



A propos de la réunion des ateliers des Professionnels de la ville organisés par

l'ORIV

« La gouvernance dans la rénovation urbaine : quels enseignements pour la préparation des contrats de ville ? »

Strasbourg, le 16 septembre 2014

Le contexte

Suite à la grande réforme de la Politique de la Ville initiée par la loi Lamy du 21 février 2014, le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU (CES ANRU) est appelé à fusionner avec l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS). De cette fusion va naître, au sein du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET), l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV).

Organisme atypique, et indépendant de l'ANRU, le CES a publié de nombreux rapports, souvent critiques, qui ont permis d'infléchir le Programme National de Rénovation Urbaine¹.

La dernière étude du CES de l'ANRU s'intéresse à la question de la gouvernance des projets de rénovation urbaine. L'ouvrage « **la gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires** » doit paraître à la Documentation Française le 22 octobre 2014. Il a été réalisé par le cabinet Aristat, Jean-Claude DRIANT et Yoan MIOT, universitaires spécialisés dans le logement et l'urbanisme.

C'est dans ce cadre que Fabrice PEIGNEY, secrétaire Général du CES de l'ANRU, Emilie Saint-Macary et Mathilde Cordier, du bureau d'études Aristat, sont venus présenter les principaux résultats de cette étude.

« Interroger la gouvernance, c'est optimiser l'avenir »

Introduction de Murielle MAFFESSOLI, directrice de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

Etymologiquement, le mot gouvernance vient du verbe grec *kubernân*, qui signifie « diriger un navire ». La gouvernance renvoie donc aux manières d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'une institution. Appliquée au contexte de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, le terme renvoie aussi aux notions de responsabilité, de transparence et de participation. Comment les articuler ? Comment articuler cohésion urbaine et cohésion sociale dans la perspective du contrat de ville ?

« La gouvernance, une question centrale du Programme National de Rénovation Urbaine »

Introduction de Fabrice PEIGNEY, Secrétaire Général du CES de l'ANRU

Après avoir rapidement présenté l'histoire et l'action du CES de l'ANRU, Fabrice PEIGNEY a expliqué les raisons du choix du sujet du rapport. La réforme de la Politique de la Ville renforce le rôle des intercommunalités. Elle fusionne le volet urbain et le volet social dans un contrat unique et place les habitants et acteurs des quartiers prioritaires au cœur des projets avec la notion de co-construction. Autant de sujets qui interrogent la gouvernance des projets de rénovation urbaine.

Le CES de l'ANRU a choisi d'avoir un « œil neuf » sur le sujet. Il a donc missionné le bureau d'études Aristat, associé à Jean-Claude DRIANT, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, et Yoan MIOT², maître de conférences à l'Institut Français d'Urbanisme.

¹ Les travaux du CES de l'ANRU sont consultables sur Internet : <http://www.anru.fr/index.php/ces/CES>

² La thèse de doctorat en aménagement et urbanisme de Yoan MIOT s'intéressait à Mulhouse :



« Une étude structurée en trois parties »

Présentation d'Aristat

Le travail a permis de mettre en avant l'évolution de la gouvernance de la rénovation urbaine à l'échelle nationale et locale, en éclairant les articulations entre ces échelles. Il a aussi permis de mettre en évidence les marqueurs d'une bonne, ou d'une moins bonne, gouvernance, et enfin de mettre en lumière la diversité des configurations locales grâce à un travail d'enquête sur 13 sites.

La gouvernance de la rénovation urbaine : un programme partenarial

Le lancement du PNRU en 2003 constitue-t-il une rupture ?

Il a en tout cas institué de nouveaux rapports de force entre les collectivités locales, les bailleurs sociaux et l'Etat. De même, l'objectif de mixité sociale, qui représentait a priori une nouveauté, s'inscrit dans la continuité de la structure de la politique de la ville³. De même, la dissociation entre l'urbain et le social était déjà en germe dans les programmes précédents.

L'originalité réside finalement dans l'institution ANRU : son format d'Agence d'Etat, l'ampleur des crédits dédiés et le renforcement de la contractualisation.

Il n'y a donc pas de rupture nette, mais plutôt une ampleur inédite des enjeux et des interventions.

Analyse de la gouvernance du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)

La gouvernance nationale et sa déclinaison locale mettent en évidence des relations particulières entre le local et le national et une articulation parfois compliquée entre les politiques publiques locales et les projets de rénovation urbaine.

