

ANRU : MISSION ACCOMPLIE ?

Renaud Epstein

[in Jacques Donzelot (dir.) (2012) *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris : PUF]

Le 1er mai 2003, Georges W. Bush se posait sur le porte-avions USS Abraham Lincoln pour y proclamer, sous la bannière « Mission accomplie » et devant une armée de caméras, la victoire des troupes américaines en Irak. Trois mois plus tard, les parlementaires français votaient la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo), structurée autour d'un objectif de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires. A cette fin, un Programme national de rénovation urbaine (PNRU) devait permettre « *le rétablissement des conditions d'habitat décent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, leur désenclavement et le développement des activités et des services* », présenté dans l'exposé des motifs de la loi comme « *une étape essentielle pour la sortie de ces territoires de la spirale de l'exclusion économique et sociale* ». Depuis ce jour, les responsables politiques français ont offert un spectacle comparable à celui proposé par l'ancien président américain, célébrant sans relâche et contre toute évidence le succès de la rénovation urbaine. Pas plus que les rapports annuels de l'ONZUS, qui établissent année après année l'accroissement des écarts territoriaux que la loi Borloo prétendait réduire, les émeutes qui ont embrasé les quartiers rénovés ou en cours de rénovation ne semblent être parvenues à faire douter les maires rénovateurs et les journalistes de la pertinence et de l'efficacité du PNRU. Au contraire, le constat d'échec de la politique de la ville qui a servi de justification à la réforme radicale opérée en 2003 a été régulièrement réaffirmé, accompagné d'une célébration continue de la rénovation urbaine, alors même que la première tendait à se réduire à la seconde.

Contrairement à ce qu'affirment les responsables de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), dirigeants du monde HLM, élus locaux, urbanistes et autres laudateurs du PNRU lorsqu'ils sont confrontés à des recherches et études qui remettent en cause leurs discours, il n'est pas prématuré de formuler un jugement sur un programme qui devait initialement s'achever en 2008 et dont l'Acte II est déjà annoncé à défaut d'être financé. Mais nous n'avons pas ici pour objectif d'établir un bilan raisonné du « *plus grand programme civil de l'histoire française* », suivant l'expression de Jean-Louis Borloo. Si la présente contribution s'inscrit bien dans une perspective évaluative, c'est en ce qu'elle vise à ouvrir une discussion sur un programme jusqu'à présent indiscutable, du moins dans la sphère politico-administrative, dont les réalisations sont si visibles qu'elles semblent aveugler les observateurs en occultant la faiblesse des résultats obtenus. Il s'agit donc moins ici d'évaluer le PNRU que de s'interroger sur les raisons du succès politique d'un programme en échec, lesdites raisons étant en grande partie les causes de cet échec.

« Un succès incontestable »

Avant d'examiner sa mise en œuvre, un bref retour sur les conditions de la mise en place du PNRU s'impose. Lorsqu'il entre dans le gouvernement Raffarin en mai 2002, comme ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo trouve sur son bureau un rapport de la Cour des Comptes sur la politique de la ville. Reprenant les critiques qu'ils avaient déjà formulées dans un rapport de 1995, les magistrats financiers y dénonçaient l'imprécision et l'instabilité des objectifs poursuivis, la complexité des procédures partenariales et des montages financiers, le saupoudrage des crédits, l'absence d'évaluation et –non sans contradiction avec le point précédent– la faible efficacité et l'absence d'impact de la politique de la ville. Autant de critiques anciennes que Jean-Louis Borloo avait fait siennes dans un livre-programme publié pendant la campagne présidentielle de 2002¹, dans lequel il prenait appui sur son expérience valenciennoise pour dénoncer les blocages administratifs qui entravaient l'action des maires engagés dans des Grands Projets de Ville (GPV) et des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU). Le rapport de la Cour des comptes ne se réduisait cependant pas à ces critiques. Il les prolongeait par une série de préconisations, qui dessinaient un cahier des charges pour une réforme d'ampleur de la politique de la ville : clarification et quantification des objectifs ; déclinaison de ces objectifs dans des indicateurs de résultats ; identification plus précise des programmes étatiques y contribuant, ainsi que des ressources budgétaires et extra-budgétaires qui leur sont consacrés ; amélioration des systèmes de suivi budgétaire et d'observation statistique des quartiers. Autant de demandes que la Cour avait déjà été formulées en 1995, mais qui se sont muées en impératif sept ans plus tard, dans le contexte de l'entrée en application de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui obligeait l'exécutif à décomposer toutes les politiques de l'Etat en programmes, assortis d'objectifs précis et d'indicateurs de performance.

La loi du 1^{er} août 2003 ne découle pas directement de la loi organique, mais cette dernière a pesé dans l'élaboration de la première, qui a été façonnée de telle manière qu'elle se conforme, par anticipation, aux exigences de la « nouvelle constitution financière » de l'Etat français. La loi Borloo a en effet mis fin à l'indéfinition nationale des objectifs d'une politique de la ville dont les cibles, les finalités et les actions étaient jusqu'alors déterminés localement, oscillant entre des stratégies de remise à la norme de quartiers définis par leurs handicaps, de valorisation des ressources des quartiers populaires et de réforme des politiques publiques à l'origine des mécanismes d'exclusion dont ces quartiers sont les symptômes². Pour la période 2003-2008, la loi a assigné à la politique de la ville un objectif univoque de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires (en l'occurrence, entre les 751 ZUS et leur environnement), décliné dans une batterie d'indicateurs suivis par un observatoire national. L'opération de clarification s'est prolongée des objectifs aux moyens : la loi Borloo a tourné le dos à l'approche transversale et remontante de la politique de la ville, qui s'incarnait depuis le début des années 1980 dans un couple instrumental projet territorial/contrat global au travers duquel

¹ Borloo J-L. (2002) *Un homme en colère*, Paris : Ramsay

² Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69 ; Estèbe P. (2004) *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris : L'Harmattan.

devait s'opérer la territorialisation des politiques de toutes les institutions signataires, pour privilégier la déclinaison locale de deux programmes sectoriels nationaux –le PNRU et les Zones Franches Urbaines-, dont la mise en œuvre ne dépend plus des contributions de plusieurs ministères, mais s'appuie sur des lignes parfaitement identifiées dans le budget de l'Etat. Les options organisationnelles retenues pour le PNRU témoignent de ce souci de conformation anticipée à « l'esprit de la LOLF », avec la création d'une agence autonome responsable de la mise en œuvre du PNRU, bénéficiant d'une liberté managériale quasi-totale dans l'utilisation des ressources consacrées à ce programme par l'Etat, le 1% logement et la Caisse des Dépôts et Consignations.

En même temps qu'elle a orienté d'importants moyens vers ces deux programmes qui visent à transformer les grands ensembles (banalisation urbaine par la démolition-reconstruction, diversification fonctionnelle par l'exemption fiscale), la loi Borloo a amorcé un désengagement étatique des contrats de ville dont les actions bénéficiaient aux habitants des quartiers prioritaires, pour les renvoyer vers les politiques de droit commun ou les laisser à la seule initiative des collectivités locales. S'il n'est pas parvenu à obtenir les crédits nécessaires pour solder par anticipation les engagements financiers de l'Etat dans les contrats de ville 2000-2006, comme il l'avait initialement envisagé, le ministre délégué à la ville a clairement fait comprendre aux acteurs de la politique de la ville que ces contrats seraient les derniers du genre³. A défaut d'être dénoncés, ceux-ci ont été passés sous silence dans la loi du 1^{er} août 2003 et les budgets de l'Etat qui transitaient par ces contrats ont rapidement décliné sous l'effet de la remontée des crédits d'investissement vers les caisses de l'ANRU et des régulations budgétaires qui ont touché leurs crédits de fonctionnement.

Des raisons multiples expliquent la priorité ainsi donnée au levier urbain pour résoudre les problèmes sociaux des quartiers prioritaires. Ce choix tient d'abord à l'expérience valenciennoise du ministre, qui s'était appuyé avec succès sur un Grand Projet de Ville (GPV) et une ZFU pour réaménager et attirer des entreprises dans sa ville⁴. Il s'explique aussi par des raisons partisans, l'option urbaine permettant à la fois d'obtenir le soutien d'une majorité parlementaire de droite qui n'a jamais été avare de critiques vis-à-vis du volet social de la politique de la ville, et de neutraliser l'opposition de gauche en inscrivant le PNRU dans le prolongement du programme national de renouvellement urbain lancé par Claude Bartolone en 1999, les évolutions étant présentées sous l'angle consensuel de la simplification administrative et du renforcement des moyens. Le contenu de la réforme doit aussi beaucoup aux opportunités institutionnelles et budgétaires du moment. La loi Borloo a été élaborée dans un contexte marqué, outre l'entrée en application de la LOLF, par la préparation d'un Acte II de la décentralisation qui organisait un vaste « décroisement des compétences »⁵, c'est-à-dire le transfert aux collectivités de l'entière responsabilité des politiques qu'elles cogéraient avec l'Etat, incitant donc les ministères à se

³ C'était sans compter sur les émeutes de l'automne 2005, qui ont conduit au lancement d'une nouvelle génération contractuelle (Contrats urbains de cohésion sociale) sinon à un rééquilibrage entre le volet urbain et le volet social de la politique de la ville, on y reviendra.

⁴ Ce succès tient aussi largement aux financements européens exceptionnels auxquels la capitale du Hainaut était éligible.

⁵ Le Lidec P. (2007) « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122(1-2).

désengager des politiques contractuelles pour se concentrer sur leur cœur de métier. Les contraintes et opportunités budgétaires ont, elles aussi, fortement pesé dans le rabatement de la politique de la ville sur le PNRU et les ZFU. Certes, ces deux programmes sont extrêmement coûteux pour les finances publiques, bien plus que ne l'étaient les multiples actions mises en œuvre par les associations et les services publics dans les quartiers à l'aide des crédits des contrats de ville. Développer ces actions en appui sur des subventions étatiques aurait cependant supposé d'engager des négociations difficiles avec le ministère des Finances pour obtenir des ressources budgétaires supplémentaires. La prolongation et l'extension des ZFU apparaissaient bien plus aisées, puisque ce dispositif n'engendre pas de dépenses budgétaires supplémentaires, mais des pertes de recettes fiscales; il échappe de ce fait en partie au contrôle de Bercy et des commissions des finances des assemblées⁶. Quant au PNRU, il pouvait s'appuyer sur la ressource extra-budgétaire du 1% logement, qui présentait l'intérêt d'être abondante, immédiatement disponible et déjà en grande partie pré-affectée à la politique de renouvellement urbain⁷.

