

Chapitre 3

## Les GIP de développement social urbain

NICOLAS BUCHOUD, chef de projet Grand projet de ville, chef de projet Rénovation urbaine

I. – LES GIP, ENTRE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX D'ORGANISATION DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DÉRÉGULATION DE L'ACTION PUBLIQUE

- A. Le temps de l'innovation
- B. Le temps des critiques et une nouvelle loi
- C. Un chantier inachevé

II. – LES GIP, UNE FORME JURIDIQUE INNOVANTE, INTÉRESSANTE... MAIS FRAGILE

- A. Une question juridique centrale : genèse de la formule des GIP
- B. Un recours prolifique à la formule du GIP dans de nombreux secteurs de l'action publique
- C. Les enjeux des GIP-DSU : un développement certain de la formule, pour quelle efficacité?

CONCLUSION : un potentiel négligé

### I. – LES GIP, ENTRE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX D'ORGANISATION DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DÉRÉGULATION DE L'ACTION PUBLIQUE

#### A. Le temps de l'innovation

Il y a peu encore, les questions liées à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage collective des acteurs du renouvellement urbain semblaient secondaires. Ce n'est qu'avec l'évaluation des contrats de ville du XI<sup>e</sup> plan que le caractère stratégique des enjeux liés à l'organisation du renouvellement urbain a été vraiment mis en lumière, par exemple dans le cadre des travaux conduits par G. Cavallier en 1998 et 1999<sup>(1)</sup>. Dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre du programme national des grands projets de ville (GPV), à l'issue d'une évaluation des quatorze sites en grands projets urbains, la délégation interministérielle à la ville a remis à l'ordre du jour la formule, jusque-là très peu utilisée en matière de politique de la ville, des groupements d'intérêt public pour le développement social urbain (GIP-DSU).

---

(1) Voir par exemple le *Premier ensemble de propositions pour l'élaboration des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)* présenté au ministre délégué à la ville le 28 octobre 1998 par le groupe de travail interministériel et inter-partenaires sur la définition des contrats de ville du XII<sup>e</sup> Plan, présidé par M. G. Cavallier.

Il est saisissant de constater aujourd'hui, à trois ans de distance, le bouillonnement suscité auprès de l'ensemble des acteurs de ce que l'on appelle aujourd'hui le renouvellement urbain ou la rénovation urbaine <sup>(2)</sup>. Parallèlement, la constitution d'un réseau d'acteurs professionnels de haut niveau autour du management des enjeux de la politique de la ville et du renouvellement urbain a été portée de façon convergente par la DIV, par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), par un certain nombre de bureaux d'étude, d'instituts de formation, et des associations de service public comme Entreprises, territoires et développement (ETD), qui dépend de la CDC et de la DATAR.

La réflexion sur les métiers de la politique de la ville a même fait l'objet du rapport dit « Brévan-Picard » et qui en son temps a bénéficié d'une large audience <sup>(3)</sup>. Les conditions étaient favorables pour la structuration progressive d'un milieu professionnel à partir d'une impulsion redonnée en exploitant la loi de 1982, portant création des GIP. Les besoins de structuration des maîtrises d'ouvrage ont clairement émergé un peu partout en France comme une dimension à part entière des projets de renouvellement urbain, au service de leur efficacité urbaine et sociale.

Avec le programme des GPV et des ORU, avec la nouvelle génération des contrats de ville, avec la création et la généralisation des GIP comme structures porteuses de projets, la modernisation progressive de l'administration publique locale semblait pouvoir prendre corps peu à peu. Un véritable corps professionnel nouveau était en voie d'émergence, des réseaux nouveaux, à même d'intervenir assez largement en amont dans la fabrication des processus législatifs, et surtout leur traduction réglementaire.

On assistait en même temps à une libération des énergies, à la recherche de formes d'organisation nouvelles pour l'action publique, en cohérence avec les acteurs privés du secteur, et à la structuration inédite d'un mode de fabrication d'une politique publique, la politique de la ville et de renouvellement urbain <sup>(4)</sup>. Les acteurs locaux, par distinction avec les représentants des administrations centrales ou du ministère délégué à la ville, fournissaient une énergie nouvelle relayée par des équipes dédiées à la conception, à la défense, à la mise en œuvre de projets, instituant peu à peu une chaîne d'action et de décision cohérente, rejaillissant même sur la sphère plus large et plus diffuse des métiers du développement local et, localement, sur les sites de projet.

