

Atelier des professionnels de la ville

Présentation de l'étude sur la gouvernance du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)

Avec Fabrice Peigney du Comité d'évaluation et de suivi de
l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU),
Emilie Saint-Macary et de Mathilde Cordier (Aristat)

Compte rendu de séance

16 septembre 2014 - Strasbourg



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg
■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31
■ mel: contact@oriv.fr
■ site: www.oriv-alsace.org

L'ORIV, Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville, est un centre de ressources sur les questions relatives à l'intégration des populations immigrées, à la prévention des discriminations et à la cohésion sociale et territoriale. Son rôle est de développer et de diffuser des connaissances sur ces trois thèmes.

Organisé en association dès 1996, l'ORIV a pour objet de :

- rendre accessible l'information et les ressources (centre de documentation, site Internet, participation à des réseaux, dont le réseau national des centres de ressources politique de la ville, animé par le Secrétariat Général à la Ville),
- produire et capitaliser des connaissances,
- qualifier les acteurs par des temps d'échanges et la diffusion de pratiques,
- accompagner les acteurs.

Basé à Strasbourg, l'ORIV intervient sur les régions Alsace et Lorraine et compte sept salariés.

OBJECTIFS DE L'ATELIER

Cet atelier a été consacré à la présentation d'une étude¹ portée par le Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU et l'ARISTAT² qui traite de la question de la gouvernance dans le programme de rénovation urbaine.

La notion de gouvernance irrigue les réflexions du CES de l'ANRU depuis plusieurs années. Etymologiquement, la notion de gouvernance renvoie au fait de « diriger (au départ) un navire », en assurant son bon fonctionnement et son contrôle. Trois notions sous-tendent la question de la gouvernance :

- la responsabilité,
- la transparence,
- la participation.

Ces trois notions se retrouvent au cœur des enjeux d'élaboration du contrat de ville qui vise à articuler la cohésion sociale, le renouvellement urbain et le développement économique. Par ailleurs, la notion de gouvernance permet de repenser la place et le rôle des intercommunalité, mais également de l'ensemble des acteurs locaux.

L'étude sur la gouvernance dans la rénovation urbaine a été réalisée par le cabinet ARISTAT qui n'est pas un spécialiste de la politique de la ville. Ce parti-pris du CES de l'ANRU a permis de prendre du recul et de se décentrer des problématiques trop souvent citées par les chercheurs spécialistes.

Lors de cet atelier, Fabrice Peigney, Directeur général du CES de l'ANRU, Emilie Saint-Macary et Mathilde Cartier, chercheuses urbanistes à l'ARISTAT sont revenus sur les résultats et les enjeux de l'étude.

¹ Aristat, CES ANRU, La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires, Paris, La Documentation française, 2014

² Agence de recherche et d'ingénierie statistique et qualitative. <http://www.aristat.fr/>

PRESENTATION DE LA METHODE RELATIVE A L'ETUDE SUR LA GOUVERNANCE DU PNRU

La commande faite à ARISTAT comportait trois enjeux principaux :

- Etudier la gouvernance et ses évolutions aux échelles nationales et locales, avec une mise en perspective des articulations entre ces deux niveaux d'intervention.
- Mettre en évidence des « marqueurs » d'une bonne ou d'une moins bonne gouvernance.
- Prendre en compte dans le travail d'enquête la diversité des configurations locales.

L'analyse de la gouvernance du PNRU est passée par la prise en compte de quatre dimensions :

- la gouvernance nationale du PNRU,
- la mise en œuvre locale des projets de rénovation urbaine,
- les relations entre le niveau local et le niveau national,
- l'articulation des politiques publiques locales avec les projets de rénovation urbaine.

Les sites choisis pour l'analyse présentaient comme caractéristiques d'être proches de la sortie de convention (afin d'avoir suffisamment de recul) et ayant peu fait l'objet d'analyse jusque-là. Les auditions réalisées ont permis de mettre en regard les différentes situations observées.

L'enquête a mobilisé une équipe constituée de chargés d'études de l'Agence de recherche ARISTAT et de deux universitaires, Jean-Claude Driant, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris et Yoan Miot, Maître de Conférences à l'Institut Français d'Urbanisme. Elle a par ailleurs été conduite en partenariat avec un atelier d'étudiants de master d'aménagement et d'urbanisme de l'Université Paris 1, encadré par Sylvie Fol, professeur à l'Université Paris 1.

L'étude a comporté deux volets :

1. Une analyse à l'échelle nationale de la gouvernance du PNRU

Cette analyse a été faite à parti de 23 entretiens réalisés auprès d'acteurs nationaux. Ils ont permis d'apprécier les relations entre les acteurs, l'évolution des rapports de force, le rôle de chacun d'entre eux.

