LQCM et chantiers 2000) élargissent l'objectif initial de maîtrise des coûts de construction à celui d'optimisation des coûts d'entretien et de maintenance.

Ce très rapide survol historique de l'action du Plan construction, devenu Plan construction et architecture en 1988 et aujourd'hui PUCA, ne peut pas omettre deux importantes évolutions du contexte dans lequel cette action s'est inscrite et s'inscrit aujourd'hui :

- entre la période de la création du plan et aujourd'hui, le rôle de l'État dans la production du logement s'est considérablement amenuisé. Mais parallèlement, le logement est redevenu un thème majeur de politique publique. Par ailleurs, l'État reste le maître de la réglementation technique du bâtiment, qui n'a pas été décentralisée.
- le passage à la TVA à taux réduit dans la fin des années 1990, a supprimé le pouvoir incitatif des aides à la pierre dont l'État se réservait la programmation et qui jouaient un rôle moteur dans l'expérimentation.

4.2. LES ORIENTATIONS SUGGÉRÉES : PRINCIPES DIRECTEURS

Les orientations découlent de deux principes directeurs :

- _ le PUCA, agence d'objectifs du ministère chargé du logement pour sa commande de recherche, doit s'attacher prioritairement aux deux termes d'un bipôle : aujourd'hui comme hier, la qualité et le coût du logement ;
- _ d'une recherche fonctionnant dans un univers de production (la recherche des quinze premières années de son existence) et par la suite essentiellement orientée vers le logement neuf, le PUCA doit désormais passer à une recherche couvrant l'ensemble du « spectre » : construction et parc existant sur un champ plus large que le logement.

² Cf. Panorama des techniques du bâtiment 1947-1997 (CSTB)

Ces deux volets sont brièvement développés ci-après :

4.2.1. Les deux termes du bipôle, la qualité et le coût

La qualité

Il y a deux grandes acceptions au mot qualité. Une acception contractuelle, exprimant la conformité du projet par rapport à son cahier des charges. L'objet réalisé répond de façon durable aux exigences contractuelles et réglementaires posées lors de sa conception. C'est sur l'obtention de cette qualité que s'exercent le contrôle technique, l'action de l'Agence Qualité - Construction, les garanties de l'assurance construction, etc. Cette dimension de la qualité est très importante mais elle n'est pas centrale pour le PUCA.

Il y a une acception beaucoup plus générale de la qualité qui traduit la satisfaction apportée par « l'objet » (le logement) à des exigences plus globales et moins explicites, à la fois de l'occupant et de la société. Il s'agit tout d'abord des qualités esthétiques et d'usage du logement. Nous ne les aborderons pas dans ce chapitre, pas plus que la qualité d'insertion urbaine. Mais il y a d'autres dimensions encore, telles que le confort, l'adaptation au vieillissement et au handicap, et l'absence de nuisances et de menaces pour la santé et la sécurité. Par la recherche et l'observation, le PUCA doit préparer dans ce domaine les éléments de la politique technique dont l'État a la responsabilité. Nous y reviendrons.

Le coût

Comme on l'a dit, le coût est influencé par des phénomènes de rareté, au niveau de l'objet final lui-même (le logement) ou de ses constituants, et par le degré d'industrialisation de sa production.

Si la France, comme les autres pays développés, ne connaît plus de problème de pénurie de matériaux et composants, la mondialisation qui garantit en général les approvisionnements, peut aussi entraîner des phénomènes de rareté et de hausse des prix, comme cela est constaté actuellement pour l'acier par exemple.

L'insuffisance du foncier ou des réserves foncières constructibles, constatée dans plusieurs régions crée aussi des phénomènes de rareté et de hausse des prix. Ces dernières années, c'est finalement l'ensemble de l'offre de logements qui s'est trouvée insuffisante, par suite d'un déséquilibre durable avec la demande, dans un contexte d'évolutions démographiques contrastées selon les régions mais de fort accroissement global du nombre des ménages. Sans parler d'anticipation, une attention soutenue portée à ces phénomènes quantitatifs est indispensable. Lorsqu'une fraction importante des classes moyennes ne peut accéder à la propriété, cela crée des conditions très mauvaises pour le logement des populations défavorisées³. Sur ces sujets, le PUCA, à travers sa recherche, dispose d'une liberté pour décrire les phénomènes et suggérer des interprétations que les organismes d'études statistiques du ministère, tenus à des formulations inattaquables, ne peuvent s'autoriser.

S'agissant de l'industrialisation de la construction, le PUCA ne peut plus prétendre aujourd'hui jouer un rôle d'entraînement de l'innovation comme lorsque l'État était à

³ Dans le même temps, la situation n'était pas meilleure pour le logement locatif, en raison de la croissance continue des loyers.

la fois inspirateur de la politique industrielle et client de celle-ci. Mais il doit retrouver un rôle de repérage des technologies et processus (pas seulement techniques) porteurs de progrès et d'impulsion de leur utilisation sur le marché, par l'expérimentation en particulier. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, donne une orientation forte à cette politique. Le sujet sera évoqué plus loin.

4.2.2. Une nouvelle priorité, le patrimoine existant.

Il est clair que la recherche du Plan n'est plus polarisée par la production du logement neuf. La réflexion doit se porter sur le « service logement » procuré à la fois par le logement neuf et le parc existant. Elle pourrait s'étendre aussi aux bâtiments tertiaires, sujet qui n'est pas développé ici.

S'agissant de l'accès à la propriété, c'est donc l'ensemble du parc qu'il faut considérer. De même, les coûts de fonctionnement ont pris une importance considérable. La réhabilitation du parc immobilier devient aussi un grand enjeu. Ces phénomènes ne sont pas récents mais la priorité accordée au parc existant, à sa qualité, à sa remise en état, etc., devrait s'imprimer clairement dans les programmes du PUCA.

Le parc existant non seulement doit trouver, dans les réflexions, la place qui lui revient de par son importance qualitative, mais il est appelé à devenir un champ privilégié de la politique technique conduite par l'État. Malgré ses contraintes, ce doit aussi être un champ pour la création architecturale. La réflexion pourrait s'étendre aussi aux bâtiments tertiaires, sujet qui n'est pas développé ici.

4.3. LES AXES PRIORITAIRES : SUGGESTIONS

Nous suggérons, pour les cinq ans à venir, que les thèmes suivants structurent le thème « construction » dans l'action du PUCA :

- Coûts et systèmes de production (neuf et réhabilitation), offre foncière, marché du logement ;
- Référentiel de qualité pour le parc existant ;
- Qualité environnementale, changement climatique et efficacité énergétique.

Comme cela apparaît explicitement pour le dernier, plusieurs de ces thèmes ne concernent pas le seul logement, mais plus généralement le bâtiment. Quelques commentaires seront faits sur chaque thème, étant observé que, si ces champs sont retenus comme pertinents, c'est au Comité d'orientation du PUCA qu'il conviendra de définir les lignes directrices des travaux, selon des modalités qui seront abordées au dernier chapitre.

4.3.1. Coûts de production, systèmes de production, offre foncière, marché du logement

Il est difficilement concevable que le plan ne mobilise pas des réflexions autour d'évolutions très singulières telles qu'une augmentation du prix du logement cinq fois supérieure, sur 7 ans, à celle des prix à la consommation (75% contre 15%). Cette envolée du prix du logement est également constatée par rapport à l'évolution du revenu

moyen de la population, qui constitue un autre critère de référence. D'où l'apparition d'une crise du logement qui a éclaté de façon inattendue, non sans lien sans doute avec les phénomènes précédents.

Il s'agit donc d'abord que le Plan dispose d'une capacité permanente d'études économiques pour exploiter les données existantes (comptes du logement, etc.) et pour expliquer les évolutions des coûts des matériaux et produits de construction, selon des approches et des objectifs sensiblement différents de ceux suivis par les instances statistiques du ministère.

S'agissant du thème important de l'offre foncière, il serait souhaitable de le suivre au niveau d'une série d'agglomérations. Il s'agit en fait d'un observatoire central dont le fonctionnement s'articulerait, dans une démarche partenariale, avec les dispositifs dont les grandes agglomérations se sont dotées. En même temps qu'au foncier, il s'intéresserait au marché du logement sur les mêmes sites, et s'efforcera de déterminer l'influence des dispositions législatives nationales et des politiques définies localement. Outre leur intérêt propre, ces observations pourraient suggérer un questionnement, donc des thèmes de recherche.

Pour le secteur expérimental, le programme CQFD (coût, qualité, fiabilité, délais) paraît devoir structurer la réflexion sur ces thèmes traditionnels qui demeurent d'une grande actualité.

4.3.2. Référentiel de qualité pour le parc existant

Le parc de logements existants (parc social HLM, parc privé collectif, maisons individuelles, qui représentent plus de la moitié du parc) est d'une très grande diversité et son amélioration présente de très gros enjeux.

Les objectifs techniques des réhabilitations, leurs modalités, la demande sociale et le financement, posent de multiples problèmes. Ce sujet encore mal traité, malgré les efforts, dans leurs domaines respectifs, des organismes HLM et de l'ANAH, comporte des rigidités nouvelles avec l'apparition progressive de réglementations sectorielles. En effet, après les diagnostics concernant la santé (amiante, plomb) et la sécurité (gaz, ascenseurs), la performance énergétique et l'adaptation au handicap doivent faire l'objet de dispositions spécifiques au parc existant, qui devront être appliquées lors de réhabilitation. Pour lutter contre cet éparpillement, il importe, grâce à la recherche, à l'observation et à la statistique de procurer une perspective globale (sécurité, santé, confort) à la démarche de réglementation technique et d'encourager, par l'expérimentation, la recherche d'une optimisation des programmes d'amélioration. Cette optimisation, avec une forte dimension technico-économique, pourra conduire à donner la préférence à la démolition-reconstruction en cas d'obsolescence technique du bâtiment (alors que c'est aujourd'hui l'obsolescence sociale qui constitue le principal critère pour la démolition).

Il y a donc un très fort investissement à conduire par le PUCA sur le sujet du parc existant et sur les différentes dimensions de son amélioration.

À titre d'exemple, nous dirons quelques mots de quelques-unes de ces dimensions.

Habitat et santé

Le plan national santé environnement (PNSE), adopté en 2004, insiste sur les besoins de protection de la population vis-à-vis des expositions aux substances dangereuses dans l'environnement intérieur : substances chimiques, fibres, radon. Ce sujet, qui a déjà donné lieu à l'initiative de création de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur, est étroitement suivi par le service compétent de la DGUHC et par le CSTB.

C'est un autre volet du PNSE qui pourrait mobiliser l'intérêt du PUCA. Il s'agit de la santé des populations vivant en situation de précarité. Une importante étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), portant sur huit villes européennes (dont Angers pour la France), s'est efforcée de définir les critères défavorables à la santé. Outre la réaffirmation de l'importance du bruit, sont mentionnés les moisissures, des amplitudes excessives en terme d'humidité, de froid ou de chaleur, le sentiment d'insécurité, l'environnement résidentiel, etc. Le lien de ces situations avec la fréquence des accidents domestiques est également abordé.

Ce sujet qui associe des aspects techniques à la « dimension perceptive, humaine et sociale » de l'habitat, pourrait faire l'objet d'un programme durable du PUCA, en lien avec le projet de recherche à 3 ans envisagé par l'OMS.

Confort et adaptation au vieillissement et au handicap

Le confort est une qualité essentielle du logement dont le contenu change avec l'évolution des modes de vie et l'usage du logement. C'est donc un domaine permanent de recherche et d'innovation dans le domaine acoustique et thermique en particulier. Le PUCA mène avec constance depuis plusieurs années, une action sur la qualité acoustique dans l'habitat existant. Il y a tout lieu de la poursuivre. Quant au volet thermique, nous l'aborderons plus loin à propos du PREBAT.

S'agissant du vieillissement, les deux journées du PUCA (22 et 23 novembre 2004) sur « Recherche et décision urbaine », ont montré, lors de la session consacrée à ce sujet, le très grand intérêt d'une observation des besoins et des pratiques. Par exemple, s'agissant des logements-foyers réservés aux personnes âgées, il a été fait observer comment la réglementation qui a renforcé leurs règles d'évacuation en cas d'incendie, pouvait avoir des effets négatifs : l'obligation de pouvoir évacuer un lit transforme un deux-pièces où la personne âgée peut conserver une vie sociale, en une grande chambre d'hôpital. Sans prendre position sur le fond du problème, cette remarque illustre la nécessité d'une veille très large sur les besoins et sur les initiatives locales de façon à donner des assises larges, et non trop sectorielles, aux décisions politiques. Cette action prendrait le relais du programme SEPIA (secteur d'expérimentation pour l'habitat des personnes âgées) qui avait mobilisé le PUCA.

