

Université Lumière Lyon 2

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE LYON

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES SOCIALES

**L'AGENCIFICATION ET LA RECOMPOSITION DES
SCÈNES LOCALES D'ACTION PUBLIQUE**

**L'Agence nationale pour la rénovation urbaine comme nouvelle
bureaucratie technique ? (France, début XXI^{ème} siècle)**

**Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique
de l'Université de Lyon
présentée et soutenue publiquement le**

16 décembre 2011

par Bertrand Dépigny

Membres du jury

M. Gilles POLLET, (dir.) Professeur des Universités, Institut d'Études Politiques de Lyon

M. Daniel BENAMOUZIG, Chargé de recherche au CNRS, CSO

M. Emmanuel NÉGRIER, Directeur de recherche au CNRS, CEPEL

M. Gilles PINSON, Professeur des Universités, Institut d'Études Politiques de Lyon

Université Lumière Lyon 2

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE LYON

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES SOCIALES

**L'AGENCIFICATION ET LA RECOMPOSITION DES
SCÈNES LOCALES D'ACTION PUBLIQUE**

**L'Agence nationale pour la rénovation urbaine comme nouvelle
bureaucratie technique ? (France, début XXI^{ème} siècle)**

**Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique
de l'Université de Lyon
présentée et soutenue publiquement le**

16 décembre 2011

par Bertrand Dépigny

Membres du jury

M. Gilles POLLET, (dir.) Professeur des Universités, Institut d'Études Politiques de Lyon

M. Daniel BENAMOUZIG, Chargé de recherche au CNRS, CSO

M. Emmanuel NÉGRIER, Directeur de recherche au CNRS, CEPEL

M. Gilles PINSON, Professeur des Universités, Institut d'Études Politiques de Lyon

Remerciements

Avant tout remerciement, c'est une pensée particulière qui m'anime. Elle est destinée à Bernard Jouve qui a co-dirigé cette thèse pendant près de trois ans. La qualité des échanges que nous avons pu avoir au cours de cette période a largement contribué à mener à bien ce travail après son départ.

Je tiens à remercier en tout premier lieu Gilles Pollet, qui a dirigé cette thèse dans la continuité de mon mémoire de Master. Tout au long de ces années, il a su orienter mes recherches et ma réflexion avec un enthousiasme certain pour le sujet et dans un esprit de confiance et de soutien sans faille. Je lui en suis aujourd'hui particulièrement reconnaissant.

Je remercie les rapporteurs de cette thèse, Emmanuel Négrier et Jean-Michel Eyméri-Douzans pour l'intérêt qu'ils ont porté à mon travail ainsi que Gilles Pinson et Daniel Bénamouzig pour avoir accepté de participer à ce jury.

J'adresse mes profonds remerciements aux membres de la communauté scientifique qui, dans l'ombre de l'officiel et à plusieurs reprises pour certains, ont consacré une part de leur temps à échanger avec moi. Je pense à Philippe Bezes, Patrick Le Galès, Renaud Payre, Dominique Linhardt, Fabrice Bardet, Renaud Epstein. Je remercie également Monique Girard, directrice adjointe du Center on Organizational Innovation de l'Université Columbia de New York pour m'avoir chaleureusement reçu en 2008.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à l'égard des nombreuses personnes que j'ai pu rencontrer tout au long de mon travail de terrain. Qu'ils soient agents de l'État ou des collectivités, élus locaux, parlementaires, membres des cabinets ministériels, hauts fonctionnaires, personnels d'une agence ou d'un groupement d'intérêt public, tous mes « acteurs » m'ont toujours consacré, avec une grande spontanéité, une part de leur précieux temps... et cela m'a permis, entre autres, de profiter de la somptueuse salle du Conseil de l'hôtel Matignon...

Ma gratitude va naturellement aux responsables et aux membres des institutions qui m'ont accueilli tout au long de ces années. Je pense à l'École Nationale des Travaux Publics de l'État et je remercie chaleureusement celui qui en fut le directeur pendant ma formation d'ingénieur et pendant ces années de doctorat, Philippe Sardin. Je remercie le laboratoire RIVES pour son accueil et pour les conditions de travail qu'il m'a offertes. Les années passées dans ces murs ont été l'occasion d'heureuses rencontres et de nouvelles amitiés. Je pense particulièrement à Hélène et Thomas pour ces bons moments! Enfin je remercie le laboratoire Triangle de l'École Normale Supérieure de Lyon que j'ai rejoint il y a un an.

Je suis également très reconnaissant à toute l'équipe de l'unité Cohérence Territoriale et Cohésion Sociale et plus largement au département Environnement, Territoires, Climat du CETE de Lyon, ainsi qu'à leurs responsables. Ce sont eux qui m'ont accompagné et soutenu au quotidien dans la dernière ligne droite de cette thèse. Qu'ils en soient vivement remerciés!

Je remercie toute ma famille pour son soutien indéfectible, particulièrement Olivier, Marine et Pascale qui ont contribué, chacun à leur manière, à la réussite de cette aventure. Qu'ils en soient remerciés, ainsi que Louise, dont le sourire gracieux a su me redonner courage.

Enfin, je pense également à ceux qui m'ont quitté récemment et qui m'étaient très chers...

Sommaire

| | |
|---|-----|
| Introduction générale..... | 15 |
| Partie 1 : L'"agencification" de l'action publique comme réponse au problème public de la rénovation urbaine | 61 |
| Chapitre 1 : La construction du problème public de la rénovation urbaine | 67 |
| Section 1 : L'ascension controversée de la question du traitement de l'urbain dans l'histoire de la politique de la ville..... | 69 |
| Section 2 : L'entrée en scène de nouveaux acteurs | 87 |
| Section 3 : La production d'un discours sur le changement | 98 |
| Conclusion du chapitre 1..... | 110 |
| Chapitre 2 : La légitimation d'un nouveau dispositif d'action publique : La genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine | 113 |
| Section 1 : La construction politique d'une réponse à l'inefficacité de la politique du renouvellement urbain..... | 115 |
| Section 2 : Immersion dans l'arène de la genèse de l'ANRU..... | 136 |
| Section 3 : La fabrique de l'outil ANRU | 159 |
| Conclusion du chapitre 2..... | 186 |
| Conclusion de la première partie | 189 |
| Partie II : Les effets de « l'agencification » sur les configurations d'acteurs locales | 193 |
| Chapitre 3 : La reconfiguration de la régulation des scènes locales au profit du politique..... | 199 |
| Section 1 : Le projet de rénovation urbaine comme reprise en main politique de l'action publique locale ? | 204 |
| Section 2 : Quand l'administration devient représentante locale d'une agence..... | 234 |
| Section 3 : Permanence et recomposition des caractéristiques de la régulation croisée dans le système d'action locale de l'ANRU..... | 266 |
| Conclusion du chapitre 3..... | 294 |
| Chapitre 4 : Entre phénomènes de bureaucratisation et logiques centralisatrices : l'ANRU « au concret »..... | 299 |

| | |
|--|-----|
| Section 1 : Le retour des vieux démons bureaucratiques | 303 |
| Section 2 : Le paradoxe de l'ANRU : recentraliser à l'heure de l'acte II de la décentralisation .. | 326 |
| Conclusion du chapitre 4..... | 355 |
| Conclusion de la deuxième partie | 359 |
| Conclusion générale : l'« agencification » comme nouvelle forme de bureaucratisation ?..... | 365 |
| Sources | 381 |
| Annexes | 403 |
| Bibliographie | 507 |
| Listes des encadrés et figures..... | 519 |
| Table des matières | 521 |

Liste des acronymes et des sigles utilisés

ACSé : Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances

AGIRC : Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres

ANAH : Agence Nationale pour l'Habitat

ANPEEC : Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

ARRCO : Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des Salariés

BTP : Bâtiment et Travaux Publics (filiale du)

CA : Conseil d'Administration

CCPD : Conseil Communal de Prévention de la Délinquance

CDPD : Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance

CE : Comité d'Engagement

CERTU : Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques

CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CGLLS : Caisse de Garantie du Logement Locatif Social

CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées

CIL : Comité Interprofessionnel du Logement

CMT : Chargé de Mission Territorial

CNDSQ : Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers

CNE : Comité National d'Engagement

CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique

CNV : Conseil National des Villes

CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale

CVH : Convention Ville Habitat

DALO : Droit Au Logement Opposable

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DDEA : Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture

DDT : Direction Départementale des Territoires

DESS : Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature

DGFP : Direction Générale de la Fonction Publique

DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction

DIV : Délégation Interministérielle à la Ville

DRE : Direction Régionale de l'Équipement

DREAL : Direction Régionale de l'Écologie, de l'Aménagement et du Logement

DREIF : Direction Régionale de l'Équipement de l'Ile de France

DSQ : Développement Social des Quartiers

DSU : Développement Social Urbain

DT : Délégué Territorial

DTA : Délégué Territorial Adjoint

ENA : École Nationale d'Administration

ENPC : École Nationale des Ponts et Chaussées

ENTPE : École Nationale des Travaux Publics de l'État

EPA : Établissement Public Administratif

EPARECA : Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPIC : Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial

ETP : Équivalent Temps Plein

FFB : Fédération Française du Bâtiment

FIV : Fonds Interministériel d'Intervention pour la Politique de la Ville

GIP : Groupement d'Intérêt Public

GPU : Grand Projet Urbain

GPV : Grand Projet de Ville

GUP : Gestion Urbaine de Proximité

HLM : Habitation à Loyer Modéré

HVS : Habitat et Vie Sociale

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

LOV : Loi d'Orientation pour la Ville

MEDAD : Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables

MEDTL : Ministère de l'Écologie, du Développement, des Transports et du Logement

MEDEF : Mouvement des Entreprises de France

NPM : *New Public Management*

OECD : *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation de Coopération et de Développement Économique=OCDE)

OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction

ORU : Opération de Renouvellement Urbain

PALULOS : Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et Occupation Sociale

PEEC : Participation des Employeurs à l'Effort de Construction

PLA : Prêt Locatif Aidé

PLH : Programme Local de l'Habitat

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine

PRU : Projet de Rénovation Urbaine

PTZ : Prêt à Taux Zéro

PUMA : *Public Management Program*

RIVES : Recherches Interdisciplinaires Ville Espace et Société (Laboratoire de)

RTP : Réunion Technique Partenariale

SRU : Solidarité et au Renouvellement Urbains (Loi relative à la)

TPE : Travaux Publics de l'État (Ingénieur des)

UDF : Union pour la Démocratie Française

UESL : Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (anciennement Union d'Économie Sociale pour le Logement avant 2009)

UMP : Union pour un Mouvement Populaire

USH : Union Sociale pour l'Habitat

ZEP : Zone d'Éducation Prioritaire

ZFU : Zone Franche Urbaine

ZRU : Zone de Redynamisation Urbaine

ZUP : Zone à Urbaniser par Priorité

ZUS : Zone Urbaine Sensible

INTRODUCTION GÉNÉRALE

10 juillet 2003, Assemblée nationale, Paris.

En prenant la parole dans l'hémicycle de la chambre basse du Parlement, le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo, entame son discours visant à défendre le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dont il est l'instigateur dans les termes suivants :

« Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je pourrais résumer ce projet de loi par ces mots : un espoir pour la République.

La France, vous le savez, vous, parlementaires, ne trouve pas toujours le chemin le plus court pour réduire ses fractures avec efficacité. Cela fait vingt ans que la politique de la ville a été instituée. Cela fait vingt ans que, au-delà des alternances, malgré les efforts de mes prédécesseurs, de nombreux quartiers continuent de dériver, menacés de marginalisation définitive par un habitat parfois indigne, par un chômage massif, par un environnement la plupart du temps médiocre, voire criminogène et, finalement, par un sentiment d'abandon qui est toujours le résultat d'une impuissance publique.

Cela fait vingt ans, mais cela ne peut plus continuer !

[...]

En fait, ce texte est simplement le résultat du travail effectué par un élu dans les soutes de la République pour offrir aux maires, aux présidents d'agglomération et à leurs partenaires, départements et régions ou organismes d'HLM¹, les moyens de travailler. Je n'ai en effet été, pendant dix ou onze mois, qu'un soutier dans l'antre de la pieuvre pour faire comprendre l'importance de ce dossier, moins visible parce qu'épars puisqu'il ne concerne que des quartiers éloignés les uns des autres et qui sont déjà en marge de la République. Le combat n'est pas parlementaire : il nous a opposés à certaines technostructures, auxquelles il a fallu faire comprendre qu'il s'agissait d'un sujet prioritaire pour la République.

¹ Habitation à Loyer Modéré

[...]

La nouvelle agence nationale pour la rénovation urbaine, qu'il faudra bien considérer comme un guichet unique, sera, avec un seul compte en banque, au service des maires, des agglomérations, des organismes d'HLM, avec un engagement garanti sur la base d'une loi de programmation mise en oeuvre année après année

[...]

Il ne s'agira pas d'une agence de plus. Elle comprendra six ou sept personnes qui auront simplement pour tâche de fongibiliser les crédits. »²

A travers ces paroles, le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine du gouvernement Raffarin II fige les lignes du combat qu'il entend mener. Ses adversaires déclarés ne seraient pas ses ennemis politiques mais « certaines technostructures » responsables de l'incapacité des élus locaux à mener à bien leurs projets de transformation des quartiers d'habitat social présents sur leur territoire. Ces courts extraits de la discussion parlementaire donnent le « LA » d'un ensemble de discours, d'échanges et de réflexions eux-mêmes suivis d'un processus de fabrique d'action publique qui va façonner une décennie de politique de rénovation urbaine.