---

(2) Ainsi dans cet exemple de la constitution du GIP Centre Essonne, dans un contexte intercommunal et interpartenarial particulièrement dense et complexe. Ni les représentants locaux de l'État, ni les représentants des collectivités locales, ni les représentants des bailleurs sociaux n'avaient d'expérience préalable en matière de GIP. La constitution du groupement s'est effectuée avec l'appui d'experts extérieurs, dans une très grande liberté de conception. Voir notamment : Nicolas Buchoud, *Pour une autre approche de la politique de la ville : la politique de la ville et le principe de libre administration des collectivités locales*, CSSAU, Paris, févr. 2001, 96 p.

(3) Pour des approches plus détaillées, on pourra se référer aux travaux conduits par Olivier Duroy pour la CDC et la DIV et notamment son *Étude sur les besoins de formation et d'accompagnement des directeurs de projet* (sept. 2001). On pourra aussi se référer à une étude commanditée par la CDC et portant sur la problématique de la mise en réseau des directeurs de projet de renouvellement urbain : *Étude des besoins d'accompagnement des directeurs de projet impliqués dans le renouvellement urbain : comment travailler en réseau*, Nicolas Buchoud, Gilles Reynal, juill. 2002.

(4) Voir par exemple le récit du lancement du projet urbain des Pyramides (Évry) et des Tarterêts (Corbeil-Essonnes), in Nicolas Buchoud, Georges Lançon, *Ces banlieues qui nous font peur... Une stratégie d'action pour transformer la gestion des quartiers d'habitat social*, L'Harmattan, Paris, 2003, 260 p.

## B. Le temps des critiques et une nouvelle loi

Puis est arrivé le temps des critiques et des remises en question, porté notamment par le très sévère rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville (2002). La politique de la ville, qui a largement servi au développement d'une culture de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays, a été elle-même très sévèrement évaluée.

Sinon la politique de la ville, du moins ses composantes les plus récentes ont été emportées un moment comme un bien frêle esquif, par une déferlante indiquant à l'observateur d'aujourd'hui un immense décalage entre la conception et la mise en œuvre d'une politique publique, et ses répercussions ressenties au niveau de l'opinion publique, nationale et locale. Avec la nouvelle législature, on allait revenir à des formes d'organisation simples mais efficaces, on allait quitter la complexité byzantine et dangereuse de la politique de la ville, à la recherche de procédures lisibles et opérationnelles. On allait créer une instance de référence unique, ordonnateur des dépenses du renouvellement urbain.

La forme des GIP-DSU pour l'élaboration et le pilotage stratégique des projets de renouvellement urbain allait-elle survivre? Il faut, pour répondre à cette question, se pencher sur le texte de la loi de programmation sur la ville et la rénovation urbaine, votée au mois de juillet 2003<sup>(5)</sup>.

Dans le contenu même du texte, la question de la place et du rôle des GIP est assez marginale. On ne les retrouve, indirectement, qu'aux « autres dispositions » du chapitre II, article 30, qui étend les possibilités de recrutement de personnel propre pour les groupements d'intérêt public. Ce n'est que dans la seconde annexe au texte, sous l'en-tête « Consolider la maîtrise d'ouvrage et structurer les dispositifs opérationnels », que la question est abordée plus finement. Il y est dit en effet que les GIP pourront assurer « la mutualisation de tout ou partie des financements issus des partenaires nationaux et locaux et destinés aux projets », et il y est fait explicitement référence aux GIP comme à des structures de portage de projet à même de répondre à une exigence de pilotage fort des projets.