4.3.3. Qualité environnementale, changement climatique et efficacité énergétique

Démarche environnementale

Dans le début des années 1990, le PCA a fortement encouragé la montée de la préoccupation environnementale chez les professionnels, architectes et bureaux d'études,

avec la création de l'atelier ATEQUE. La réflexion s'est ensuite autonomisée, avec les encouragements du PCA, sous la forme de l'association HQE, dont le fonctionnement est très actif.

Dans le même temps, les collectivités locales investissaient ce champ, par de multiples initiatives coordonnées par leurs « **agendas 21** » respectifs. Dans la construction, elles ont multiplié les applications de la démarche HQE dans leurs équipements, lycées en particulier.

Il paraîtrait judicieux que le PCA observe de façon approfondie les traits originaux et les difficultés de ces politiques sur un certain nombre de villes, pour formuler ensuite avec elles, s'il y a lieu, la définition d'actions de recherche.

Changement climatique

Fin 2004, le Ministre de l'écologie et du développement durable ouvrait un colloque de l'ONERC (Observatoire national sur l'étude du réchauffement climatique) en déclarant que le 21^{ème} siècle était « inscrit » en termes de changement climatique et qu'il fallait s'adapter à ce changement climatique. La stratégie d'adaptation concerne les politiques locales (agendas 21). Elle concerne aussi les modes de construire, qui doivent être revisités.

S'agissant en particulier du cas des inondations, qui est aujourd'hui jugé le fléau le plus redoutable mondialement, un exposé fait dans le cadre d'un colloque sur le bicentenaire du CGPC, en évoquait les quatre manifestations : crues, coulées torrentielles, remontées de nappe phréatique, submersion de littoral. La France a connu ces dernières années les trois premiers types de phénomènes. Le quatrième s'est manifesté de façon dramatique sur le pourtour de l'Océan indien et certains craignent son occurrence dans les départements d'outre-mer (la France métropolitaine n'en étant d'ailleurs pas à l'abri.)

Il peut paraître surprenant que les phénomènes qui ont durablement affecté plusieurs régions de France, n'aient pas suscité de démarche d'observation et de recherche du PUCA. En effet, si la prévention, à travers notamment les PPRN, relève du MEDD, le ministère chargé du logement est très fortement mobilisé par la réparation. Ses services déconcentrés (CERTU, CETE, DDE) collaborent d'ailleurs activement avec le MEDD.

Il paraîtrait souhaitable que le sujet des risques naturels soit inscrit parmi les programmes du PUCA, avec une attention particulière à l'inondation. Ce sujet pourrait être également inscrit dans un investissement du PUCA sur le sujet de l'eau, qui constituait, dans les années quatre-vingt, un axe fort du Plan urbain et qui reste un sujet majeur.

Recherche technologique et expérimentation sur la performance énergétique du bâtiment : le PREBAT

Dans les années 1980, le plan construction avait lancé plusieurs programmes finalisés dans le domaine des économies d'énergie (programme H2E85 – habitat économe en énergie à l'horizon 1985 ; opération 5000 maisons solaires en collaboration avec le Commissariat à l'énergie solaire).

Ces expérimentations ont connu le sort de plusieurs initiatives technologiques de la même époque (pompes à chaleur, capteurs solaires), c'est-à-dire que leur développement n'est pas parvenu à maturité, en particulier en raison du manque de continuité des politiques publiques d'économies d'énergie, observé par le passé.

Dans la période récente, le PUCA a conduit, avec une réaffirmation des priorités dans le domaine de l'émission des gaz à effet de serre, des initiatives telles que le programme « villes urbaines durables ». Il s'est associé à l'ADEME sur le projet « bâtiment 2010 ».

La perspective s'ouvre aujourd'hui d'un grand programme de recherche technologique et d'expérimentation, le PREBAT, bénéficiant d'une dotation spécifique, destinée à contribuer à un progrès très sensible de la performance énergétique du bâtiment, qu'il s'agisse de la construction neuve ou du parc existant.

La conduite de ce projet suggère de nouvelles modalités de fonctionnement qui seront abordées au dernier chapitre.

Chapitre V

« ARCHITECTURE »:

REDONNER UNE PLACE CENTRALE A SA RELATION A LA VILLE

La qualité architecturale était, à l'origine du Plan Construction, un objectif prioritaire à parité et en étroite relation avec l'innovation technique et la réduction des coûts dans le logement social. Les PAN, appels d'idées aux architectes, avaient vocation à se réaliser dans les expérimentations des « REX », grâce à des aides financières directes de l'Etat au bénéfice des maîtres d'ouvrage et des entreprises. Les villes nouvelles, en particulier, ont bénéficié de ces réalisations exemplaires, qui témoignent aujourd'hui encore de la réussite de cette procédure dans le renouveau de la création architecturale. La réputation des PAN et de ses lauréats figure au titre des acquis du Plan Construction et de sa notoriété dans la communauté des architectes. Les maîtres d'ouvrage sociaux y ont puisé des incitations à élever le niveau d'exigence en matière de qualité. Cette première période du Plan Construction manifeste une interaction très forte entre architecture et construction, entre recherche appliquée et expérimentation. Cette cohérence de départ a connu des évolutions profondes qui ont conduit à la situation actuelle, où le champ de l'architecture manque de lisibilité, malgré des avancées conceptuelles très importantes qui constituent les acquis actuels du PUCA, tels que :

- l'élargissement du champ à la ville et aux équipements
- la prise en compte des usagers
- la dimension européenne de certains programmes
- la diffusion des travaux du PUCA dans les écoles d'architecture et dans les milieux professionnels

Cet enrichissement des acquis ne doit toutefois pas masquer les risques de dilution de l'architecture dans les programmes du PUCA qui pourrait conduire à fragiliser la coopération interministérielle avec le ministère de la culture, pourtant essentielle dans cette période de refondation.

5.1. L'ARCHITECTURE, UN ENJEU MAJEUR POUR LE PUCA

5.1.1. L'architecture : dans une position forte mais un manque de lisibilité

On peut constater que le champ de l'architecture s'est tantôt dilaté, tantôt resserré. Certains programmes n'ont pas été menés à leur terme. Faute d'une évaluation globale qui continuerait l'évaluation conduite en 1998, il est difficile d'apporter des éléments

d'appréciation fiables et synthétiques mais on peut dégager des tendances sur la période récente et mentionner les interrogations qu'elles suscitent.

Bref rappel historique

Schématiquement, le champ architecture s'est déroulé selon la chronologie suivante :

- les PAN et les REX de 1972 à 1986
- le programme Conception et usage de l'habitat de 1984 à 1989
- Cité Projet de 1990 à 1994
- lancement de l'EUROPAN en 1988

Si les PAN étaient tout particulièrement consacrés au logement social dans sa triple dimension de qualité architecturale, d'innovation technique et de maîtrise des coûts, certains PAN ont élargi le propos, par exemple à la dimension urbaine de l'habitat ou à la réhabilitation, d'autres ont traité de sujets « thématiques » tels que le tourisme et l'habitat de loisirs, d'autres encore ont été régionalisés. La formule des PAN continuera d'ailleurs sous d'autres formes, EUROPAN bien sûr, mais aussi dans le cadre de programmes plus globaux, démontrant la pertinence du concept.

Les programmes successifs élargiront le champ de l'architecture dans plusieurs directions : prise en compte de la demande sociale en amont de la conception architecturale avec Conception et usage de l'habitat, échelle de la ville dans ses différentes composantes avec Cité-Projet et Programmer-Concevoir.

- **Conception et usage de l'habitat**, considéré comme exemplaire dans sa méthodologie et son déroulement, a permis d'intégrer les sciences humaines et sociales dans une démarche globale et d'associer, à tous les stades de la recherche et de l'expérimentation les chercheurs, les maîtres d'ouvrage et les professionnels. Quarante expérimentations ont été menées à bien.
- **Cité-Projet** est le premier programme Architecture qui se donne pour objet la ville dans son ensemble, en faisant appel à des partenaires ciblés en fonction des thématiques telles que les équipements publics avec PAN-Université dans le cadre d'Universités 2000, le tertiaire avec le Plan Lieux de travail et le PAN bureaux, les activités économiques avec Villes et Ports. Ce programme ambitieux s'est achevé prématurément, faute sans doute d'avoir pu établir dans la durée des partenariats solides avec les collectivités locales et les aménageurs, afin, notamment de déboucher sur des expérimentations. En revanche, Villes et Ports a été relayé par un réseau de villes qui le fait vivre, y compris à l'échelle internationale.
- **Programmer-Concevoir** a été mis en place à l'initiative de la direction de l'architecture et du patrimoine en vue de donner une forte visibilité à l'architecture et à la ville en les identifiant dans un programme spécifique. Il s'agit d'ancrer de manière pérenne la recherche finalisée du PCA sur les thématiques du projet urbain et de les articuler avec la recherche institutionnelle menée dans les écoles d'architecture. La DAPA en l'occurrence entendait jouer un rôle majeur dans l'expression de la commande de recherche au sein du PCA. Les sujets de recherche portaient la marque de cette intention : qualité architecturale et innovation, maison individuelle, architecture et urbanité, ingénieries et pratiques du projet, architecture de la réhabilitation, maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre en Europe. Certains de ces programmes sont achevés, d'autres se poursuivent encore aujourd'hui.

- **EUROPAN**, créé en 1988, à l'initiative de la France, par référence au modèle du PAN, a connu un grand succès auprès d'un nombre croissant de pays. La gestion d'EUROPAN-France a motivé la mise en place d'un GIP dont les compétences se sont progressivement étendues à des programmes périphériques. Cette extension pose problème dans la mesure où, si l'on n'y prend pas garde, ces programmes risquent de se développer de manière autonome par rapport aux instances du PUCA. On reviendra sur EUROPAN et son organisation dans les propositions.

La situation actuelle

Tant dans le bilan des actions 2004 que dans le programme pour 2005 et les années suivantes, établis par le secrétariat permanent du PUCA, le champ architecture n'apparaît pas clairement. Certains programmes se terminent comme Programmer-Concevoir, d'autres sont en cours comme Futur de l'habitat ou villas urbaines durables ; d'autres encore sont positionnés dans le GIP des projets architecturaux et urbains. Par ailleurs, la part de l'expérimentation tend à s'amenuiser ou rencontre des difficultés quand les collectivités territoriales peinent à assurer le relais.

Cette appréciation mérite d'être nuancée, les résultats sont en effet positifs et le message de la qualité architecturale est passé auprès des acteurs. Mais cet acquis est-il durable ? La culture architecturale du logement social est-elle définitivement ancrée dans les organismes HLM ? Les opérations de renouvellement urbain font-elles une place suffisante aux préoccupations de qualité ? Les incitations sont-elles au niveau des objectifs ? L'architecture peut-elle encore aujourd'hui comme par le passé être un moteur de l'innovation au service du plus grand nombre ?

5.1.2 La dimension spatiale et culturelle apportée par l'architecture

Parmi ses caractéristiques, l'architecture est une discipline de l'espace et de la mise en forme dans le projet urbain et architectural. De nombreux savoir-faire et disciplines y concourent, mais la spécificité de l'architecture est de les mobiliser dans une création, unique, car elle répond à un programme et s'inscrit dans un contexte géographique et social donné. C'est sur cet acte créateur que porteront les jugements des décideurs et de la population en termes de qualité et d'usage, sinon plus largement de la société toute entière.

- la **dimension spatiale et territoriale** des actions du PUCA est une donnée essentielle qui doit être présente dans l'ensemble des programmes et a fortiori dans le champ de l'architecture qui est une discipline du visible, s'incarnant dans des réalisations, sinon des œuvres, prenant en compte l'histoire et la géographie des lieux.
- le **projet architectural et urbain** est au carrefour des trois champs du PUCA : les techniques de construction, car l'architecture est un art et une technique qui s'inscrivent dans la logique de l'innovation et de l'économie et se combinent avec les autres savoirs et savoir-faire à l'échelle de la ville et du territoire.