Quelles qu'en soient les raisons, la réforme de 2003 a marqué une rupture dans l'histoire de la politique de la ville. Cette rupture est d'abord institutionnelle et procédurale, avec le remplacement de l'approche *bottom-up* des contractualisations territoriales par une approche *top-down* déclinant localement des programmes nationaux ; mais elle est aussi substantielle, la politique de la ville, qui traitait aussi bien (ou aussi mal) des problèmes sociaux, urbains, économiques, sanitaires, culturels ou de délinquance dans les grands ensembles, se trouvant rabattue sur des opérations lourdes d'aménagement de ces quartiers dont il était attendu qu'elles résolvent les problèmes sociaux qui s'y manifestaient.

Ce pari du traitement urbain des problèmes sociaux s'appuie sur un ensemble de croyances et de chaînes causales postulées qui n'apparaissent pas explicitement dans la loi, mais ressortent clairement de l'examen des discours des acteurs de la rénovation urbaine et plus encore des productions réglementaires et des documents de communication de l'ANRU, qui a progressivement explicité et formalisé une doctrine nationale qu'on peut résumer par deux énoncés complémentaires : la cohésion par la mixité sociale et l'intégration par la banalisation urbaine. Le soutien de l'ANRU aux projets locaux de rénovation urbaine est en effet conditionné à une transformation combinée du parc de logements et de la forme urbaine des grands ensembles, dont les effets sociaux attendus sont doubles : d'un côté, une modification du peuplement des quartiers, en y attirant des populations moins pauvres et surtout – même si cela demeure indicible – moins colorées ; de l'autre, une transformation de leur fonctionnement social, en faisant disparaître toutes les caractéristiques urbanistiques héritées du Mouvement moderne (séparation des fonctions, indifférenciation des logements, disparition des rues et autres frontières marquant la propriété des espaces...) jugées pathogènes. Le fait que la solution d'hier soit désormais

⁶ Pollard J. (2011) « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement » in Bezes P., Sine A. (dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po.

⁷ Pour une analyse du processus qui a conduit à la mise sous tutelle du 1% logement, dont les ressources ont été captées par l'Etat pour financer le PNRU, cf. Meunier J-M (2010) « Transformation du 1 % logement. Un reflet de la crise du paritarisme et du désengagement financier de l'Etat vis-à-vis du logement social », *Etudes foncières*, 143

considérée comme une vaste erreur collective à l'origine des problèmes d'aujourd'hui⁸ n'empêche pas que la politique de rénovation urbaine partage de nombreux points communs avec les politiques qui ont donné naissance aux grands ensembles. Dans un cas comme dans l'autre, la pratique aménageuse s'appuie sur l'idée –aussi ancienne que l'urbanisme⁹– suivant laquelle l'intervention sur le cadre bâti pourrait transformer les individus et la société. Les quartiers de grands ensembles des années 1960 incarnant l'utopie urbanistique d'une dissolution de la question sociale dans l'urbain, on aurait pu penser qu'ils allaient servir de force de rappel, incitant les maires, les bailleurs sociaux, les urbanistes et les aménageurs à faire preuve de circonspection face aux promesses de la rénovation urbaine. Bien au contraire, ceux-ci se sont engagés comme un seul homme dans la démolition des grands ensembles avec un enthousiasme qui n'est pas sans rappeler celui de leurs prédécesseurs au moment de leur érection.

Cet enthousiasme, alimenté par une intense activité de communication de l'ANRU, s'est avéré communicatif. Le PNRU a, dès sa mise en place, fait l'objet d'une communication politique et institutionnelle soutenue en direction des maires, pour qu'ils s'engagent au plus vite dans le programme. Elle visait aussi le grand public, qu'il fallait convaincre que le « Plan Marshall pour les banlieues » maintes fois promis était devenu réalité. Pour ce faire, les responsables du PNRU se sont appuyés sur le dénombrement régulièrement actualisé des conventions signées, des démolitions qu'elles prévoyaient et de leurs budgets prévisionnels, mobilisés pour donner à voir la montée en puissance et l'ampleur du programme. Au poids des chiffres s'est ajouté le choc des formules. Le PNRU était ainsi présenté comme le « *plus grand chantier du siècle, dont le coût représente dix fois celui du tunnel sous la Manche* », suivant l'expression utilisée par Jean-Louis Borloo à l'occasion des journées d'échanges de la rénovation urbaine de février 2007. Un an plus tôt, le directeur général de l'ANRU, Philippe Van de Maele, parlait déjà de « *chantier du siècle* », estimant le coût du programme à quatre fois celui du tunnel reliant Coquelles à Folkestone. Si le tunnel sous la Manche s'est ainsi imposé comme unité de compte dans le discours des responsables nationaux de la rénovation urbaine, ceux-ci ont parfois eu recours à d'autres comparaisons audacieuses destinées à frapper les esprits : le PNRU représenterait dix fois le montant des travaux d'Hausmann, le coût de douze porte-avions nucléaires, l'équivalent de la masse monétaire de l'Irak...¹⁰

Autant que sur le coût du programme, le discours d'autocélébration de l'ANRU et de ses responsables a mis en avant ses réalisations, à l'aide d'images spectaculaires, des barres et tours qui tombent aux photographies comparant l'avant et l'après de la rénovation urbaine, à base de représentations virtuelles des lendemains radieux qui s'annonçaient. Le caractère spectaculaire de la rénovation urbaine, allié aux talents de communicant de Jean-Louis Borloo, ont permis au PNRU de bénéficier d'une couverture médiatique aussi soutenue que favorable¹¹. Les démolitions engagées dans toutes les

⁸ Lefèvre B., Mouillart M., Occhipinti S. (1992) *La politique du logement : cinquante ans pour un échec*, Paris : l'Harmattan.

⁹ Choay F. (1998) *La règle et le modèle*, Paris : Le Seuil.

¹⁰ Déclaration de Jean-Louis Borloo rapportée par le mensuel Traits Urbains, dans son numéro de janvier-février 2006.

¹¹ En retour, Jean-Louis Borloo a été le grand gagnant de la rénovation urbaine. Celle-ci a fait décoller la carrière politique de cet élu au parcours atypique, qui était inconnu du grand public lorsqu'il est entré au gouvernement en 2002. Le PNRU lui a

viles de France fournissent en effet un flux ininterrompu d'images spectaculaires prisées par la presse écrite et les chaînes de télévision, lesquelles ont multiplié les reportages et articles sur la politique à l'œuvre, confondant parfois information et propagande, comme l'illustre cet extrait de l'article « Le plus grand chantier du siècle » publié par le Figaro Magazine le 16 février 2007 : « *Le ministre de la Cohésion sociale a vu grand. Très grand. Dix fois le prix du tunnel sous la Manche ! Aujourd'hui, il faut compter avec le plan Borloo comme il y eut un plan Marshall ! Les travaux – débutés il y a trois ans – sont herculéens. (...) L'ancien maire de Valenciennes connaît les banlieues comme le fond de sa poche : "Les gars m'appellent sur mon portable pour m'interpeller en direct. Ils me tutoient à force de m'avoir vu dans les coursives de leurs tours, au pied de leurs HLM", raconte-t-il. Rénover, reconstruire, réhabiliter les logements sociaux, désenclaver les quartiers, aménager des espaces publics, introduire des lieux de vie, ériger des structures administratives, sportives, culturelles. Bref, ressusciter les banlieues, refaire battre leur cœur. Pour Jean-Louis Borloo, l'objectif est simple : rendre aux hommes leur dignité ! (...) Et ça marche.* »

Les discours de célébration de la rénovation urbaine n'ont pas seulement été le fait des responsables nationaux du PNRU et de quelques thuriféraires. Ils ont été relayés par un nombre croissant d'élus locaux de tous bords à mesure de leur enrôlement dans le PNRU, dont le soutien a été soigneusement mis en avant par l'ANRU dans ses supports de communication, à l'image de la plaquette intitulée « Paroles de maires » établie en 2005 qui regroupait des citations de 31 maires (dont dix parlementaires) de droite comme de gauche. Petit florilège : « *Avec l'ANRU, c'est un immense espoir qui naît pour redessiner l'avenir, en termes d'équilibre du logement, de mixité sociale, de redynamisation, en fait de cohésion sociale de notre ville.* » (M. Lefevre, maire UMP de Garges-les-Gonesses) ; « *Nous voulons reconstituer par l'urbanisme une ambiance de village et redonner une échelle humaine aux quartiers Nord, facteur de mieux vivre chez soi et ensemble. La mixité sociale sera la seule réponse efficace à la montée des communautarismes.* » (N. Perruchot, maire Nouveau Centre de Blois) ; « *Seule une intervention d'une ampleur exceptionnelle pouvait changer radicalement l'image du secteur du 8 mai 45 et permettre d'inverser la tendance à la dégradation et la paupérisation du quartier. Cela n'a été rendu possible que par la forte implication de l'ANRU dans le projet* » (A. David, maire PS de Cenon) ; « *En retissant du lien social, en redessinant une ville jusqu'alors divisée, en redonnant espoir aux habitants, le projet urbain mené grâce à l'ANRU apporte cette vision globale qui faisait jusqu'alors tant défaut à la politique de la ville.* » (F. Cornut-Gentille, maire UMP de Saint-Dizier) ; « *L'Etat et l'Agence nationale de la rénovation urbaine nous ont donné les moyens de nos ambitions ! Montauban peut enfin renforcer sa cohésion sociale et donner un nouveau souffle à des quartiers trop longtemps délaissés.* » (B. Bareges, maire UMP de Montauban) ; « *À Lyon, des actions significatives avaient déjà été entreprises dans les grands ensembles. Nous avons obtenu des résultats positifs, mais encore trop partiels face à la hauteur de l'enjeu. Aujourd'hui, nous avons saisi l'occasion que nous offre l'ANRU de mettre en œuvre un programme qui va opérer un véritable basculement dans la réintégration des quartiers de grands ensembles dans la ville.* » (G. Collomb, maire PS de Lyon) ;

servi de fétiche, pour devenir un pilier des gouvernements de Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy, au sommet des baromètres sondagiers et candidat putatif aux fonctions de chef de gouvernement puis de Président de la République.

