



LA CO-CONSTRUCTION ENTRE L'ÉTAT ET LES ACTEURS LOCAUX AU CŒUR DE LA GOUVERNANCE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

La politique de renouvellement urbain fait l'objet d'un nouveau programme national sur la période 2014-2024. Celui-ci s'appuie notamment sur les enseignements du premier programme mis en œuvre, de 2003 à 2014, pour renouveler l'habitat, le cadre de vie et les conditions de mixité urbaine et sociale dans plus de 500 quartiers.

Cette décennie de chantiers a permis de mettre en avant la gouvernance partagée qui caractérise ces projets ainsi que les avantages de leur co-construction. Elle a également souligné le nécessaire accroissement de la transversalité du pilotage, élément pris en compte par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

Trente années de décentralisation ont considérablement modifié les rapports de force entre l'État et les collectivités locales. L'histoire de la politique de la ville – née avant les lois de décentralisation de 1982 – illustre ces transformations, l'État passant du rôle d'animateur à celui de facilitateur et de partenaire des projets locaux.

Le lancement du programme national de rénovation urbaine (PNRU), en 2003, a été vécu comme une rupture avec les précédentes étapes de la politique de la ville, avec la réaffirmation d'un État fort. Toutefois, une étude sur la gouvernance de la rénovation urbaine¹ montre que la diversité des situations locales a, en réalité, conduit l'État à adapter sa stratégie aux contextes locaux. Le programme national de rénovation urbaine s'est décliné, de fait, en 398 projets de rénovation urbaine, chacun reflétant les logiques inhérentes au territoire et aux acteurs concernés.

Mars 2016

#14

¹ Cordier M., Devaux C., Gaudric P., Saint-Macary E., Driant J.-C. et Miot Y. « La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires », La Documentation française, 2014

Cette étude a été commanditée par le comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dont les missions ont été reprises par le CGET en décembre 2014. Elle avait pour objectif d'examiner la gouvernance du PNRU à l'aune des différences entre les territoires. Réalisée par l'agence de recherche Aristat, sous la conduite de Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, elle a été menée entre fin 2013 et le premier trimestre de 2014. Elle s'est en particulier déroulée sur 13 sites en rénovation urbaine et a permis de rencontrer plus de 160 acteurs de la rénovation urbaine.

LES INSTANCES DE GOUVERNANCE NATIONALE DE L'ANRU

Le **comité d'engagement** est chargé d'examiner les projets en vue de conclure les conventions pluriannuelles et préparer les décisions du conseil d'administration. Il est composé de 6 membres : 2 représentants du ministre chargé de la politique de la ville ; 1 représentant du ministre chargé du logement ; 1 représentant de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ; 1 représentant de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement ; 1 représentant de la Caisse des dépôts. Peuvent s'y joindre, pour l'examen des projets qui les concernent : 1 représentant du ministre de l'Outre-mer, le directeur général de la Caisse de garantie du logement locatif social et le directeur général de l'Agence nationale de l'habitat.

Le **conseil d'administration** est composé de 36 membres dont 18 représentants de l'État, 4 représentants des collectivités locales, 8 organismes représentant le logement social, 5 personnalités qualifiées, un représentant des organisations nationales représentatives des locataires.

Ce consensus est également le fait du partenariat entre les différentes institutions qui financent l'Anru et composent ses comités de décision : conseil d'administration, comité d'engagement, etc. Les ministères en charge de la Ville et du Logement, Action Logement, l'Union sociale pour l'habitat, la Caisse des dépôts..., l'ensemble de ces acteurs ont édicté les règlements et les modes d'intervention de l'agence, formalisant une politique partenariale.

UNE ACTION COMBINÉE, DES ACTEURS IMPLIQUÉS

Ce partenariat a également existé au niveau de la gestion locale des projets de rénovation urbaine. Trois acteurs – villes, organismes HLM, État – ont été au cœur des projets, les coproduisant le plus souvent. D'autres parties prenantes ont également participé à leur mise en œuvre au titre des financements (conseils régionaux et départementaux) ou de la diversification de l'habitat (Foncière logement, promoteurs).

C'est l'action combinée de l'ensemble de ces acteurs qui a produit un projet, mais c'est le pilotage confié aux villes – et à leurs maires (désignés comme porteurs de projet) – qui en a permis l'efficacité. Le règlement général de l'Anru précise que « la crédibilité du projet implique l'engagement personnel de l'élu qui le porte et la solidité du portage du projet à travers son ingénierie »⁴.

La clarification du portage de projet devait garantir la réalisation sans délai du programme et limiter les retards et blocages observés dans la mise en œuvre des précédentes étapes de la politique de la ville, attribués à un éclatement des responsabilités.

UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE ET DIFFÉRENCIÉE

Le PNRU est intervenu « à un moment d'interrogation forte sur le rôle de l'État et la façon dont il devait se comporter face à des collectivités territoriales qui ont largement conquis leur autonomie »⁵. Ce moment d'interrogation a débouché sur une évolution institutionnelle, avec le remplacement de l'approche top-down [NDLR : *de haut en bas*] déclinant localement des programmes nationaux par une approche bottom-up [NDLR : *de bas en haut*]. Cette évolution marque le signe d'un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans ce nouveau contexte, le rôle de l'Anru est déterminant. En s'appuyant sur des objectifs nationaux pour accompagner les projets, l'agence a, dès le départ, mis en place un cadre commun d'intervention et joué un rôle d'appui auprès des équipes locales. Les acteurs locaux ont ainsi disposé d'importantes marges de manœuvre, et se sont globalement appropriés les modalités d'action de la rénovation urbaine. La diffusion de ce qui a été perçu parfois comme un modèle rigide et imposé d'un point de vue centralisé s'est ainsi adaptée à la diversité des organisations des acteurs de la rénovation urbaine et à la diversité de leurs relations.

LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA MISE EN PLACE DU PNRU

Nourri par l'expérience des grands projets de ville (1998-2002), le lancement du PNRU, en 2003², a constitué une rupture institutionnelle avec les dispositifs précédents de la politique de la ville par le mode de financement et d'élaboration des projets. L'originalité institutionnelle du PNRU a résidé notamment dans :

- la **création d'une agence nationale**, l'Anru en tant qu'établissement industriel et commercial. Elle constitue le guichet unique des financements et dispose de souplesses financières supérieures par rapport à une administration centrale³ ;
- un **cadre contractuel**, reposant sur les conventions de rénovation urbaine (signées pour cinq ans), dont les engagements financiers ont été davantage précisés par rapport aux contrats existants jusqu'ici dans la politique de la ville. Il permet une véritable négociation des projets entre l'État et les acteurs locaux ;
- la **sanctuarisation des crédits**. La loi de programmation a sécurisé les financements de l'État en rompant avec l'instabilité de l'annualité budgétaire.

Ces innovations institutionnelles ont remobilisé les acteurs du renouvellement urbain autour d'objectifs clairs et ambitieux. Mais elles ne doivent pas masquer la continuation des objectifs défendus par la rénovation urbaine par rapport au renouvellement urbain lancé dans les années 1990 (mixité sociale, désenclavement, réduction des écarts à la moyenne). C'est ce qui explique, en partie, le consensus dont a fait l'objet la rénovation urbaine au Parlement et auprès des acteurs de terrain.

² Mis en place, suite à la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, sur une période initiale de 5 ans 2004-2008 ; prolongé jusqu'en 2013, puis jusqu'en 2015.

Première convention de rénovation urbaine signée en octobre 2004, 398^e et dernière signée en mai 2012.

³ Dotée à l'origine de 5 milliards d'euros sur la période 2004-2008 ; ses crédits étant par la suite portés à 12 milliards d'euros suite à la prolongation du PNRU jusqu'en 2015.

⁴ Règlement général de l'Anru, titre III, article 1.

⁵ Estèbe P., « La rénovation urbaine ou la fortune d'un malentendu », in Guénod J.-M. (dir.), « Dessins de ville, le retour de l'État aménageur », éditions de L'Aube, 2012.

Les territoires de la rénovation urbaine sont, en effet, largement différents les uns des autres, ce qui explique pour partie l'émergence de modèles de gouvernance différenciés. Plusieurs déterminants orientent la gouvernance des projets de rénovation urbaine sur les territoires : la nature du portage politique et de l'ingénierie, la qualité de l'articulation entre les champs d'intervention politique et technique, l'antériorité des dispositifs et des partenariats, et la stabilité du jeu d'acteurs.

Ainsi ont pu être distingués quatre modèles-type de gouvernance :

- 1. le modèle « intégré »**, qui paraît comme le plus optimal. Il implique un pilotage intercommunal du projet en partenariat avec les villes dans le cadre de véritables projets de territoire, à la faveur d'un partenariat solide et d'une ingénierie efficace et stable. Les services de l'État local entrent dans une logique de co-construction ou de contrôle réglementaire ;
- 2. le modèle « projet de maire »**, qui se caractérise par une implication forte du maire dans le projet. Le portage politique est fort, l'articulation avec les politiques intercommunales plutôt faible et l'approche descendante de l'État est parfois rejetée ;
- 3. le modèle « délégué »**, qui se détermine par une implication modérée, instable ou faible des porteurs de projet. Il peut prendre deux formes : l'une caractérisée par une forte présence de l'État local prenant le relais temporaire du leadership du projet, l'autre par une présence forte d'un organisme HLM ou d'une société d'économie mixte (Sem).