La volonté du nouveau ministre délégué de marquer une rupture avec les tâtonnements précédents de la politique de renouvellement urbain initiée sous le gouvernement Jospin se trouve tempérée par l'inscription dans une certaine « continuité »³ avec ses prédécesseurs. Cette ambiguïté entre volonté de changement et inscription dans des cadres de références connus et reconnus ne constitue pas tant un phénomène inédit dans la conduite des affaires publiques, mais laisse plutôt entrevoir la difficulté à laquelle se trouvent dès lors confrontés les pourfendeurs d'une « impuissance publique ». L'annonce de la gestion d'un financement public de 1,2 milliards d'euros par an avec une agence comprenant « six ou sept personnes » peut, à ce titre, susciter l'émoi, la reconnaissance ou bien alors le scepticisme.

Telle semble être la voie choisie en ce début de XXI^{ème} siècle pour tenter d'éradiquer le mal des banlieues dont souffriraient nombre de territoires urbains français. Le combat contre la technostructure apparaît à la fois comme un objet de légitimation de changement et comme l'aboutissement d'un diagnostic sur les causes de l'échec plus large de la politique de la ville.

² Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

³ *Ibid.*

L'analyse de deux moments clefs de la politique de rénovation urbaine que constituent la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) nous entraînera ainsi vers les confins de la politique de la ville et nous familiarisera avec les institutions qui l'ont accompagnée et qui gouvernent de nos jours la politique de rénovation urbaine. Dans un premier temps, nous effectuerons un retour sur la constitution d'un problème public de la rénovation urbaine et la mise en scène d'un impératif de changement avant de revenir, dans un second temps, sur les effets de l'agencification sur les configurations d'acteurs des scènes locales de la rénovation urbaine. Ce travail s'inscrit dans la lignée d'un certain nombre de réflexions, d'analyses et de questionnements relatifs à la politique de la ville dans son ensemble, au phénomène de construction d'agences de gouvernement observable dans de nombreux États et à la dynamique de changement que la construction d'un tel programme d'action publique peut interroger.

Avant toute énonciation d'une problématique de recherche, nous souhaitons tout d'abord nous concentrer sur un état de l'art relatif aux deux domaines d'analyse qui seront au cœur de notre problématique, à savoir la politique de la ville d'une part, et la dynamique de création des agences, ou l'« agencification » de l'action publique, d'autre part.

1) La politique de la ville dans la littérature : un terreau d'analyse fécond en quête de renouvellement

La politique de la ville française a donné lieu à un grand nombre de rapports de recherche, d'articles scientifiques, d'ouvrages et de conférences depuis plus de trente ans⁴. Nous souhaitons dans un premier temps présenter les grands axes de cette littérature, à la fois analytique et très souvent normative voire prescriptive selon les auteurs, ce qui peut parfois conférer un caractère complexe et difficile à son analyse. Puis nous reviendrons plus en détails sur le contenu des différents corpus employés.

⁴ Selon les auteurs, on date variablement le début de la politique de la ville aux premières opérations *Habitat et Vie Sociale* initiées en 1977 ou à la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers en 1983, voire à la création de la délégation interministérielle à la Ville en 1988 ou même à celle du ministère de la Ville en 1991.

Un premier axe d'analyse s'est plutôt focalisé sur l'aspect humain de cette politique publique. Ce sont ici les populations en difficultés, cibles des actions menées en faveur de l'amélioration de leurs conditions de vie qui constituent l'objet des travaux. Parmi eux, ceux de Thomas Kirszbaum choisissent par exemple de revenir sur l'une des logiques d'action de la politique de la ville qu'est la notion de « discrimination positive territoriale » afin d'en questionner la portée et les usages⁵. Parallèlement, d'autres auteurs s'orientent vers un questionnement des problèmes et des maux identifiés comme tels⁶. D'autres travaux se démarquent en proposant un regard plus transversal⁷, voire international⁸, sur le traitement du volet social de la politique de la ville. Dans une approche comparative France/États-Unis, Jacques Donzelot cherche ainsi à mettre en évidence les voies d'accès, parfois contradictoires, au déploiement d'une action publique en faveur des habitants des territoires urbains relégués. De telles approches permettent d'appréhender des éléments de bilan ou de valorisation de « bonnes pratiques » mis en valeur par une perspective diachronique et une dimension comparative.

Un deuxième ensemble de recherches a choisi d'investir le rapport au territoire que donnait à voir la politique de la ville. Cet angle d'attaque trouve sa raison d'être dans la place accordée à la question de la territorialisation de l'action par les élites politico-administratives qui se seraient saisies du problème des banlieues sous le prisme de son rapport aux « lieux ». L'analyse du processus historique de construction des « grands ensembles » menée par certains auteurs permet alors de mettre à jour les logiques qui ont présidé à la mutation de l'un des produits majeurs de la planification en une réalité socioculturelle problématique⁹. En partant du moment de leur construction jusqu'aux besoins de réhabilitation auxquels ils ont

⁵ KIRSZBAUM Thomas, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs* 111, octobre-décembre 2004.

⁶ Nous pensons ici aux travaux menés pour le compte du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) par Marie-Christine Jaillet, Evelyne Perrin et François Ménard : JAILLET Marie-Christine, PERRIN Evelyne et MENARD François, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, 2008 ; mais également aux recherches de Christine Lelévrier sur la notion de mixité sociale : LELEVRIER Christine, « Les mixités sociales », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 929, Paris, La documentation Française, octobre 2006.

⁷ LELEVRIER Christine, « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », *Esprit*, mars-avril 2004, p.65-78.

⁸ DONZELOT Jacques, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

⁹ VIEILLARD-BARON Hervé, « Sur l'origine des grands ensembles », in DUFAUX Frédéric et FOURCAUT Annie (dir.), *Le monde des grands ensembles*, Paris, Creaphis, 2004, p.45-61 ; FOURCAUT Annie, Introduction, « Faire l'histoire des grands ensembles », in DUFAUX Frédéric, FOURCAUT Annie, SKOUTELSKY Rémi, *Faire l'histoire des grands ensembles. Bibliographie 1950-1980*, Lyon, ENS Editions, 2003.

conduits¹⁰, certains auteurs se sont saisis de cette entrée territoriale pour montrer comment l'évolution de la représentation du « problème des banlieues » avait façonné la réponse politique apportée. Parallèlement, en mobilisant un cadre d'analyse faisant davantage appel à la sociologie de l'action publique, d'autres travaux ont ciblé leur regard sur le quartier en tant que tel. En privilégiant une approche centrée sur l'analyse des sphères politiques, administratives et académiques, les travaux de Sylvie Tissot appréhendent alors le quartier comme une catégorie de l'action publique dont elle retrace la genèse¹¹. Si Philippe Estèbe avait déjà dessiné les contours de la fabrique de cette catégorie¹², il l'envisage également en tant qu'« instrument territorial »¹³ capable d'objectiver la « spécificité sociale des quartiers de la politique de la ville »¹⁴, et de conduire à une forme d'automatisation des mesures apportées. Sans rompre avec ces questionnements relatifs aux territoires de la politique de la ville et aux personnes qui les peuplent, un courant de recherche s'est progressivement autonomisé autour de la question de l'évaluation de la politique de la ville. Institutionnalisée dès 1991 par le biais d'un Comité d'évaluation de la politique de la ville, cette nouvelle pratique ouvre la voie à des travaux mettant en perspective les moyens (humains et budgétaires) et les effets des différents dispositifs mis en place. Si le premier rapport que Jacques Donzelot et Philippe Estèbe remettent au Comité en novembre 1992 permet de dresser un retour des expériences menées dans la décennie 1982-1992¹⁵, d'autres recherches viennent alimenter cette réflexion. Parmi ceux-ci, les travaux de Renaud Epstein s'interrogent sur l'ampleur de la pratique de l'évaluation au regard des dotations budgétaires allouées à la politique de la ville¹⁶ quand Marie-Christine Jaillet tente de dresser un bilan de plus de vingt ans de politique de la ville.¹⁷

¹⁰ HARBURGER Sylvie, « Les grands ensembles : la logique de leur construction et de leur réhabilitation », BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La documentation Française, 2002.

¹¹ TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007 ; TISSOT Sylvie, « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, mars 2004, p.90-111.

¹² ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2004.

¹³ ESTEBE Philippe, « Les quartiers, une affaire d'État : un instrument territorial » in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.47-70.

¹⁴ *Ibid.*, p.54.

¹⁵ DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *Le développement social urbain : construction d'une politique (1982-1992)*, Comité d'évaluation de la politique de la ville présidé par Jean-Michel BELORGEY, Paris, novembre 1992.

¹⁶ EPSTEIN Renaud, « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et prévisions*, n°62, 2000.

¹⁷ JAILLET Marie-Christine, « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité* 296, décembre 2003.

Enfin, le quatrième axe revient sur les institutions et les acteurs qui ont permis à la politique de la ville d'acquiescer une représentation dans le champ administratif et dans les périmètres gouvernementaux au fil du temps. Mêlant des enquêtes et des mises en perspective historiques sur les dispositifs et les institutions¹⁸ ainsi que sur les positionnements et les jeux d'acteurs qui ont structuré les différentes étapes de la construction de cette politique publique¹⁹, ce quatrième axe offre un regard particulièrement éclairant sur la structuration des choix et des orientations politiques.

Cette pluralité d'approches ainsi que la proximité des milieux de recherche et des praticiens²⁰ ont conduit à la constitution progressive d'un débat structurant les contenus des différentes options qui s'offrent aux élites politiques afin d'intervenir sur les territoires et les populations concernés²¹. Bien que mobilisables à des degrés divers en vue de notre travail de recherche, ces approches contribuent à nourrir la controverse sur les conditions de la genèse d'un nouveau dispositif de gouvernement au sein de l'une des composantes de la politique de la ville. Nous souhaitons désormais revenir sur les principales interrogations soulevées par cette littérature et sur leur appropriation par les décideurs politico-administratifs qui œuvrent dans ce champ d'action publique.

Nous proposons tout d'abord de nous intéresser à la manière avec laquelle sont traités les publics cibles de la politique de la ville. Née du constat d'échec d'un modèle de société imaginé et développé dans l'après-guerre, la politique de la ville se serait donnée pour principal objet les populations résidant dans les « grands ensembles »²² produits par l'urbanisme planificateur des années 1950-1960. Tour à tour victimes, remèdes ou objets du problème, les populations des « quartiers d'exils » pour paraphraser le titre d'un ouvrage de

¹⁸ Sur ce point, nous renvoyons à CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2005 ; LELEVRIER Christine, « Politique de la ville : vingt ans de procédures et de débats », *Cahiers habitat*, n°17, avril 1997, p. 2-16 ; VIEILLARD-BARON Hervé et ANDERSON Antoine, *La politique de la ville*, éditions Ash, 2003.

¹⁹ Nous pensons ici à : DAMAMME Dominique et JOBERT Bruno, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, février 1995, p.3-30.

²⁰ Sylvie Tissot revient sur les caractéristiques des sphères politiques, sociales et professionnelles de la politique de la ville et sur les conditions de leur rencontre qui aboutit à la construction d'une représentation de la politique de la ville dans son ouvrage : TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers... op. cit.*, 2007.

²¹ DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Paris, Seuil, 2006.

²² HARBURGER Sylvie, « Les grands ensembles... », *op. cit.*, 2002.

Didier Lapeyronnie et François Dubet²³, ont toujours focalisé l'attention des travaux et écrits sur la politique de la ville. Véronique de Rudder revient ainsi sur la constitution des populations immigrées en catégorie responsable du problème du logement social dans les années 1970, problème mêlé par la suite à celui des classes populaires et à celui de l'immigration²⁴. Les épisodes récurrents de violences urbaines viennent ajouter à cette stigmatisation un sentiment de peur envers une population à problèmes et désormais dangereuse²⁵.

Désignés comme ressource dans la politique de Développement social des quartiers au cours des années 1980, les « gens », les acteurs ordinaires, les citoyens, doivent alors être associés au processus de traitement des problèmes des territoires dans lesquels ils s'insèrent²⁶. Leurs trajectoires, les conditions de leur insertion dans les sphères économiques et sociales sont perçues comme autant de potentialités favorables à une transformation des quartiers. L'impératif de mixité sociale promu et développé dès 1991 fait de la composante humaine l'un des leviers d'action les plus puissants de l'entreprise de transformation des quartiers. La mobilité des personnes devient ainsi un vecteur d'amélioration de l'environnement socio-économique du territoire. En d'autres termes, comme le rappelle Jacques Donzelot, la politique de mixité sociale « se présente, à première vue, comme une politique *people* en complément de la politique *place* »²⁷. L'imposition par la loi de seuils de logements sociaux dans les projets de rénovation urbaine viendra confirmer ce regain d'intérêt pour les « gens » et leur capacité à produire du changement.

La deuxième grande entrée thématique que propose la littérature sur la politique de la ville s'attache à apporter un regard analytique sur le rôle et les usages des territoires d'action de la politique de la ville. De moyens d'action et de dispositifs d'action publique, les territoires de la politique de la ville sont devenus, au fil des programmes retenus, des finalités de l'action. Le choix des premiers « quartiers » à l'intérieur desquels les inventeurs des opérations *Habitat et vie sociale* dans les années 1970 expérimentent de nouvelles formes d'intervention de la puissance publique va décider du développement d'actions spécifiques et dérogatoires

²³ DUBET François et LAPEYRONNIE Didier, *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992.

²⁴ DE RUDDER Véronique, « Banlieues et immigration. Le social, l'urbain et le politique », in BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes*, op. cit., 2002, p.113.

²⁵ Nous renvoyons ici à l'ouvrage d'Henri Rey : REY Henri, *La peur des banlieues*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

²⁶ DONZELOT Jacques, *Faire société*, op. cit., 2003, p.102.

²⁷ *Ibid.*, p.130.

au droit commun. Jacques Donzelot montre ainsi comment la politique de développement social des quartiers mise en place par le gouvernement Mauroy à l'aube des années 1980 viendra confirmer ce regain d'intérêt pour le quartier que l'on choisit comme cible de l'action au même titre que les populations qui vivent à l'intérieur²⁸.