« 320 millions d'euros investis à terme sur trois quartiers ; 1213 démolitions puis reconstructions - 1822 réhabilitations. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Grâce à l'ANRU, nous avons les moyens de changer la ville et de retisser une toile sociale. » (S. Dassault, maire UMP de Corbeil-Essonnes)...

Force est de constater qu'à la différence de tous les autres programmes et actions développés par politique de la ville depuis le début des années 1980, dont l'échec a été régulièrement proclamé, la réussite du PNRU est unanimement saluée, du Président de la République qui louait en 2008 « le travail remarquable de l'ANRU et ses premiers succès »¹², jusqu'aux habitants des quartiers en cours de rénovation (et plus encore des quartiers voisins) dont la satisfaction a été mesurée par plusieurs sondages commandés et largement publicisés par l'ANRU, en passant par les responsables du monde HLM et du 1% logement, premiers financeurs du PNRU, qui ont été les plus prompts à dire que ce programme était « un succès incontestable », suivant l'expression d'un de ses principaux dirigeants affirmant que « ce succès dépasse les prévisions les plus optimistes, les chiffres le montrent. »¹³

Loin de s'éteindre avec le temps, le consensus politique qui entoure le PNRU s'est prolongé avec son avancée, renforcé par une abondante littérature officielle venue officialiser son succès, d'un rapport sénatorial titrant dès 2006 « L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : un succès qui nous oblige »¹⁴ à un rapport d'audit et d'inspection interministériel concluant en 2009 que « l'ANRU est une réussite qu'il faut conforter »¹⁵, jusqu'au rapport 2011 du Conseil d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU qui s'ouvre par un court texte de son président, Yazid Sabeg résumant parfaitement la tonalité générale¹⁶ : « Le PNRU entérine année après année son succès incontestable. Pour la première fois dans notre pays, un plan de correction des inégalités urbaines subies par des centaines de quartiers déshérités a atteint la plupart de ses objectifs initiaux sur une période longue de plus de 10 ans. Désormais, de nombreuses réalisations concrètes sont visibles dans plus de 500 quartiers visés par le programme. Le développement de ces projets va se poursuivre jusqu'en 2018. Il va changer profondément le cadre de vie des habitants et bouleverser l'image des quartiers. La réussite de ce renouveau urbain est aussi reconnue par les habitants qui observent les premiers résultats visibles dans leur quartier et qui apprécient ces transformations. Plus encore, les habitants approuvent l'action publique volontariste qui a permis la réalisation des objectifs du plan dans un court laps de temps. Ils demandent une poursuite des efforts. »

Si le succès du PNRU peut ainsi être présenté comme incontestable, c'est d'abord parce que ses réalisations sont visibles, à la mesure du caractère spectaculaire de la disparition des traces du passé

¹² Discours de Nicolas Sarkozy consacré à la "nouvelle politique pour les banlieues", le 8 février 2008

¹³ Interview d'Alain Sionneau dans le hors série n° 30 de la Revue Urbanisme, publié en février 2007 pour le compte de l'ANRU. La lecture de cette publication est vivement recommandée à tous ceux qui estimeraient exagérées voire caricaturales les analyses ici développées.

¹⁴ Rapport d'information sénatorial signé par MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi

¹⁵ Rapport de la mission d'audit et de conseil de la Direction générale des finances publiques, du Contrôle général économique et financier et du Conseil général de l'environnement et du développement durable

¹⁶ Cette célébration mérite d'autant plus d'être soulignée que les trois rapports annuels précédemment publiés par le CES avaient mis au jour les limites d'un PNRU jugé trop centralisé, trop focalisé sur l'habitat, marqué par un important déficit participatif et d'une efficacité limitée voire nulle en termes de mixité sociale et fonctionnelle.

dans un nuage de poussière et une odeur de poudre. A la différence des actions d'animation, de prévention, d'éducation ou d'insertion développées dans les mêmes quartiers, invisibles pour ceux qui n'y résident pas, la rénovation urbaine produit -comme le soulignent à raison ses promoteurs- « *des transformations visibles* », « *des métamorphoses que chacun peut voir* » dans les grands ensembles. La démolition de barres et de tours, remplacées par des maisons de ville et de petits immeubles collectifs banalement disposés le long des voies nouvellement créées permet effectivement d'opérer une transformation aussi visible que pouvaient l'être ces quartiers hors normes dans le paysage urbain.

Mais les réalisations du PNRU permettent-elles d'atteindre les résultats escomptés ? La confusion entre réalisations (*outputs*) et résultats (*outcomes*) est quasiment systématique dans les jugements portés sur ce programme, qui font l'économie de l'examen de ses effets et de son impact. Ainsi Xavier Darcos, alors ministre de tutelle de l'ANRU, a-t-il pu « *saluer[r] les résultats visibles et concrets obtenus par l'ANRU depuis 2004* »¹⁷ quelques jours après avoir reçu le rapport 2009 de l'ONZUS qui montrait que les objectifs de réduction significative des écarts entre les ZUS et leur environnement posés par la loi Borloo pour la période 2004-2008 n'avaient pas, loin s'en faut, été atteints. Car en dépit de la mobilisation de ressources colossales pour la rénovation urbaine et des transformations visibles que celle-ci a produites, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Les opérations de rénovation urbaine n'ont eu qu'un effet limité en termes de mixité fonctionnelle et elles ne sont pas parvenues à rétablir la mixité sociale désirée¹⁸, qu'on l'apprécie à l'échelle des quartiers, où la démolition-reconstruction a produit de la fragmentation résidentielle et de la ségrégation sociale¹⁹, ou à l'échelle des agglomérations, où les écarts entre les quartiers prioritaires et leur environnement renseignés par l'ONZUS ont été en s'accroissant depuis 2003.

Tout se passe en réalité comme si la visibilité même des réalisations du PNRU aveuglait les promoteurs du programme et ses observateurs. Loin d'y mettre fin, l'embrasement de centaines de quartiers au cours de l'automne 2005 a renforcé la cécité des responsables de la rénovation urbaine qui, à la suite de Jean-Louis Borloo, ont affirmé contre toute évidence que les quartiers en rénovation urbaine avaient été épargnés par les émeutes. Aux journalistes de la presse quotidienne régionale qui lui demandaient, dès le 17 novembre 2005, si les émeutes en cours n'avaient « *pas mis quelque peu à mal (sa) politique de renouvellement urbain ?* », le ministre délégué à la ville avait fait cette réponse : « *Il suffit de comparer les sites qui ont bénéficié des crédits de l'ANRU et les lieux de chauffe. Vous constaterez que dans les quartiers où la politique de rénovation urbaine est enclenchée, il y a eu très peu de violence. On a juste constaté un peu de tension par mimétisme.* » Cette affirmation ne résiste pas à l'analyse des faits. Comme l'a montré Hugues Lagrange²⁰, l'occurrence des émeutes et la mise en œuvre des

¹⁷ Communiqué de presse du 2 décembre 2009

¹⁸ Voir à ce sujet le rapport 2008 du CES de l'ANRU, qui se singularise au milieu des productions relatives au PNRU en opérant une distinction entre réalisations et résultats, comme l'indique son titre : « *Rénovation urbaine 2004-2008 : Quels moyens pour quels résultats ?* »

¹⁹ Lelévrier C. (2010) « *La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ?* », *Espaces et sociétés*, 140-141.

²⁰ Lagrange H. (2006) « *La structure et l'accident* » in Lagrange H., Oberti M. (dir.) *Emeutes urbaines et protestations*, Paris : Presses de Sciences Po.

opérations de rénovation urbaine sont fortement corrélées : plus de 85% des villes signataires des premières conventions ANRU (signées avant juillet 2005) ont connu des émeutes, alors que cela n'a été le cas que de 66% des villes comprenant une ZUS²¹. Ces analyses statistiques ont été corroborées par divers travaux monographiques, y compris ceux réalisés par le Conseil National des Villes, organisme consultatif placé auprès du Premier ministre qui, dans un avis publié en novembre 2006, a rendu compte d'une étude portant sur un département francilien, concluant que « *tous les quartiers sensibles des Yvelines ont été touchés par les violences et les villes où les investissements pour la rénovation urbaine ont été lourds ont aussi connu des violences très fortes.* ». L'affirmation suivant laquelle les opérations de rénovation urbaine auraient évité ou minoré les émeutes relève donc au mieux du déni de la réalité. Elle a pourtant été répétée à de nombreuses reprises par Jean-Louis Borloo et les responsables de l'ANRU, devenant ainsi l'analyse officielle de l'Agence et, au-delà, des acteurs locaux les plus engagés dans la rénovation urbaine. Il faut dire que dès le 24 novembre 2005, alors que les émeutes venaient de prendre fin, Jean-Louis Borloo avait profité du congrès des maires de France pour réunir les élus des sites phares du PNRU et les mobiliser dans la défense du programme, en pointant les risques d'une remise en cause des budgets consacrés à la rénovation urbaine.

Sans rentrer dans la controverse sur le caractère politique des émeutes de 2005²², on peut raisonnablement affirmer que cette vague d'émeutes, prolongée depuis lors par des dizaines d'événements émeutiers de moins grande ampleur dans les quartiers rénovés ou en cours de rénovation, témoigne d'une rupture profonde du lien civique dans les quartiers concentrant les pauvres et les minorités visibles. Les résultats des élections récentes, en particulier des cantonales de 2011, le confirment : la transformation visible des quartiers ne s'est pas accompagnée d'un retour de leurs habitants vers des formes plus conventionnelles d'expression politique²³. Ceci n'a pas empêché les responsables de l'ANRU d'affirmer que leur programme avait mis fin au divorce entre les habitants des quartiers pauvres et les autorités publiques, en prenant appui sur un sondage commandé en 2011 à l'institut CSA, dont une question habilement formulée montrait que les trois quarts des habitants des communes concernées par la rénovation urbaine avaient retrouvé confiance dans les pouvoirs publics²⁴.