Toutefois, une distinction est faite entre d'une part les enjeux liés à l'élaboration des projets, au pilotage, et d'autre part les enjeux de déploiement opérationnel des projets. S'il est explicitement indiqué que « la solidité du pilotage des projets et de la structure opérationnelle constituera un élément déterminant des décisions de l'agence », l'ensemble du paragraphe 1.2 intitulé « Impulser une logique de projet » reste finalement assez vague. Le texte de la loi se borne en réalité à constater l'existence des GIP et leur rôle actuel en matière de pilotage des projets. Il formule des intentions sur la nécessaire cohérence de la maîtrise d'ouvrage collective entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre des projets, mais il n'esquisse pas de proposition concrète pour pallier le fossé entre la constitution de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) d'une part, et l'organisation du pilotage local des projets d'autre part. Les GIP se retrouvent ainsi dans une position de flottement, ils sont conservés, mais sans qu'il n'y ait d'effort particulier pour en faire réellement les structures locales porteuses du renouvellement urbain.

(5) Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Cet état des choses est la conséquence directe de l'inachèvement des expertises et des consultations préalables au texte de la loi.

Or, dès la fin de l'année 2002, le ministre délégué à la ville J.-L. Borloo sollicitait le conseil général des Ponts et Chaussées pour lui confier « une mission de réflexion (...) sur les moyens les plus adaptés à la conduite des projets locaux »<sup>(6)</sup>. Le rapport issu de cette mission et daté d'avril 2003 s'intitule *Conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville*<sup>(7)</sup>. On y retrouve un souci constant depuis la mise en œuvre du programme des GPV, à savoir que « la conduite des projets est aussi délicate qu'essentielle pour obtenir des résultats significatifs (...) et réussir deux grandes missions (...) : la mission de développement du projet d'ensemble, la mission de réalisation concrète des différentes opérations. » Il résulte de l'enquête conduite par P. Quercy que la formule des GIP, voulue et portée par le ministère de la ville, répond bien aux besoins de pilotage d'opérations complexes, mais beaucoup moins bien aux enjeux liés au pilotage de la mise en œuvre opérationnelle des projets. Le rapport esquisse deux pistes de travail, d'une part la création de GIP à compétences opérationnelles, et d'autre part la création de sociétés de projets, solution soutenue notamment par la CDC. Mais les auteurs du rapport ne tranchent pas et renvoient la recherche de solutions à des investigations complémentaires.

Un autre rapport, commandé par la délégation interministérielle à la ville et daté d'août 2003, propose également un diagnostic et des pistes de travail sur la question de « l'opérationnalité de la maîtrise d'ouvrage urbaine de renouvellement urbain »<sup>(8)</sup>. Ce document, plus technique, souligne l'intérêt de doter les GIP d'une « compétence d'autorité concédante en matière d'urbanisme opérationnel », tout en explorant aussi la piste des sociétés d'économie mixte (SEM).

Un autre document coproduit par la DIV et la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction (DGUHC) au ministère de l'équipement apporte des conclusions voisines<sup>(9)</sup>. Les auteurs de cette enquête conduite sur plusieurs dizaines de sites à l'échelle nationale mettent notamment l'accent, dans leurs conclusions, sur la nécessité de « réaffirmer fortement (l'exigence de qualité) des équipes de projet. Cela signifie aussi que les coûts d'ingénierie doivent clairement être pris en compte dans l'économie générale des projets et leur financement ». Le rapport souligne également l'intérêt de la formule des GIP pour structurer une maîtrise d'ouvrage collective de qualité, dès lors qu'ils bénéficient d'un portage des acteurs locaux. C'est la seule piste qui sera concrètement ouverte dans le texte de loi.

L'accent mis sur la nécessité de développer le recrutement d'équipes de projet performantes conduira finalement à l'ouverture de possibilités de recrutement étendues pour les GIP, mais le texte de loi n'ira pas plus loin et restera en retrait sur la formulation d'une préférence explicite pour la forme des GIP.

(6) Courrier du ministre délégué à la ville à M. Georges Mercadal, vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées, en date du 12 novembre 2002.

(7) Conseil général des Ponts et Chaussées. Pierre Quercy, Marc Prévot, *Conduite des projets de rénovation urbaine dans la politique de la ville*, avr. 2003, 21 p. et annexes.