Mais l'architecture est également porteuse d'une **dimension culturelle** qui ne se réduit pas à l'esthétique et au cercle restreint des initiés. La création architecturale participe, parfois dans ses audaces extrêmes, à l'image de la ville et véhicule des signes dont les

élus se servent pour affirmer l'identité et l'ambition de leur ville. Les politiques urbaines des vingt dernières années manifestent ce rôle éminent de l'architecture dans le développement de l'attractivité des villes y compris dans la compétition économique. On peut citer, à cet égard, l'exemple de Bilbao et de la région basque où le projet de Frank Gehry a contribué à faire basculer de manière spectaculaire l'image d'une zone en difficulté.

Mais, au-delà des créations exceptionnelles à valeur de manifeste, l'architecture comme de plus en plus le paysage, voire les arts plastiques, contribuent à la qualité globale du cadre de vie à laquelle les élus attachent une importance croissante ainsi que le montrent de façon très convaincante les ateliers du projet urbain de la DGUHC.

Création certes, mais aussi **patrimoine**, l'architecture porte la mémoire et les racines historiques des habitants. Le regard souvent négatif accordé aux réalisations du 20^{ème} siècle, malgré les apports d'une recherche historique sur cette période, conduit à ignorer, sans discernement, l'intérêt des réalisations du logement social dans les opérations de démolition-reconstruction. L'étude conjointe du CGPC et de la DAPA sur les logements de Jean Renaudie à Villetaneuse apporte toutefois une démonstration de ce que pourrait être la prise en compte de la valeur patrimoniale et culturelle de ce type d'opération dans les contraintes d'aujourd'hui.

La dimension culturelle de l'architecture est, par ailleurs, une valeur partagée avec les autres pays européens. Il y a une communauté d'histoire et de destin des villes européennes. La constitution lente des villes européennes au long de l'histoire, malgré les spécificités et les différences, conduit certains à parler de l'Europe des villes, de « modèle » de la ville européenne, par différence avec ceux d'autres continents. Les villes européennes se reconnaissent entre elles et s'allient dans des réseaux de plus en plus denses et riches de potentialités. Plus précisément, EUROPAN constitue un réseau de villes engagées dans une dynamique de projet autour du renouvellement urbain sur des problématiques et des échelles communes.

5.2. ORIENTATIONS THEMATIQUES

Afin de nourrir la discussion au sein des instances du PUCA, on peut avancer les pistes suivantes qui visent principalement à valoriser les acquis du PUCA dans le domaine de l'architecture en leur conférant plus de lisibilité, de cohérence et d'efficacité. La prise en compte du contexte permet d'esquisser des orientations stratégiques pour saisir les opportunités que représentent les politiques publiques afin d'en faire des atouts pour le programme 2006-2010.

5.2.1. Le champ ville et architecture

La réorganisation interne du secrétariat permanent du PUCA avec un pôle Ville et architecture répond à l'interrogation sur la lisibilité et la cohérence du champ. Elle ne résout pas complètement la question des relations avec le GIP des projets urbains qui renvoie aux propositions finales en matière d'organisation du PUCA. Le GIP doit être un mode de fonctionnement et de gestion des programmes, souple et partenarial mais il ne doit pas pour autant conduire à démembrer le champ architecture du PUCA. En revanche,

la formule du GIP, maintenant éprouvée, peut servir de référence à une évolution des structures du PUCA lui-même.

Il convient de retrouver, dans les perspectives d'aujourd'hui, la dynamique et la cohérence qui étaient celles de Cité-Projet et de Programmer-Concevoir autour du fil directeur du projet architectural et urbain conçu dans sa globalité avec l'habitat et les espaces publics, les équipements, les commerces, les activités économiques.

L'intervention sur l'existant doit être tout particulièrement prise en compte dans le cadre des différents programmes dans ses différents aspects et à ses différentes échelles.

5.2.2. Esquisse thématique

Le programme 2005 tel qu'il a été établi par le secrétariat permanent du PUCA comprend l'achèvement des programmes antérieurs qu'il s'agit de mener à leur terme mais également le lancement de nouveaux programmes soumis à la discussion des instances et en particulier du comité d'orientation récemment constitué. Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur le bien fondé des propositions du secrétariat permanent au titre du département Ville et architecture mais il est souhaitable qu'une place importante soit accordée, dans ce champ, à la capitalisation et à la communication des acquis cumulés du PUCA en direction des collectivités territoriales. Celles-ci sont en effet désormais en première ligne dans le logement social et la rénovation urbaine et sont en attente de la culture et de l'expérience acquise au PUCA.

Par ailleurs, les nouvelles orientations pour le moyen terme pourraient se donner pour objectif de répondre aux priorités des politiques publiques dans la mesure où celles-ci résultent de la combinaison des initiatives des acteurs Etat et collectivités territoriales, ce qui peut conduire le PUCA à modifier ses méthodes en matière d'élaboration de la commande de recherche et d'expérimentation. On reviendra dans la dernière partie du rapport sur les recommandations de portée générale répondant à cette situation où ce n'est plus l'Etat qui peut seul définir la commande de recherche mais où il doit mettre à la disposition d'une pluralité d'acteurs sa capacité de mobilisation des potentiels de recherche, d'évaluation et d'incitation à la qualité.

Trois domaines sont particulièrement concernés :

- **le projet urbain dans la politique de la ville** et en particulier dans les opérations démolition/reconstruction, d'ores et déjà abordées dans le programme 2005 à différents titres est un sujet central pour l'ensemble du PUCA ; il est nécessaire d'en accentuer la synergie et l'interdisciplinarité et d'en développer l'aspect expérimental sous plusieurs formes : appel d'idées du type des PAN, encouragement à l'innovation urbaine, palmarès des bons projets, valorisation des équipes de concepteurs et des binômes maîtres d'ouvrage/maîtres d'œuvre, observation...Le PUCA pourrait à cet égard se rapprocher de l'ANRU pour préciser la faisabilité de ce sujet, potentiellement, les dossiers de l'ANRU constituent des sujets privilégiés pour l'expérimentation architecturale et urbaine.
- **le logement** en tant que tel, objet privilégié et quasi unique du Plan Construction à ses débuts, justifierait la relance d'actions en vue de l'amélioration de la qualité architecturale, technique et économique afin de retrouver le niveau d'exigence des

débuts dans les relations entre les maîtres d'ouvrage, les concepteurs et les entreprises. Sans doute, comme le prévoit le programme 2005, est-il opportun de s'attacher à des cibles particulières comme le logement étudiant ou celui des personnes âgées mais il est souhaitable de renouer avec la priorité accordée au logement social dans son ensemble dans les programmes du PUCA dans le contexte de la décentralisation. Il s'agirait de mettre en œuvre des dispositifs plus décentralisés qu'actuellement en utilisant les différents relais locaux et régionaux dont dispose le ministère de l'équipement.

- **la mise en œuvre du PREBAT** constitue une opportunité de relancer la recherche sur le bâtiment dans son ensemble en particulier sur l'ancien, en associant les architectes en tant que prescripteurs et utilisateurs, en particulier en ce qui concerne les matériaux. Le mode de fonctionnement du PREBAT avec ses groupes techniques favorisera le dialogue entre les professions et notamment entre les architectes et les industriels avec lesquels ils coopèrent de longue date depuis les premiers pas de HQE à l'initiative du PUCA. De plus, il n'est pas inutile de mentionner l'attrait croissant des architectes pour l'innovation technologique et parfois, à l'excès, le goût retrouvé des prouesses techniques ainsi qu'en témoignent nombre de grands projets prestigieux dans le monde entier. Tel n'est pas l'objet du PREBAT, mais on peut faire l'hypothèse que les industriels impliqués dans ces projets d'exception auront le souci de diffuser leurs inventions dans des réalisations plus ordinaires. L'innovation technique a, par ailleurs, permis de développer une ingénierie du projet en rapprochant les acteurs de la conception, de la réalisation et de la gestion dans de nouveaux partenariats (ingénierie concourante par exemple) ; cet aspect devrait être présent dans les programmes du PREBAT.

D'autres pistes thématiques pourraient être suggérées, parmi d'autres :

- la prévention des risques dans le bâtiment et l'aménagement ainsi que dans les interventions de réhabilitation
- l'habitat d'urgence, sujet que l'association Architectes de l'urgence a expérimenté sur le terrain dans des situations de catastrophe
- la réhabilitation du logement social d'intérêt patrimonial

Enfin, en vue de diversifier les modalités de l'expérimentation, des PAN, appels d'idées, pourraient être lancés à nouveau sur des sujets émergents ou situés localement à la demande des collectivités territoriales.

5.3. LA DIMENSION EUROPÉENNE DES PROJETS

Le PUCA dispose dans le champ de l'architecture d'acquis importants pour le développement de la dimension européenne de ses programmes ; il pourrait constituer un axe majeur de la programmation 2005-2010.

S'agissant d'EUROPAN qui concerne 25 pays et 75 villes et a fait l'objet de demandes d'inscription de plus de 3 500 équipes, le PUCA, qui a été à l'origine de sa création, doit continuer à jouer un rôle d'impulsion à travers EUROPAN-France⁴ mais également valoriser en retour le capital qu'il représente. En effet, il s'agit d'une collection de projets,

⁴ cf. annexe sur European France

un corpus de références sur le projet urbain, qu'il conviendrait de capitaliser dans un centre de ressources à partir du site Internet déjà opérationnel. EUROPAN est également un réseau de villes que le PUCA pourrait utilement mobiliser dans des programmes comparatifs par exemple dans le cadre d'ERA-NET.

L'approfondissement des problématiques liées non seulement à EUROPAN, mais à l'ensemble des préoccupations du PUCA en matière de projet urbain dans les villes européennes et de la prise en compte du développement durable conduit à proposer de mettre en position centrale l'observation des pratiques européennes au titre de la plateforme des projets et des stratégies urbaines en Europe figurant actuellement dans le cadre de GIP-EPAU. Ce recentrage devrait également faciliter le croisement du réseau des villes de l'EUROPAN avec les autres réseaux de la recherche urbaine, y compris dans leur dimension technologique au titre du développement durable.

La préparation du 7^{ème} PCRD donne par ailleurs l'occasion pour le PUCA d'introduire des objectifs de qualité globale du cadre de vie dans les futurs programmes européens dont la temporalité est la même que celle de la programmation 2006-2010. Son expérience européenne de la recherche et de l'expérimentation devrait lui conférer une autorité scientifique dans le dialogue avec les commanditaires.

Chapitre VI

LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE: METHODES ET ORGANISATION

Les chapitres précédents ont tenté de définir une stratégie ambitieuse pour la recherche urbaine et d'esquisser des orientations thématiques qui pourraient éclairer la programmation 2006-2010.

A une grande ambition sur les finalités de la recherche urbaine et sur les objectifs du PUCA doit correspondre une ambition de même niveau dans la mise en œuvre.

En effet, si les **méthodes** du PUCA ont fait leurs preuves, elles pourraient être améliorées dans quatre domaines :

- la commande de recherche, de manière à mieux associer les acteurs de la ville et des territoires et les utilisateurs des résultats de la recherche,
- le positionnement du PUCA dans l'univers de la recherche en France et en Europe et dans les relations entre la recherche et la formation,
- le renforcement de l'expérimentation qui est une spécificité du PUCA dans sa vocation de recherche appliquée,
- la diversification des productions et leur combinaison en adéquation avec la diversité des questions et des publics.

Par ailleurs, il apparaît évident aux auteurs du rapport qu'il convient d'envisager des modifications en profondeur de l'organisation du PUCA et de proposer une véritable **refondation du PUCA** du point de vue de :

- ses structures qui doivent viser à plus d'interministérialité, plus de participation des acteurs et plus d'autonomie;
- sa démultiplication dans des réseaux proches et lointains, dans un dispositif partenarial et interactif;
- sa dimension régionale;
- enfin, ses ressources en matière grise, en management et en financements.