Le déni de réalité à néanmoins ses limites. Aux chercheurs qui ont montré que les opérations de rénovation urbaine ne produisaient pas la mixité sociale attendue, les promoteurs de la rénovation

²¹ Sur le rôle joué par la politique de rénovation urbaine dans la propagation nationale de la vague émeutière de 2005, cf. Epstein R. (2009) « Urban Renewal = Riot Revival ? The Role of Urban Renewal Policy in the French Riots » in King M., Waddington D., Jobard F. (dir.) *Rioting in the UK and France, 2001-2006: A Comparative Analysis*, Willan : Uffculme.

²² Cf. Ocquèteau F. (2007) « Les émeutes urbaines de l'automne 2005 : cadres d'analyse et points aveugles de la sociologie française. », *Sociologie du travail*, 49(4)

²³ Pour une analyse du phénomène de démobilitation électorale dans les quartiers populaires et de ses causes, cf. Braconnier C., Dormagen J.-Y. (2007) *La démocratie de l'abstention*, Paris : Folio Actuel.

²⁴ On notera que ce discours sur les effets politiques des opérations de rénovation urbaine, qui détourneraient les habitants des quartiers des modes d'expression politiques non conventionnels (émeutes) pour les ramener vers les urnes, est rarement repris par les élus locaux. Il l'est plus souvent par des architectes et des urbanistes, comme l'illustre de façon caricaturale l'interview de Roland Castro dans le quotidien Libération du 16 avril 2011 : « Dans les quartiers, plus c'est moche et moins on vote »

urbaine ont régulièrement objecté qu'il était trop tôt pour l'affirmer. Trois ans après le terme initialement prévu d'un programme qui devait en durer cinq, et alors que se prépare un PNRU 2, cette position devient difficile à tenir. Le révisionnisme historique a désormais remplacé le déni de réalité : « *certes les opérations de rénovation urbaine ne sont pas parvenues à rétablir la mixité sociale dans les quartiers, mais ce n'était pas leur objectif* », explique-t-on. Ainsi le rapport d'évaluation des aides aux quartiers défavorisés rédigé en 2010 par les députés Pupponi et Goulard au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques insiste-t-il sur le fait que le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ne contenait pas de références à la mixité sociale pour définir l'objet et les moyens du PNRU, dont l'objectif central était l'amélioration du cadre de vie et des conditions de logement²⁵. Il ne faudrait donc pas prendre pour argent comptant le texte finalement adopté par le Parlement, qui a intégré un amendement faisant de la mixité sociale l'objectif principal du PNRU : « *Au total, la mixité sociale, successivement désigné comme « objectif », « moyen » et « sujet » (qui ne serait pas traité par le projet de loi), a conduit à l'adoption d'un amendement dont la portée relevait au moins en partie de l'amélioration rédactionnelle, et sans que soit remis en cause l'objectif central initialement affiché par le Gouvernement de restructuration des quartiers en difficulté* »²⁶.

La rénovation urbaine n'aurait donc pour seul objectif l'amélioration du cadre de vie dans les quartiers pauvres, l'introduction dans le texte législatif de la notion de mixité sociale devant être considérée comme un artifice formel. Cette réécriture de l'histoire serait acceptable si le formel n'avait eu d'effets réels. Or les dirigeants de l'ANRU et les responsables politiques qui en ont eu la tutelle n'ont eu de cesse d'affirmer que la mixité sociale était leur premier objectif, et c'est au prisme de cet objectif que projets locaux ont été instruits, comme l'a rappelé le premier président du conseil d'administration de l'agence : « *L'ANRU est amenée à analyser les projets et à suivre pour cela quelques critères. Le premier critère est la mixité sociale. Si le projet tel qu'il est présenté débouche, à peu de choses près, sur la même composition sociale du quartier et si on n'a pas démontré que l'on était en capacité de fabriquer de la diversité sociale dans un lieu où se concentrent toutes les précarités et toutes les difficultés, il faut évidemment le retravailler* »²⁷. De ce point de vue et quoi qu'on pense de la pertinence de l'objectif ainsi assigné aux projets de rénovation urbaine²⁸, l'affirmation répétée d'un succès incontestable de la rénovation urbaine apparaît très contestable.

²⁵ Les consultants en charge de l'évaluation des projets de rénovation urbaine opèrent eux aussi fréquemment une révision *ex-post* des intentions initiales, qui les conduit à laisser de côté le faible impact de ces opérations sur la structure sociale des quartiers. Cette requalification des objectifs poursuivis serait pleinement justifiée si elle s'appuyait sur un examen rétrospectif des intentions de leurs commanditaires et non sur une reformulation rétroactive de ces intentions. Cf. Kirszbaum T. (2011) « Le logement social dans l'impensé de la ville multi-ethnique » in Houard N. (dir). *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats*, Paris : la documentation Française

²⁶ Goulard F., Pupponi F. (2010) *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n° 2853 sur les aides aux quartiers défavorisés fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

²⁷ Audition de Jean-Paul Alduy par la Mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années, le 30 mai 2006.

²⁸ Objectif dont la pertinence est pour le moins discutée par les sciences sociales. Cf. Epstein R., Kirszbaum T. (2003) « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines. », *Regards sur l'actualité*, 292 ; Kirszbaum T. (2008) *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris : La documentation Française.

Les raisons du succès politique d'une politique en échec

Faut-il dès lors ranger la bannière « Mission accomplie » que l'on s'apprêtait en introduction à accrocher sur la façade de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ? La réponse est négative. Car le fait que le PNRU n'a pas plus produit les résultats attendus et qu'il n'est pas même parvenu aux niveaux de réalisations définis dans la loi²⁹ semble bénin. Paradoxalement, comme on l'a noté précédemment, il est toujours présenté comme le programme à succès d'une politique de la ville en échec et Jean-Louis Borloo, qui aimait présenter l'ANRU comme « son bébé », peut mettre au sommet de son bilan la création de cette agence qui a transformé en quelques années la France des grands ensembles en un vaste chantier. De ce point de vue, il est possible d'affirmer que la mission est accomplie : les projets de renouvellement urbain (GPV et ORU) élaborés depuis 1998 dans une centaine de villes sont devenus des opérations concrètes, souvent bien plus massives que ce qui avait été initialement envisagé, et l'ANRU a réussi à susciter de nouveaux projets dans plus de trois cents autres villes qui n'avaient, pour la majorité d'entre elles, jamais envisagé la démolition-reconstruction de leurs quartiers d'habitat social.

En parvenant à obtenir l'engagement de centaines de villes dans son programme, l'Agence a fait d'une pierre deux coups. Tout d'abord, elle a obtenu la mobilisation de milliards d'euros des collectivités locales et des HLM pour une contribution étatique limitée : près des deux tiers des 40 milliards d'euros de travaux prévus sur la période 2004-2013 sont pris en charge par les bailleurs sociaux (42% du total) et les collectivités (21%) ; quant aux subventions de l'ANRU, légèrement inférieures à 30% du coût estimé du programme, elles proviennent pour l'essentiel des caisses du 1% logement. Ensuite, l'inscription de toutes les grandes villes, de la quasi-totalité des villes moyennes et d'un grand nombre de communes de banlieue dans le PNRU a permis à l'Agence de s'assurer un soutien indéfectible de leurs maires, qui cumulent leur mandat avec celui d'élu intercommunal, départemental, régional ou national. Ce faisant, elle s'est constituée un puissant réseau d'affidés permettant la mobilisation des ressources des différents niveaux de collectivités tout en empêchant l'émergence d'un débat public sur la politique de rénovation urbaine. C'est au regard de ces deux réussites, intimement liées, que l'on peut parler de succès politique pour cette politique en échec. Afin d'en comprendre les raisons, il est nécessaire de faire une nouvelle fois un retour en arrière pour considérer la période de mise en place du PNRU et de conventionnement progressif des projets de rénovation urbaine par l'ANRU, puis leurs conditions de mise en œuvre.

Soulignons d'abord que Jean-Louis Borloo a veillé, lors de l'examen de sa loi comme dans les mois qui ont suivi son vote, à s'assurer du soutien d'élus de poids en leur garantissant qu'ils seraient parmi les bénéficiaires de son programme. C'est ainsi qu'à la demande de Patrice Ollier, alors Président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, un article a été introduit dans la loi, permettant au ministre d'accorder des dérogations pour que les

²⁹ Le PNRU, dont le terme a été repoussé à 2013, devait conduire à la démolition et la reconstruction de 250 000 logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la réhabilitation de 400 000 HLM supplémentaires. Les réalisations seront largement en deçà de l'objectif fixé : fin 2009, les opérations programmées prévoyaient 131 000 démolitions, 125 000 reconstructions et 293 000 réhabilitations.

communes sans ZUS puissent bénéficier des crédits du PNRU ; la riche commune de Rueil Malmaison, dont P. Ollier est élu, fut naturellement la première à en bénéficier. Si les députés-maires UMP ont été particulièrement choyés³⁰, Jean-Louis Borloo a aussi multiplié les promesses en direction des maires socialistes et communistes signataires de conventions GPV ou ORU, auxquels il a garanti que les engagements pris par l'Etat au titre du renouvellement urbain seraient honorés voire étendus dans le cadre de la rénovation urbaine. Ces promesses ayant été respectées par l'ANRU, les critiques timidement formulées par les élus d'opposition lors du débat parlementaire, qui portaient exclusivement sur le montant des contributions étatiques³¹, se sont rapidement tues, remplacées par un flot de louanges. Il est vrai que le ministre de la Cohésion sociale n'a pas ménagé ses efforts pour éviter l'expression publique de critiques du PNRU, organisant régulièrement des réunions avec les maires des villes concernées, au cours desquelles ils étaient invités à exprimer librement leurs critiques... et les taire en dehors, pour éviter toute remise en cause des budgets de la rénovation urbaine³². Fort du soutien public de grands (et petits) élus couvrant l'ensemble du spectre partisan, Jean-Louis Borloo a pu annoncer précocement la victoire : « *Cette bataille transcende tous les clivages et nous sommes en train de la gagner, j'en suis convaincu* »³³. De toute évidence, le ministre délégué a gagné la bataille politique en étouffant la critique. Comment les élus pourraient-ils contester publiquement, voire simplement questionner un programme dans lequel ils se sont personnellement engagés, et que soutiennent publiquement des membres éminents de leur parti ?