- 4. le modèle de « l'enjeu orphelin »**, qui est potentiellement défavorable au projet. En effet, il est marqué par une absence de volonté politique en direction des quartiers et un portage du projet non assumé. Dans ce modèle, le retrait politique est aggravé par des dissensions entre les partenaires, aucun ne parvenant à prendre le leadership.

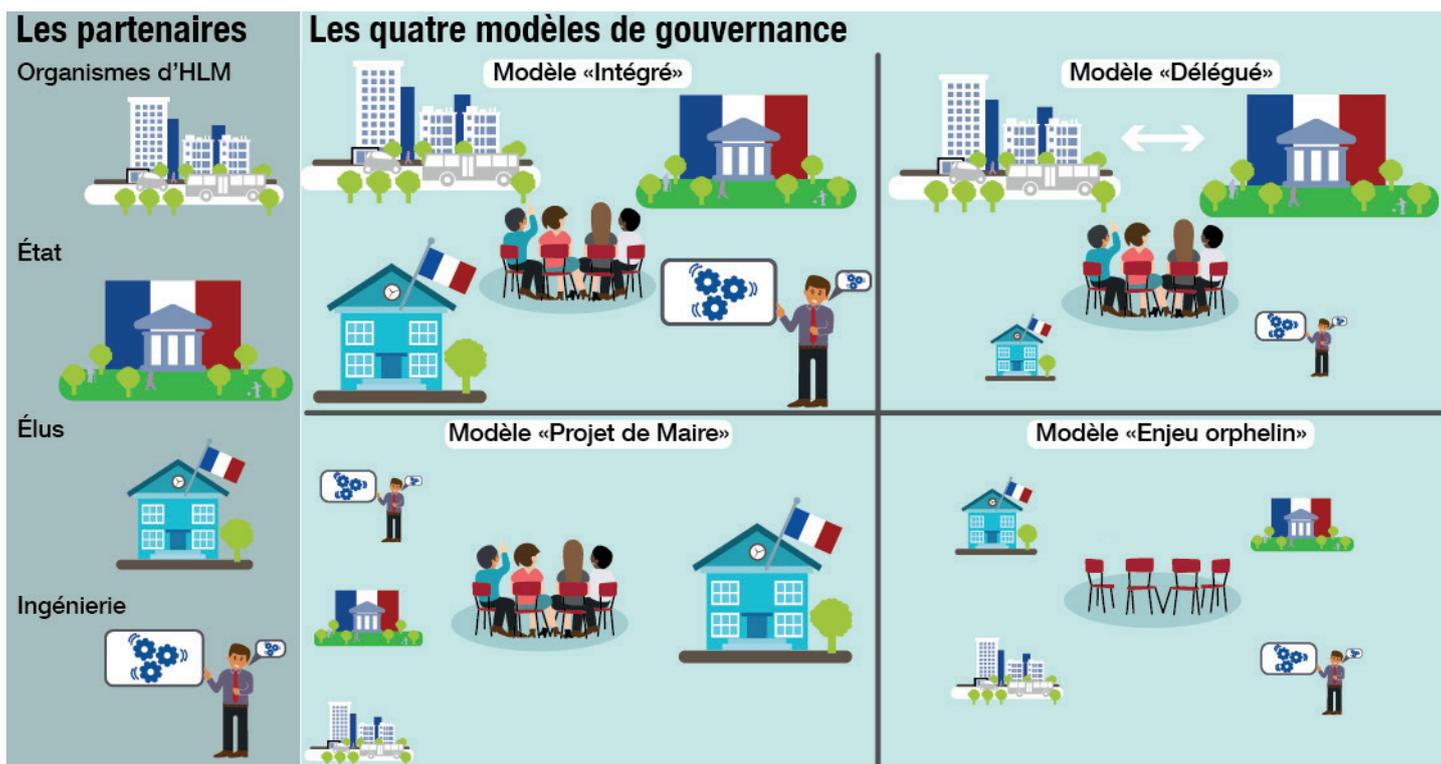
La diversité de ces profils souligne l'importance des configurations locales dans la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, et elle nuance l'idée d'un « modèle Anru » décliné uniformément.

QUEL EST LE RÔLE DE L'ANRU ?

Après avoir assuré la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, l'Anru s'est vue confier, par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, la réalisation du nouveau programme de renouvellement urbain. À ce titre, l'agence joue un rôle important dans l'instruction des projets.

Si le PNRU a eu recours aux appels à projets pour sélectionner les bénéficiaires du programme, le NPNRU s'appuie sur une méthodologie nouvelle : l'Anru, en association avec les préfets et leurs équipes, a réalisé un travail préparatoire pour proposer au ministère de la Ville une liste de 216 quartiers d'intérêt national présentant les dysfonctionnements urbains les plus graves, et auprès desquels l'agence interviendra en priorité. En complément, l'Anru soutiendra environ 250 autres projets d'intérêt régional dans le cadre des contrats de plan État-Région 2015-2020.