6.1. RENOUVELER LES MÉTHODES

Les orientations formulées ci-dessous s'adressent principalement au Conseil scientifique du PUCA dont elles pourraient inspirer les débats sur les évolutions souhaitables en ce qui concerne les méthodes et l'intérêt de leur actualisation, voire de leur profonde modification. Si débat il y a, il serait intéressant qu'il soit ouvert dans un dialogue entre le Conseil scientifique, les acteurs représentés au Comité d'orientation et au sein du Comité des directeurs et sans doute plus largement avec des chercheurs, des experts, des représentants de la société civile.

6.1.1. La formulation de la commande

Bien évaluer les apports du PUCA

Cette évaluation est à opérer selon deux points de vue, de manière à ce que les acteurs puissent situer leurs attentes vis-à-vis du PUCA.

Le premier point de vue est celui de l'étendue et de l'utilité des **apports du PUCA pour les acteurs**. Les indicateurs sont ici de deux ordres. Le premier est celui du constat de l'intérêt porté par les acteurs aux publications ou plus généralement aux diffusions y compris informatiques, des synthèses et des rapports eux-mêmes, ou encore aux séminaires et colloques ou manifestations diverses organisés par le PUCA, l'intérêt étant mesuré par les informations que l'on pourra réunir sur les abonnements ou acquisitions, consultations, participations, etc. Le deuxième est celui du constat, tel qu'il pourra résulter de l'explicitation présentée dans les bilans, des progrès de connaissance obtenus au regard des questions qui se posent aux acteurs.

Le deuxième point de vue, non sans lien bien sûr avec le précédent, car l'apport aux utilisateurs n'a de valeur durable que s'il est solidement fondé, est celui de **l'importance des apports scientifiques**. Le critère principal sera ici celui du jugement des pairs, tel qu'il pourra être mesuré notamment par l'accueil fait aux recherches commandées par le PUCA dans les revues scientifiques ainsi que par les travaux d'évaluation du Conseil scientifique.

Développer une démarche ascendante

On a beaucoup insisté sur la nécessité d'une formulation des résultats de la recherche sous une forme appropriable par les responsables politiques et administratifs. Cette exigence implique aussi la commande de recherche. Car c'est dans l'élaboration de celle-ci que se détermine le caractère « opératoire » de son résultat, qu'il serait vain de rechercher après coup, chaque fois que ces attentes se situent dans le domaine de l'action.

Sans en aucune manière nier la différence de nature qui existe entre le domaine scientifique et celui de l'action, il ne faut pas craindre de placer des chercheurs au contact direct des questions posées par les acteurs. Plutôt que de vouloir toujours présenter au chercheur un produit transformé dans lequel on aurait « prédéterminé » le passage de la question d'action ou sociétale à une formulation de recherche, il sera parfois préférable de laisser au chercheur le soin de rechercher lui-même les éléments du ou des corpus

disciplinaires dont il a la maîtrise et qui soient susceptibles ou non d'être mis en relation de manière pertinente avec la question posée.

Ce qui fait que l'on peut penser à deux voies de mise en contact des chercheurs avec le questionnement des acteurs.

La première est la plus directe. La question qui se pose aux acteurs est énoncée dans la consultation avec un souci de clarté et de précision mais dans un langage laissant clairement aux chercheurs consultés le soin d'opérer la transposition dans leurs domaines scientifiques auxquels il s'agit de faire appel.

La deuxième voie est celle où des recherches seraient proposées par des groupes thématiques, associant acteurs politiques et économiques, experts et chercheurs. en agissant selon des lignes directrices définies par le Comité d'orientation du PUCA.

Cette procédure mériterait d'être appliquée dans un certain nombre de cas car elle paraît présenter deux avantages principaux :

- la commande étant formulée par un groupe de composition diverse, elle évite l'effet du coefficient personnel du chef de projet qui, quelle que soit sa qualité (et nous avons pu constater qu'elle était très grande au PUCA) oriente forcément la formulation et le choix final ;
- dans le cas de l'expérimentation, ces préliminaires relativement longs de la commande, permettent de constituer des équipes associant chercheurs, opérateurs, technologues, etc., qui garantissent le caractère opérationnel du projet et des enseignements qui pourront en être tirés.

Une approche « orientée utilisateurs » de la recherche finalisée sur la ville et les territoires

Afin qu'une grande partie de la recherche soit orientée par les *utilisateurs*, et non par les *producteurs* de recherche, il faut que les animateurs des programmes aient cette disposition « orientée utilisateurs ».

Il ne s'agit pas d'autre chose que d'organiser une grande proximité avec les futurs bénéficiaires de l'action de recherche et avec leurs préoccupations, et ce, dès avant la formulation de la commande.

Cette proximité concerne tout d'abord les administrations qui doivent bénéficier de l'action du PUCA, et en particulier la DGUHC. Il y a encore une dizaine d'années, ce rapprochement était favorisé par le jeu des structures, car le secrétaire permanent était souvent adjoint du Directeur quand il n'était pas chargé du service de la politique technique. Il est certain que l'organisation doit aider à surmonter la distance avec laquelle l'administration opérationnelle, engagée dans des actions difficiles, aux calendriers exigeants, considère le questionnement permanent de la recherche, qui peut de surcroît être dérangeant. Mais il est clair que la qualité de la décision politique a besoin de l'une et de l'autre, et d'un dialogue entre elles.

Au-delà des administrations centrales, il est essentiel que les services déconcentrés soient fortement impliqués, en amont, dans définition des problématiques et, en aval, pour la diffusion des résultats de la recherche.

L'approche « orientée utilisateurs » de la recherche sur la ville et le bon éclairage, par le développement des connaissances, de la conduite des politiques publiques seront d'abord favorisés par le travail à conduire par le Comité des directeurs, avec l'appui du Comité d'orientation, en vue de repérer et structurer les programmes et de définir les méthodes adéquates.

Le Comité des directeurs est porteur d'une interministérialité nouvelle avec le ministère de la cohésion sociale et du logement représenté également par la DIV, celui de l'écologie et du développement durable. Il pourrait accueillir l'ANRU comme membre correspondant, voire au même titre que la DIV et la DATAR en tant que membre associé. Cette interministérialité élargie peut être riche de potentialités tant en ce qui concerne les questions de fond posées à la recherche qu'en termes de mobilisation des politiques sur les enjeux de la recherche. Le travail à conduire par le Comité des directeurs, avec l'appui du Comité d'orientation, constituera une occasion privilégiée d'affermir la collégialité entre administrations.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, il s'agit de leur accorder un poids déterminant dans les processus de production de recherche (cf. rapport Huntzinger). Bien entendu, il faut souligner le rôle essentiel qui pourra être joué dans ce sens par le Comité d'orientation, présidé par un élu et comportant plusieurs élus en son sein. Le travail de ce dernier, en relation avec le Comité des directeurs, en vue du repérage et de la structuration des programmes auxquels les acteurs sont confrontés, constituera un moyen important de favoriser, dès le stade des grandes orientations, l'approche « utilisateurs » et particulièrement des « utilisateurs élus ». Mais cette orientation vers les collectivités territoriales pourra aussi s'imprimer fortement dans les processus mêmes de la construction et de mise en œuvre des projets.

Deux initiatives pourraient y concourir :

- La constitution, comme un outil central, d'un **observatoire des politiques et innovations urbaines**. Cet observatoire devrait situer ses observations dans une « perspective contextuelle », propre à chaque ville⁵, mais ses travaux devraient être très rigoureusement orientés par les thématiques précédemment suggérées (politique foncière, politique de développement durable, risques naturels, etc.). L'échantillon de grandes villes soumises aux observations pourrait donc varier avec la thématique considérée. Les observations donneraient lieu à comparaisons et interprétations. Les données quantitatives, sans constituer la finalité, doivent être largement présentes. On notera que, sous le nom de POPSU (plate-forme d'observation des projets et des stratégies) déjà cité en note, a été créé au sein du GIP-EPAU un programme de recherche dont les modalités sont voisines de celles qui sont brièvement suggérées ici. Il convient de positionner ce projet au sein du PUCA en fonction de ce rôle stratégique qu'on veut lui faire jouer. De même, les relations avec les villes du réseau URBACT, notamment celles qui participent au programme REGENERA, constitue un « corpus » pour l'observation à l'échelle européenne, autorisant des comparaisons enrichissantes ;

⁵ Cf. POPSU, rapport « Enjeux, grandes orientations et modalités de fonctionnement » de Danièle Valabrègue et Robert Prost.

l'extension d'URBACT dans le programme 2007-2013 de la Commission renforce cet intérêt.

- Le lancement de projets de recherche, selon une organisation **intégrant dès l'origine les représentants des collectivités territoriales**, de façon à ce que celles-ci soient parties prenantes dans l'expression de la problématique de recherche. Les modalités restent à préciser. Plusieurs collectivités pourraient par exemple être associées à l'approfondissement de la thématique choisie, une seule d'entre elles devant in fine servir de terrain d'expérimentation.

6.1.2. Structurer et ouvrir l'offre de recherche

Dans le nouveau contexte de l'organisation de la recherche, le PUCA doit avoir un rôle structurant non seulement de la demande mais également de l'offre de recherche, tant vis-à-vis des équipes et des laboratoires qu'en ce qui concerne les disciplines et les relations de la recherche avec la formation des acteurs et des professionnels.

En premier lieu, le PUCA doit exercer une fonction de **veille scientifique** sur l'ensemble du champ de la recherche ; cette fonction lui permet de situer ses problématiques propres par rapport à celles qui sont traitées dans les centres de recherche en France et à l'étranger, de repérer les équipes émergentes, d'échanger avec les différents réseaux, de faire connaître et de valoriser ses propres travaux. D'une certaine manière, les Annales de la recherche urbaine remplissent cette fonction dans les sciences humaines et sociales, un peu moins dans le domaine de la technologie.

De même, le PUCA doit pouvoir **peser sur les orientations disciplinaires**, favoriser le développement des disciplines insuffisamment représentées dans la recherche urbaine, définir un équilibre et un dialogue entre les sciences humaines et sociales, provoquer les recherches **interdisciplinaires**. L'équilibre entre la recherche technologique, alimentée par des programmes richement dotés au plan national et européen et les sciences humaines et sociales intrinsèquement liées à la recherche urbaine, mais plus tributaires de la recherche institutionnelle plus rigide et moins réactive, constitue un enjeu majeur et un objectif stratégique pour le PUCA.

Recentrer, rééquilibrer et croiser les disciplines

Dans les cinq ans à venir, il y aura bien sûr une réorientation du PUCA sur de nouvelles thématiques, mais il faut aussi réaliser un recentrage sur des disciplines qui n'ont jamais été très présentes (l'économie urbaine, l'immobilier, le droit et les institutions) ou qui se sont considérablement affaiblies (les technologies du bâtiment). De manière récurrente, par ailleurs, la recherche ne s'appuie pas suffisamment sur des quantifications qui seules permettent la comparaison et le suivi des évolutions sur le long terme, voire la prospective.

Il faut bien sûr considérer le fait que la faible représentation de certaines disciplines jusqu'ici observée dans les programmes du PUCA s'explique par un manque d'intérêt manifesté par les tenants des disciplines elles-mêmes. Ainsi en est-il notamment pour le champ de l'économie, dans lequel les milieux de la recherche ont essentiellement jusqu'ici

privilegié, sous réserve de certaines exceptions notables, la macro ou la micro-économie sans mise en avant de la dimension territoriale ou immobilière.

Dans un contexte de ce type, c'est une stratégie très volontaire qu'il faut concevoir et déployer pour faire évoluer la situation. D'ores et déjà des réflexions et des contacts sont engagés par les équipes du PUCA, en particulier sur le champ de l'économie, pour progresser sur les volets insuffisamment représentés. On peut penser que la stratégie volontaire à développer peut être fondée sur le développement de contacts bilatéraux approfondis avec les équipes pour dialoguer sur les axes de convergences possibles entre leurs centres d'intérêt propres et ceux des ministères réunis au sein du Comité des directeurs. La mise en évidence des axes de convergence possibles permettra de fonder l'organisation des partenariats scientifiques sur des modes contractuels s'inscrivant dans la durée.

La production d'études et de recherche dans ces champs disciplinaires est assurée hors du PUCA, mais cette production ne pourra être pilotée sans que le PUCA détienne des compétences sur ces sujets en termes de ressources humaines. Le recentrage sur les disciplines s'accompagne bien évidemment d'une préoccupation interdisciplinaire inhérente à la recherche incitative du PUCA. C'est en effet dans le croisement entre les disciplines que les apports les plus originaux peuvent parfois se trouver.