Cette gestion politique permet d'expliquer pourquoi la rénovation urbaine a été tenue à l'écart des oppositions et controverses partisans, dans un contexte pourtant marqué par une politisation inédite des relations entre l'Etat et des villes et régions en grande majorité tenues par la gauche depuis les

³⁰ Comme l'a relevé L'Humanité dans un article intitulé « *à qui profite la rénovation urbaine ?* » du 19 décembre 2005, les premières conventions signées par l'ANRU ont largement bénéficié à des communes de droite : à la date de publication de l'article, les conventions signées avec des mairies UMP réunissaient 67.5% des crédits contractualisés par l'Agence. Le quotidien prolongeait sa critique en soulignant que les taux de subvention de l'agence étaient particulièrement favorables aux villes dirigées par des membres ou des proches du gouvernement. En guise d'illustration de la générosité exceptionnelle de l'ANRU, les dossiers de Meaux et Montereau étaient mis en exergue : la subvention de l'ANRU au projet de rénovation urbaine de la ville dirigée par Jean-François Copé, ministre du Budget, conventionné dès le 26 octobre 2004, représentait 54% du coût total du projet ; pour la ville de Montereau, dont le député-maire était alors présenté comme un membre de la garde rapprochée de Nicolas Sarkozy, ce taux était de 43 %.

³¹ Comme l'illustrent ces deux interventions de parlementaires socialistes lors de l'examen du projet de loi Borloo : « *Vous ne nous avez absolument pas convaincus que l'Etat disposera des moyens nécessaires à la réalisation d'objectifs affichés pourtant avec beaucoup d'assurance (...). La belle ambition de ses objectifs mais les graves insuffisances de ses moyens appellent au mieux, je le crois sincèrement, l'abstention de tous ceux qui ne veulent ni faire de procès a priori - et nous n'avons pas voulu en faire - ni être les dupes d'effets d'annonce* » (Jean-Yves Le Bouillonnet, député du Val de Marne, séance du 11 juillet 2003) ; « *Vos convictions personnelles forgées à la réalité en tant que maire de Valenciennes, votre fougue attirent la sympathie. Mais, au-delà de l'aspect communication, que reste-t-il de réaliste dans le contenu ? (...) Malgré votre talent et votre capacité à mobiliser parfois votre propre camp, nous ne serons pas victimes du syndrome de Stockholm, car votre projet, généreux dans l'esprit, mais sans moyens financiers sérieux, ne pourra répondre aux immenses enjeux de la rénovation urbaine, et le groupe socialiste ne pourra pas le voter* » (Jean Yves Mano, sénateur de Paris, séance du 22 juillet 2003).

³² A titre d'illustration, le compte-rendu d'une de ces réunions organisées en septembre 2006 se conclut de la manière suivante : « *Jean-Louis Borloo a conclu son intervention en indiquant que beaucoup de gens pensent que le PNRU ne sert à rien. Il ne faut donc pas alimenter ce discours en mettant en avant "les petits problèmes qu'on aurait" pour "ne pas se donner des verges pour se faire battre".* »

³³ Jean-Louis Borloo - La Lettre de la DIV, n°113, décembre 2006/janvier 2007.

élections de 2001 et 2004. En revanche, elle ne suffit pas à expliquer l'engagement massif des élus dans le PNRU, y compris de ceux qui n'avaient jamais envisagé d'interventions lourdes dans leurs quartiers HLM, quand ils n'avaient pas pris publiquement position contre les démolitions³⁴. Cet engagement tiendrait, suivant l'argumentaire développé à l'unisson par les responsables de l'ANRU et les maires rénovateurs, au fait que l'inscription dans le programme national assure aux maires l'accès à des crédits d'un montant inédit, qui leur permettent de mettre en œuvre des projets de transformation de leurs quartiers qui étaient jusqu'alors financièrement inenvisageables. C'est effectivement le cas, mais l'explication apparaît insuffisante. Tout d'abord parce que les subventions de l'ANRU ne représentent, en moyenne, que 30% du coût des travaux ; pour les obtenir, les villes doivent engager d'importantes ressources propres, ce qui se fait au détriment d'autres interventions³⁵. Ensuite et surtout parce que pour accéder aux crédits du PNRU, les villes doivent passer sous les fourches caudines de l'ANRU, qui examine chaque projet local dans le détail et conditionne son soutien au respect d'exigences très précises portant sur les grands axes du projet urbain, sur le programme d'actions (nombre et choix des bâtiments démolis, localisation et type de logements reconstruits, nature des aménagements et des équipements réalisés...), mais aussi sur le calendrier des opérations, le mode pilotage, le plan de financement, etc³⁶.

L'opportunité financière ne pouvant être saisie qu'au prix d'une conformation des projets locaux aux exigences de l'agence nationale, l'engagement des villes dans le PNRU soulève des questions plus générales sur l'autonomie des collectivités territoriales que l'Acte II de la décentralisation prétendait renforcer³⁷. Le processus de conventionnement des projets de rénovation urbaine donne en effet à voir des transformations d'importance dans les relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux, qui s'écartent fortement du partenariat horizontal des années 1980 et 1990³⁸ sans toutefois marquer un retour au modèle hiérarchique antérieur à la décentralisation³⁹. Car pour obtenir des collectivités qu'elles participent à son programme national de rénovation urbaine, l'Etat n'a eu recours ni à la négociation, ni à la contrainte. Plus sûrement, il a pris appui sur la mise en concurrence des villes et sur

³⁴ Epstein R. (2008) *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*. Thèse de sociologie, ENS Cachan

³⁵ Il n'est pas rare, dans les petites villes et les banlieues des grandes agglomérations, qu'une commune consacre l'essentiel de ses capacités d'investissement à son projet de rénovation urbaine.

³⁶ En revanche, les exigences de l'ANRU sont beaucoup plus limitées, voire nulles, pour ce qui concerne l'articulation du projet urbain avec un projet social, la participation des habitants à la conception et à la mise en œuvre du projet urbain ou la prise en compte des enjeux environnementaux dans ce projet. Ce qui témoigne de la primauté accordée par l'ANRU à l'objectif de mixité sociale, au détriment du second objectif assigné au PNRU par le législateur, à savoir le développement durable. Cf. Epstein R. (à paraître) « Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine » in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir) *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne : Presses Universitaires de Saint-Étienne.

³⁷ Epstein R. (2008) « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat. », *Esprit*, 342.

³⁸ Sur cette période, voir Duran P., Thoenig J.C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale. », *Revue française de science politique*, 46, 4 ; Donzelot J., Estebe P. (1994) *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris : Seuil.

³⁹ Modèle vertical dont la régulation s'appuyait sur des négociations locales entre bureaucrates et notables qui pour être cachées n'en étaient pas moins intenses. Cf. Crozier M., Thoenig J.C. (1975) « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. », *Revue française de sociologie*, 16, 1.

des instruments *soft* de pilotage, qui ont conduit les maires à définir et mener, en toute liberté, des projets conformes à ses attentes⁴⁰. Cette libre conformation repose, on l'a déjà souligné, sur de puissantes incitations financières. Le montant total des subventions accordées par l'ANRU à un projet donné n'est pas plafonné, dépendant exclusivement de son contenu et des ressources des collectivités. Le mode de calcul de ces subventions est défini dans le règlement financier de l'ANRU, qui comprend une vingtaine de catégories d'opérations subventionnables, avec des taux de prise en charge variés. Ce règlement, qui a régulièrement évolué, détermine donc les opérations éligibles au soutien de l'agence (assiette) et le niveau relatif de ce soutien (taux). Du fait des montants en jeu, les villes et les bailleurs sociaux ont été fortement incités à privilégier, dans leurs projets, certaines catégories d'opérations largement subventionnées (notamment les démolitions, subventionnées jusqu'à 100%), au détriment d'autres actions non ou mal prises en charge par l'agence, en particulier celles à caractère social qui sont intégralement à la charge des collectivités.

L'efficacité de ce régime d'incitation financière a été renforcée par la politique de communication soutenue de l'ANRU en direction du milieu professionnel de la rénovation urbaine, fondée sur la valorisation d'opérations locales et des « bonnes pratiques » qui y sont développées, relayée par des architectes-urbanistes et des consultants qui, bien plus que les services des villes ou ceux des services déconcentrés de l'Etat, sont les véritables concepteurs des projets. Le corpus de « bonnes pratiques » ainsi mis en avant a d'autant plus efficacement contribué à la diffusion des normes de l'agence qu'elles ne se présentent pas comme telles, mais comme la capitalisation pragmatique d'expériences locales qui ont fait leurs preuves⁴¹. Ce faisant, elles gagnent une légitimité qu'elles n'auraient pu avoir si elles étaient apparues comme des exigences définies et imposées par des technocrates parisiens. L'examen des expériences mises en avant témoigne pourtant du caractère sélectif et donc normatif de l'exercice de capitalisation-valorisation⁴².

On ne peut cependant comprendre l'efficacité de ce régime incitatif, dont témoigne la floraison de coûteux projets assis sur des diagnostics interchangeables d'un site à l'autre, reprenant fidèlement les objectifs nationaux de mixité sociale et développant des programmes d'actions faiblement différenciés⁴³, sans considérer plus précisément le *design* institutionnel du PNRU et les instruments d'action publique sur lesquels il s'appuie. Deux instruments dont le couplage encadre étroitement l'action des villes et des bailleurs sociaux méritent une attention particulière : le guichet unique et l'appel à projets.