<i>Institutions</i>	<i>Nom interlocuteur</i>	<i>Fonction</i>
ACSE	M. Villac	Secrétaire Général
Action Logement	M. Caron	Représentant CFDT
ACTIS	J-F. Lapière	DG
ADCF	C. Delpech	Responsable finances et fiscalité
AFL	C. Chevé	Administrateur
AFL	F. Waroquiez	DG Foncière Logement
AMGVF	E. Heyraud	Directeur cohésion sociale et développement urbain
ANAH	C. Mourougane	DGA en charge des politiques d'intervention
ANAH	S. Bourguet	Collaboratrice en charge de l'animation territoriale
ANRU	J-P. Lapière	DGA
CDC	E. Le Marec	Responsable RU
DGALN	H. Dadou	Adjointe – sous-direction des politiques de l'habitat
IRDSU	S. Rebière-Pouyade	Présidente
NEXITY	J.-L. Poidevin	DGD Ensemblier Urbain
Région IDF	E. Cosse	Vice-présidente en charge du logement, de l'habitat et de la RU
SG CIV	R. Le Mehauté	Secrétaire Général
USH	B. Mora	Directrice du service des politiques urbaines
Ville et Banlieue	S. Thomas	Délégue Générale

2. Une analyse sur 13 sites

L'analyse sur sites a permis d'aborder la mise en œuvre des Programmes de Rénovation Urbaine, les modalités de pilotage politique et opérationnel... Elle a donné lieu à 140 entretiens et des visites de site.

Les 13 sites investigués	
Alençon (ARISTAT)	Le Blanc-Mesnil (CES ANRU)
Avignon (ARISTAT)	Maubeuge (ARISTAT)
Boulogne-Billancourt (ARISTAT)	Nancy (ARISTAT)
Carcassonne (ARISTAT)	Reims (ARISTAT)
Choisy-le-Roi (Paris 1)	Poissy (Paris 1)
Epinay-sur-Seine (Paris 1)	Vénissieux (ARISTAT)
La Rochelle (ARISTAT)	

Les 13 sites ont été sélectionnés sur la base de 6 critères :

- Le portage du projet (Communal/EPCI)
- Le poids des bailleurs
- La taille des projets (niveau financement ANRU)
- Les dynamiques sociodémographiques
- Le niveau d'avancement du projet
- De « nouveaux sites » non investigués

Par ailleurs, le CES de l'ANRU a réalisé quatre auditions sur la base de deux questions :

- Que pensez-vous de la gouvernance du PNRU mise en place, tant dans sa forme que dans ses résultats ?
- Que faudrait-il faire pour améliorer la gouvernance du PNRU ?

Quatre personnes ont été auditionnées sur la base de ces questions :

- Philippe Estèbe, Professeur à Sciences Po Paris et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
- Christine Lelévrier, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris
- Frédéric Leonhardt, Chargé de Mission Territorial à l'ANRU
- Christophe Noyé, Responsable du bureau d'études Cf. Géo

Cette étude a été réalisée dans un contexte particulier. En effet,

- d'une part on se trouvait dans une phase de fin du PNRU (phase de conclusion d'avenants de clôture, prolongation des conventions, par la mise en œuvre de démarches de GUSP, rédaction de Plan Stratégique Local),
- d'autre part la phase de terrain et la réalisation des entretiens se sont déroulées dans un contexte pré-électoral,
- enfin la nouvelle étape de la politique de la ville (élaboration des contrats uniques / contrat de ville) suscitait un certain nombre d'inquiétudes parmi les acteurs locaux, avec notamment : un enjeu temporel (signature rapide des contrats de ville afin de respecter le calendrier du mandat municipal) ; un enjeu de fond sur le rapprochement des volets social et urbain (persistance des divergences de financements et de gouvernance des deux volets) ; un contexte encore plus incertain pour les acteurs franciliens (création annoncée de la Métropole du Grand Paris en 2016).

LA GOUVERNANCE DE LA RENOVATION URBAINE : UN PROGRAMME PARTENARIAL

En 2003, le lancement du PNRU, et le discours de Jean-Louis Borloo, ont constitué un point de rupture au niveau institutionnel plus que dans le contenu des projets eux-mêmes. Un nouveau mode de financement et un nouveau mode d'élaboration des projets sont instaurés, ce qui crée de nouveaux rapports de force entre les collectivités locales, les bailleurs sociaux et l'Etat. La logique de démolition/reconstruction est également de plus en plus répandue.

Par ailleurs, l'originalité institutionnelle du PNRU réside autour de trois aspects :

- la sanctuarisation des crédits,
- la création d'une agence nationale, guichet unique des financements,
- le renforcement de la contractualisation.