(8) Délégation interministérielle à la ville. Cabinet Mutations immobilières et sociales, P. Soler-Couteaux, avocat, professeur des universités, *Projets de renouvellement urbain : le passage à l'opérationnel*, août 2003, 44 p.

(9) DIV et DGUHC, *Les quartiers en projet de rénovation urbaine : bilan d'avancement (été 2003)*, 47 p.

### C. Un chantier inachevé

Cette conclusion temporaire n'est pas dépourvue d'ambiguïté. On perçoit avec quelques mois de recul les conséquences d'un lobbying assez efficace, relayé par la DIV, du milieu au demeurant très composite des directeurs de projet déjà en place, et qui, au sein des GIP, souhaitent asseoir leur pouvoir.

Pour le reste, la question des GIP apparaît renvoyée au second plan, la grande nouveauté étant constituée par la création de l'ANRU. Par là même, c'est tout le chaînage intermédiaire du monde du développement local, relancé par la politique nationale de renouvellement urbain de la fin des années 1990, qui se trouve finalement mis en panne. Et la portée de la portée du développement de la forme des GIP se trouve en définitive singulièrement diminuée.

L'accent mis sur « l'opérationnalité » et « l'efficacité financière et technique » des formes d'organisation du renouvellement urbain, pour nécessaire qu'il soit, laisse finalement dans l'ombre la réflexion sur l'efficacité démocratique des différentes formes possibles du renouvellement urbain. Or la généralisation des GIP, leur forme juridique spécifique, leur positionnement à l'interface des acteurs institutionnels locaux, la possibilité pour des associations de participer à leurs assemblées générales, l'intégration dans leur horizon de travail des comités consultatifs des habitants créés par la loi relative à l'administration territoriale de la République en 1992, c'est tout cela, adossé à des projets de renouvellement des tissus urbains eux-mêmes, qui aurait pu susciter à la fois une forme de modernisation de la gestion publique locale et une prise en compte renforcée des exigences de reconstruction du contrat social dans les aires urbaines de notre pays, tout particulièrement autour des grands quartiers d'habitat social.

Il était pourtant légitime de fonder des attentes importantes sur le GIP-DSU, compte tenu du potentiel recelé par cette forme juridique.

## II. – LES GIP, UNE FORME JURIDIQUE INNOVANTE, INTÉRESSANTE... MAIS FRAGILE

Le choix de généraliser les GIP pour résoudre les problèmes de pilotage et de coordination des dispositifs de la politique de la ville et du renouvellement urbain et accroître la portée de ces politiques publiques ne saurait donc se résumer à des enjeux techniques et d'organisation. En effet, on peut lire l'invention des GIP, avant celle des GIP-DSU, comme une transformation et une possibilité de modernisation de l'action publique, enjeu majeur et qui sous-tend la politique de la ville. Mais cette invention comporte aussi des risques. Si elle ne s'accompagne pas d'une modernisation plus globale des modes de production de nos politiques publiques, la création des GIP-DSU peut n'aboutir qu'à une nouvelle forme de démembrement de l'administration publique, dommageable pour l'ensemble de la collectivité.

## A. Une question juridique centrale : genèse de la formule des GIP

La naissance de la formule des GIP est bien loin, en apparence, des problématiques contemporaines liées à la politique de la ville, dans la mesure où le recours par l'administration à des personnes morales de droit privé, les questions liées à la coopération entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé font l'objet de débats depuis plus de trente ans.

Le rapport sur la réforme des établissements publics adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 15 janvier 1971 a ainsi mis en avant le problème des associations et des fondations qui assurent des missions de service public sans avoir de réalité propre en dehors de l'administration qui les a suscitées. Et de fait, les termes de GIP ont été employés pour la première fois en 1978 dans un rapport de la Cour des comptes intitulé *Le GIP : solution au démembrement de l'administration*. Au terme de l'analyse des différentes structures existantes, la Cour avait mis en avant l'intérêt de transposer en droit public la solution des groupements d'intérêt économique tout en l'encadrant, pour répondre : « à un besoin de l'époque contemporaine de réaliser ou coordonner des activités d'intérêt général que les formes juridiques existantes n'arrivent pas à satisfaire ».