La mutualisation dans les caisses de l'ANRU de ressources financières auparavant éclatées a été justifiée sous l'angle de la simplification administrative et de la sanctuarisation financière, pour lever les

⁴⁰ Ce que nous avons théorisé dans le concept de « gouvernement à distance ». Cf. Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 319

⁴¹ Cf. *Urbanisme Hors série n°30, février 2007*

⁴² Devismes L., Dumont M., Roy E. (2007) « Le jeu des 'bonnes pratiques' dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale. », *Espaces et sociétés*, 4, 131.

⁴³ Kirszbaum T. (2007) *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Rapport pour le PUCA.

blocages du renouvellement urbain : « Jusqu'à présent, la complexité des procédures et l'éparpillement des crédits ne facilitaient pas le passage à l'acte. Il n'y avait jamais le "bon franc" au bon endroit et au bon moment. L'Agence fonctionnera comme un carnet de chèques mis à la disposition des collectivités locales. »⁴⁴. La promesse de « sanctuarisation » des financements confiés à l'Agence n'était cependant qu'un engagement politique sans valeur juridique⁴⁵. Quant aux avancées attendues du guichet unique en termes de simplification des procédures d'engagement financier, elles ont été largement contrecarrées par la lourdeur d'une gestion centralisée. L'ANRU, guichet unique des opérations d'aménagement dans les ZUS, a néanmoins vu affluer les candidatures de villes qui voulaient mener à terme un projet de renouvellement urbain en cours ou, plus fréquemment, par effet d'aubaine. Car si les taux de subvention de l'ANRU sont particulièrement attractifs, c'est aussi parce que sa création s'est accompagnée de la disparition ou de l'assèchement de tous les autres guichets qui existaient auparavant. Suivant un mécanisme d'isomorphisme institutionnel théorisé par DiMaggio et Powell⁴⁶, la réduction du nombre de sources de financements mobilisables a pesé sur les comportements des acteurs, contraints de prendre en compte les exigences de leur bailleur de fonds.

Le recours à la procédure d'appels à projets a renforcé cette contrainte. L'ANRU dispose d'un pouvoir de sélection discrétionnaire parmi les projets qui lui sont soumis par les villes. L'inscription d'un quartier dans le PNRU ne s'effectue pas en fonction de critères socio-urbains ou financiers définis *ex-ante*, pas plus qu'elle n'est conditionnée à une négociation locale. Elle résulte d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux. Plus de 750 quartiers classés en Zus (et d'autres quartiers hors Zus) étaient éligibles aux financements de l'ANRU, dont le budget s'est vite avéré insuffisant pour répondre à l'afflux des candidatures. Les villes se sont donc trouvées en concurrence pour l'accès aux ressources du guichet unique, pressées de soumettre un projet acceptable par une agence dont le soutien est devenu de plus en plus parcimonieux et conditionnel. L'élaboration des projets de rénovation urbaine s'est ainsi transformée en course de vitesse. Car à mesure que les caisses de l'ANRU se vidaient, ses exigences se précisaient et s'affermisaient, portant à la fois sur le contenu des projets et le montant des cofinancements locaux. En recourant à un système d'appel à projets, l'agence a positionné les maires comme principaux responsables des projets, ainsi placés en première ligne pour en définir le contenu et obtenir le soutien de toutes les institutions locales concernées par celui-ci. Mais dans le même temps, cet instrument de l'appel à projets a fortement restreint leur autonomie. Car dans un régime de concurrence entre villes, celles dont le projet serait rejeté (ou dont l'examen serait

⁴⁴ Interview de Jean-Louis Borloo, Le Monde, 19 juin 2003.

⁴⁵ L'article 7 de la loi stipulait que « les crédits consacrés par l'Etat [...] ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2008, sont fixés à 2,5 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros », ce qui devait protéger l'ANRU des régulations budgétaires. Cet engagement dérogeant à la règle d'annualité budgétaire était cependant sans valeur juridique. Sur ce plan, seule la loi de finances est opératoire, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la Justice. Le gouvernement a d'ailleurs dérogé à cet engagement politique en réduisant puis en supprimant les contributions étatiques au budget de l'ANRU, la baisse étant compensée par une forte hausse de la contribution du 1% logement et des prélèvements exceptionnels sur les budgets des bailleurs sociaux.

⁴⁶ DiMaggio P., Powell W. (1983) « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. », *American Sociological Review*, 4, 2

simplement reporté) risquent de voir se fermer pour quelques années l'accès aux crédits nationaux. Dans un contexte de renforcement des contraintes budgétaires des collectivités, les maires et les bailleurs sociaux ont donc été placés devant une alternative simple : concevoir en urgence un projet répondant fidèlement aux attentes de l'ANRU, ou renoncer pour de longues années à toute possibilité d'intervention sur le cadre bâti, les espaces extérieurs ou les équipements publics dans les quartiers d'habitat social. On comprend que peu de maires aient pris ce risque, préférant intégrer –et souvent même anticiper– les demandes de l'ANRU plutôt que de défendre un projet hétérodoxe.

Les mécanismes qui viennent d'être exposés portent sur la seule phase d'élaboration des projets. Les opérations de rénovation urbaine étant longues et complexes, on aurait pu penser que l'emprise centrale sur celles-ci allait s'amenuiser avec le temps. Dans de nombreux sites, les acteurs locaux ont effectivement cherché à retrouver des marges de liberté pour faire évoluer, chemin faisant, leur projet. Mais ils se sont heurtés au design institutionnel de la rénovation urbaine. Car les conventions signées par l'ANRU portent moins sur des projets que sur des programmes⁴⁷. Elles s'organisent autour de listes d'opérations précises auxquelles sont associées des lignes budgétaires distinctes et non fongibles. La convention fonctionne donc comme un carcan qui ne peut être desserré qu'au travers d'une renégociation et de la signature d'un avenant avec l'Agence nationale. Incapable de faire face à l'afflux des demandes d'avenants, l'ANRU s'est tardivement résolue à en déconcentrer la négociation. Mais elle a assorti cette déconcentration de contraintes telles que les modifications opérées ne peuvent être que limitées. En outre, elle a introduit une règle de dégagement d'office inspirée par le règlement des fonds européen, qui a accru la pression sur les porteurs de projet pour qu'ils s'en tiennent à leurs engagements initiaux⁴⁸. Cette menace de sanction négative (perte de crédits) s'est accompagnée de sanctions plus positives (obtenions d'honneurs et de crédits supplémentaires), qui ont incité les acteurs locaux à tenir leurs engagements. Ainsi, l'ANRU a choisi d'instituer, pour les 350 millions d'euros qu'elle a obtenu à l'occasion du Plan de relance, une « prime aux plus diligents » consistant à doubler les avances qu'elle verse aux maîtres d'ouvrages qui respectent les calendriers de réalisation.

Les causes de l'échec sont les raisons du succès

Le « succès incontestable » de la rénovation urbaine repose donc bien sur les options institutionnelles et instrumentales retenues dans la loi Borloo, elles-mêmes fortement inspirées par les principes et préconisations du *New Public Management* (fragmentation des administrations en agences, gestion par programmes, introduction de mécanismes concurrentiels dans l'allocation des ressources, généralisation des systèmes de *reporting*...). Ce qui devrait rassurer ceux qui douteraient de l'efficacité des recettes néo-managériales actuellement en vogue pour accroître la performance de la gestion publique. Tout dépend bien évidemment de la manière dont on définit cette notion de performance, en

⁴⁷ Sur la distinction entre projet et programme, cf. Pinson G. (2009) *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes.*, Paris : Presses de Sciences Po.

⁴⁸ Un retard de deux ans dans la réalisation d'une opération donnée conduit désormais à la perte automatique des subventions prévues.

particulier selon qu'on la réfère aux réalisations d'une politique publique ou à ses résultats. La distinction s'impose d'autant plus, dans le cas présent, que le design institutionnel issu de la loi du 1^{er} août 2003 explique aussi bien le succès politique de la rénovation urbaine (fondé sur ses réalisations) que l'échec de la politique de rénovation urbaine (s'agissant de ses résultats). Car la réforme de 2003, présentée comme une simple opération de simplification des circuits de financement visant à garantir qu'il y ait « *le "bon franc" au bon endroit et au bon moment* », a eu des effets substantiels sur le contenu et les modalités de l'action publique dans les quartiers prioritaires. Elle a notamment conduit à une dissociation entre l'intervention urbaine et les interventions relevant d'autres champs sectoriels (social, scolaire, économique...)⁴⁹, à un contournement des structures intercommunales au profit d'une gestion communale des reconstructions et des relogements, ainsi qu'à une mise à l'écart des habitants des démarches d'élaboration des projets visant à améliorer leur cadre de vie⁵⁰. Combinés, ces trois phénomènes –sectorisation, communalisation, non-participation– expliquent en grande partie l'échec du « *plus grand programme civil de l'histoire française* ».

Considérons pour commencer le rabattement sectoriel opéré par la loi Borloo. Certes, la politique de la ville n'a pas attendu 2003 pour intervenir sur le cadre bâti et les logements des quartiers prioritaires, ni même pour recourir au levier des démolitions. Celui-ci a néanmoins été longtemps considéré avec réticence par les responsables de cette politique, à l'image de Jean-Marie Delarue qui, dans le rapport qu'il a remis à Michel Delebarre peu de temps avant d'être nommé délégué interministériel à la ville, mettait en garde contre l'illusion d'opérations d'urbanisme qui mettraient fin à la relégation dans les grands ensembles en renouvelant leur population. Les démolitions devaient rester exceptionnelles, conditionnées à l'élaboration d'un projet préalable avec les habitants, et il importait de « *bannir les démolitions avec feu d'artifice et musique triomphale* »⁵¹. Le *Dossier ressources pour l'élaboration des Contrats de ville du XI^{ème} Plan* établi par la DIV en 1993 mettait lui aussi en garde : « *dans la conjoncture actuelle de pression sur le logement et, au-delà, dans un contexte durable où les logements en question ne sont pas toujours les plus mauvais d'une agglomération, ces intentions de démolition doivent être dissuadés* ». Dix ans plus tard, l'enjeu n'est plus de dissuader les intentions de démolition mais au contraire d'inciter les villes à les multiplier pour atteindre les niveaux de réalisation fixés dans la loi.