Les auteurs qui s'intéressent à la dimension territoriale de la politique de la ville proposent donc d'analyser le quartier à travers sa constitution en territoire d'action de référence. Dans *L'État et les quartiers*, Sylvie Tissot revient par exemple sur les processus successifs qui ont fait du quartier un véritable référentiel d'action et propose d'analyser celui-ci comme un « construit social et politique » servant à résumer les « problèmes structurels de la société française en termes de liens social et politique [...] et les moyens à utiliser pour les combattre »²⁹. Après avoir exploré le processus de sédimentation auquel participent différentes catégories d'acteurs et qui aboutit à la production d'une géographie prioritaire, Philippe Estèbe appréhende quant à lui cette catégorie d'action publique sous l'angle de ses usages par les politiques, par l'État déconcentré ou encore par les collectivités locales³⁰. A travers une réflexion sur les modes de production de certains dispositifs d'action issus de la géographie prioritaire et dans le cadre d'une analyse sur le changement des modes d'intervention de l'État, les propos de l'auteur viennent interroger la propension du territoire à traduire et à incarner la métamorphose de l'État providence à travers l'exemple de la politique de la ville. Dans cette optique, l'usage d'indicateurs et d'indices, ainsi que la mobilisation de la statistique avec l'aide de l'INSEE consacrerait la mutation du quartier en zone et participeraient de la rationalisation de la politique de la ville tout au long des années 1990³¹.

La politique de la ville peut également être investie sous l'angle des institutions et des « dispositions réglementaires » qui la caractérisent³². Celles-ci sont multiples et se sont succédées depuis la fin des années 1970. Mission *Habitat et vie sociale*, Commission nationale pour le développement social des quartiers, délégation interministérielle à la Ville, Comité interministériel des villes, Conseil national des villes, Observatoire national des zones urbaines sensibles, Agence nationale pour la rénovation urbaine puis Agence nationale pour la

²⁸ *Ibid.*, p.102.

²⁹ JOUVE Bernard, « TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique* », *Métropoles*, 2, Varia, [En ligne], mis en ligne le 15 octobre 2007. URL : <http://metropoles.revues.org/document221.html>. Consulté le 11 février 2010.

³⁰ ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers. op. cit.*, 2004.

³¹ DONZELOT Jacques, *Faire société, op. cit.*, 2003, p.102.

³² ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers, op. cit.*, 2004, p.63.

cohésion sociale et l'égalité des chances ont participé à l'émergence d'une vision collective d'une politique publique issue d'une « fenêtre expérimentale » au début des années 1980³³. Régulièrement réappropriée par des gouvernements successifs en quête de légitimité en la matière, la politique de la ville « s'est nourrie de mises en scènes spectaculaires et d'effets d'annonce, souvent conçus en réponse à l'événement »³⁴. Certains souligneront le caractère contradictoire de cette publicité donnée à une politique publique « sans objet national » puisque constituée d'un « empilement d'objets locaux »³⁵. Il n'en demeure pas moins que l'histoire de la genèse et du déploiement de ces institutions et de ces dispositifs ainsi que la variété des trajectoires des personnes qui les ont façonnés et fait vivre témoignent de l'enjeu, pour les sphères politico-administratives successives, à faire émerger une conscience collective de la nécessité d'agir dans ces territoires de la République. La reconnaissance administrative avec la création de la délégation interministérielle à la Ville en 1988 puis du ministère de la Ville en 1991 donneront à la politique de la ville la lisibilité gouvernementale qui lui manquait.

Cependant, pour certains auteurs, la création de l'ANRU consacre une rupture dans cette production d'organisations administratives dans le champ de la politique de la ville. En effet, pour Renaud Epstein, la logique d'action qui sous-tend cette nouvelle agence vient modifier la nature des relations établies entre l'État central et les territoires, laissant entrevoir une nouvelle forme de gouvernement que l'auteur qualifie de « gouvernement à distance »³⁶. Dans cette nouvelle configuration, « tout se passe comme si l'État n'avait plus besoin d'être présent dans le local pour y agir. Au contraire, il organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance. »³⁷. L'auteur attribue alors à l'État une volonté de protection vis-à-vis de pouvoirs locaux ayant tendance à restreindre ses propres marges de manœuvre.

Cependant, il nous semble que si cette grille de lecture pointe du doigt les recompositions des relations entre centre et périphéries que la logique d'action de l'ANRU donne à voir, elle n'épuise pas la variabilité des effets de l'« agencification » de la politique de rénovation urbaine sur les différents groupes d'acteurs de la scène locale. A cet effet, la seconde partie de

³³ DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

³⁴ CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., 2005, p.11.

³⁵ ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers*, op. cit., 2004, p.64.

³⁶ EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005, p.96-111.

³⁷ *Ibid.*, p.109.

la thèse nous donnera l'occasion de discuter ce positionnement et de confronter notre analyse à celle de Renaud Epstein.

Enfin, le poids écrasant de la référence aux épisodes de violences urbaines dans la formulation des choix publics va contribuer à mettre au centre du jeu la question de l'évaluation de la politique de la ville. A travers les rapports et les bilans de ses divers dispositifs et programmes, la politique de la ville nourrit une interrogation sur les conditions et la portée de ces évaluations. Pour reprendre le titre d'un de ses articles, Renaud Epstein se penche sur les « leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville »³⁸, politique publique dotée de moyens budgétaires limités avant les années 2000 et qui a fait pourtant l'objet de nombreuses évaluations. Du Conseil scientifique de l'évaluation à l'évaluation ciblée des différents dispositifs d'action, les productions de données qualitatives et quantitatives sur l'action de l'État dans les « quartiers d'exil »³⁹ ne manquent pas. Appréhendée sous l'angle de son indépendance par rapport à la palette des acteurs de la politique de la ville, la question de son évaluation commence à faire sens dans les milieux politiques sensibles à cette question⁴⁰ dès le début des années 1990. Poursuivie sous l'angle de l'évaluation des contrats de ville, cette question connaît un second souffle avec la création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles en 2003. Ce nouvel outil doit alors permettre de produire un état des lieux des quartiers et plus particulièrement de suivre l'évolution des écarts de développement entre ces quartiers et le reste de l'agglomération dans laquelle ils s'insèrent. Les données récoltées doivent alors apporter un éclairage sur l'efficacité des moyens mobilisés pour réduire ces écarts. Ce souci de transparence et de mesure des effets de la politique de la ville se trouve accentué dans le cadre de l'action de l'ANRU avec la création d'un Comité d'évaluation et de suivi dont elle assure le financement des études et des missions. Malgré ces tentatives évaluatrices, la démarche est souvent présentée comme délicate et périlleuse, le champ d'action couvert par la politique de la ville étant extrêmement large puisque relevant d'une approche territorialisée⁴¹.

³⁸ EPSTEIN Renaud, « Les leçons paradoxales... », *Recherches et prévisions*, art. cit., 2000.

³⁹ DUBET François et LAPEYRONNIE Didier, *Les quartiers d'exil*, op. cit., 1992.

⁴⁰ Jean-Michel Belorgey publie un premier rapport sur l'évaluation de la politique de la ville. BELORGEY Jean-Michel, *Evaluer les politiques de la ville*, 1993. La thèse de Vincent Spenlehauer offre un regard intéressant sur la façon dont les élites se saisissent de la question de l'évaluation en France : SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse de science politique, Université de Grenoble 2 Pierre Mendès-France, 1998.

⁴¹ BEHAR Daniel, « La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ? », *Urbanisme*, n°297, novembre-décembre 1997.

Dans cette tendance à la rationalisation de la politique de la ville, l'innovation institutionnelle que constitue le choix de doter cette politique publique d'une agence pour mettre en œuvre l'un de ses deux volets d'action implique que nous nous intéressions à la production scientifique qui entoure les agences de gouvernement. Le point suivant propose de revenir sur les principales analyses développées autour de la création des agences de gouvernement et des effets qu'elles peuvent produire sur les configurations institutionnelles en place.

2) L'« agencification » de l'action publique comme dynamique de changement : une pluralité d'approches pour une variété d'objets

Observables dans certaines administrations depuis plus d'un siècle⁴², les agences de gouvernement témoignent d'une prolifération que certains auteurs assimilent à une véritable « fièvre » au cours des vingt dernières années⁴³. Les travaux s'intéressant à ces nouvelles formes administratives investissent le champ de ce que certains qualifient d'« agencification »⁴⁴ à travers deux entrées principales qui se nourrissent mutuellement.

La première, centrée sur les conditions de création des agences révèle une volonté d'amélioration du fonctionnement des systèmes administratifs de la part des décideurs politiques qui souhaitent se doter de ces agences. Cette approche souhaite éclairer les conditions d'appropriation du paradigme néolibéral et de la doctrine néo-managériale⁴⁵ par certains gouvernements néoconservateurs par exemple et souligner une appropriation plus différenciée du répertoire néo-managérial à travers l'exemple de la France. Les travaux de Christopher Hood sur le cas britannique et de Daniel Benamouzig et Julien Besançon⁴⁶ sur le cas français illustrent notamment cet axe d'interrogation.

⁴² CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. Thémis, 3^{ème} édition, 2002, p. 341.

⁴³ CHRISTENSEN Tom et LAEGREID Per, « Agencification and Regulatory Reforms », communication au *Workshop of the State*, Université de Stanford, 1er et 2 avril 2005, p. 15.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁵ EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui », *Politiques et management public*, volume 23, n°3, septembre 2005, p.4.

⁴⁶ HOOD Christopher, « Public Management for all seasons? », *Public Administration* n°69, 1991, p.3-19; BENAMOUIZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties

La seconde entrée s'intéresse aux effets de l'agencification sur les configurations institutionnelles et en particulier sur le lien entre ces entités et les tutelles auxquelles elles sont rattachées. Relation de pouvoir recomposée, prise de distance vis-à-vis de l'administration de tutelle et autonomisation de l'agence constituent alors autant d'axes de recherche gravitant autour de la question des « agences en action ».

Nous souhaitons présenter ici quelques uns des points majeurs de ces deux axes d'analyse.

A. Des approches multiples tentant de rendre compte des conditions de genèse des agences

En choisissant de nous intéresser à la dynamique de création d'une agence, la dimension internationale du phénomène semble constituer un élément pertinent pour la compréhension et l'analyse de notre objet. En effet, comme le souligne Amanda Smullen, « ce qu'est et ce que fait une agence peut varier considérablement en fonction des cultures nationales et organisationnelles, des systèmes juridiques et des systèmes politiques » des États⁴⁷. Les auteurs qui s'intéressent à cette vague d'agencification, observable dans de nombreux États occidentaux, soutiennent la thèse d'un développement des agences de régulation et des agences de gouvernement dans le cadre d'une acception différenciée des cadres de pensées issus du paradigme néolibéral.⁴⁸ Christopher Pollitt et Geert Bouckaert notent ainsi que le « même terme peut être utilisé pour caractériser des changements d'ordre très différents, dans des situations très contrastées, et qui sont porteurs de ces variables dans chacun de ces contextes d'adoption »⁴⁹. Cette complexité du terme même d'agence et de ses usages, à laquelle nous souscrivons, ne doit pourtant être utilisée que comme un garde-fou contre la tentation de considérer toutes les agences comme des dispositifs uniformes.

techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, volume 47, 3, Juillet-Septembre 2005, p. 301-322.

⁴⁷ SMULLEN Amanda, "Lost in translation ? Shifting interpretations of the concept of 'agency': the Dutch case." in POLLITT Christopher and TALBOT Colin (eds.), *Unbundled Government*. London, Routledge, 2004, p.184-202.

⁴⁸ Plusieurs auteurs ont investi cette question de l'appropriation des schémas de pensées néolibéraux en s'intéressant aux productions de dispositifs qui en découlent. THATCHER Mark, "Regulation After Delegation Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, 2002, 9, 6, p. 954-972; KICKERT Walter, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1997; CHRISTENSEN Tom and LAEGRID Per, « Agencification and Regulatory Reforms », in CHRISTENSEN Tom and LAEGRID Per, (eds) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

⁴⁹ POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 165.

L'utilisation de la notion d'agence masquerait donc la pluralité des dispositifs qui foisonnent derrière cette appellation générique⁵⁰. L'absence de définition précise de l'agence⁵¹ nous contraint en effet à en manipuler avec précaution les usages et les attributs. Pour Colin Talbot, une agence constitue « une entité à distance du cœur de la hiérarchie des administrations étatiques centrales, qui exerce des missions publiques à un niveau national »⁵². Dans cette perspective, l'agence est définie par son rapport à la structure administrative centrale et la nature des missions qu'elle exerce, mais elle ne fait pas l'objet d'une définition précise de sa structure et de sa fonction. Au-delà de cette difficulté à la définir, la notion d'agence renvoie, dans une première acception à un dispositif administratif permettant d'opérer la régulation d'un secteur. Tom Christensen et Per Laegreid proposent ainsi d'associer la promotion d'objectifs d'efficacité économique, de compétitivité et de protection des consommateurs avec le développement d'un État régulateur. D'après les auteurs, la régulation peut s'observer en tant que phénomène produit par l'État, à l'intérieur d'un secteur économique, mais également à l'intérieur de l'État lui-même. Dans ce dernier cas, la création d'agences publiques répond à l'objectif d'assurer un management basé sur la performance au sein de ces agences⁵³. Cependant, et comme nous le verrons par la suite, les objectifs et les missions associés à cette catégorie d'agences (régulation d'un secteur économique, adoption et diffusion d'une normalisation à destination d'opérateurs privés) apparaissent éloignés de ceux qui prévalent lors de la genèse de l'ANRU.