Dans le même temps, le développement de nouveaux besoins (financiers, de partenariat) en matière de recherche scientifique fondamentale a précipité la mise au point par la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) de modes de coopération permettant d'atténuer, sinon de supprimer les barrières administratives, juridiques et comptables existant entre laboratoires publics et privés, en vue de permettre leur collaboration au sein de structures de recherche communes. Dans cette perspective, le comité central de planification de la recherche du 26 juillet 1979 a décidé de favoriser la constitution de groupements d'intérêt scientifique (GIS) dans un esprit de décentralisation et pour favoriser le développement des relations entre laboratoires publics et entreprises.

Les GIS étaient cependant conçus comme de simples conventions, et non comme une nouvelle personne morale. C'est pourquoi, pour répondre plus efficacement à la diversité des situations, un groupe de travail interministériel a proposé la création d'un nouveau type de personne morale telle que les GIP – cette proposition dépassant très largement le cadre des GIS, puisque les GIP étaient susceptibles de recevoir des applications dans bien d'autres domaines. D'ores et déjà, le lien avec les GIP-DSU est évident. Il suffit presque de remplacer les termes « entre laboratoires publics et privés » par « entre l'État, les collectivités locales, et d'autres partenaires tels que les bailleurs sociaux » pour saisir le contexte d'exercice de la politique de la ville. *On notera également que, dès l'origine, la formule des GIP est développée « dans un esprit de décentralisation ».*

En avril 1981, la commission du rapport et des études du Conseil d'État a adopté un rapport relatif à la création d'une nouvelle personne de droit public, proposant un projet de loi relatif à la création des groupements d'intérêt public.

Le rapport notait en effet l'absence dans le droit public français d'une formule adaptée aux problèmes qui se posaient dans l'administration, notamment dans les domaines de la coopéra-

tion entre personnes morales de droit public par la mise en commun de moyens pour des actions bien définies, et de la coopération entre personnes morales de droit public et de droit privé dans le cas où l'initiative et le contrôle reviennent aux collectivités publiques.

Ni la formule de la convention, ni celle de l'établissement public ne pouvant répondre à ces besoins, le rapport a souligné la nécessité du *recours à un texte législatif pour définir une structure* autour des points suivants :

- Objet limité.
- Possibilité de constituer un capital pour assurer la gestion autonome d'une fonction de coordination.
- Convention librement discutée.
- Structure légère.
- Contrats établis dans les conditions du droit privé et relevant de la compétence judiciaire.
- Contrôle assoupli de l'autorité publique.

Ce rapport a directement inspiré la loi du 15 juillet 1982 et des textes ultérieurs<sup>(10)</sup>. Les GIP pouvaient désormais être constitués entre établissements publics ou entre un ou plusieurs d'entre eux et d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé. Entre 1982 et 1996, aucun GIP ne s'est constitué avec capital, mais cette faculté a été maintenue et elle est aujourd'hui largement utilisée dans le cadre des GIP-DSU. Le ministère chargé de la recherche a instauré une série de procédures afin de compléter la base législative et réglementaire issue de la loi du 15 juillet<sup>(11)</sup>.

## B. Un recours fréquent à la formule du GIP dans de nombreux secteurs de l'action publique

En 1985, admettant que les GIP formaient une catégorie de personnes morales de droit public, le Conseil d'État en avait déduit que leur création était donc du domaine de la loi, en application de l'article 34 de la constitution<sup>(12)</sup>. Toutefois, les GIP répondent à des finalités diverses et représentent la seule structure à pouvoir associer toutes les catégories de personnes morales de droit public, tout en constituant une alternative plus formalisée que la formule associative. Aussi l'ad-

(10) Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique en France. Les principes fondamentaux des GIP ont été posés par l'article 21 de cette loi, et précisés dans un décret du 15 mars 1983. Aujourd'hui, on compte des GIP dans 27 articles de 25 lois ou codes différents.