Ainsi, sur le plan national, la place et le poids des acteurs du PNRU a parfois évolué:

- L'engagement de **l'Etat Central** est resté en demi-teinte,
- **Action Logement** a paradoxalement vu son rôle se réduire,
- **L'Union Sociale pour l'Habitat** est un partenaire historique,
- **La Caisse des Dépôts et Consignations** est passé d'un rôle de leader à un rôle de partenaire.

L'étude a mis en lumière la place centrale des maires dans les projets et donc dans la gouvernance. (Ex : défense des dossiers de candidature à l'ANRU)⁴.

Une gouvernance marquée par une palette de configurations locales

La gouvernance des projets de Rénovation urbaine est dépendante de l'organisation d'origine des porteurs de projet. De même, le partage des compétences avec l'EPCI dépend du degré de maturité de l'intercommunalité.

Il y a une corrélation entre implication des services locaux de l'Etat et défaillance des porteurs de projet locaux. Ainsi, quand les porteurs de projet sont moteurs, l'Etat local est moins présent.

Pour les organismes Hlm, le PNRU est venu interroger les stratégies patrimoniales et les pratiques de gestion.

« Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne ». Ce document est disponible à l'AURM.

³ Voir le rapport Dubedout, « ensemble refaire la ville », publié en 1983

⁴ Ces relations particulières et la place centrale des maires ont déjà été bien repérés et analysés par Renaud Epstein dans « la Rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'Etat ». L'ouvrage est disponible à l'AURM.



Les principaux déterminants de la gouvernance des projets sont :

- La nature du portage politique,
- La nature de l'ingénierie,
- La qualité de l'articulation entre les champs d'intervention et techniques,
- L'antériorité des dispositifs et des partenariats,
- La stabilité du jeu d'acteurs.

L'émergence de modèles-type

4 modèles-type de gouvernance peuvent donc être mobilisés pour regrouper les différentes configurations locales. Ils reposent sur **l'équilibre entre 4 dimensions** : portage politique, rôle de l'Etat local, qualité et variété des enjeux, qualité de l'ingénierie et du partenariat.

- **Le modèle intégré** : importance et équilibre du portage politique, rôle de l'Etat un peu moins fort, intégration forte avec les autres politiques publiques, notamment habitat. *Point d'attention : ce modèle concerne souvent des projets très ambitieux, qui sont difficiles à évaluer car il y a autour d'eux beaucoup de communication : on ne parle pas des difficultés.*
- **Le modèle projet de maire** : poids important du portage politique au détriment des 3 autres dimensions. La volonté politique fait avancer les choses mais avec souvent en corollaire un discours critique sur l'ANRU, considérée comme une ingérence du national sur le local.
- **Le modèle délégué** : le pilotage du PRU est délégué soit à l'Etat local, soit à un organe technique (ex : SEM).
- **Le modèle de l'enjeu orphelin** : aucune prise en charge de la gouvernance, le PRU est laissé à l'abandon.

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

La rénovation urbaine, des acquis à confirmer

Le premier acquis de la rénovation urbaine concerne le **partenariat**. Elle a bien souvent permis de confirmer, voire de créer des partenariats locaux. Les partenariats sont très diversifiés, et dépendent des configurations locales.

Le deuxième acquis concerne justement **l'échelle locale**. Le PRU a permis de mettre en lumière la diversité des configurations locales, et la variété des modes de gouvernance qu'elles génèrent.

Le troisième acquis concerne le **mode projet**. Les projets de rénovation urbaine ont mis l'accent sur ce mode de travail, et ont permis de le diffuser largement dans les collectivités locales. Le PRU a souvent permis d'initier de nouvelles pratiques.



Pour en savoir plus :

- Un compte-rendu de l'atelier sera bientôt téléchargeable sur le site internet de l'ORIV : www.oriv-alsace.org
- Les travaux du CES de l'ANRU sont téléchargeables sur la page dédiée au sein du site internet de l'ANRU : <http://www.anru.fr/index.php/ces/Etudes>

Le Bloc Notes de l'Agence, édité et imprimé par :
L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
33 avenue de Colmar.
68 200 Mulhouse
Tél : 03 66 77 60 70
Fax : 03 69 77 60 71

Rédaction : Sébastien DASSONVILLE

Date : 26 septembre 2014

*Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et
référence exacte*