Dans une seconde acception, la notion d'agence renvoie à une dynamique de production de nouvelles entités administratives dans le cadre d'un mouvement réformateur véhiculant des objectifs d'accroissement de la performance et de transparence. Dans cette configuration, les élites politico-administratives choisiraient de mener une réforme mobilisant les principes de la nouvelle gestion publique ou du *New Public Management*. Véritable science de

⁵⁰ WHITE Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, The Macmillan Company, New York, 1948.

⁵¹ ENA, « Les agences, nécessité fonctionnelle ou nouveau démembrement de l'État », in Rapport du séminaire « Le travail gouvernemental », groupe 1, Paris, 1994.

⁵² TALBOT Colin, « The Agency Idea », in POLLITT Christopher and TALBOT Colin, *Unbundled Government*, *op. cit.*, 2004, p. 5.

⁵³ JAMES Oliver, "Regulation Inside Government: Public Interest Justification and Regulatory Failures", *Public Administration*, 78 (2), 2000, p. 327-343.

gouvernement⁵⁴, le *New Public Management* constitue « un vaste mouvement de réformes qui, dans les années 1980-1990, a poussé des pays d'Europe occidentale et notamment ceux de l'Europe du Nord à entreprendre des réformes destinées à moderniser leurs administrations publiques, réformes que les anglophones ont appelées le *New Public Management* »⁵⁵. Il trouve son origine dans les « *think-tanks* néoconservateurs étatsuniens et britanniques des *Reaganomics* et du *thatchérisme* et dont la diffusion internationale au cours des années 80-90 doit beaucoup à l'activité de l'OCDE et des forums experts réunis dans son *Public Management Program* (le PUMA) »⁵⁶. Véhiculant l'idée d'un nécessaire dépassement des formes traditionnelles du modèle bureaucratique, le *New Public Management* « défend de nouvelles manières de penser l'organisation administrative à partir d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de *management*, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE »⁵⁷. Cette nouvelle conception de l'action publique qu'illustre le rôle croissant des agences au sein des administrations semble s'inspirer directement de pratiques à l'œuvre dans certains pays d'Europe, mais aussi d'Amérique du Nord. En effet, dans ces États, la forme agence a, depuis plus ou moins longtemps, pénétré les sphères de l'administration et constitue parfois un élément important du paysage administratif national⁵⁸.

L'exemple du Royaume-Uni illustre cette tendance à la segmentation des fonctions de conception et d'exécution des programmes d'action publique. La réforme *Next Steps* portée en Grande-Bretagne par Margaret Thatcher avait ainsi pour objectif de distinguer les tâches de conception et d'exécution des politiques publiques⁵⁹. Dans un contexte de difficultés

⁵⁴ Pour une définition et une caractérisation du concept, nous renvoyons à : IHL Olivier, KALUSYNSKI Martine et POLLET Gilles, « Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement », IHL Olivier, KALUSYNSKI Martine et POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003, p.1-21 ; IHL Olivier, « Sciences de gouvernement », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.398-405.

⁵⁵ SENIMON M., « Regards sur le « management public » en Europe : quels enseignements pour la France ? », Colloque du Sénat, *Réformer la fonction publique territoriale pour réussir l'Acte II de la décentralisation*, 12 décembre 2003, Palais du Luxembourg, Paris.

⁵⁶ EYMERI Jean-Michel, « La gouverne au miroir du néo-management public... », *Politiques et management public*, art. cit., 2005, p.4.

⁵⁷ Sur ce point, voir : BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, n° 35, 2007, p. 18-19 ; POLLITT Christopher, *The Essential Public Manager*, Philadelphia, Open University Press, 2003.

⁵⁸ GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique : sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.176.

⁵⁹ THATCHER Mark, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, vol. 25, n°1, 2002.

économiques, de construction européenne et d'accroissement des contraintes budgétaires, c'est avant tout l'arrivée au pouvoir d'une administration conservatrice porteuse d'un projet ambitieux de réforme de l'administration qui permet à ces agences de voir le jour. Comme le fait remarquer Mark Thatcher : “*The greater the spread of NPM doctrines, the more agencies were created. Such doctrines being more popular and arriving earlier in Britain than in France and Germany*”⁶⁰. L'ampleur de ce phénomène et ses caractéristiques en Grande-Bretagne sont telles que certains auteurs qualifient ce mouvement de véritable « révolution bureaucratique » au sens de Weber⁶¹. Cette dynamique réformatrice volontaire et étendue à l'ensemble de l'administration fait de la Grande-Bretagne un terrain de référence en la matière.

Cette réforme de type *New Public Management* promeut des logiques de contrôle et de soumission aux contraintes budgétaires dans un contexte de crise économique qui nécessite un recentrage de l'activité des départements ministériels sur les missions de décision. L'inefficacité perçue des administrations et des services publics est alors fortement condamnée. Les réformateurs proposent dès lors des « décloisonnements administratifs » dans le but de rapprocher l'administration des administrés⁶². L'une des conséquences immédiates de ce type de changement est que la fonction exécutive du gouvernement se voit confiée à des agences placées sous la tutelle d'un département ministériel⁶³. En France, l'observation de la condamnation portée à la politique de la ville par la Cour des Comptes qui pointe du doigt son inefficacité souligne le souci croissant d'une meilleure efficacité dans l'action publique qui rejoint les observations des auteurs anglo-saxons⁶⁴.

Dans le cas français, il apparaît difficile de repérer une réforme identifiée. Il semble plus prudent d'évoquer une dynamique de type *patchwork* dont les limites temporelles sont délicates à affirmer en raison de l'existence d'établissements publics nationaux depuis

⁶⁰ THATCHER Mark, “Delegation to Independent Regulatory Agencies...”, *West European Politics*, art. cit., 2002.

⁶¹ LE GALES Patrick et SCOTT Alan, « Une révolution bureaucratique britannique ? » *Revue française de sociologie*, volume 49, n°2, 2008, p.301-330.

⁶² GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique...*, op. cit., 2004, p.176.

⁶³ Oliver James revient en détail sur les effets de la construction des agences britanniques sur l'organisation fonctionnelle de l'action publique britannique dans JAMES Oliver, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Palgrave Macmillan, 2003.

⁶⁴ Cour des Comptes, « La politique de la ville », *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, 2002.

plusieurs décennies⁶⁵. Les travaux de Philippe Bezes sur les politiques de réforme de l'administration en France sous la V^{ème} République montrent d'ailleurs une acception différenciée et nuancée du paradigme néolibéral dans la sphère administrative française⁶⁶. Moins homogènes et plus difficilement repérables que les agences britanniques, les agences et autorités françaises seraient toutefois près d'une trentaine en 2004⁶⁷. Il demeure cependant difficile d'appréhender globalement ces organismes, les agences françaises pouvant être des agences nationales, régionales ou locales (agences sanitaires, agences de l'eau, voire agences d'urbanisme), et pouvant prendre la forme d'établissements publics, de groupements d'intérêts publics ou encore d'associations. Dans la perspective de déterminer les motivations qui ont permis de créer certaines des agences françaises, Daniel Benamouzig et Julien Besançon se sont intéressés à la genèse des agences sanitaires dans les années 1990. Pour ces auteurs, les agences sanitaires apparaissent comme des « formes politiques qui résultent de transformations sociales et politiques plus profondes de l'administration, de l'expertise scientifique et de la médecine »⁶⁸.

Au moyen d'enquêtes sociologiques fines qui permettent de définir des grilles d'analyse de la création de ces agences, leurs travaux mettent en lumière l'idée que c'est la survenue d'une crise dans le secteur sanitaire qui constitue l'élément déterminant du processus de création de l'agence. Ce type d'approche nous livre une grille d'analyse qui apparaît mobilisable pour la compréhension du processus de création de l'ANRU. L'examen de la période précédant le choix de ce dispositif de gouvernement montre en effet une succession d'évènements problématiques pour la poursuite de la politique de la ville. Le repérage d'une condamnation croissante de l'action publique en direction des quartiers, la remise en question des institutions qui la gouvernent ainsi que la promotion, par un groupe d'acteurs, de l'impératif de changement dans l'action publique de rénovation urbaine font de la politique de la ville à l'aube des années 2000 un objet d'étude se prêtant de façon pertinente à une analyse en termes de réponse à un problème public. Cependant, au-delà de la compréhension des mécanismes qui président à la création de ces agences, la question de leur participation aux processus de renouvellement des conditions d'exercice de la puissance publique donne lieu à

⁶⁵ Nous renvoyons ici à : ROCHET Claude, « Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État », La documentation Française, 2002.

⁶⁶ Philippe Bezes explicite les processus de construction et d'acceptation de la réforme de l'administration et de l'influence de la doctrine néo-managériale au cours des années 1990. BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

⁶⁷ GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique...*, op. cit., 2004, p.178.

⁶⁸ BENAMOZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail*, art. cit., 2005, p. 301-322.

un certain nombre de travaux qui abordent aussi bien la question de la redistribution du pouvoir à laquelle donne lieu la création d'agences, que leur éventuelle autonomisation vis-à-vis du pouvoir politique central ainsi que les difficultés dont elles font preuve dans leur lutte contre la bureaucratisation⁶⁹.

B. Les agences dans le renouveau de l'action de l'État

Depuis le début des années 1980, la tendance des gouvernements français à s'attaquer à la réforme de l'État alimente l'idée d'une conversion des élites à un ensemble de schémas de référence teintés d'idéologie néolibérale et usant du répertoire néo-managérial⁷⁰. Le foisonnement des agences de gouvernement dans le paysage administratif français ces vingt dernières années témoigne d'un engouement autour de la création de nouveaux dispositifs de gouvernement visant à améliorer l'action publique bien que l'on ne parvienne pas à identifier une réforme circonscrite et temporellement datée. Dotées de pouvoirs, de périmètres d'action et de ressources variés, ces nouvelles entités constitueraient de véritables éléments moteurs du *redesign* du paysage administratif ou de la « réorganisation institutionnelle »⁷¹. Parallèlement, la variété des agences et la diversité de leurs fonctions en font un objet difficile à appréhender pour produire des éléments d'analyse transversaux et de nature à comparer leurs effets. Il demeure cependant envisageable de tenter d'élaborer des traits de comparabilité en mettant en avant des impacts communs du fonctionnement de ces agences sur les relations de pouvoir et les tendances à l'autonomisation que l'on peut empiriquement observer.

⁶⁹ Nous entendons ici la bureaucratisation dans son acception mertonienne comme phénomène d'accroissement de la densité des règles bureaucratiques. Pour Robert K. Merton, la bureaucratie, en tant qu'idéal-type wébérien qui cherche à catégoriser la réalité pour la simplifier afin de réduire les incertitudes sur les comportements, peut à son tour générer des lourdeurs de fonctionnement venant entraver la fluidité du système. C'est cette mise en évidence des « dysfonctionnements » de la bureaucratie au sens wébérien du terme qui conduit à la mise en évidence de ce phénomène de bureaucratisation. MERTON, Robert K., « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, 18, 1940, p.560-568.

⁷⁰ Sur ce point, nous renvoyons à : EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « La gouverne... » *Politiques et management public*, art. cit., 2005; BEZES Philippe. « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, p.721-742.

⁷¹ Jean-Michel Eymeri-Douzans propose d'analyser la constitution d'agences publiques comme une des entreprises de réorganisation institutionnelle. EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Perspective Gestions Publiques », *Note de l'Institut de la gestion publique et du développement économique* n°27, juin 2008, p.1.

Parmi les recherches menées sur la mise en place des agences, certaines proposent d'analyser cette dynamique en termes de redistribution du pouvoir. Là encore, la référence au cas britannique dans l'analyse de la recomposition des rapports de pouvoir apparaît incontournable. Les travaux réalisés sur la réforme britannique *Next Steps* révèlent deux caractéristiques des *executive agencies* britanniques. Ces organisations sont formellement « *semi-detached from its parent department, with its own budget [...] freedom from central government* »⁷². A ce titre, la création des agences opère une redistribution du pouvoir au sein des administrations en consacrant le monopole de la décision comme l'activité principale des *senior civil servants* dont la position est stabilisée au sein des départements ministériels. On peut alors parler d'une forme de « *notabilisation* » des postes de l'administration centrale. Les autres *civil servants* chargés de la gestion des tâches d'exécution au sein des agences voient leur action déterminée par les prises de décision émanant de l'administration des départements ministériels. Davantage qu'une simple redistribution du pouvoir, certains auteurs prêtent même à ces *Independent Regulatory Agencies* le rôle d'élément essentiel de l'« État régulateur » qui remplacerait progressivement l'« État positif » ou « État producteur » tel qu'on pouvait l'observer auparavant⁷³. La gestion du personnel constitue un exemple patent du pouvoir que détiennent les agences. Ces dernières ont parmi leurs prérogatives la possibilité de gérer leur personnel en échappant « tout ou partie aux contraintes de la fonction publique ou au poids des syndicats »⁷⁴. La mission d'exécution des programmes publics s'accompagne effectivement d'une prise de responsabilité des agences et de leurs chefs assortie d'un contrôle étroit, *via* notamment les mécanismes « *command and control* » mis en place. L'agencification promeut ainsi les notions de responsabilisation des *managers*, de souplesse de gestion et de recherche de performance.

L'observation du cas français permet également d'alimenter une réflexion en termes de redistribution du pouvoir et d'autonomisation des nouvelles agences. Les agences sanitaires françaises, décrites comme des « formes alternatives aux administrations traditionnelles », et non plus complémentaires comme dans le cas britannique, sont ainsi créées à la faveur de transformations opérant une redistribution des rapports de pouvoir. Pour certains auteurs, les

⁷² JAMES Oliver, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, *op. cit.*, 2003.

⁷³ CHEVALLIER Jacques, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, n°49, 2001, p.827-846 ; MAJONE Giandomenico. "From the Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, vol.17, n°2, 1997. p.139-167.