(11) Sous la forme d'un guide d'information régulièrement remis à jour, de notes et recommandations sur la tenue des comptes, d'instructions aux commissaires du gouvernement, d'évaluations scientifiques. Le ministère délégué à la ville et la DIV ont adopté la même attitude pour les GIP-DSU.

(12) Avis du Conseil d'État du 15 octobre 1985. « Parmi les personnes morales de droit public, il faut distinguer d'une part l'État et d'autre part les autres personnes morales de droit public, qui comportent elles-mêmes deux catégories : les collectivités territoriales, et les établissements publics, auxquels sont assimilés les groupements d'intérêt public, d'origine récente ». Extrait de Bernard Stirn, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 4<sup>e</sup> éd. 1997, p. 45. L'article 34 de la constitution énonce notamment que « La loi fixe également les règles concernant (...) la création de catégories d'établissements publics. »

ministration en a-t-elle fait un large usage, conduisant à un foisonnement législatif. En 1996, le Conseil d'État a donc cherché à encadrer le recours aux GIP.

Et il est vrai que le caractère progressif et désordonné de la construction des GIP ainsi que leur multiplication ont laissé dans l'indétermination plusieurs aspects de leur statut juridique<sup>(13)</sup>.

Ainsi l'absence de texte d'ensemble sur les GIP entraîne, dans de nombreux codes et lois, l'absence de référence au cas particulier des GIP, ce qui est source d'insécurité et d'imprécision.

En outre, malgré l'avis du Conseil d'État de 1985, la nature même des GIP n'est pas complètement éclaircie et leur sécurité juridique n'est pas toujours garantie.

Enfin, ils fournissent un cadre encore imprécis pour la réalisation d'activités économiques (passation de marchés, propriété intellectuelle...). La Haute juridiction préconisait ainsi en 1996 quelques pistes de réflexion, au nombre desquelles le renforcement du rôle de la convention constitutive, et surtout l'élaboration d'un texte de référence pour les GIP, « une sorte de loi de 1901 pour les GIP »<sup>(14)</sup>.

En ce qui concerne les GIP-DSU, il existe désormais une convention constitutive type mais, parallèlement, le développement et le recours à cette formule s'avèrent délicats, sans doute en raison des ambitions/attentes fortes dont les GIP sont porteurs<sup>(15)</sup>.

### C. Les enjeux des GIP-DSU : un développement certain de la formule, pour quelle efficacité ?

La dernière décennie de la politique de la ville est marquée par cette tension. C'est une loi de 1987 sur le développement du mécénat qui a créé pour la première fois les GIP compétents en matière de développement social urbain<sup>(16)</sup>. Mais le décret qui devait assurer leur mise en application n'a pas eu de traduction dans les faits, dans le cadre délicat de la sortie des conventions de développement social des quartiers<sup>(17)</sup>.

Aussi a-t-il fallu attendre la publication des décrets d'application de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 pour que les premiers GIP soient réellement institués<sup>(18)</sup>. Cela s'est d'ailleurs concrétisé lentement, puisque le premier GIP-DSU a

(13) On comptait ainsi plus de 120 GIP dans plus d'une vingtaine de domaines de l'action publique au milieu des années 1990. Un recensement des domaines de création de GIP est présenté en annexe.

(14) *Ibid.*

(15) Les GIP-DSU sous leur forme actuelle ont été créés par l'arrêté du 2 décembre 1999, modifiant l'arrêté du 27 mars 1993 relatif aux GIP-DSU. Une convention constitutive type a été annexée à cet arrêté. Au mois d'avril 2000, la DIV a produit un document de référence donnant l'interprétation officielle de ce texte.

(16) La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a tenté de définir un cadre général, à travers une vaste catégorie de GIP dans les domaines de la culture, de la jeunesse, de l'enseignement technologique et professionnel du second degré et de l'action sanitaire et sociale. Elle a ouvert la voie à une série de décrets instaurant de nouveaux types de GIP, notamment pour l'insertion professionnelle des jeunes (1988), le développement social urbain (1988), l'action sanitaire et sociale (1988).