S'il existait encore un « *tabou des démolitions* » au début des années 1990, celui-ci a été levé par le programme de renouvellement urbain du gouvernement Jospin⁵², qui a banalisé le recours à ce levier.

⁴⁹ Kirszbaum T. (2010) « Articulier l'urbain et le social. Enquête sur onze sites 'historiques' en rénovation urbaine », Rapport pour le CES de l'ANRU

⁵⁰ Donzelot J., Epstein R. (2005) « Enquête préparatoire et réalisation d'un modèle d'organisation des habitants en une force de proposition lors des opérations de rénovation urbaine », Rapport pour le CES de l'ANRU.

⁵¹ Delarue J.M. (1991) *Banlieues en difficulté. La relégation*, Paris : Syros.

⁵² En juin 2000, à l'occasion de l'implosion très médiatisée d'une barre à La Courneuve, Louis Besson, alors secrétaire d'Etat au Logement, déclarait : « *Nous avons souhaité lever le tabou de la démolition, changer de discours sur cette dernière, ce n'est pas pour en faire une panacée, c'est parce que nous l'inscrivons dans une politique plus globale de lutte contre la ville à deux vitesses.* » Quelques mois plus tard, Claude Bartolone s'en félicitait devant les députés : « *D'ores et déjà, j'ai la satisfaction d'avoir contribué à faire sauter le tabou de la démolition (...). La destruction d'une tour ou d'une barre n'est plus*

La politique de rénovation urbaine s'inscrit sur ce point dans le prolongement de la politique de renouvellement urbain⁵³, tout en s'en distinguant nettement sur deux dimensions importantes. Tout d'abord, les GPV et les ORU ne concernaient qu'une centaine de ZUP massives, qui avaient déjà fait l'objet de l'ensemble des procédures de la politique de la ville, et les démolitions s'y limitaient pour l'essentiel aux bâtiments dont l'obsolescence technique ou l'état de dégradation ne laissait pas entrevoir d'autre issue. Avec le PNRU, les 751 ZUS françaises sont potentiellement concernées⁵⁴. La démolition est ainsi devenue la solution générique pour traiter les problèmes de l'ensemble des quartiers d'habitat social, envisageable en première approche et non seulement après l'échec de toutes les autres options. Le changement porte ensuite sur les procédures. Les GPV et ORU s'inscrivaient administrativement dans les contrats de ville, dont ils constituaient des avenants. Il en va différemment des conventions de rénovation urbaine, qui ont été dissociées de ces contrats : les calendriers diffèrent, les instances de pilotage comme les circuits de financements sont distincts et cloisonnés. Là encore, le changement procédural a des effets substantiels. Les instruments de la politique de la ville (projet territorial et contrat global) visaient –sans toujours y parvenir– à organiser de concert la requalification physique des lieux et la promotion économique et sociale de leurs habitants, en laissant aux acteurs locaux la charge de définir une stratégie pour traiter conjointement des enjeux urbains, économiques, sociaux et de prévention délinquance. Les procédures de la rénovation urbaine organisent au contraire, dans leur conception même, son autonomisation vis-à-vis des autres champs d'intervention de la politique de la ville, dont les acteurs ont été tenus à l'écart des démarches d'élaboration des projets soumis à l'ANRU. Ce n'est qu'en aval de la signature des conventions que les acteurs de la politique de la ville ont été remobilisés, pour conduire des actions d'accompagnement social de la rénovation urbaine, autour de trois entrées principales : le relogement, l'insertion et la concertation. Mais cette remobilisation correspond moins à un rééquilibrage, au stade de la mise en œuvre entre l'urbain et le social, qu'à une instrumentalisation puisqu'il s'agit d'abord, par ces actions d'accompagnement social du relogement, d'insertion et de concertation, de lever les blocages qui pourraient retarder l'avancement du projet urbain.

Le cloisonnement entre des projets de rénovation urbaine qui ne portent que sur l'urbanisme, voire sur l'habitat, et les autres interventions conduites dans les mêmes quartiers a été suffisamment souligné par les chercheurs, les observateurs et les acteurs pour qu'il ne soit pas nécessaire de le développer plus longuement. Force est de constater que la création de l'ACSE –une agence qui devait « être à l'humain ce que l'ANRU est à l'urbain »– et la relance du volet contractuel de la politique de la ville à la suite des émeutes de 2005 ne sont pas parvenues à rééquilibrer le « volet urbain » et le « volet humain ». Du fait de l'inégale mobilisation politique et budgétaire en leur faveur, les Contrats urbains de

seulement le constat désolant d'un échec, mais un commencement ; c'est la première victoire du renouvellement urbain. » (Assemblée nationale - séance du 13 novembre 2000).

⁵³ Bonneville M. (2005) « The ambiguity of urban renewal in France : Between continuity and rupture », *Journal of Housing and the Built Environment*, 20, 3 ; Le Garrec S. (2006) « La rénovation urbaine : le renouvellement de la politique de la ville ? L'exemple d'une application locale : la copropriété des Bosquets à Montfermeil », *Recherche sociale*, 177.

⁵⁴ Auxquelles s'ajoutent les quartiers « présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues », susceptibles de bénéficier d'une inscription dérogatoire dans le PNRU au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003.

cohésion sociale (CUCS) ont été au mieux cantonnés dans une fonction d'accompagnement social des projets de rénovation urbaine⁵⁵, sans parvenir à faire prendre en compte par ces derniers les enjeux scolaires, de vie sociale, d'emploi, de mobilité, de développement économique et même souvent de gestion urbaine. A moins de croire que les problèmes multi-dimensionnels que révèlent les quartiers pouvaient se dissoudre dans le béton⁵⁶, on peut donc estimer que l'échec de la rénovation urbaine était inscrit dans la loi qui lui a donné naissance, en particulier dans le choix de confier le pilotage du PNRU à une agence. Comme l'ont montré les chercheurs de plusieurs pays européens précocement touchés par le processus d'agencification de l'Etat, le découpage des politiques publiques en programmes gérés par des agences soulève d'importants problèmes de coordination transversale de l'action publique⁵⁷. Car une agence se soucie plus de la mise en œuvre de son programme que de sa mise en cohérence avec d'autres programmes, surtout lorsque les objectifs qui lui sont assignés sont des objectifs de production comme dans le cas de l'ANRU.

La priorité donnée par ses responsables à la prompte réalisation du programme dont ils avaient la charge a aussi contribué à la communalisation de la rénovation urbaine. Plutôt que s'appuyer sur des communautés d'agglomération qui montaient en puissance dans le champ des politiques urbaines, l'ANRU a privilégié l'échelon communal pour la signature de ses conventions, réaffirmant avec constance que « *localement, le responsable du projet c'est le maire* »⁵⁸. En contrepartie du leadership des opérations de rénovation urbaine, l'ANRU a exigé d'eux un engagement politique sans faille dans la mise en œuvre du projet. Il s'agissait là encore, pour l'ANRU, d'un choix pragmatique au regard de l'objectif de 200 000 démolitions en 5 ans que le législateur lui avait assigné : les projets n'auraient pu être élaborés aussi rapidement s'ils l'avaient été à l'échelle intercommunale et l'identification d'un leader unique devait permettre de prévenir les lenteurs voire les blocages des GPV, dont la mise en œuvre s'étaient heurtées à la fragmentation des responsabilités entre de multiples institutions locales ; sortir de l'enlisement supposait –pour les responsables de l'ANRU– de confier la responsabilité des opérations à un acteur clairement identifié, disposant de la légitimité et de l'autonomie politiques nécessaires pour les mener à bien.

L'équilibre social de l'habitat faisant partie des compétences obligatoires des communautés d'agglomération, la primauté ainsi accordée à l'échelon communal plutôt que communautaire⁵⁹ n'était

⁵⁵ Suivant un constat partagé par la DIV et l'ANRU, la première regrettant cette répartition des tâches (« Plus sensible encore est le cloisonnement entre les approches sociale et urbaine de la politique de la ville, qui tend à cantonner les Cucs dans une fonction d'accompagnement social des opérations de rénovation urbaine » - La lettre de la DIV n°115, septembre 2007), la seconde semblant y trouver son compte, à l'image du Président de son conseil d'administration qui présentait l'ACSE comme le « *guichet unique nécessaire pour financer le projet social qui doit accompagner le projet urbain* » (Débat avec les collectifs anti-démolitions d'Ile-de-France, 7 mars 2007).

⁵⁶ Croyance qui n'est plus l'apanage des seuls architectes et urbanistes, puisqu'elle structure désormais des politiques de sécurité qui privilégient la logique de prévention situationnelle au détriment de la prévention sociale.

⁵⁷ Pollitt C., Talbot C., Caulfield J., Smullen A. (2004) *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.

⁵⁸ Interview de Philippe Van de Maele, directeur général de l'ANRU, Equipement Magazine, juillet/août 2004.

⁵⁹ Ce choix n'est pas synonyme d'une mise à l'écart des communautés d'agglomérations, cosignataires de la majorité des conventions de rénovation urbaine. Mais ces structures intercommunales n'ont le plus souvent qu'un rôle secondaire dans l'élaboration et la conduite des projets, organisées à l'échelle communale.

pas d'une grande cohérence juridique. Elle n'était pas non plus très opportune, à la veille de la délégation de la programmation des aides à la pierre aux intercommunalités, qui devait leur permettre de piloter la politique d'habitat social sur leur territoire. Le transfert à l'ANRU d'une part significative des aides à la pierre a restreint leur capacité à jouer le rôle attendu de chef de file dans ce domaine, qui s'exerce sur l'ensemble de leur territoire... à l'exception des principaux quartiers d'habitat social, au risque de susciter des tensions entre les intercommunalités délégataires et les communes engagées dans la rénovation urbaine, en concurrence pour la mobilisation des ressources foncières disponibles, des opérateurs et des différents corps de métiers intervenants sur le logement. L'option communale apparaît d'autant plus incohérente qu'elle va à l'encontre de l'objectif de réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées de la loi Borloo, qui passe en toute logique par une reconstitution de l'offre de logement social démolie en dehors de la commune concernée par les démolitions et donc par une gestion intercommunale des projets de rénovation urbaine. Les responsables de l'Agence ont néanmoins réaffirmé avec force et constance le choix d'un *leadership* municipal, justifié sur le registre pragmatique de l'efficacité : « *Il faut faire vite et fort, mais également simple. Et là, la simplicité est claire. C'est faire confiance aux maires, mettre les maires en position d'efficacité en globalisant l'intervention et en sécurisant les financements sur 5 ans* »⁶⁰.