⁷⁴ LE GALES Patrick et SCOTT Alan, « Une révolution bureaucratique britannique ? » *Revue française de sociologie*, *art. cit.*, 2008, p.301-330.

victimes en seraient les détenteurs des pouvoirs établis, c'est-à-dire les administrations déjà en place, et les bénéficiaires les nouveaux acteurs plus périphériques pour lesquels elles permettent une meilleure transparence. En effet, la possibilité de créer une agence nouvelle dans un secteur en disposant déjà tend à accentuer la spécialisation fonctionnelle de ces dernières et « à renforcer leur autonomie vis-à-vis du niveau central »⁷⁵. Comme l'indique Jean-Michel Eymeri-Douzans, « les structures administratives (ministères, directions) ne sont pas des êtres de papier, mais des institutions, c'est-à-dire des réalités supra-individuelles chargées d'histoire, dépositaires de traditions, de savoirs, de savoir-faire et de routines, et en cela des lieux de socialisation de leurs membres, véhiculant principes, valeurs et croyances qui s'y attachent »⁷⁶. Loin d'être un simple travail de reformatage des formes administratives, la création de nouvelles entités administratives produit des effets sur tout un ensemble de pratiques et de références qui font de cette entreprise de réforme une véritable production de changement.

Cette autonomie observée des agences rejoint les travaux portant sur la notion de réseau d'action publique ou *policy networks*⁷⁷. En effet, leur plus grande souplesse leur permettrait de renforcer leur capacité à constituer des réseaux d'action publique catalysant ainsi la prise de distance par rapport à l'administration d'État. La personnalité juridique dont disposent les agences françaises viendrait accentuer cette tendance à une plus grande autonomisation en leur permettant de « développer leurs relations avec leur milieu d'intervention »⁷⁸. De manière plus globale, cette autonomisation des agences et la spécialisation du personnel qui les compose participent alors d'un vecteur de liberté par rapport à l'action de l'État⁷⁹. Cette analyse rejoint les questions de dynamiques parfois contraires de centralisation/décentralisation observées dans la mise en place de certaines agences⁸⁰. Sur ce point, l'exemple de l'ANRU semble témoigner d'une volonté paradoxale de recentraliser un

⁷⁵ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative, op. cit.*, 2002, p.388.

⁷⁶ EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Perspective Gestions Publiques », *Note de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, art. cit.*, 2008, p.1.

⁷⁷ Andy Smith revient sur la caractérisation et les usages de la notion de réseau dans : SMITH Andy, « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de *policy network* », in FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p.103-124. Voir aussi LE GALES Patrick et THATCHER Mark, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

⁷⁸ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative, op. cit.*, 2002, p.388.

⁷⁹ CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis, DE VISSCHER Christian, *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, décembre 2006.

⁸⁰ Jean-Michel Eymeri-Douzans revient sur ce point dans : EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Perspective Gestions Publiques », *Note de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, art. cit.*, 2008, p.1.

programme d'action publique à l'heure de la décentralisation et en mobilisant des dispositifs administratifs teintés de pensée décentralisatrice.

Derrière cette lecture en termes de rapport à l'autonomie et à la concentration du pouvoir des agences se cache une analyse de la capacité de ces nouvelles institutions à s'extraire de routines qui façonnent les acteurs qui les composent et les structures dont elles émanent et qui ont conduit certains auteurs à révéler l'existence de phénomènes de « *path dependence* » pour caractériser ces pesanteurs⁸¹. La distance entre le temps de la réforme (un temps court) et le temps du changement (un temps long) implique parfois des décalages entre les buts recherchés à travers la réforme et les traductions immédiates en termes d'effets produits par le changement. La difficulté de ces structures à s'extraire de ces routines est alors parfois analysée comme un marqueur de la constitution de nouvelles bureaucraties alors même que leur raison d'être, initialement invoquée par l'entreprise de réforme, tendait à en faire des remparts contre cette forme de bureaucratization administrative⁸².

Cette analyse de la capacité des agences de gouvernement à acquérir une autonomie croissante rencontre celle d'une recomposition de la relation avec le politique⁸³. En spécialisant ses capacités de production et d'expertise dans des domaines ciblés, l'agence éloigne ainsi progressivement l'autorité politique du processus de mise en œuvre des politiques publiques. L'activité de production de l'action constitue alors un élément opératoire de l'agence. Celle-ci ne rend alors compte à l'autorité politique que de l'atteinte d'objectifs définis dans le cadre d'une volonté de transparence et d'une quête de l'efficacité. L'autorité politique apparaît alors comme le garant de la réalisation d'une mission d'intérêt général et/ou de service public par l'agence, mais tend à organiser son rapport avec l'agence sur le modèle de celui qui régit les relations entre État et opérateur privé⁸⁴. L'accroissement de cette tendance à l'agencification et la prise de distance de l'État vis-à-vis des processus de mise en

⁸¹ Notion développée en Science politique pour « souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. » PALIER Bruno « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, 2004, p.318. Voir aussi : PALIER Bruno et BONOLI Giuliano, « Phénomènes de *Path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, volume 49, n°3, 1999, p.399-420.

⁸² Cf. à ce propos : BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes... », *Critique internationale*, *art. cit.*, 2007; BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail*, *art. cit.*, 2005, p. 301-322.

⁸³ EYMERI Jean-Michel, « La gouverne au miroir... », *Politiques et management public*, *art. cit.* 2005, p.2.

⁸⁴ *Ibid.*, p.7.

œuvre de l'action publique nourrissent les craintes d'une démission du politique devant l'activité experte.

A l'inverse des approches décrivant les agences comme les vecteurs du démantèlement de l'État⁸⁵, certains auteurs considèrent que les agences constituent « des structures dont l'éloignement vis-à-vis de l'État apparaît comme une garantie de neutralité et de crédibilité »⁸⁶. En dépit de ce difficile positionnement vis-à-vis de l'État, ces agences n'en demeurent pas moins soumises à la tutelle de ce dernier à travers le contrôle de légalité et de régularité des comptes publics⁸⁷.

Ces éléments de présentation de l'état des recherches sur la politique de la ville d'une part et sur la dynamique de création d'agences de gouvernement d'autre part, nous ont permis de circonscrire notre champ d'étude que nous allons maintenant préciser, tant en termes de problématique que de terrains d'enquête et de sources.

3) Les questionnements

Afin de mener à bien le travail d'explicitation des mécanismes de changement dans l'action publique de rénovation urbaine, nous avons choisi d'investir deux moments clefs de cette dynamique. Dans un premier temps, nous souhaitons rendre compte des conditions d'appropriation, par certains acteurs, de l'impératif de changement dans l'action publique de rénovation urbaine et de sa traduction par le choix d'une agence. Le second moment opère un retour sur les usages et l'assimilation de nouveaux cadres d'action issus de la création de l'agence par les agents en charge de la mise en œuvre concrète du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Ces deux moments, bien que correspondant à des temporalités différentes et mobilisant des coalitions d'acteurs circonscrites, rendent compte de l'entreprise de rénovation des cadres d'action menée par une fraction de l'élite politico-administrative française. Davantage que la dimension « innovante » véhiculée par les acteurs à l'origine de

⁸⁵ ENA, « Les agences, nécessité fonctionnelle... », *art. cit.*, 1994.

⁸⁶ « Perspective Gestions Publiques », *Note de l'Institut de la gestion publique et du développement économique* n°27, juin 2008, p.8.

⁸⁷ BENAMOZIG Daniel et BESANCON Julien, « Les agences : de nouvelles administrations publiques ? » in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, (dir.) *Politiques publiques. Tome 1 La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p.283-307.

cette volonté de changement, ce sont les mécanismes qui ont rendu possible cette dynamique « rénovatrice » et les effets qu'elle a pu produire sur des systèmes d'acteurs donnés qui retiennent ici notre attention. C'est ainsi que la question de la localisation de l'impulsion du changement sera au cœur de notre première partie. Il s'agira de préciser quels types ou groupes d'acteurs peuvent être à l'origine de cette dynamique de changement et si, comme le suggère le modèle de l'*advocacy coalition framework*⁸⁸, ce sont les spécialistes du champ d'action publique donné qui influencent le processus de décision en cours ou bien si, au contraire, l'impulsion du changement apparaît exogène à ces acteurs⁸⁹.

L'aspect discursif et communicationnel qui entoure l'effet d'annonce d'un nouveau programme public, d'un montant inédit, en direction des quartiers défavorisés fera également l'objet d'une analyse au cours de notre travail. Mais c'est bien l'agencement d'idées et de références véhiculées par les acteurs impliqués dans le travail de genèse de l'agence qui guidera notre réflexion avant de placer la focale sur les effets qu'a pu produire cette création institutionnelle sur les configurations d'acteurs locales.

Dans cette perspective, nous souhaitons analyser cette injonction et cette production de changement dans la politique de rénovation urbaine à l'aune de son rapport au phénomène de bureaucratisation. En effet, comme nous aurons l'occasion de le présenter, il nous est apparu que ce phénomène était présent dans les deux moments que nous avons identifiés, mais dans des contextes bien différents. Dans le premier, il est présenté par certains acteurs comme l'objet d'un combat à mener alors que dans le second, il apparaît comme une caractéristique dont le dispositif « agence » aurait toutes les difficultés à s'extraire. C'est cet apparent paradoxe que nous aurons pour objectif de mettre en évidence et d'explicitier précisément tout au long de ce travail pour montrer dans quelles conditions la création d'une agence censée lutter contre des phénomènes de bureaucratisation induit elle-même l'accumulation de règles et de procédures sclérosantes.

Ce phénomène de bureaucratisation peut alors conduire à la mobilisation de cadres de références renouvelés destinés à le combattre. Ces derniers permettent ainsi de procéder à de nouveaux choix publics qui aboutissent à la production de changement dans l'action. Dans ce

⁸⁸ Ce modèle a pour intention première d'expliquer les mécanismes de changement qui peuvent affecter l'action publique en présumant que le changement se produit au sein d'une ou de plusieurs coalitions d'acteurs partageant « un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde », SABATIER Paul A., « Advocacy coalition framework (ACF), in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.41.

⁸⁹ SABATIER Paul A. et JENKINS-SMITH Hank, *Policy Change and Learning :An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, (Colorado) Westview Press, 1993.

cas, l'impératif de changement, fruit d'une volonté politique, traduit à un moment donné un état de fait de l'action publique de rénovation urbaine et s'appuie sur des éléments de contexte propres aux acteurs qui entrent en scène. Ainsi, ce sont le travail de construction d'une représentation des problèmes d'un champ d'action publique donné et les réponses que la puissance publique va apporter qui peuvent être mis en évidence. L'idée de créer une agence de gouvernement pour permettre la mise en œuvre d'un programme national dédié à la rénovation des quartiers de la politique de la ville nous semble, de ce point de vue, illustrer ce processus. En effet, la production discursive dénonçant le phénomène de bureaucratisation de l'administration intervenant dans la politique de la ville et ses conséquences sur l'efficacité de celle-ci apparaissent comme des éléments façonnant la représentation d'une situation problématique. Par ailleurs, la rareté des documents écrits accompagnant le processus de construction d'une nouvelle politique de rénovation urbaine renforce le caractère « urgent » de la démarche et inscrit l'entreprise de changement dans le registre de l'oralité. Dans une perspective d'analyse des politiques publiques, cette démarche peut apparaître pour le moins surprenante en ce qu'elle tranche avec des procédés codés et balisés de construction de nouveaux schémas d'action⁹⁰. En revanche elle n'en demeure pas moins un des marqueurs de la dépendance au sentier dont témoigne une politique de la ville qui s'est souvent institutionnalisée ou dotée de dispositifs en propre dans un contexte de crise ou d'agitation médiatique révélateur de ses propres maux. Le nouveau PNRU et l'agence qui aura la charge de le mettre en œuvre ne seraient rien moins que les derniers remparts protégeant « notre idéal républicain et notre cohésion nationale »⁹¹. Ces mots prononcés par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine s'inscrivent dans cette tradition de prise de parole des décideurs politiques à chaque nouvel élan de la politique de la ville.

L'analyse de la mise en œuvre du PNRU permet de questionner le rapport à cette lutte contre la bureaucratisation entretenu par le déploiement de nouveaux cadres d'action. En révélant les transformations engendrées par ces cadres d'action sur les acteurs des scènes locales, il sera alors possible de montrer comment les agents des services déconcentrés subissent une recomposition des mécanismes relationnels qui les lient à leur propre hiérarchie, à l'Agence,

⁹⁰ On pense ici au processus de formulation lors de la phase de développement du programme tel qu'énoncé dans la grille séquentielle de Charles O. Jones et aux productions écrites qui peuvent l'accompagner et qui font suite à la phase d'identification du problème. cf. : JONES Charles, O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd ed., Brooks/Cole, 1984.

⁹¹ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

pour laquelle ils opèrent, aux acteurs du partenariat local, mais également une mutation de leur rapport à l'expertise. Ces prismes d'observation constitueront autant de clefs d'analyse pour questionner la capacité de l'Agence à s'extraire de tendances à la bureaucratisation qu'elle condamne par ailleurs.

Ainsi, la genèse de ce nouveau dispositif d'action publique et les transformations qui résultent de ses usages participent bien d'une production d'action publique en ce qu'elles traduisent la volonté politique de se saisir d'un problème public avec l'objectif de lui apporter une réponse spécifique qui aboutit à la définition de nouvelles règles et de nouvelles normes pour les acteurs du champ.