(17) Décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988, complétant dans son article 13 le décret n° 88-41 du 14 janvier 1988 relatif aux GIP insertion professionnelle et sociale des jeunes.

(18) Loi d'orientation n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République (ATR). L'article 133 de la loi traite du développement social et urbain.



été mis en place en avril 1996. En outre, en ce qui concerne les grands projets urbains, préfiguration des GPV, seuls trois d'entre eux sur quatorze avaient pu formaliser une maîtrise d'ouvrage collective des projets dans un GIP au début de l'année 1998.

Les analyses des dispositifs de la précédente génération des contrats de ville ont montré que la prise en compte fine des spécificités propres à chaque contexte local, la sensibilisation des équipes décisionnelles et la mobilisation des équipes de terrain à la mise en place de mécanismes coopératifs pour la gestion des enjeux économiques et sociaux étaient décisives pour le succès des nouveaux dispositifs contractuels de la politique de la ville, et notamment des GPV. La généralisation des GIP-DSU à partir d'une convention constitutive type apparaît comme une réponse cohérente avec ces enjeux en créant des structures de maîtrise d'ouvrage collective appropriées. Les GIP-DSU représentent un outil intéressant et utile. Ils intègrent en effet les besoins de souplesse et de transversalité de l'action publique, tout en assumant la responsabilité de développer de véritables projets au sein de logiques institutionnelles parfois contradictoires. Leur succès suppose donc une vision claire de leur nature et de leur rôle, ainsi qu'un bon niveau d'explication du système, engageant une mobilisation des acteurs au-delà de l'ingénierie du dispositif, pour les conduire « à se saisir des problèmes complexes de la ville, et à faire évoluer leur culture en la matière » <sup>(19)</sup>.

*Mais les GIP-DSU ne sauraient pourtant résoudre à eux seuls la complexité latente de l'action publique*, pas plus en matière de politique de la ville que dans d'autres domaines. Comme l'ensemble des GIP, les GIP-DSU font en effet partie d'un cycle de transformation plus profonde de l'action publique qui est loin d'être achevé, et qui doit se traduire non seulement au niveau réglementaire, mais aussi et surtout au niveau législatif, sinon au niveau constitutionnel, dans le cadre de la poursuite de la décentralisation et sur fond d'« européanisation » des territoires.

La formule des GIP ne pourra être réellement viable que si l'on poursuit parallèlement la modernisation de l'action publique locale tout en œuvrant à la clarification des relations contractuelles entre les acteurs publics (État, collectivités locales, intercommunalités, offices HLM) et des partenaires de droit privé (SA HLM...) d'une part, et les habitants d'autre part. Mais alors même qu'il serait indispensable de donner à lire ces dispositifs comme le signe d'une évolution – encore inachevée – de la gestion publique, d'une forme d'adaptation aux différents contextes locaux, l'évolution va en sens contraire.

## CONCLUSION : UN POTENTIEL NÉGLIGÉ

Entre intercommunalité « de projet » et intercommunalité « institutionnelle », en plein bouleversement du programme de renouvellement urbain lancé en 1998-1999, les GIP-DSU semblent fragiles, même lorsqu'ils sont solidement arrimés aux projets d'une ou plusieurs collectivités locales.

---

(19) Extrait des *Grands projets urbains dans la politique de la ville*. Bilan-Évaluation, DIV, département des GPU, janv. 1998.

En effet, les hésitations entre différentes formules de portage de projet, la rapidité de rédaction du texte de loi sur la rénovation urbaine atténuent aujourd'hui beaucoup le potentiel de transformation de l'action publique locale des GIP, pourtant clairement décelé par une analyse fine de leur signification juridique.

On n'a donc toujours pas trouvé la formule idéale pour répondre aux exigences d'équilibre social et territorial dans nos villes, en même temps qu'à la structuration d'équipes et de partenariat de projet forts. Le développement de la formule des GIP-DSU paraît arrêté. On ne se consolera pas en se disant que les GIP-DSU apparaissent alors comme un témoignage des difficultés à faire évoluer l'administration publique dans notre pays, même sur des enjeux de cohésion urbaine et sociale prioritaires.