Contribuer à la structuration d'une offre de recherche compétitive en Europe

Le PUCA a un rôle déterminant dans la structuration de l'offre de recherche vis-à-vis des équipes et des laboratoires. Ce rôle est actuellement quelque peu occulté par le recours systématique aux appels d'offres qui ne permettent pas d'agir sur le milieu de la recherche. Il appartient au PUCA de développer une fonction de veille scientifique sur ce milieu, ses évolutions, ses potentialités, de favoriser une évaluation indépendante, d'inciter au regroupement des laboratoires et à l'émergence des disciplines faiblement représentées dans la recherche urbaine.

Cette **stratégie de l'offre** permettrait d'organiser des partenariats durables sur le long terme. En effet, dans le domaine de l'observation, de la recherche et de la prospective, il faut éviter la dispersion des commandes, qui aboutit à des monographies difficiles à synthétiser. Au contraire, la contractualisation longue (sur 5 ans) avec des équipes soigneusement choisies, permettrait de construire une véritable compétence du sujet (dans les équipes) et, pour l'utilisateur, *un ensemble cohérent et accessible de résultats*. De tels partenariats devraient être construits en priorité dans le secteur de la science économique.

Cette stratégie pourrait également encourager la **participation aux appels d'offres européens** qui constituent un enjeu fondamental dans le cadre du 7^{ème} PCRD et de la politique urbaine de la Commission pour 2007-2013. Cet objectif ne concerne pas le PUCA seul ; il suppose d'autres méthodes de travail, en particulier une conception partenariale entre recherche publique et acteurs privés ainsi que la capacité à fédérer des initiatives multinationales. Il s'agit d'entrer dans un jeu collectif. L'exigence d'implication (donc de moyens à y consacrer) est très grande. Elle existe dès à présent avec la création, dans la perspective du 7^{ème} PCRD, de la plate-forme technique européenne pour la construction (ECTP). Cette plate-forme a pour objet de fédérer l'ensemble des acteurs nationaux, publics et privés, sur des projets communs de recherche destinés à être

présentés au 7^{ème} PCRD, selon une approche ascendante que souhaite favoriser la Commission européenne. Une présence active du PUCA dans cette plate-forme est essentielle.

Exploiter les synergies entre l'enseignement et la recherche

Le nouveau programme du PUCA coïncide avec la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur, en particulier dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme. La perspective de nouveaux doctorats, plus autonomes et mieux ciblés offre des opportunités nouvelles à la recherche urbaine. Ces doctorats pourraient constituer plus et mieux qu'actuellement un vivier de thésards. De plus, l'éventualité d'une organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche au niveau national dans des pôles de compétence relativement spécialisés devrait se traduire dans le champ de la recherche urbaine par une recomposition des laboratoires. Vis-à-vis de cette évolution, le PUCA peut envisager de construire des partenariats solides sous la forme de contractualisation pluriannuelle. De tels partenariats s'inscrivant dans la durée paraissent propices à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies d'investissement et de spécialisation thématiques au sein des laboratoires universitaires.

Par ailleurs, vu du ministère de l'équipement qui a une responsabilité directe sur certains des métiers et des acteurs de l'aménagement, notamment vis-à-vis de ses fonctionnaires et qui a un rôle éminent dans les politiques de formation aux côtés du ministère de l'enseignement supérieur et du ministère de la culture, les synergies entre la recherche et la formation sont à développer à plusieurs niveaux. En particulier en ce qui concerne la formation continue des professionnels et des fonctionnaires, il serait souhaitable de faire intervenir des **chercheurs dans les actions de formation**. Certes dans les formations délivrées par les Centres Interrégionaux de Formation Permanente (CIFP) de l'Équipement, une place est fréquemment faite à des chercheurs, mais souvent plutôt pour des interventions sur le registre de l'analyse critique, de la « prise de recul », comme pour faire équilibre ou contre-point aux autres parties du programme elles au contraire marquées par l'immédiateté procédurière des messages. Sans négliger l'exigence d'une part nécessaire de recul, sans ignorer non plus le sens d'une dialectique entre l'attitude critique et l'action opérationnelle, il convient sans doute aussi de savoir justement se situer, de manière positive et constructive, à l'articulation entre l'analyse critique et la réponse immédiate, au point de rencontre entre la pensée et l'action.

6.1.3. Dynamiser l'expérimentation

L'expérimentation est une donnée fondamentale de l'action du PUCA. Il est indispensable d'insister sur ce point. Rappelons que c'est grâce au Plan construction que le logement social s'est considérablement amélioré dans les années 80, que les villes nouvelles ont été des laboratoires de la création architecturale, que les coûts ont été mieux maîtrisés et enfin que le développement durable a connu ses premières applications dans les programmes HQE. L'expérimentation est visible, elle est mesurable, évaluable et surtout elle bénéficie aux acteurs et aux usagers. Pour autant, l'expérimentation est difficile, elle se heurte à de multiples difficultés. Cantonnée à l'origine dans l'objet architectural et la construction de bâtiment, elle doit pouvoir se déployer, comme cela est déjà le cas pour l'expérimentation urbaine, dans d'autres domaines, y compris l'expérimentation sociale et

institutionnelle. Des opportunités sont ouvertes : droit à l'expérimentation de la loi de décentralisation, nouveau programme PREBAT.

Comme on l'a vu dans le chapitre 2, l'expérimentation constitue un axe fort de l'ambition pour la recherche urbaine. Il est suggéré aux instances du PUCA de procéder à un bilan critique de l'expérimentation, y compris dans ses aspects juridiques, financiers, procéduriers, etc. de manière à restaurer un système incitatif sur de nouvelles bases.

Lever les obstacles à l'expérimentation

En se référant à l'évaluation faite par le LATTS⁶ de l'expérimentation des Villas urbaines durables qui constate l'ampleur des difficultés : perte du levier financier de la part de l'Etat, procédures, délais, coûts..., on peut mentionner les recommandations qui y sont émises :

- une maîtrise d'ouvrage professionnelle;
- des équipes de maîtrise d'œuvre solides;
- capacité à articuler conception et construction en coordination avec les entreprises et les industriels;
- organisation « concourante » du projet;
- préfinancement des études amont et des surcoûts.

Or, il est patent que le PUCA seul n'a plus les moyens de soutenir l'expérimentation comme c'était le cas quand il disposait de crédits centralisés d'aide à la pierre. La charge de l'expérimentation pèse alors plus lourdement sur les collectivités territoriales à qui il incombe désormais de solliciter des financements autres que ceux qui venaient de l'Etat, par exemple au titre de l'aide à la pierre décentralisée ou auprès de l'ANRU.

Ouvrir et diversifier l'expérimentation

L'expérimentation est aujourd'hui largement urbaine ; on a cité les Villas urbaines durables mais on pourrait également parler d'EUROPAN dont le taux de réalisation pourrait sans doute être amélioré, en sachant toutefois que la France est très bien placée à cet égard par rapport aux autres pays européens. Quelles que soient les difficultés rencontrées, des enseignements très positifs peuvent être tirés de ces deux exemples, en particulier pour le taux de satisfaction des villes concernées.

L'expérimentation peut également se développer dans trois nouvelles directions :

- en liaison avec les projets de renouvellement urbain instruits par l'ANRU, en instaurant un dispositif de suivi et d'évaluation de certains projets particulièrement intéressants ou sensibles;
- en étendant la notion d'expérimentation au champ social et institutionnel ainsi qu'y invite la loi Responsabilités et Libertés.

⁶ LATTS, Jacotte Bobroff : Jeux d'acteurs et montage des opérations mixtes de logement social et en accession, mars 2004 (Villas urbaines durables)

en faisant du PREBAT le grand programme du développement durable, associant technologie et sciences humaines et sociales, s'appliquant à l'ensemble du bâtiment, logement, équipement et tertiaire, tant du point de vue de la construction neuve que sur le patrimoine bâti ainsi que cela est développé ci-dessous. En effet, si au début le PUCA a su associer, dans son action, la recherche sociologique et urbaine, l'expérimentation architecturale et l'encouragement à l'innovation technologique, reposant aussi sur l'expérimentation, ces dernières années, la dimension technologique s'est affaiblie. Or aujourd'hui, à un moment de forte tension du marché du logement, le questionnement est aussi fort qu'il y a vingt ans, sur la capacité de l'appareil de production à produire des logements correspondants aux attentes de la population, en termes de qualité et de maîtrise des coûts. Il importe donc de relancer un fort programme technologique. Le PREBAT en fournit l'opportunité.

6.1.4. Relancer la recherche-développement technologique et l'expérimentation : l'initiative du PREBAT

La relance d'une politique nationale de soutien à l'innovation technologique a conduit à la création récente de l'Agence nationale pour la recherche (ANR), agence de moyens à structure légère.

Les programmes de cette agence, qui serait dotée en 2005 de plus de 300 M€, incluent un volet important sur les nouvelles technologies de l'énergie, en application du Plan climat.

Dans ce cadre, le programme PREBAT qui vise à développer la performance énergétique du bâtiment (habitat et tertiaire), serait doté de 5 M€ en 2005, avant d'atteindre en 2007 un budget ANR de 15 M€.

La conduite du PREBAT suppose un effort d'adaptation du PUCA.

En effet, le rapport de T. Chambolle et F. Méaux, sur les « Nouvelles technologies de l'énergie » recommande d'organiser ce programme selon le modèle du PREDIT. Celui-ci est un programme de recherche-développement dans le domaine des transports terrestres géré par la DRAST et associant le ministère de l'Équipement, celui de la Recherche, l'ADEME, etc.

Quelle est la particularité du modèle PREDIT ? Elle consiste surtout en une organisation de la programmation de la recherche à travers des groupes opérationnels ou groupes thématiques réunissant à la fois l'expertise scientifique et technique et les principaux acteurs professionnels.

Dans le cas présent, ces groupes réuniraient autour de thématiques prédéfinies, à la fois l'expertise technique (centres de recherche publics, centres techniques industriels), les professionnels de la mise en œuvre (Unions de la FFB et de la CAPEB), les industriels, les architectes, les bureaux d'étude et la maîtrise d'ouvrage. Il faudra définir les modalités d'association des *collectivités territoriales*. Celles-ci sont dès à présent des acteurs de l'innovation et leur partenariat sera indispensable pour toute expérimentation en vraie grandeur.

La structuration du PREBAT en quatre groupes d'expertise (briques technologiques, bâtiment neuf, bâtiments existants, socio-économie) coordonnés par un Comité stratégique, paraît tout à fait pertinente et répond aux objectifs sus-visés.

La prise en charge de ce programme par le PUCA paraît naturelle et souhaitable. Mais le financement du PREBAT présente une particularité par le fait que les ressources de l'ANR, étant inscrites dans un compte d'affectation spéciale du Trésor, ne peuvent être déléguées à un service d'État. En dehors d'une gestion directe de ces crédits par l'ANR, ce qui paraît peu réaliste, la solution à court terme reposerait sur l'ouverture des crédits à un Établissement public réceptacle. Le CSTB peut jouer ce rôle à condition de ne prendre aucune part dans la décision d'emploi. L'affectation des crédits à l'ADEME semble plutôt la voie retenue. Cela étant, le rôle important confié au PUCA avec le secrétariat permanent de ce programme, lui assure un recentrage opportun sur plusieurs champs stratégiques (patrimoine existant, politique technique), dont il doit se saisir.

6.1.5. Diversifier les types de production

Il peut être observé que le type de production principalement promu par le PUCA se développe autour de programmes successifs chacun se réalisant selon un déroulement bien établi : repérage et choix d'un thème général reconnu comme important, élaboration d'un objet d'appel d'offre correspondant, jugement des offres et sélection d'un ensemble de projets, réalisation par les équipes de leurs projets de recherche avec le bénéfice d'un rôle d'animation inter-équipe joué par le PUCA sous la forme notamment de l'organisation de séminaires intermédiaire d'échange et de débat entre les équipes, enfin rendu des recherches, et exploitation diffusion de leurs résultats par le PUCA sous des formes diverses à la fois de colloques ou séminaires d'élaboration de synthèses, et de publications.