Le questionnement initial sur lequel repose notre démarche peut alors s'énoncer comme suit : Pourquoi choisit-on de doter la politique de rénovation urbaine d'une agence de gouvernement pour assurer sa mise en œuvre et quelles transformations de l'action publique locale l'usage de ce nouveau dispositif entraîne-t-il ? Pour réaliser notre enquête, les questions qui ont constitué le support de l'exploration de notre terrain étaient les suivantes : Quel (s) acteur (s) fait (font) émerger l'impératif de changement dans l'action publique en charge du renouvellement urbain et comment le caractère bureaucratique de l'administration est-il érigé en situation problématique ? Quels schémas de références sont mobilisés pour aboutir au choix et à la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ? Quels effets le cadre d'action produit par cette agence a-t-il sur les configurations d'acteurs en charge de la gouvernance locale des projets de rénovation urbaine ?

A. L'énoncé de la problématique

Ces questionnements initiaux se sont progressivement nourris des échanges avec la littérature et avec notre terrain d'investigation pour participer au travail de construction de la problématique. Celle-ci fait écho au processus de justification et de légitimation du choix d'une coalition d'acteurs de doter l'action publique de rénovation urbaine d'un nouveau dispositif et d'en transformer la gouvernance locale. Mais elle renvoie également aux effets de cette « agencification » sur les scènes locales de la mise en œuvre. Un double impératif est en effet affiché par les acteurs de ce changement comme étant l'élément justifiant et légitimant le choix d'une agence de gouvernement. Il concerne d'une part la recherche d'une meilleure efficacité de ce champ d'action publique *via* l'évitement des processus bureaucratiques

décriés, et d'autre part l'affirmation de l'élu local comme acteur central du partenariat local au cours de l'étape de mise en œuvre. Or, l'une et l'autre viennent impacter les conditions de la mise en œuvre de l'action. Nous avons alors choisi de confronter cette légitimation d'un impératif de changement à l'analyse des facteurs de réalisation de ce changement dans l'action publique de rénovation urbaine. Cette quête d'efficacité d'une politique publique semble *a priori* faire écho à la dynamique de *re-design* des cadres de l'action publique dont la doctrine transnationale du *New Public Management* constitue un élément essentiel⁹². En effet, comme notre revue de littérature l'a montré, la création d'agences de gouvernement sous différentes formes et dans différents contextes étatiques traduirait cette recherche d'efficacité, de transparence et de rationalisation de la dépense budgétaire. En recherchant une rupture avec des modes de faire décriés pour leur inefficacité et leurs caractéristiques bureaucratiques, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine semble faire écho à cette dynamique. Cependant, la raison d'être de la politique de la ville, la difficile construction d'une réponse politique à un problème public original ainsi que le caractère fortement contextualisé des institutions et des dispositifs mobilisés pour cette politique publique viennent nuancer sa capacité à se fondre dans des mouvements réformateurs transnationaux.

Ainsi, pour ne pas tomber dans une impasse liée à la difficulté de mettre en évidence une mobilisation explicite de cadres de références néomanagériaux, nous avons choisi d'appréhender cette question de l'analyse du changement dans la politique de la rénovation urbaine à l'aune de son rapport à la bureaucratisation. En effet, la condamnation du phénomène de bureaucratisation ayant légitimé la création de l'Agence, nous avons ensuite souhaité vérifier que celui-ci n'était pas de nouveau observable dans le « système ANRU » en observant les effets de l'agencification sur les scènes locales. La problématique qui guide notre démarche peut ainsi s'énoncer comme suit : en quoi l'analyse du rapport au changement que donnent à voir la genèse de l'ANRU et ses conséquences sur les scènes locales rend-elle compte de la capacité de celle-ci à s'extraire du phénomène de bureaucratisation qu'elle combat ? En d'autres termes, il s'agit ici de montrer comment ces deux moments que nous avons identifiés révèlent des éléments de réponse à cette question.

La plus-value de cette approche réside, selon nous, dans la possibilité qu'elle offre d'aborder le rapport aux agences sous un angle nouveau. En faisant dialoguer le processus amont de leur

⁹² Nous renvoyons ici aux développements suivants : EYMERI Jean-Michel, « La gouverne au miroir... », *Politiques et management public*, art. cit., 2005 ; POLLITT Christopher, *Managerialism and Public Services : Cuts or Cultural Change ?*, Oxford, Blackwell, 1993 (2nd édition).

création avec les effets observables en aval, elle ouvre les portes à une compréhension des changements qui affectent l'administration « traditionnelle »⁹³ lorsque celle-ci est confrontée au foisonnement des agences. Présentons désormais les hypothèses qui résultent de la formulation de cette question problématique.

B. Les hypothèses

Une hypothèse générale et deux hypothèses de second ordre découlent de ce questionnement. L'hypothèse générale prend le parti de considérer le choix de créer une agence comme la résultante, d'une part, d'une injonction néo-managériale véhiculée par un cadre de pensée contemporain, et d'autre part d'une volonté de réforme des dispositifs d'action de la politique de la ville qui obéit à une représentation donnée du fonctionnement de l'administration. Les deux hypothèses de second ordre correspondent au déroulement de la démarche d'investigation de notre terrain. Dans un premier temps, le choix de créer un nouveau dispositif de gouvernement est légitimé par l'ambition de réussite de la politique de la ville. Cette ambition se traduit par le choix de se doter d'un dispositif de gouvernement déjà utilisé dans les États ayant conduit une réforme néo-managériale, mais avec des ajustements structurels, fonctionnels et d'usages. Le dispositif « agence », la recherche de transparence que sa propre mécanique d'octroi de subventions met en avant et le faible effectif dont se dote cette agence semblent ainsi faire écho aux principes du *New Public Management*⁹⁴. Cependant, cette contrainte d'efficacité de l'action publique ainsi que la tendance à la construction d'instruments d'action publique qui sont véhiculées par la doctrine néo-managériale se trouvent confrontées, dans notre cas, à une représentation contextualisée et personnalisée d'une réalité problématique. A travers la stigmatisation de l'échec des programmes et dispositifs précédents se cache en effet une condamnation de l'efficacité d'un système d'action qui renvoie à des convictions et à des éléments idéologiques propres aux acteurs de la réforme. La production d'un discours critique sur l'efficacité de la politique de la ville et sa capacité à enrayer la relégation des populations vivant dans ses territoires d'action rencontre alors la nomination d'un nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine. L'expérience mayorale de ce dernier, l'opération de renouvellement urbain qu'il a

⁹³ BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail*, art. cit., 2005, p.304.

⁹⁴ BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes... », *Critique internationale*, art. cit., 2007, p.19.

contribué à réaliser dans sa ville ainsi que sa défiance vis-à-vis d'un « système bureaucratique » qu'il dénonce comme empêchant les élus locaux de mener à bien leurs projets urbains participent à la création d'un système de croyances dont nous postulons qu'il oriente de manière importante le choix des réformateurs de la politique de la ville. Nous souhaitons donc nous demander si, derrière un apparent *design* néo-managérial qui renvoie à une tendance à l'« agencification » de l'action publique, le choix de doter la politique de la ville d'une agence de gouvernement ne procéderait pas davantage d'une volonté de contournement d'un système administratif dénoncé pour son caractère bureaucratique.

La seconde hypothèse de second ordre qui a guidé notre travail s'intéresse aux effets produits par le dispositif « agence » lorsque celui-ci est mis en oeuvre. Nous souhaitons ici questionner la propension de ce dispositif à transformer les cadres de l'action publique urbaine locale, en particulier en ce qui concerne sa capacité à s'extraire des pesanteurs bureaucratiques dénoncées initialement. Nous supposons que les normes et les règles édictées et mises en place par l'ANRU constituent un système de contraintes dont le système politico-administratif local⁹⁵ doit se saisir et auquel il doit s'adapter. De plus, nous supposons que ce système de contraintes vient modifier la régulation locale, en particulier sous l'angle de la capacité d'expertise des projets des agents des services déconcentrés de l'Équipement⁹⁶. Nous souhaitons vérifier la réalité de l'émergence de ce nouveau cadre de contraintes et de son impact sur les acteurs locaux en nous penchant sur le contenu des nouvelles règles et normes produites par l'Agence, sur leur mise en oeuvre et leurs usages par les acteurs locaux, et enfin sur les nouvelles pratiques qu'elles entraînent et les nouveaux schémas interactionnels auxquels elles donnent lieu.

Nous souhaitons pouvoir vérifier l'impact de la volonté initiale d'amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la fluidité des circuits opérationnels. Par cette approche, c'est moins la réalité de l'amélioration de l'action elle-même que celle des processus de production de

⁹⁵ En référence au schéma proposé par Pierre Grémion. GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

⁹⁶ Nous désignons par « ministère de l'Équipement » le ministère en charge de l'Équipement, qui se nommait le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer en 2003, puis le ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer en 2004 et 2005, puis ministère de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer en 2006, avant de fusionner avec le ministère de l'Environnement pour donner le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables en 2007, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire en 2008, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en 2009, puis ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDTL) depuis novembre 2010. (Sources : MEDTL).

l'action qui nous intéresse. Nous tenterons ainsi de montrer en quoi l'analyse des mécanismes d'octroi de subventions permet d'interroger l'objectif initialement véhiculé par les entrepreneurs de la nouvelle politique de rénovation urbaine d'une simplification des circuits de décision et de financement et sa traduction par une réduction des contraintes « technocratiques ». Les premiers destinataires de cette enquête seront donc les agents des services déconcentrés de l'Équipement qui œuvrent pour la mise en œuvre du PNRU.

Par sa volonté d'ériger le maire ou le président d'établissement public de coopération intercommunale en porteur du projet de rénovation urbaine sur le territoire, l'ANRU mobilise les partenaires locaux dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre du projet. Les services déconcentrés de l'État, bras armé de l'Agence, sont animés par une représentation locale de celle-ci et doivent concourir à la réussite du projet par l'apport de leur expertise et de leur capacité à analyser le contenu des projets. Cependant, derrière ce schéma organisationnel, on verra que l'Agence affiche une tendance centralisatrice accrue à l'heure où la décentralisation tend à faire du local le lieu de la prise de décision publique. A travers l'analyse des configurations d'acteurs locaux, nous tenterons donc de répondre à la question suivante : dans quelle mesure la création de l'ANRU participe-t-elle d'une recomposition du rapport entre administration et politique et rebat-elle les cartes de configurations d'acteurs locales qui se trouvent fragilisées par la redéfinition de la relation centre-périphérie(s) ?

Pour tenter de répondre à cette question, nous avons dû mobiliser une démarche ainsi qu'une approche appropriées à nos terrains d'analyse que nous souhaitons désormais présenter.

4) Démarche microsociologique et approche sociogénétique

Pour tenter d'apporter des éléments d'analyse et de réponse à ces questionnements, nous avons choisi d'adopter une approche inductive pour nous plonger au cœur des processus d'agrégation des choix et des intérêts qui ont jalonné le moment de la genèse de l'Agence, puis dans un second temps, nous avons investi les rouages de la mise en œuvre de plusieurs projets de rénovation urbaine. L'approche suivie est donc résolument inductive et revendique sa « proximité » avec le terrain. C'est également le changement dans la politique de la ville que nous avons souhaité inscrire au cœur de la démarche. Celui-ci se traduisant par le choix

d'une nouvelle approche, la politique de rénovation urbaine s'est autonomisée et a rapidement concentré des masses budgétaires plus importantes que le volet *soft* de la politique de la ville. Le Programme national de rénovation urbaine et l'agence qui l'accompagne ont donc focalisé notre attention. Plus particulièrement, l'objectif de la démarche a constamment été de nous positionner au plus près des acteurs, de leurs discours, des stratégies qu'ils pouvaient développer, de leur ressenti face au changement. Ce que nous souhaitons mettre en évidence est davantage le rapport qu'entretiennent les acteurs face au changement plutôt qu'une vision normative de ce dernier. Nous espérons ainsi relever les mécanismes de choix des acteurs ou coalitions d'acteurs impliqués dans la dynamique de changement autant que leur positionnement vis-à-vis de pratiques nouvelles qui viennent modifier les usages développés avant la création de l'Agence. L'approche sociogénétique retenue pour y parvenir participe d'un renouvellement plus global des questionnements opérés sur l'État et les formes de gouvernement qu'incarnent les approches socio-historiques de l'analyse des politiques publiques. Dans la lignée des travaux de la sociologie des organisations, cette posture vise à aborder l'État et ses « figures concrètes »⁹⁷ à travers les différentes coalitions d'acteurs qui les composent. L'objectif demeure bien « d'étudier de nouvelles formes de régulation de la société par le politique »⁹⁸. Dans notre cas, cette approche doit nous permettre d'explorer un champ de l'action politico-administrative en l'appréhendant comme un construit social faisant appel à des savoir-faire et des références. La focalisation sur un dispositif (l'ANRU) et sur les effets de sa mise en action sur les configurations locales d'acteurs peut être perçue comme une entrave à la montée en généralité concernant la lecture de l'« agencification » de l'action publique. Cependant, pour des raisons assez évidentes de contraintes temporelles et matérielles, elle permet de tirer les ficelles d'un processus de changement de dispositif et de pratiques au sein d'un champ d'action publique donné, en nourrissant le débat sur la dynamique de création d'agences que d'autres entreprises de recherche viennent alimenter en focalisant leurs travaux sur d'autres secteurs d'action publique⁹⁹.

La démarche empirique retenue nous a permis de construire progressivement une représentation des acteurs de la scène de la rénovation urbaine. Dans la première partie du

⁹⁷ PAYRE Renaud et POLLET Gilles, « Approches socio-historiques », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.91.

⁹⁸ *Ibid.*, p.92.