Les partenaires locaux des différents quartiers auront à définir leur projet et constituer un dossier de candidature. Après négociations sur les principales opérations et leurs financements, ce dossier sera examiné en réunion technique partenariale, puis en comité d'engagement par l'ensemble des partenaires nationaux de l'Anru avant la signature de la convention de renouvellement urbain.



UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE POUR PLUS DE TRANSVERSALITÉ

La force de la rénovation urbaine a résidé dans sa gouvernance partagée autour d'objectifs clairs et ambitieux, ainsi que de la co-construction des projets entre acteurs locaux et nationaux.

L'Anru a réalisé un effort particulier pour mettre des compétences d'ingénierie à la disposition des acteurs afin de les aider à concevoir et à mettre en œuvre les projets, permettant d'assurer une véritable maîtrise d'ouvrage urbaine. Ce partenariat à différentes échelles a produit des réalisations dans un laps de temps d'une dizaine d'années, engendrant une dynamique de changement au bénéfice des quartiers et de leurs habitants.

Les prochains projets de renouvellement urbain devront s'appuyer sur ces réussites du PNRU, tout en corrigeant des limites largement admises, comme l'absence de portage intercommunal des projets. En effet, alors que le portage par une intercommunalité était une possibilité offerte par la loi d'août 2003 et le règlement général de l'Anru, la grande majorité des conventions ont été conclues par une commune.

Au regard des évolutions législatives à partir de la loi Chevènement du 12 juillet 1999⁶, le choix de confier aux maires la responsabilité des projets n'était pas d'une grande cohérence juridique. L'option communale allait également à l'encontre de l'objectif de mixité sociale porté par l'agence dans la mesure où elle ne permet pas ou peu de réduire la concentration spatiale des logements sociaux et des populations défavorisées.

Une autre limite des projets de rénovation urbaine touche à l'articulation entre les différents volets de la politique de la ville et, d'une manière générale, d'autres politiques publiques. La clarification du portage des projets de rénovation urbaine s'est faite au détriment de l'articulation avec le pilotage des actions sociales de la politique de la ville.

Alors que la politique de la ville des années 1990 avait une double mission sociale et urbaine, les équipes en charge de la rénovation urbaine ont été presque exclusivement consacrées aux problématiques urbaines. L'articulation effective entre les différents programmes a dépendu des collectivités locales et de leur capacité à faire converger les différents dispositifs nationaux afin de mener un unique projet de territoire.

Enfin, les habitants ont peu été associés à la gouvernance des projets de rénovation urbaine. Leur participation n'a pas été au cœur des projets et n'a pas été traitée comme une priorité par la majorité des acteurs locaux. Le plus souvent, la concertation s'est apparentée à de l'information ou s'est limitée aux obligations légales. L'urgence dans laquelle ces projets ont été définis explique cette situation. Cependant, l'absence de prise en compte de la parole des habitants est une tendance lourde des projets urbains français.

DES CONTRATS QUI RENDENT LEUR PLACE AUX HABITANTS

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014 qui a prévu le lancement d'un nouveau programme de renouvellement urbain, entend remédier à ces limites par plusieurs mesures majeures :

- la mise en place d'un **contrat de ville** unique rassemblant toutes les politiques en direction des quartiers prioritaires, et notamment les volets sociaux, économiques et urbains. Ce contrat de ville devrait garantir une action intégrée au service du développement des quartiers et de leurs habitants ;
- le **portage intercommunal** des contrats de ville et des projets de renouvellement urbain. L'objectif est de permettre un traitement des problématiques qui touchent ces quartiers à l'échelle pertinente des bassins de vie et une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux pour la mixité sociale ;
- la **co-construction des projets avec les habitants** des quartiers *via*, notamment, la mise en place de conseils citoyens associés aux décisions publiques, ainsi que la création dans chaque quartier concerné par le renouvellement urbain de maisons du projet, lieux d'échange dédiés à la participation des habitants.

Le NPNRU devrait donc poursuivre ce qui a fait la force du PNRU, à savoir le partenariat national et local autour de projets ambitieux. Il doit aussi permettre l'amélioration de la transversalité des politiques déployées et la pertinence de l'échelle d'intervention au service des habitants des quartiers populaires. Ce sont ainsi 5 milliards d'euros de l'Anru, avec le concours d'Action logement, générant plus de 20 milliards d'euros d'investissement, qui vont permettre de transformer les conditions de vie des habitants dans les quartiers NPNRU.

⁶ Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale donnant des compétences accrues aux intercommunalités sur un certain nombre de politiques urbaines locales, notamment dans le domaine de l'habitat.