On soulignera la richesse de ce mode qui est assurément l'un des acquis méthodologiques importants et à conserver du PUCA. Son intérêt est notamment de constituer un bon moyen de faire émerger de nouveaux regards, de nouvelles problématiques, de nouveaux concepts, comme de mesurer la diversité des situations ou des approches à l'œuvre sur le terrain, tout en contribuant au maintien et au développement du milieu de recherche dans les domaines concernés.

En même temps cependant, il apparaît nécessaire de réaliser une diversification des modes de production de recherche si l'on peut s'assurer de bien couvrir toutes les voies par lesquelles celle-ci pourra concourir à éclairer la décision, particulièrement lorsqu'il s'agit de répondre aux attentes des acteurs de la ville.

On citera différents types possibles, en donnant, à partir d'exemples, des illustrations de la manière dont ils paraîtraient pouvoir intervenir utilement face à des questions encore mal résolues.

1/ Les études quantitatives et les statistiques permettent de valider des hypothèses de recherche, d'établir des éléments de comparaison et de suivre les phénomènes sur longue période;

2/ L'observation critique des pratiques actuelles. Il s'agit à la fois d'observer les pratiques, de procéder à des analyses critiques, le cas échéant de dégager des enseignements sur des progrès se révélant nécessaires. Cela peut prendre, à la limite,

la forme de l'évaluation, mais le terme est à réserver aux modes d'observation critique les plus élaborés respectant des règles de méthode suffisamment précises pour justifier le terme. Le recours à des observatoires de manière systématique, à l'image de l'observatoire des ZUS, donne une dimension scientifique à des corpus ou à des micro corpus sur lesquels on peut fonder des problématiques de recherche.

3/ La recherche-action. Il s'agit là notamment d'intégrer des chercheurs dans les équipes en charge de l'élaboration de projets, en vue de leur transmettre des connaissances dans les disciplines concernées et de favoriser la conceptualisation des projets. Deux exemples illustrent cette démarche : les projets de société urbaine dans le cadre des ZUS et l'élaboration de politiques de l'habitat à l'échelle de l'agglomération.

4/ L'expérimentation. L'expérimentation suppose que l'on explicite un corps d'hypothèses que le processus expérimental aura pour objet de confirmer ou d'infirmer. On peut imaginer qu'un certain continuum existe, dans la pratique, entre la recherche action et l'expérimentation, mais en tout cas aux deux extrémités de l'échelle, les concepts peuvent être clairement distingués. On a déjà une pratique ancienne de la notion d'expérimentation dans les champs techniques notamment du bâtiment. Les choses sont plus délicates, et restent pour une part à inventer, dans des domaines plus qualitatifs ou sociétaux comme ceux touchant à la fabrication et au renouvellement de la ville. Par exemple, des démarches justifiant l'appellation d'expérimentation pourraient être lancées sur la mise en œuvre du parcellaire dans le contexte de la production urbaine contemporaine, sur la composition urbaine ou les résidentialisations, ainsi que sur la conception de quartiers à haute qualité environnementale. Le mode de l'expérimentation devrait pouvoir également bien s'appliquer à des questions comme celles de l'association des habitants à l'élaboration de projets, de l'accueil et de la valorisation de la présence d'activités économiques dans la ville ou la conduite de démarches performantes en matière de gestion urbaine de proximité. La faculté pour les collectivités territoriales de recourir à l'expérimentation sociale et institutionnelle, telle qu'elle a été prévue dans la loi Libertés et Responsabilités locales ouvre un champ nouveau à l'innovation urbaine.

5/ L'appel à idées au service de l'innovation urbaine et architecturale. Le mode est déjà bien illustré par la démarche PAN et qui a été reprise au plan Européen avec EUROPAN. Son exploitation aurait sans doute matière à s'élargir à des domaines très divers, comme moyen de contribuer très généralement au développement de l'innovation urbaine et architecturale.

6/ L'élaboration de discours de synthèse. Il ne s'agit pas ici seulement de proposer une synthèse des résultats des travaux de recherche au terme, ou en étape intermédiaire d'un programme, ni d'établir un document de synthèse récapitulant le corpus des connaissances acquises sur un domaine déterminé (cf. les dossiers documentaires du CDU). Il s'agit de construire, selon une démarche raisonnée et rigoureuse, un discours de synthèse en réponse à des questions récurrentes ; c'est le rôle « intégrateur » du PUCA.

Pour l'illustrer cela, on peut évoquer la question du sens à donner sur le terrain aux finalités de la mixité sociale et des équilibres de peuplement, des concepts au projet urbain. Les apports de la recherche sur le sujet se sont accumulés et ont permis de prendre du recul et ont révélé des liens, jusqu'ici non perçus, avec d'autres champs. Il s'agit désormais d'aller plus loin que la présentation monographique des résultats de la recherche et de construire une réponse **de synthèse**, en optimisant de manière

transversale des conclusions opérationnelles sur ce qu'il y a lieu de faire selon les contextes.

La question du profil, chercheur ou praticien, de l'auteur de la synthèse se pose sans que l'on puisse valablement trancher. Sans écarter l'intervention possible de praticiens prêts à s'investir dans une telle démarche, il paraîtrait dommage de se priver de l'apport possible, sur des matières complexes, des capacités de rigueur et de conceptualisation que le chercheur pourra ici déployer.

7/ Croiser les méthodes et les productions face à une problématique donnée afin d'atteindre des résultats transmissibles.

La combinaison des actions peut d'abord bien sûr consister à lancer un même mode de production simultanément sur plusieurs sites, et en développant un effort d'animation inter-site. Il peut être en effet fructueux par exemple de mener concomitamment des recherches actions sur plusieurs sites lorsque des équipes locales sont confrontées à la mise en œuvre de stratégies d'habitat au niveau de l'agglomération compte tenu du marché du logement ou au choix de formes de la ville à l'échelle de l'aire urbaine. Des échanges entre les équipes, éventuellement relayés par un appui au niveau national, leur permettent de confronter leurs points de vue et d'échanger sur les enseignements à tirer de leurs propres expériences. Cela permet à chacun, en temps réel, de bénéficier des avancées des autres et de relancer ainsi sa propre ingéniosité ; cela permet aussi de capitaliser. On ajoutera qu'il peut y avoir besoin d'audace aussi bien techniquement que politiquement, pour s'engager sur des stratégies innovantes, et que l'existence d'une démarche collective peut créer pour cela un contexte favorable.

Outre les interventions multi-sites, il est envisageable de combiner plusieurs modes de productions de la recherche qui s'inscrivent dans une temporalité différenciée : texte de synthèse faisant le point des connaissances sur une question, élaboration d'un corps d'hypothèses, lancement d'une expérimentation sur cette base ou d'une autre manière, étape préliminaire d'observation avant le lancement d'une recherche action. L'intérêt de cet enchaînement est de faciliter, à des moments clefs et sans attendre les résultats finaux, le dialogue entre chercheurs et acteurs.

En conclusion, on voit ainsi la large palette dont peut faire usage le PUCA et l'importance au cas par cas de privilégier telle ou telle modalités, de les combiner éventuellement en faisant de ces choix un instrument de dialogue et de négociation avec les chercheurs et les utilisateurs de la recherche. Ces suggestions s'adressent au premier chef au Conseil scientifique, mais elles impliquent également une mise à jour des missions de l'équipe du PUCA ainsi que des profils qui la composent.

6.2. REFONDER LE PUCA

Une convergence de raisons conduit à oser une véritable refondation du PUCA dans ses structures, ses modalités d'action, ses financements, sa gouvernance.

6.2.1 Des objectifs de refondation :

Quelques objectifs simples largement partagés ressortent de nos analyses :

- **Renforcer la vocation interministérielle du PUCA**

Plusieurs ministères sont à l'évidence concernés au titre de leurs compétences par l'ensemble du champ couvert par le PUCA : ministères en charge de l'urbanisme, du logement et de la construction, de l'architecture, de la ville et de la rénovation urbaine, de l'aménagement du territoire, de l'environnement... Ils doivent être associés et responsabilisés, au plus haut niveau des directions et de façon plus structurée qu'aujourd'hui, dans la gouvernance du PUCA, son co-pilotage, et le soutien aux programmes de recherche y compris le cas échéant au plan financier (prospective, expérimentation par exemple), car ils sont porteurs de politiques publiques de l'Etat qui s'imbriquent nécessairement dès qu'elles sont déclinées sur le terrain. L'idée de création d'un espace de coordination de la recherche urbaine au niveau interministériel mérite d'être approfondie, et le caractère transversal du PUCA doit absolument être préservé en dépit des éléments de fragilisation qui pourraient, aux yeux de certains, provenir de la mise en œuvre de la LOLF.

- **Etablir des liens structurels avec les collectivités territoriales :**

Il faut organiser une coopération stable entre l'Etat et le monde des collectivités locales, qui aille au-delà des liaisons actuelles avec différentes villes qui se font au coup par coup. Nous ressentons une attente des élus à ce niveau, pour participer à l'organisation d'une commande de recherche ascendante venant des collectivités, et développer des débats sur les résultats en leur direction. Il est significatif de constater que dans les colloques organisés par les associations d'élus interviennent souvent des universitaires et chercheurs appartenant aux réseaux du PUCA. Il convient de réfléchir à la mise en place, dans la gouvernance du PUCA, d'un cercle représentatif des collectivités, qui aille au-delà de la participation de quelques élus au conseil d'orientation, et aide au montage de programmes de recherche partenariaux sur le terrain.

- **Bien situer le PUCA dans le nouveau paysage de la recherche**

Le nouveau paysage de la recherche, nous conduit à préconiser que le PUCA confirmant sa **vocation d'agences d'objectifs** comme indiqué plus haut, joue le rôle de **relais vis-à-vis de l'agence nationale de la recherche (ANR)**, pour commander l'ensemble du secteur de la recherche urbaine en tant que recherche incitative.

Toutes ces préoccupations conduisent à **préconiser une organisation structurée, voire un changement de statut du PUCA**, qui affiche plus clairement une gouvernance partenariale structurée, interministérielle et avec les collectivités territoriales, qui dispose d'une souplesse suffisante pour rechercher des financements au niveau européen et au niveau local, conjugue l'approche nationale et l'approche locale avec l'expérimentation ; et qui soit enfin un partenaire clairement identifié comme relais de l'ANR qui pourra ainsi lui attribuer les financements correspondants du BCRD, alors qu'elle ne peut le faire à un service administratif.

6.2.2. Les structures: une évolution possible du statut du PUCA ?

Dans l'immédiat, il nous paraît essentiel de donner quelques signes forts visant à structurer l'organisation partenariale du PUCA, tant vers l'interministériel que vers les collectivités locales, sans oublier la dimension européenne.

Les mois qui viennent pourraient être mis également à profit pour **expertiser** au plan juridique, en liaison avec le ministère de la recherche, différents scénarios possibles d'évolution du statut du PUCA pouvant répondre aux attentes de souplesse et d'efficacité dans l'organisation du partenariat, et aux besoins d'ancrage pérenne dans le nouveau système d'organisation de la recherche en France. Plusieurs solutions ont été évoquées : GIP, établissement public, articulation organique avec l'ANR, ou structure indépendante...., cette énumération n'est pas exhaustive.

A l'issue de cette expertise et après concertation avec les partenaires, des décisions structurelles devraient être prises courant 2006 afin de solidifier l'ancrage du PUCA, rendre plus lisibles ses actions et afficher la mise en place d'un ambitieux programme « Ville » en matière de recherche et d'expérimentation.

Cette refondation pourrait être aussi l'occasion de **clarifier le vocabulaire**, dans le sens où nous l'avons évoqué à la fin du chapitre II, le terme « PUCA » étant utilisé dans des acceptions différentes et pouvant prêter à confusion dans le langage courant. Il s'agirait d'une part de bien identifier l'équipe chargée du pilotage et de l'animation, d'autre part de trouver un autre intitulé pour désigner l'ensemble des programmes de recherche pour lesquels cette équipe exerce des responsabilités.