⁹⁹ On pense ici aux travaux de Daniel Benamouzig et Julien Besançon sur les agences sanitaires. BENAMOZIG Daniel et BESANCON Julien, « Les agences : de nouvelles administrations publiques ? », *art. cit.*, 2008, p.283-307.

travail concernant la genèse de l'ANRU, les coalitions d'acteurs sont rapidement apparues comme évidentes, mettant en scène des registres d'argumentation et des positionnements élaborés selon des logiques propres aux traditions et au positionnement de chacune d'elles. Les aller-retour avec la littérature disponible sur la politique de la ville et ses acteurs ont cependant largement contribué à ajuster cet état des lieux. Dans la seconde partie, l'élaboration d'une grille de lecture commune aux trois sites investigués (que nous présentons dans le paragraphe suivant) a permis de structurer le recueil de matériau et de produire une photographie lisible des acteurs que nous allons ensuite mettre en mouvement.

A. Présentation des acteurs en scène

Les deux scènes principales dans lesquelles nous considérons que le changement peut être observé sont donc constituées par l'ensemble des acteurs que nous avons considérés comme étant impliqués, à divers degrés, dans le processus de création de l'Agence pour l'une, et par les acteurs présents au sein des terrains d'observation des effets de ce changement pour l'autre. Ces scènes constituent en elles-mêmes des terrains d'action au sens où elles regroupent des typologies d'acteurs variées dont le dénominateur commun est le champ d'action publique dans lequel ces derniers s'investissent. Elles regroupent également un ensemble de règles, de normes, d'institutions et de codes propres aux acteurs qui s'en saisissent, mais aussi liés aux conditions du changement auquel ils participent ou se trouvent confrontés.

Les groupes d'acteurs que nous avons appréhendés dans la première partie de notre travail sont peuplés d'individus plus ou moins directement impliqués dans le processus de genèse de l'Agence. Certains étaient présents dans le petit groupe de personnes gravitant autour du nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, dans son cabinet, mais également par cooptation. D'autres, plus éloignés du centre de décision, quoique rouages indispensables à toute entreprise de transformation des cadres de l'action, se trouvent au sein des administrations concernées par l'action publique de rénovation urbaine (membres de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement, délégation interministérielle à la Ville), au sein d'administration ayant pu interagir avec la dynamique de création d'agences (ministère de l'Intérieur), au sein des

organisations associées au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (association Foncière logement qui gère le 1% logement, Union sociale pour l'habitat qui regroupe les fédérations d'organismes HLM). D'autres acteurs ont également été abordés soit parce que leur expertise en matière de politique de la ville et de rénovation urbaine était reconnue (membres du conseil général des Ponts et Chaussées¹⁰⁰), soit parce qu'ils ont participé à des degrés divers et à partir de moments variés au processus de genèse de l'Agence (acteurs externes à la sphère politique de la ville, mais ayant intégré le processus de genèse de l'Agence au cours de celui-ci). Certains acteurs politiques ont pu être rencontrés en raison de leur légitimité à émettre un point de vue sur l'évolution de la politique de la ville et les choix effectués par les acteurs gouvernementaux (membres du Conseil national des villes) ou en raison de leur représentation dans les instances partenariales de gouvernance de l'ANRU (représentation des collectivités locales au conseil d'administration de l'ANRU). Le degré d'implication de ces acteurs dans le processus de genèse et leur identification par les autres comme acteurs moteurs du processus sont bien évidemment variables. Ces sphères, politiques, administratives, syndicales, militantes peuvent se recouper et présentent chacune une certaine porosité qui peut parfois les inviter à se rencontrer, à dialoguer entre elles à travers les temporalités des trajectoires professionnelles des acteurs qui les composent. La dimension diachronique de notre analyse du changement nous conduit à repérer des acteurs dont le rôle aux différents moments du processus de changement les érige en acteurs « pluriels » qui apparaissent à plusieurs moments distincts.

Les scènes de la mise en œuvre, étudiées dans la seconde partie, correspondent aux trois sites de Bourges, Lyon et Marseille. Ils ont été choisis avec un souci de rendre compte de la variabilité des contextes dans lesquels pouvait se dérouler la mise en œuvre d'un projet de rénovation urbaine. La prise en compte de plusieurs critères permet ainsi de justifier ce choix. Le critère démographique nous a conduit à retenir des projets de tailles variables et qui s'inscrivent dans des ensembles urbains contrastés (cf. tableau n°1). Deux de nos sites s'insèrent dans des « métropoles européennes » quand le troisième correspond davantage à la « ville moyenne », chef lieu d'un département rural. Nous supposons en effet que ce critère de taille peut avoir des effets sur la structuration des configurations d'acteurs et leur capacité

¹⁰⁰ Devenu depuis la parution du décret du 9 juillet 2008 le conseil général de l'Environnement et du Développement durable, résultant de la fusion du conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection générale de l'Environnement.

d'expertise des projets. Le deuxième critère renvoie à « l'histoire politique de la ville » du site, et plus précisément à la présence de programmes antérieurs dédiés au renouvellement urbain. Sur ce point, les deux villes métropoles témoignaient de l'existence de plusieurs projets de renouvellement urbain sur différents sites avant la genèse de l'ANRU. Nous supposons que ce critère revêtait une importance particulière en raison de l'opportunité qu'il donnait aux services déconcentrés de l'État de s'investir sur ce champ d'action publique et donc de constituer des ressources expertes dans ce domaine. Le troisième critère fait écho au degré d'intégration communautaire des sites retenus. Si nos trois terrains montrent l'inscription de la ville centre dans un établissement public de coopération intercommunale, l'épaisseur historique de la structure intercommunale de l'un d'entre eux révèle une plus forte structuration de ses services en matière de renouvellement urbain. Nous supposons que cet état de fait pouvait impacter l'espace d'expression de l'expertise détenue par les services déconcentrés de l'État dans une éventuelle forme de concurrence. Enfin, le quatrième critère renvoie davantage à l'enseignement de nos premiers entretiens exploratoires qui nous ont révélé l'existence de sites sur lesquels « ça ne marche pas ». Autrement dit, contrairement à d'autres sites sur lesquels la subvention accordée par l'ANRU pouvait revêtir le rôle de déclencheur d'une dynamique partenariale, il apparaissait que ce ne soit pas le cas sur l'un de nos trois sites. Ceci nous a conduits à retenir ce troisième site, en contrepoint des deux premiers qui *a priori* « marchaient ».

Le croisement de ces quatre critères avec les éléments contextuels de nos trois sites nous a conduit à définir trois « types idéaux »¹⁰¹ qui rendent compte des spécificités de nos trois terrains au regard de la politique de rénovation urbaine. Le premier correspond au cas de la ville de Bourges, préfecture de département rural de 71 000 habitants¹⁰², n'ayant pas fait l'objet de procédures de politique de la ville sur le volet « urbain » auparavant et intégrée dans une structure intercommunale en 2002¹⁰³. La dynamique vertueuse du partenariat local observée dès 2003 et l'opportunité que constitue l'ANRU pour un exécutif local en quête de ressources pour mener à bien la transformation de certains quartiers de sa commune nous ont conduit à qualifier ce terrain de « néophyte opportuniste ». Le deuxième cas se réfère à la Communauté urbaine du Grand Lyon, métropole européenne rompue aux dispositifs

¹⁰¹ En référence aux « types idéaux » de Max Weber (WEBER Max, *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995).

¹⁰² Population légale totale 2008. Données INSEE.

¹⁰³ La communauté d'agglomération Bourges Plus est créée le 30 novembre 2002. (source : Bourges Plus).

« politique de la ville » tant sur l'aspect social que spatial, à l'intégration communautaire historique¹⁰⁴ et structurante pour la politique de la ville¹⁰⁵ et où les traditions d'intervention de la puissance publique en matière de renouvellement urbain ont constitué un atout pour l'inscription des acteurs locaux dans la logique de l'ANRU. A ce titre, nous proposons de qualifier ce terrain de « métropolitain vertueux ». Enfin, le troisième cas correspond à la ville de Marseille, métropole européenne rompue elle aussi aux dispositifs de la politique de la ville, intégrée dans une structure intercommunale depuis 2004, mais où l'avènement de l'ANRU n'apparaît pas systématiquement comme un catalyseur de projets à l'image du cas « métropolitain vertueux », ni comme un déclencheur de dynamique partenariale comme dans le cas « néophyte opportuniste ». Nous avons choisi de lui associer le qualificatif de « métropolitain défaillant ». Rappelons que ces qualificatifs ont uniquement vocation à caractériser la situation de ces trois sites du seul point de vue de la mise en œuvre de leurs projets de rénovation urbaine.

Ces scènes locales de la rénovation urbaine constituent des ensembles plus homogènes, plus circonscrits, d'acteurs. En effet, l'appartenance des différents acteurs ou groupes d'acteurs au processus de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine était déterminée par une architecture commune aux sites, directement liée à la logique d'action de l'Agence. Les groupes d'acteurs en présence étaient l'administration déconcentrée (direction départementale de l'Équipement et ses bureaux ou unités concernés par l'action publique de rénovation urbaine, les services de la Préfecture à travers le secrétaire général de la Préfecture ou le Préfet délégué à l'égalité des chances), la sphère politique locale (élus locaux), les services municipaux investis ou compétents en matière de rénovation urbaine, les organismes locaux de gestion du parc HLM, les groupements d'intérêt public chargés de la conduite de projet lorsque ces derniers existaient. Chacun des acteurs de ces scènes pouvait par ailleurs mobiliser des logiques d'action spécifiques sur lesquelles nous souhaitons revenir rapidement.

¹⁰⁴ La Communauté Urbaine de Lyon (Courly) est créée en 1969 (source : Grand Lyon).

¹⁰⁵ Nous montrerons dans la deuxième partie de la thèse que c'est l'intercommunalité qui porte les services de la politique de la ville et en particulier du renouvellement urbain.

B. Registres argumentatifs et logiques d'action mobilisées par les acteurs

Les jeux d'acteurs et les stratégies qu'ils ont pu développer constituent autant d'éléments clefs dans l'analyse de la production d'un discours sur le changement qui aboutit à une création institutionnelle. Pour comprendre le processus de changement et la dynamique de création d'un dispositif nouveau qui en résulte, il importe de regarder de près l'ensemble des ressources dont disposent les acteurs et les agencements qu'ils opèrent pour s'octroyer le pouvoir d'agir, de réagir, de proposer ou de disposer. Pour prétendre analyser ces comportements qui guident les individus entrant en scène, nous avons d'abord souscrit à la thèse de la rationalité limitée des acteurs en présence en référence au concept proposé et développé par Herbert A. Simon¹⁰⁶ et sur lequel s'est appuyée la sociologie des organisations¹⁰⁷. Selon ce modèle, les acteurs ne répondent pas seulement à une visée purement rationnelle de leurs choix et de leurs décisions et ils ne disposent pas nécessairement de l'ensemble des données qui seraient utiles pour la prise de décision. L'exploration de notre terrain nous permet ainsi de rendre compte de la présence d'individus qui avancent dans l'action tout en construisant leur réflexion et leurs positions en l'absence d'une connaissance exhaustive des enjeux et des controverses qui gouvernent les scènes de débat. La structuration des processus de décision fait alors intervenir des éléments d'ordre idéologique qui renvoient à des systèmes de croyances dont les acteurs sont imprégnés en raison de leurs trajectoires professionnelles ou des pratiques qu'ils ont rencontrées ou eux-mêmes développées. En dépit d'une apparente incohérence que l'on peut parfois observer et qui ferait écho au « modèle de la poubelle » développé par March and Olsen¹⁰⁸, les prises de décision des acteurs semblent renvoyer à des « cheminements logiques » qui répondent davantage à des constructions de sens qu'ils ont eux-mêmes opérées en écho à leur expérience et aux schémas de références auxquels ils ont pu souscrire. Cette remarque tient particulièrement pour l'analyse de la création de l'Agence et la scène de débats et de controverses qu'elle a pu donner à observer.

¹⁰⁶ SIMON Herbert A., "From Substantive to Procedural Rationality", in Latsis ed., *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, 1976, p. 129-148.

¹⁰⁷ CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 2001 (1^{ère} éd.: 1977).

¹⁰⁸ MARCH James G. and OLSEN John P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

L'étape de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine et les échanges auxquels elle donne lieu font quant à eux plutôt intervenir des logiques d'ajustements mutuels entre les coalitions d'acteurs en présence, qui peuvent faire écho aux « ajustements mutuels partisans » de Charles E. Lindblom¹⁰⁹. Ces logiques peuvent alors renvoyer aux déterminants de la régulation croisée¹¹⁰ et au fonctionnement d'un système politico-administratif local qui subit des transformations et des mutations sous l'effet de changements structurels d'ordre macro mais également plus localisés et propres à l'impulsion de nouveaux cadres d'action comme dans le cas de la création de l'ANRU. Ce sur quoi nous souhaitons mettre l'accent réside dans la confrontation entre ces deux types d'impulsions de changements qui affectent nos terrains d'investigation. L'existence d'injonctions néo-managériales dont les attributs produisent des effets sur les scènes de production d'action publique, la production de nouveaux cadres de références, les tendances réformatrices qui viennent modifier les usages et les comportements des acteurs des administrations rencontrent des logiques d'action méso voire micro que les acteurs déploient dans leurs pratiques et qui contribuent à faire émerger un discours parfois décalé par rapport aux éléments macro-sociaux. L'enjeu d'un tel travail de recherche doit alors se situer dans la prise en compte de ces deux points qui façonnent et contraignent les scènes de production de l'action.

Si cette présentation de la démarche microsociologique et de l'approche sociogénétique dresse les contours de l'angle d'attaque que nous avons retenu pour réaliser notre travail de recherche, le choix des outils d'enquête et de la méthode de recueil de données constitue également un élément structurant de la thèse. Nous proposons désormais de revenir sur le choix de la méthode d'enquête et des sources mobilisées.

¹⁰⁹ L'approche gradualiste que défend Charles E. Lindblom met en effet en évidence des « ajustements mutuels partisans » permettant la négociation entre les acteurs tout en laissant à ces derniers une capacité de défense de leurs intérêts propres. De tels mécanismes peuvent alors favoriser un ralliement des acteurs à une même cause quand leurs intérêts premiers apparaissent *a priori* divergents. LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », *Public Administration Review*, vol. 39, n°6, 1979, p.517-526.