Le choix de l'efficacité s'est avéré fort peu efficace... Ou, pour le dire autrement, les options retenues pour obtenir des réalisations rapides ont joué contre les résultats escomptés, à savoir la restauration d'une certaine mixité sociale dans les ZUS. Au lieu d'aboutir à la dispersion intercommunale du logement social et des pauvres, les opérations de rénovation urbaine ont conduit à la re-concentration des ménages les plus défavorisés dans quelques îlots et immeubles où demeurerait une offre de grands logements et/ou de logements à bas loyers⁶¹. Les données relatives à la localisation des logements HLM reconstruits comme les études encore parcellaires des mobilités résidentielles générées par les opérations de rénovation urbaine sont dans l'ensemble convergentes : ces opérations n'ont eu qu'un effet limité sur la concentration de la pauvreté, deux tiers à trois quart des ménages relogés l'étant dans leur quartier d'origine ou dans un quartier comparable. Dans ce dernier cas, la rénovation urbaine ne produit qu'un déplacement des difficultés qui l'apparente à un coûteux jeu à somme nulle puisque « *l'amélioration de la situation sociale du quartier en rénovation urbaine engendre la détérioration de cet autre quartier* »⁶².

Les effets sociaux des opérations de rénovation urbaine apparaissent d'autant plus limités que celles-ci n'ont pas été conduites de manière participative. Comme le montrent la plupart des expériences étrangères, c'est pourtant par ce biais que les opérations d'aménagement conduites dans les quartiers pauvres peuvent avoir des effets d'entraînement social, bien plus que par une transformation de leur

⁶⁰ Déclaration de Jean-Paul Alduy, aux journées d'échanges de la rénovation urbaine du 24 février 2005.

⁶¹ Lelevrier C., op. cité.

⁶² Rapport 2010 du CES de l'ANRU

peuplement⁶³. La participation des habitants à la conception et la conduite des projets peut en effet amorcer une dynamique individuelle et collective de promotion sociale, en facilitant la construction de normes partagées, la restauration de la confiance entre résidents (ainsi qu'entre ceux-ci et les pouvoirs publics) et en contribuant à leur *empowerment*, c'est-à-dire à l'élévation de leur capacité d'action collective et au renforcement de leur autonomie individuelle⁶⁴. Rares sont les villes dans lesquelles cette opportunité a été saisie, alors même que tous les projets de rénovation urbaine intègrent des actions dites de « concertation »⁶⁵. Dans la majorité des cas, les habitants ne sont pas même informés du contenu des projets tant que ceux-ci ne sont pas validés par l'ANRU et déclinés dans des programmes pluriannuels. Ce n'est qu'au stade de leur mise en œuvre que se déploient les actions présentées sur le registre de la concertation, qui se résument le plus souvent à des actions de communication et d'accompagnement social. Tout se passe en réalité comme si la concertation promue par l'ANRU et développée par les élus locaux et les bailleurs n'avait qu'un objectif : obtenir le consentement des habitants à une politique qui prétend améliorer leur situation, mais qui a été définie sans eux et qu'ils risqueraient de percevoir –parfois non sans raisons– comme tournée contre eux.

La faible place laissée aux habitants dans la définition des projets locaux peut une nouvelle fois être imputée au *design institutionnel* du PNRU et aux instruments d'action publique privilégiés par l'ANRU. Le système d'appel à projets national place en effet les élus locaux dans une situation d'incertitude quant au résultat du processus d'instruction de leur projet, qui perdure jusqu'à la signature de la convention avec l'ANRU. Dans ce contexte, engager des démarches de concertation leur apparaît doublement risqué. D'une part, l'élaboration participative dudit projet ou sa simple mise en débat demanderait du temps. Elle ne pourrait que différer le bouclage du projet et sa soumission à l'Agence nationale, au risque de bénéficier de financements plus réduits. D'autre part, ces acteurs estiment qu'une concertation engagée en amont du conventionnement avec l'ANRU risquerait de les mettre en porte-à-faux vis-à-vis de la population, en faisant émerger des demandes qui pourraient être acceptées localement et intégrées dans le projet avant d'être récusées par l'Agence. Cet argumentaire, repris par la quasi-totalité des porteurs de projet de rénovation urbaine, n'est pas toujours exempt de mauvaise foi. Imputer à l'ANRU l'absence de concertation amont permet à certains élus de se défaire à bon compte de leurs responsabilités et de justifier des pratiques qui vont à l'encontre de leurs propres discours. Mais il n'est pas non plus dénué de fondement et peut expliquer que les démarches participatives les moins indigentes s'observent en général dans des quartiers qui, avant d'être inscrits dans le PNRU, bénéficiaient d'un GPV ou d'une ORU. Dans le cadre de ces procédures, les acteurs

⁶³ Kleinhans R. (2004) « Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature », *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, 4 ; Kirszbaum T. (2009) *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris : Puf

⁶⁴ Pour de plus longs développements sur la notion d'*empowerment*, qui suscite un intérêt croissant chez les chercheurs français et les acteurs de la politique de la ville, cf. Donzelot J. (2003) *Faire société : La Politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris : Seuil ; Jouve B. et al. (2006) « L'*empowerment* : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement » *Géographie, économie, société*, 8, 1.

⁶⁵ Donzelot J., Epstein R. (2005) op. cité.

locaux disposaient en effet d'une plus grande latitude pour organiser la concertation puisque les engagements financiers nationaux étaient définis avant la formalisation du projet⁶⁶.

Mais tout ceci importe peu puisque « *le PNRU est un véritable succès* » comme le répète l'actuel ministre de la ville, qui étaye cette affirmation de la façon suivante : « *partout où je vais sur le terrain, quelle que soit la ville, quelle que soit la sensibilité politique du maire ou du président de l'agglomération, vraiment, tout le monde est satisfait de ce travail fantastique qui est fait. Vous savez le PNRU 1, ce sont 12 milliards d'euros qui vont générer 43 milliards de travaux sur 485 quartiers en France. C'est formidable. C'est une véritable réussite. C'est tellement une réussite que tout le monde demande un PNRU2* »⁶⁷. Cette argumentation insistant sur les réalisations fantastiques du PNRU et sur le soutien apporté à ce programme par des élus locaux de tous bords a jusqu'à présent été efficace. Elle a permis de faire l'économie d'un débat sur les résultats de la rénovation urbaine, qui sont eux aussi fantastiques mais au sens premier du terme : la transformation physique des quartiers est une réalité, mais les effets sociaux de la démolition-reconstruction sont imaginaires. C'est en ce sens qu'on peut à la fois parler d'un formidable succès politique du programme national de rénovation urbaine (succès qui peut être mis au crédit de l'agence qui en a la charge) et d'un échec de la politique de rénovation urbaine.

On a ici essayé de montrer que ce succès et cet échec trouvaient tous deux leurs racines dans le *design institutionnel* de la rénovation urbaine. Le guichet unique et le système de l'appel à projets ont permis d'obtenir l'engagement rapide et massif des élus locaux dans le PNRU, prouvant par là que les réformes néo-managériales de l'Etat ne doivent pas être vues exclusivement sous l'angle du démantèlement administratif, mais aussi sous celui de la reconstitution d'une capacité de gouvernement pour un Etat dont les ressources (financières et d'autorité) vont en se réduisant. C'est là un succès considérable, dont la portée dépasse largement la rénovation urbaine puisque le modèle agence / appel à projets tend à se généraliser à l'ensemble des programmes d'investissements de l'Etat dans les territoires. Mais l'échec de la rénovation urbaine peut lui aussi être imputé aux options institutionnelles retenues dans la loi du 1^{er} août 2003. Celles-ci ont largement déterminé le mode d'élaboration, le contenu et les conditions de mise en œuvre des projets locaux de démolition-reconstruction des quartiers pauvres qui, bien que mobilisant des milliards d'euros, ne sont pas parvenus à réduire les inégalités sociales entre les territoires.

Les appels récents au lancement d'un PNRU 2 s'accompagnent de propositions de réforme qui semblent indiquer que les acteurs de la rénovation urbaine ont pris conscience des limites d'une politique caractérisée par le tryptique communalisation, sectorisation et absence de participation. Du rapport Pupponi-Goulard, au rapport 2011 du CES de l'ANRU, en passant par les intervenants de l'édition 2011 des Journées d'échanges des acteurs de la rénovation urbaine (JERU), tous appellent en effet à une ré-articulation entre interventions urbaines et sociales, à une remontée des opérations vers l'échelon intercommunal et à une plus grande mobilisation des habitants dans les projets. Ce faisant, ils valident en creux l'analyse ici développée, sans toutefois sembler percevoir que les limites du PNRU sont consubstantielles à son *design institutionnel* et ne peuvent donc être levées qu'au prix d'une

⁶⁶ Donzelot J., Epstein R. (2005), *ibid.*

⁶⁷ Audition de Maurice Leroy devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE) le 1^{er} juin 2011

nouvelle réforme administrative de grande ampleur que nul ne semble envisager. La réponse de Jean-Louis Borloo en conclusion des JERU mérite elle aussi d'être soulignée, en ce qu'elle corrobore l'autre volet de notre analyse, relatif à l'inébranlable consensus politique autour du PNRU : « *Je vous en supplie, améliorons tout cela, mais défendons le programme. Si nous mêmes on met trop en avant les erreurs et les échecs, tous ceux qui pensent déjà que c'est de l'argent foutu par les fenêtres en concluront que mieux vaut arrêter là.* »