6.2.3. La dimension « régionale » du PUCA

Le constat que la demande de recherche est de plus en plus le fait des collectivités territoriales pose inévitablement la question de la prise en compte de cette demande dans la programmation du PUCA. Quelle dimension territoriale peut-on envisager pour initier les programmes de recherche relevant du PUCA ? Dans les années 80 le Plan Construction s'était doté d'un « plan régional » en PACA dans le cadre du contrat de plan Etat-Région ; la Région s'était engagée financièrement à aider à parité avec l'Etat les expérimentations conduites sur des thématiques déclinées localement à partir du programme national. Cette expérience ne peut certes pas être réitérée telle quelle mais on peut en tirer quelques enseignements sur la faisabilité d'une meilleure prise en compte par le PUCA de la dimension territoriale de ses actions. Trois pistes pourraient être explorées :

- les PREDAT qui jouent plutôt un rôle d'animation des acteurs locaux pourraient être associés en amont à la définition de la commande de recherche, en s'appuyant notamment sur les pôles régionaux de formation qui regroupent des écoles d'architecture, des conseils régionaux de l'Ordre des architectes, des CAUE et des représentants des collectivités territoriales ;
- les directions régionales de l'équipement dans le cadre de leurs nouvelles missions stratégiques et dans leur rôle d'animation du réseau des DDE pourraient prendre des initiatives en matière d'expérimentation (en s'appuyant notamment sur les CETE) sur des innovations urbaines souhaitées par les collectivités locales ;

- les différents partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales préexistants et prévus par la loi sur les Libertés et Responsabilités locales dans le cadre de la délégation de compétences pourraient dans certains cas comporter un volet d'expérimentation, par exemple sur le logement étudiant.

6.2.4. Le recours au réseau scientifique et technique de l'Équipement

Le PUCA dispose d'environ 220 K€ sur le « titre 9 », crédits virtuels destinés aux prestations des CETE suite à la budgétisation de ceux-ci. Ces crédits sont utilisés pour des actions d'animation de réseaux (PREDAT) et des études et contributions diverses.

On notera que les relations avec le CERTU sont très peu développées. Celui-ci pourrait davantage être sollicité comme relais du PUCA pour mobiliser les CETE (fonction de tête de réseau). Il pourrait aussi jouer un rôle dans la valorisation des travaux du PUCA en direction des petites collectivités territoriales. Il peut aussi être partie prenante dans la formulation de la commande en recherche urbaine et dans le champ de la construction.

Enfin, le CERTU a vocation à devenir l'éditeur et le diffuseur des recherches et des publications du PUCA, sans exclusive mais de manière privilégiée dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'août 2005.

6.2.5. Le PUCA et les réseaux institutionnels et professionnels

Différents réseaux peuvent concourir utilement à la diffusion des résultats de la recherche et renvoyer au PUCA des préoccupations de terrain.

L'organisation de la recherche, de manière générale, fait de plus en plus une place importantes aux partenariats et aux réseaux. Dans le champ de l'architecture et de la ville, ces réseaux sont très nombreux et même si leur vocation principale n'est pas la recherche, ils peuvent être des points d'appui et des chambres d'écho, en amont pour l'élaboration de la recherche et, en aval, pour la diffusion de ses résultats.

On peut citer en particulier, à titre d'exemple :

- le Club Ville et Aménagement, qui regroupe les maîtres d'ouvrage des projets urbains les plus importants et est d'ores et déjà un « groupe témoin » du PUCA, tout à la fois terrain d'expériences et lieu de débat où se retrouvent les acteurs de la ville et des territoires ;
- la FNAU et le réseau des agences d'urbanisme dont certaines sont partie prenante du Club de la recherche urbaine animé par la DATAR ;
- l'association HQE, l'association Qualitel ;
- le réseau RAMAU qui regroupe des chercheurs et des professionnels sur le thème des métiers de l'architecture et de l'urbanisme et qui a vocation à s'étendre au niveau européen ;
- l'association Architecture et Maîtrise d'ouvrage, AMO, déjà partenaire du PUCA et dont l'implantation régionale est particulièrement vivante.

La structuration du PUCA passe également par son implication croissante dans les réseaux européens comme nous l'avons déjà souligné précédemment.

6.2.6. Les moyens financiers et humains et leur évolution

Les moyens budgétaires

Le PUCA compte 41 personnes, soit 21 chargés de projet (dont 2 consacrées aux annales de la recherche urbaine et 2 au GIP EPAU), et 20 « administratifs » (la direction du PUCA est rangée dans cette seconde catégorie.)

Les moyens budgétaires dont dispose le Plan proviennent à la fois du BCRD (crédits gérés par la DRAST) et de la DGUHC.

Crédits BCRD

Il y en a de trois natures :

- Le 57-30/20. Son niveau est en réduction : 3,8 M€ en 2000, 3,2 M€ en 2005.
- Le 65-30/10. Son niveau est passé sur 5 ans, de 1 M€ à 1,4 M€, mais les crédits de paiement n'ont pas suivi.
- Chapitre 34-30/20 dont le niveau est passé sur 5 ans, de 0,445 à 0,610 M€.

Crédits DGUHC

- Chapitre 65-48/30 dont le niveau est passé entre 2000 et 2005 de 2,4 M€ à 1,8 M€ et qui souffre aussi d'insuffisance de crédits de paiement.

Les crédits de subvention (chapitre VI) ont un *effet de levier* de 2,2 pour le BCRD (c'est-à-dire que 1 € sur le chapitre 65-30/10 aboutit à une commande de 2,2 €), et de 1,5 pour le 65-30/10, à l'exception des autorisations de programme transférées aux DDE et DRE qui n'ont pas d'effet multiplicateur.

Les crédits de fonctionnement (chapitre 34-30/20) servent à payer la valorisation (en particulier l'édition des Annales de la recherche urbaine.)

Au total, les moyens budgétaires représentent en 2005 6,4 M€, en engagement mais avec une insuffisance de crédits de paiement.

Les perspectives en matière de financement

Parallèlement à la réflexion sur l'évolution des structures, une démarche prospective devra être conduite sur les financements. La reconnaissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière du PUCA devrait permettre plus facilement qu'actuellement les partenariats et la gestion des crédits, en instaurant également plus de souplesse et d'efficacité au quotidien.

A titre d'exemple, on peut reprendre certaines propositions émises précédemment :

- sur l'expérimentation et la participation financière des collectivités territoriales ;
- sur l'accueil des crédits provenant de l'ANR, pour le PREBAT ou pour un programme thématique sur la recherche urbaine ;
- sur la participation à des appels d'offres européens ;

- sur les partenariats avec le secteur privé.

Les tendances en matière d'organisation et de financement des programmes de recherche, dans leur ensemble, conduisent en effet à marier les apports publics et privés et à privilégier le fonctionnement de la recherche en réseaux, voire en « consortiums ». Ces nouvelles pratiques impliquent de repenser le mode de fonctionnement du PUCA.

Les perspectives en matière de ressources humaines

La nouvelle stratégie du PUCA, adaptée à son nouveau contexte, suppose un certain renouvellement de ses ressources humaines et l'adoption d'une nouvelle organisation et de nouvelles modalités de fonctionnement. Il ne s'agit nullement d'un bouleversement car, comme on l'a déjà dit, l'image du PUCA et sa capacité d'organiser des programmes sont très appréciées des milieux de la recherche et il ne faut pas perdre cet acquis. Mais il sera nécessaire d'introduire des évolutions, pour les unes, après avoir affiché un cap, en s'aidant du temps, et pour les autres, en procédant par ruptures, lorsque les opportunités sont présentes et qu'il ne faut pas les laisser s'échapper.

Les défis que doit relever le PUCA nécessitent une adaptation de son organisation et de ses modes de fonctionnement, en même temps qu'un certain renouvellement de ses ressources humaines. Dans le même temps, les perspectives prochaines de départ à la retraite de plusieurs chargés de projet, à la fois offriront une disponibilité d'emplois dans certains cas, et dans d'autres créeront un besoin impérieux de recrutement préalable, pour assurer des recouvrements et éviter ainsi la disparition de la mémoire de certains sujets et savoir-faire. De même la prise en charge du PREBAT occasionnera à court terme un surcroît de besoin en ressources humaines.

Là aussi, une évolution des structures permettra au PUCA de diversifier ses personnels et d'accueillir de nouveaux profils :

- mise à disposition de fonctionnaires ;
- accueil de doctorants ;
- recrutement direct de personnels propres ;
- accueil de chercheurs étrangers.

La refondation du PUCA nécessite une attention toute particulière apportée aux ressources humaines, à la redéfinition des missions, aux profils des membres de l'équipe et à la gestion des personnels. Cette dimension est indissociable des évolutions envisagées en terme de structure et de modalités de fonctionnement. Il appartient au Secrétariat permanent du PUCA de définir à cet égard un plan stratégique à moyen terme en liaison avec les instances dirigeantes du PUCA et l'administration de rattachement, principalement la DGUHC et le Secrétariat général du ministère de l'Équipement.

En conclusion, les propositions de ce rapport sont soumises à l'examen des commanditaires et à la critique des instances du PUCA. Elles visent principalement à indiquer une voie d'excellence pour la recherche urbaine au détour d'une stratégie ambitieuse. Des décisions fondamentales sont à prendre, des expertises complémentaires sont à mener, des négociations sont à entreprendre. Les signataires du rapport forment le vœu que leur travail puisse servir à établir une « feuille de route » pour les prochaines années, sans sous-estimer les efforts à accomplir pour y parvenir. Mais l'enjeu de la recherche urbaine est tellement essentiel pour le devenir de notre société que ces efforts sont justifiés.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

10 clés d'entrée

- 1) Assurer une large diffusion du rapport afin de susciter des réactions sur la pertinence et l'efficacité de ces propositions**
- 2) Approfondir et mettre en débat les propositions du rapport au sein du Conseil Scientifique, du Comité des Directeurs et du Comité d'orientation du PUCA, afin de favoriser leur appropriation par ces instances.**
- 3) Identifier les enjeux stratégiques prioritaires et les questions majeures auxquelles devront répondre les orientations du programme 2006-2010 et les futurs programmes finalisés. Engager dès 2006 une première étape de programmation affichant des priorités thématiques.**
- 4) Engager dès à présent, en liaison avec le ministère de la recherche, une réflexion sur le positionnement du PUCA dans le nouveau paysage français de la recherche, et expertiser plusieurs hypothèses d'évolution structurelle.**
- 5) Structurer les partenariats indispensables avec les autres ministères et les collectivités, bénéficiaires des travaux du PUCA.**
- 6) Renforcer les liens avec les réseaux techniques, afin de mieux articuler recherches, études, et actions notamment dans les domaines de l'expérimentation.**
- 7) Diversifier les méthodes d'élaboration et de conduite de projets de recherche et les types de production.**
- 8) Amplifier et diversifier les actions de valorisation et de diffusion, développer une politique éditoriale. Resserrer les liens avec la formation.**
- 9) Développer la dimension régionale du PUCA, en s'appuyant notamment sur les DRE et les acteurs locaux pour favoriser les projets de recherche à initiative locale.**
- 10) Conforter l'ouverture européenne, et favoriser l'élaboration de projets communs de recherche dans le cadre de la préparation du 7ème PCRD.**

ANNEXES



La Défense, le 20 JUIN 2004

**Le Ministre de l'Équipement, du
Transport, de l'Aménagement du
Territoire, du Tourisme et de la Mer
à
Monsieur Claude MARTINAND
Vice Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées**

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



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction

affaire suivie par : Michèle TILMONT - DGUHC-SPPUCA
tél. 01 40 81 91 19, fax 01 40 81 63 78
mél. Michele.Tilmont@equipement.gouv.fr

Le Plan Urbanisme Construction Architecture crée par arrêté du 23 avril 1998 a pour vocation de conduire des programmes finalisés de recherche ainsi que des actions d'expérimentation, de soutien à l'innovation et de valorisation scientifique et technique, dans les domaines de l'aménagement des territoires et des villes, de l'habitat, de la conception architecturale et urbaine et de la construction.

Organisé selon trois grands pôles de capitalisation des connaissances :

- « société urbaine, habitat et territoires », qui traite de la politique urbaine dans ses fondements socio-économiques,
- « dynamiques spatiales et aménagement », qui s'intéresse à la planification territoriale et aux dynamiques urbaines,
- « concevoir, construire, habiter », qui couvre les champs de la conception des projets architecturaux et urbains et de la construction,

le PUCA a mené un plan d'actions de recherche finalisées 2000-2005 autour de six programmes :

- la ville pour tous
- se loger et habiter
- organiser les territoires
- le renouvellement urbain
- le futur de l'habitat
- innover pour construire, durable.