Cette politique s'est appuyée sur plusieurs acteurs qui n'ont pas tous eu le même poids au fil du temps :

- Les services de l'Etat au niveau national présentent un engagement en demi-teinte. Souvent, ils ne sont pas identifiés par les acteurs rencontrés comme des partenaires essentiels.
- Action logement, dont la contribution financière est majeure, a paradoxalement vu son rôle se marginaliser au fil du temps.
- L'Union Sociale de l'Habitat est un partenaire historique.
- La Caisse des Dépôt, considérée comme un laboratoire de l'ANRU au regard de son implication au moment des Grands Projets de Ville (GPV), est passé d'un rôle de leader à un rôle de partenaire.

L'ensemble de ces acteurs ont contribué à façonner le mode de fonctionnement et la « doctrine » de l'ANRU, de même que les élus locaux, dont beaucoup sont également parlementaires.

Mais surtout et en rupture avec les dispositifs précédents de la politique de la ville, les maires sont apparus au centre des projets puisque ce sont directement les villes qui ont été placées en responsabilité et qui ont eu la charge du montage du dossier de candidature soumis à l'ANRU.

UNE GOUVERNANCE MARQUEE PAR LES CONFIGURATIONS LOCALES

Les acteurs principaux des projets de rénovation urbaine sont finalement les porteurs de projet (ville ou intercommunalité), les organismes d'HLM et l'Etat local représenté par ses services déconcentrés (en particulier les DDT – Directions Départementales des Territoires).

D'autres acteurs (collectivités, acteurs de la diversification, habitants) sont parties prenantes des PRU, mais n'occupent que rarement une place centrale.

La gouvernance des projets de rénovation urbaine apparaît comme dépendante de l'organisation initiale des porteurs de projet (ville ou intercommunalité), les sites investigués ayant révélé une multitude de configurations et d'organisations plus ou moins performantes. Sachant que le portage communautaire, le partage de compétence est souvent complexe et dépend le plus souvent du degré de maturité technique et politique de l'intercommunalité.

Le rôle des services déconcentrés de l'Etat semble corrélé à celui joué par les porteurs de projet locaux.

Ainsi, face à des porteurs de projet faiblement outillés ou défaillants, les services déconcentrés de l'Etat ont joué un rôle moteur. Lorsqu'à l'inverse des porteurs de projets apparaissent moteurs, cela a eu pour incidence d'entraîner le retrait de l'Etat.

Au niveau des organismes HLM, le PNRU est généralement venu interroger les stratégies patrimoniales et les pratiques de gestion.

Selon les configurations locales, différentes configurations apparaissent.

Ainsi les bailleurs peuvent être :

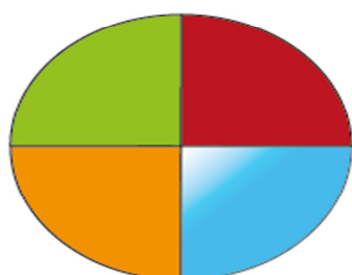
- moteurs des opérations de rénovation urbaine,
- partenaires solides des porteurs de projet,
- ancrés dans une gestion strictement patrimoniale,
- attentistes, voire s'inscrivant dans une logique de désengagement.

Au regard des analyses effectués, les principaux déterminants de la gouvernance des PRU sur les territoires sont les suivants (par ordre de poids) :

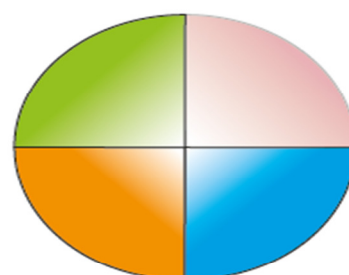
- la nature du portage politique,
- la nature de l'ingénierie sachant que dans ce domaine interviennent l'antériorité du dispositif, la culture de la transversalité, le recrutement d'un chef de projet inscrit dans un mode projet et un élu référent, une mission d'expertise consolidée,
- la qualité de l'articulation entre les champs d'intervention politiques et techniques,
- l'antériorité des dispositifs et des partenariats,
- la stabilité du jeu d'acteurs.

Sur cette base, l'étude a permis de mettre en avant quatre modèles-types de gouvernance:

Modèle « Intégré »



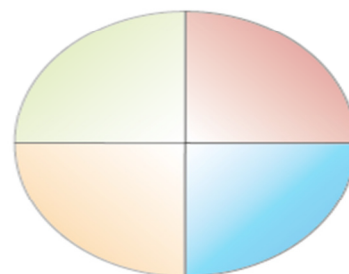
Modèle « Délégué »



Modèle « Projet de Maire »



Modèle « Enjeu orphelin »



La diversité de ces modèles souligne l'importance des configurations locales dans la mise en œuvre des PRU.

Le modèle intégré correspond globalement aux configurations suivantes :

- une intercommunalité forte,
- une volonté politique de travailler dans la transversalité,
- une stabilité des chefs de projet,
- une présence adaptée des bailleurs,
- une bonne ingénierie qui permet la transversalité.