Au moment où s'achève un grand nombre de ces actions, il apparaît essentiel de réaffirmer la nécessité de programmes finalisés de recherche et d'expérimentation sur l'ensemble des champs des politiques de la DGUHC et au-delà, en partenariat avec l'ensemble des administrations concernées, afin de fonder les orientations du prochain plan 2005 – 2010.

Ces recherches pour l'action doivent trouver leur légitimité dans un pilotage par l'aval, garantie de leur efficacité en terme de retombées. En effet, la définition des objectifs assignés à la politique de recherche incitative et les thématiques traitées

La Grande Arche
Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
tél : 01 40 81 21 22
fax : 01 40 81 94 49
Mél sppuca.dguhc
@equipement.gouv.fr

par les milieux scientifiques doivent être cadrées à partir des questionnements des opérateurs et des acteurs urbains, utilisateurs de leurs résultats.

Aussi, après examen au sein du Comité des directeurs du PUCA, du 8 juillet dernier, je souhaiterais que le Conseil Général des Ponts et Chaussées élabore des propositions de cadrage des grandes lignes des actions à venir du PUCA, par rapport aux attentes de ses différents partenaires et à une demande sociale très large dans les domaines de l'urbain. Ces recommandations s'appuieraient sur un certain nombre d'analyses :

- . Bilan de l'action 2000-2005 en terme de partenariats mobilisés et de réseaux associés.
- . Etat des lieux et réflexion prospective de la contribution du PUCA à l'innovation et aux politiques publiques.
- . Méthodologie de mise en œuvre des programmes finalisés de recherche et d'expérimentation, temporalités et interfaces transdisciplinaires.
- . Bilan scientifique à partir des travaux du Conseil Scientifique du PUCA
- . Effort de veille, de capitalisation, de valorisation et évaluation des impacts en terme de diffusion des résultats et de sensibilisation des acteurs : décideurs publics et milieux professionnels.

Les propositions à formuler pourront s'appuyer sur les informations et les résultats d'une étude concernant « l'identification des attentes des partenaires du Plan Urbanisme, Construction, Architecture » qui doit être prochainement commandée à un cabinet d'études spécialisé. Il s'agira à la fois d'animer une réflexion en interne et d'organiser une écoute externe de ses différents partenaires, notamment des collectivités locales.

Ce dispositif d'analyse, d'écoute des attentes et de réflexion prospective devrait permettre de dégager les grands axes des thématiques sur lesquelles des éclairages par des connaissances scientifiques seraient à constituer sur la période du Plan 2005-2010.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir m'adresser une note d'étape dans un délai de six mois afin de pouvoir en saisir le Comité d'orientation du PUCA d'ici la fin de l'année 2004 et un rapport définitif trois mois plus tard.

Pour la Ministre et par délégation
Le Directeur Général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction


Francis DELARUE

Vu le décret du 9 mai 1997 portant nomination du directeur du personnel et des services ;

Vu le décret du 2 juin 1997 portant nomination du Premier ministre ;

Vu le décret du 4 juin 1997 relatif à la composition du Gouvernement ;

Vu le décret n° 97-712 du 11 juin 1997 relatif aux attributions du ministre de l'équipement, des transports et du logement ;

Vu l'arrêté du 30 juin 1992 portant organisation de la direction du personnel et des services, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 3 octobre 1996 ;

Vu l'arrêté du 19 juin 1997 portant délégation de signature au directeur du personnel et des services,

Arrête :

Art. 1^{er}. - Le I de l'article 5 de l'arrêté du 19 juin 1997 susvisé est rédigé comme suit :

« I. - M. Philippe Lemoine, ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat, M. Gérard Stucky, attaché administratif des services déconcentrés, et Mme Magali Mundler, commandant, directement placés sous l'autorité de Mme Marie-Anne Bacot, ont délégation pour signer les décisions, les pièces budgétaires et autres pièces concernant la gestion des chapitres de personnel, dans la limite des attributions qui leur sont confiées. »

Art. 2. - Le II de l'article 5 de l'arrêté du 19 juin 1997 est rédigé comme suit :

« II. - M. Michel Guillorit, attaché principal d'administration centrale, directement placé sous l'autorité de Mme Marie-Anne Bacot, a délégation pour signer les pièces justificatives et les bordereaux d'ordonnement direct concernant la liquidation des traitements, les pièces comptables et autres pièces concernant la liquidation des régimes indemnitaires, dans la limite des attributions qui lui sont confiées. »

Art. 3. - Le III de l'article 5 de l'arrêté du 19 juin 1997 susvisé est rédigé comme suit :

« III. - M. Jean-Pierre Lashermes, attaché d'administration centrale, et Mme Catherine Marq, attachée principale des services déconcentrés, directement placés sous l'autorité de Mme Marie-Anne Bacot, ont délégation pour signer les pièces justificatives, les certificats administratifs et les bordereaux d'ordonnement direct concernant la liquidation des traitements, les pièces comptables et autres pièces concernant la liquidation des régimes indemnitaires, dans la limite des attributions qui leur sont confiées. »

Art. 4. - Le IV de l'article 5 de l'arrêté du 19 juin 1997 susvisé est rédigé comme suit :

« IV. - M. Michel Guillorit, attaché principal d'administration centrale, et M. Jean-Yves Le Guyader, ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat, directement placés sous l'autorité de Mme Marie-Anne Bacot, ont délégation pour signer les pièces comptables, les chèques de paiement et les autres pièces relatives au compte 466-221, intitulé compte du Trésor, rémunérations accessoires des corps techniques de l'équipement, en application de la loi du 29 septembre 1948, dans la limite des attributions qui leur sont confiées. »

Art. 5. - Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 22 avril 1998.

JEAN-CLAUDE GAYSSOT

**Arrêté du 23 avril 1998 portant création
du plan urbanisme construction architecture**

NOR: EQUU9800369A

Le Premier ministre, le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, le ministre de la culture et de la communication et le secrétaire d'Etat au logement,

Vu le décret en date du 6 mars 1998 instituant la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. - Il est créé un plan urbanisme construction architecture, qui constitue le cadre d'intervention, dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, de l'architecture et de la construction, de programmes finalisés de recherche et d'actions d'expérimentation, du soutien à l'innovation et de la valorisation scientifique et technique. L'action du plan est menée, dans les domaines qui les concernent, en coopération avec les collectivités locales et les milieux professionnels. Elle est coordonnée avec les programmes de recherche européens.

Art. 2. - Le plan urbanisme construction architecture est doté d'un comité d'orientation représentatif des acteurs, milieux professionnels, collectivités locales et institutions concernés.

Le comité d'orientation définit les priorités de la recherche et de l'expérimentation, débat des résultats des évaluations et propose les programmes d'action pluriannuels et annuels. Son président est nommé par arrêté du Premier ministre. Ses membres sont nommés par le ministre chargé de l'urbanisme et du logement, après avis du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'architecture.

Art. 3. - Le plan urbanisme construction architecture est doté d'un conseil scientifique chargé de la validation scientifique des programmes de recherche et d'expérimentation.

Le conseil scientifique comporte, notamment, des représentants des sciences pour l'ingénieur, des sciences de l'homme et de la société et de la recherche architecturale. Il veille à l'articulation de l'activité du plan avec les autres structures scientifiques. Il est associé aux actions d'évaluation. Son président est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'urbanisme et du logement.

Art. 4. - Un comité, présidé par le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et regroupant le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, le directeur de l'architecture et du patrimoine, le directeur de la recherche et le directeur de la technologie, organise la programmation financière des actions du plan, définit les conditions de coopération scientifique et financière avec les institutions et programmes ayant des champs de préoccupations similaires. Il décide de l'organisation de l'évaluation des actions et des programmes conduits. D'autres directeurs peuvent, en tant que de besoin, être associés aux travaux de ce comité.

Art. 5. - Les actions du plan sont conduites par un secrétariat permanent rattaché à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Art. 6. - Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, le directeur de la recherche et le directeur de l'architecture et du patrimoine sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 23 avril 1998.

Le Premier ministre,

Pour le Premier ministre et par délégation :

Le secrétaire général du Gouvernement,

JEAN-MARC SAUVÉ

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,

JEAN-CLAUDE GAYSSOT

Le ministre de l'éducation nationale,
de la recherche et de la technologie,

CLAUDE ALLEGRE

Le ministre de la culture et de la communication,

CATHERINE TRAUTMANN

Le secrétaire d'Etat au logement,

LOUIS BESSON

Arrêté du 23 avril 1998 fixant l'organisation et les attributions des missions, des secrétariats généraux et des sous-directions de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

NOR: EQUIP9800372A

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement et le secrétaire d'Etat au logement,

Vu le décret n° 85-659 du 2 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, modifié en dernier lieu par le décret n° 98-141 du 6 mars 1998 ;

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu l'arrêté du 16 mars 1998 portant organisation de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;

Vu l'avis du comité technique paritaire spécial de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme en date du 26 février 1998 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire spécial de la direction de l'habitat et de la construction en date du 26 février 1998 ;

Mission CGPC/PUCA

Liste des entretiens

Instances du PUCA

- Pierre ALBERTINI, Président du comité d'orientation
- Antoine PROST, ancien président du conseil scientifique
- Bernard POUYET, Président du conseil scientifique
- Marie-Christine JAILLET, membre du conseil scientifique
- Bertrand MATHIEU, membre du conseil scientifique
- François DELARUE, DGUHC, Président du comité des directeurs du Puca
- François PERDRIZET, Directeur de la DRAST
- Ann-José ARLOT, Directrice de l'architecture
- Jean-Jacques GAGNEPAIN, Directeur de la technologie
- Alain LAQUIÈZE, Chargé de mission à la direction de la recherche
- Claude BREVAN, Déléguée interministérielle à la Ville
- Vincent FOUCHIER, Chargé de mission à la DATAR
- Bertrand GALTIER et Gérard GUILLAUMIN, D4E

Secrétariat permanent du PUCA

- Michèle TILMONT, Secrétaire permanente
- Pascal LEMONNIER, adjoint
- Philippe CROMBACK, adjoint
- Danièle VALABRÈGUE
- Anne QUERRIEN
- Hervé TRANCART, Chef de projet
- Patrice AUBERTEL,
- Francine BENGUIGUI,
- Claire GILLIO,
- Françoise GOUDET,
- Evelyne PERRIN
-

CGPC

- Jean-Pierre GIBLIN, Président de la 3^{ème} section
- Bernard de KORSACK, 2^{ème} section
- Alain WAUTERS, MIGT 10

ainsi que :

- Jean-Paul ALDUY, Sénateur, Président de l'ANRU
- Christian GOUYON, Chargé de mission à la DGUHC
- Paul MARTIN, Directeur du CERTU
- Alain MAUGARD, Président du CSTB
- Georges MERCADAL, Président du GIP-EPA
- Didier REBOIS, Secrétaire général d'European-Europe

Bibliographie

- Évaluation de l'action du Plan Construction et Architecture, rapport de l'instance d'évaluation, mars, 1999
- CODIRDU, 13 janvier 2000, La recherche urbaine en France: l'état d'une perception
- Les expérimentations du Plan Urbain
- Olivier Piron, les rapports entre recherche et expérimentation, 24 novembre 1997
- Évaluations du Conseil scientifique
- Rapport d'activité 2004
- Actes des Deux Jours du PUCA 2004
- Agora 2020, synthèse à mi-parcours, DRAST/CPVS, février 2005
- Recherche sur l'identification des attentes de partenaires du PUCA, rapport TETRA, Hervé Huntsinger, mars 2005
- Objectifs et méthodes de la recherche et de l'expérimentation dans le champ de la construction, rapport de Marie-France Gueyffier, février 2005
- Jeux d'acteurs et montage des opérations mixtes de logement social et en accession, Villas urbaines durables, LATTIS, Jacotte Bobroff, mars 2004
- Les nouvelles technologies de l'énergie, rapport .T. Chambolle et F Méaux, 2004
-
- Panorama des techniques du bâtiment 1947-1997, ouvrage collectif édité par le CSTB et le PCA, 1997
- Enjeux, grandes orientations et modalités de fonctionnement, plateforme des projets et des stratégies urbaines en Europe, rapport Danièle Valabrègue et Robert Prost
- Réussir la Ville, dossier établi par Georges Crépey, février 2002.

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