Si ce modèle semble idéal, il n'en reste pas moins que le rôle de l'Etat peut parfois s'effacer et que ces agglomérations ont tendance à s'inscrire parfois plus dans une logique d'affichage que d'évaluation.

Le modèle délégué est celui où la politique de la ville est déléguée techniquement à un organisme de type société d'économie mixte (SEM) avec un pilotage fort de l'Etat dans une logique jacobine.

Le modèle projet de maire est celui où la volonté politique du maire est très forte, ce qui peut comporter autant d'avantages que d'inconvénients en fonction des enjeux locaux et du contenu du projet. Les acteurs de l'Etat sont souvent assez critiques par rapport à ce modèle.

Le modèle de l'enjeu orphelin est celui où les acteurs ne se sont pas, voire pas, emparés du projet avec un manque de portage en termes de politiques publiques. Souvent, le bailleur est un office municipal.

Quel que soit le modèle considéré, plusieurs constats ont été mis en avant :

- Les acteurs de la diversification et les habitants ne se sentent pas associés à la gouvernance des projets urbains.
- Le rôle des services déconcentrés de l'Etat (DDT et Préfet) varie selon si le porteur de projet est une ville ou une intercommunalité.
- La présence du Préfet est souvent forte lorsque les relations sont conflictuelles entre les porteurs de projet et les villes.
- Quand l'Etat est très présent, les porteurs de projets ont souvent du mal à se positionner.

Au niveau des organismes HLM :

- Ils sont fortement impliqués lorsqu'il n'y a qu'un bailleur.
- Ce sont des partenaires solides lorsque les habitudes de travail sont antérieures au PRU.
- Lorsqu'ils sont dans une logique de gestion patrimoniale, leur rôle est ambigu dans la gouvernance.

DES ACQUIS DE LA RENOVATION URBAINE A CONFIRMER

Le PNRU a produit des effets positifs qui n'auraient pu avoir lieu en l'absence d'une politique publique d'une telle ampleur. De façon générale, le programme a confirmé des partenariats entre les acteurs locaux quand il ne les a pas directement impulsés.

Il faut toutefois préciser qu'en termes d'apprentissage du « mode projet », une grande diversité de situations a été relevée selon les configurations locales.

Ainsi il existe des cas où la mise en œuvre du PNRU n'a pas impulsé de dynamique inédite mais est venue confirmer ou resserrer des acquis antérieurs.

Pour d'autres sites où la dynamique partenariale était ténue voire absente, la conduite du PRU a pu avoir un « effet cliquet » et impulser un processus de reconnaissance entre acteurs.

Enfin, il existe des cas où le PRU n'a pas impulsé de dynamique constructive en raison principalement de conflits locaux.

UNE GOUVERNANCE DIFFERENCIEE DES LA PHASE DE DEFINITION DES PRU

Finalement, l'étude a pu montrer que la gouvernance des PRU était influencée par différents éléments.

Tout d'abord, par le contexte local : les caractéristiques sociodémographiques du territoire, celles du marché local de l'habitat, la nature des relations entre les acteurs de l'habitat (collectivités, organismes HLM, Etat local...) et les dynamiques existantes entre ces derniers (conflictuelle, partenariale, inscrite dans une antériorité, peu formalisée...), l'implication des collectivités et leurs ressources (humaines, financières, en ingénierie), les relations entre les différents services des collectivités (transversalité ou cloisonnement) sont autant d'éléments qui ont influencé la manière dont les PRU ont pu se mettre en œuvre.

Par ailleurs, les caractéristiques du projet lui-même (ampleur, lien au territoire, nombre d'organismes HLM présents sur le site...) sont apparues comme susceptibles d'influer sur les contours de la gouvernance.

La rénovation urbaine, à travers le PNRU, a eu pour mission principale d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers de la politique de la ville. Après presque 10 ans d'intervention sur les territoires, de démolition et de reconstruction, la rénovation urbaine s'oriente vers un renforcement de la cohésion urbaine sur les territoires à travers des questionnements en termes de peuplement.

Ainsi, dans le cadre de la réforme de la politique de la ville, c'est bien le projet de territoire (compte tenu de l'importance des contextes locaux), avec ses volets urbain et social, qui doit guider l'action.

La gouvernance liée à la rénovation urbaine (désormais on parle de renouvellement urbain) devra donc être renouvelée. Il s'agira de tenir compte des réalités locales et d'adapter la gouvernance à ces contextes afin de répondre aux problématiques territoriales, tout en continuant à diffuser le « mode projet »³.

³ Le mode projet est ici entendu comme un ensemble d'actions permettant de développer une vision partagée du territoire, des objectifs communs et de la transversalité.