¹¹⁰ CROZIER Michel, et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.16, n°1, 1975, p.3-32.

5) Méthode d'enquête et sources

Le choix des méthodes d'enquête et de recueil de données effectué dans ce travail participe de l'approche développée et du regard porté sur le processus de production et de mise en œuvre d'un changement dans la politique de rénovation urbaine. Nos choix méthodologiques sont donc variés et ils renvoient à des techniques diverses, à des types de sources multiples et ne doivent pas être extraits d'une simple dynamique diachronique de construction de l'objet de recherche et de formalisation d'un questionnement problématique. Les deux temps de la démarche d'investigation ont également pu jouer un rôle dans l'usage variable des techniques d'enquête en raison de l'épaisseur historique qui préside au moment de la genèse de l'Agence. Cependant, la mobilisation importante des entretiens ainsi que l'exploration systématique des sources écrites ont guidé l'ensemble du travail. L'initiation de la démarche s'est faite par le biais d'entretiens exploratoires qui nous ont guidés vers l'élaboration d'une liste d'acteurs « à rencontrer » et pour lesquels les entretiens semi-directifs sont rapidement apparus comme une technique d'investigation particulièrement efficace comme nous aurons l'occasion de l'expliquer par la suite. La recherche de documents écrits a constitué tout au long de notre démarche d'enquête une méthode nous permettant de confronter les apports des entretiens à une architecture plus « figée ». Le dialogue entre ces deux méthodes d'enquête a pu donner corps à nos questionnements et à nos hypothèses de travail à chaque instant. L'observation, menée à la marge, a également constitué un apport dans l'éclairage des jeux d'acteurs et des mécanismes d'influence pouvant survenir dans les espaces de prise de décision.

A. Les entretiens

La très grande majorité du matériau que nous avons pu récolter pendant ce travail de terrain provient des entretiens semi-directifs réalisés. Au nombre de quatre-vingt-deux, ils ont été menés avec les acteurs que nous avons identifiés comme ayant participé ou ayant été impliqués, de près ou de loin, dans le processus de genèse de l'ANRU ou dans la phase de mise en œuvre au sein des trois projets retenus. Le mode semi-directif sur lequel nous reviendrons pour en justifier le choix a permis de dépasser le simple questionnement et d'engager des échanges dont certains ont dépassé le strict cadre du recueil de données. De ce

fait, les durées de ces entretiens fluctuent et peuvent varier entre quarante-cinq minutes pour le plus court et deux heures et trente minutes pour le plus long. Certains se sont déroulés dans une amplitude horaire fortement contrainte du fait de la faible disponibilité de l'acteur mais également de sa faible propension à « se livrer ». D'autres présentent une durée plus importante en raison de l'intérêt de l'enquêté pour l'exercice ou des conditions de déroulement de l'entretien. Nous souhaitons ici préciser que du fait de notre statut d'ingénieur des Travaux Publics de l'État, nous avons pu voir notre accès aux services des administrations de l'Équipement facilité. Ceci peut apparemment contraster avec le panel plus restreint des élus que nous avons pu rencontrer en raison de la difficulté d'accès aux « grands élus » des villes enquêtées ou de l'ancien ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo. Cette précision doit donc permettre d'apprécier l'impression de prédominance du matériel administratif mobilisé dans la thèse non comme un choix délibéré, mais plutôt comme une conséquence d'un accès privilégié et facilité à la sphère administrative au regard de la sphère politique. Par ailleurs, le tutoiement parfois rencontré n'a jamais traduit une quelconque familiarité avec les acteurs en question, mais est la conséquence d'une appartenance à un même corps. Ce tutoiement a été adopté spontanément par certains des acteurs du corps approchés. Le matériel utilisé pour les recueillir étant un dictaphone, la qualité de l'environnement (lors d'un déjeuner, autour d'un café, dans un bureau aux abords d'une rue bruyante, au téléphone) nous a parfois contraint à la prise de notes au cours de l'entretien ou juste après. Ainsi, la très grande majorité de ces entretiens (soixante-dix-neuf) a pu être retranscrite intégralement, d'autres seulement en partie. Enfin, certains entretiens se sont déroulés avec deux acteurs simultanément et à l'inverse, certains acteurs ayant même été mobilisés deux fois.

1) Quels types d'entretiens ?

Comme nous avons pu le mentionner, les entretiens menés au cours de notre enquête se sont révélés en grande partie être des entretiens de type semi-directif. Cependant, selon la nature des objectifs de recueil de matériel que nous souhaitons leur attribuer, nous pouvons les classer en deux grandes catégories qui correspondent assez schématiquement aux deux moments principaux de notre enquête. Les premiers que nous pouvons qualifier d'entretiens « sociohistoriques » correspondent au moment de la genèse de l'Agence. Dans l'optique de reconstituer la scène de production de l'action au moment de la création de l'Agence, ces

entretiens visaient à reconstruire les scènes de la construction d'un discours sur le changement. Ils ont ainsi permis de recueillir des informations auprès d'acteurs qui avaient joué un rôle au moment de la genèse de l'Agence. Ces entretiens, de type semi-directif, n'obéissaient cependant pas à un schéma rigide, ni à une grille d'entretiens immuable. Plusieurs grilles d'entretiens ont ainsi été élaborées, correspondant aux groupes d'acteurs auxquels nous nous adressions et à leur positionnement dans la dynamique de changement. Les entretiens ont pu évoluer et se laisser imprégner de l'enseignement livré par les entretiens précédents pour affiner notre questionnement. Souvent, la propension de l'enquêté à se saisir des enjeux du sujet conduisait à un glissement vers des entretiens sous la forme de conversation dépassant le cadre strict de la grille d'entretiens. Cette démarche et cette liberté laissée aux ajustements à la marge n'ont pas empêché de conserver un ensemble de questions communes aux différents entretiens.

La seconde catégorie d'entretiens semi-directifs s'adressait aux acteurs de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. Nous disposions là aussi d'une grille de questions dont nous permettions l'évolution et l'ajustement en fonction des acteurs. Destinés à recueillir des informations sur les effets qu'ont pu avoir les productions du changement sur les configurations locales d'acteurs et leurs pratiques, ces entretiens ont parfois débordé le cadre de la grille initialement constituée et ont permis d'engager des discussions sur le ressenti des acteurs. Des éléments partagés de la grille de questions se retrouvaient de manière transversale lors de chaque entretien, notamment en ce qui concerne l'évolution des relations entre administration déconcentrée et politique, l'impact de la « doctrine ANRU » sur les acteurs ou encore la question de la mobilisation de l'expertise des services déconcentrés de l'État et de la représentation de l'évolution du rôle et du pouvoir de ces services dans le schéma ANRU. La marge de manœuvre laissée à chaque entretien pouvait permettre de rendre compte d'éléments propres à la trajectoire des acteurs et à leur intégration au projet de rénovation urbaine.

A ces deux grandes catégories d'entretiens semi-directifs correspond un panel d'acteurs ou de groupes d'acteurs que nous avons considérés comme impliqués dans la genèse de l'ANRU et dans la mise en œuvre du PNRU.

2) Auprès de quels groupes d'acteurs ?

La constitution d'un « public cible » de notre enquête s'est effectuée en fonction des groupes d'acteurs engagés dans le processus de création de l'Agence et de mise en œuvre d'une nouvelle politique de rénovation urbaine. Les principales institutions de la politique de la ville au moment où nous avons commencé notre enquête et susceptibles d'avoir participé, de près ou de loin à la genèse de l'ANRU ont ainsi été repérées. Nous avons alors rencontré des membres des organisations administratives en charge de la politique de la ville, telles que la délégation interministérielle à la Ville (anciens chargés de mission, responsable, ancien délégué interministériel adjoint, anciens délégués interministériels) et la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement (chargé de mission –ancien et actuel, chefs de bureau, ancien directeur adjoint). Nous avons également mené des entretiens auprès des membres du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine au moment de la création de l'Agence (anciens chargés de mission, ancien directeur adjoint) et du ministère de l'Intérieur (ancien directeur de cabinet du ministre délégué aux Libertés locales et ancien conseiller au cabinet du ministre de l'Intérieur, ancien adjoint au directeur des Libertés locales au ministère de l'Intérieur). Notre enquête nous a également conduit à rencontrer des membres d'organisations associées au financement de l'ANRU, dont l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) (représentant syndical-membre du conseil d'administration de l'ANRU) et l'Union sociale pour l'habitat (USH)(directeur adjoint). Nous avons en outre choisi comme interlocuteurs des membres d'organisations consultatives ou représentatives d'acteurs de la politique de la ville ou intervenant de près ou de loin dans sa définition ou l'audit de sa mise en œuvre comme le Conseil national des villes (vice-présidents), le conseil général des Ponts et Chaussées (ancien président de section). Certains élus de collectivités locales présents au sein du conseil d'administration de l'ANRU ainsi que des parlementaires ont été approchés. Enfin, nous avons rencontré des membres de l'ANRU (chargés de mission, chefs de pôle, responsable des ressources humaines, directeur financier, directeur des relations extérieures, directeurs généraux adjoints-ancien et nouveau, ancien directeur général, ancien président du conseil d'administration) et du comité d'évaluation et de suivi de l'Agence (chargé de mission).

Les acteurs rencontrés dans la seconde partie de notre travail sont principalement les agents des services déconcentrés du ministère de l'Équipement en charge de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine (opérateurs, comptable, chargés de mission, chef de bureau,

chef de service, ancien directeur départemental de l'Équipement), des agents de préfecture, (secrétaire général, préfet délégué à l'égalité des chances, ancien et actuel), des agents des collectivités locales, des élus locaux, des membres des structures de pilotage de projet (chargés de mission, directeur de groupement d'intérêt public), des acteurs des organismes locaux de gestion du parc HLM.

Ce « tableau de chasse » s'est affiné avec nos premiers entretiens exploratoires qui nous ont permis de comprendre la dynamique dans laquelle les acteurs se sont trouvés impliqués dans le processus et leur degré d'implication et de positionnement. C'est en grande partie après avoir recueilli des informations sur de nouveaux acteurs au cours d'un entretien que notre liste d'individus à rencontrer s'est construite. La dynamique de réseau, les coalitions d'acteurs et les représentations de chacun ont donc contribué à définir et à délimiter le panel des entretiens que nous avons pu présenter. Certains des acteurs mentionnés ci-dessus ont pu être approchés au titre de leur activité au moment de l'entretien aussi bien que pour celle qu'ils pouvaient occuper auparavant au sein d'une organisation du champ d'action publique. Cependant, si la méthode d'enquête par le biais d'entretiens a constitué une part importante de notre recueil de données, la mobilisation de sources écrites que nous présentons dans le point suivant s'est également avérée déterminante pour la constitution de notre matériau.

B. Les sources écrites

Les sources écrites que nous avons mobilisées pour notre enquête sont constituées principalement de documents internes et de documents d'archives. Les documents internes à l'ANRU recouvrent en majorité des documents de communication diffusés auprès des partenaires de l'Agence, mais également auprès des individus se rendant physiquement au siège de l'Agence. Ces documents renseignent sur l'évolution de l'atteinte des objectifs du programme, de la mobilisation des masses budgétaires allouées à l'Agence et des moyens alloués à la réalisation du programme, dont les ressources humaines (catégories, âges, sexes...). Ils nous ont aidé dans l'analyse de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine en constituant une sorte de base de données disponible régulièrement.

Le registre de l'oralité dans lequel s'est opérée la dynamique de création de l'Agence et la rapidité avec laquelle le processus s'est déroulé n'ont pas permis de donner corps à des

documents archivés et organisés en bonne et due forme. Les documents d'archives sur lesquels nous nous sommes appuyés et que nous avons dépouillés de manière non exhaustive sont donc constitués des rapports d'activité de l'ANRU, des rapports d'activité du ministère en charge de la ville au moment de la création de l'Agence, des lettres d'information bimensuelles de la DIV, de la lettre de la DIV enfin. Les règlements généraux et financiers successifs de l'Agence ont été également dépouillés pour nous permettre d'analyser les processus de traduction des choix en règles. Nous avons également investi les rapports parlementaires ainsi que ceux de la Cour des Comptes, produits sur la politique de la ville et sur la politique de rénovation urbaine ; ces rapports offrant parfois de précieuses grilles de lecture des difficultés et des enjeux soulevés par la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine au niveau local.

L'utilisation de ce type de source, constante tout au long du travail d'investigation du terrain de recherche, présente évidemment des limites. En effet, la rareté des documents de synthèse produits au moment du foisonnement intellectuel que constitue la période de genèse de l'Agence nous oblige à nous tourner vers les productions « officielles » que constituent les lettres d'information ou les arrêtés de nomination auxquels échappent les mécanismes plus fins de la controverse. Néanmoins, l'exploration conjointe de ces documents et la rencontre avec les acteurs alors en place permettent de reconstituer les morceaux du puzzle en question.

Cependant, si la mobilisation de la technique de l'entretien de type semi-directif et le recueil de sources écrites ont constitué les techniques d'enquête principales, nous avons également eu recours à l'observation directe sur laquelle nous souhaitons revenir brièvement pour souligner en quoi elle a pu constituer une source de données supplémentaire et adaptée à notre travail.

C. L'observation directe

Afin de compléter certains discours (écrits ou oraux), certains processus liés à la construction de sens et dans l'objectif de mettre en évidence les jeux d'acteurs lors du processus d'observation et de validation des dossiers présentés par les porteurs de projets de rénovation urbaine au sein du comité d'engagement de l'ANRU¹¹¹, nous avons eu recours à

¹¹¹ Instance de validation des projets de rénovation urbaine développée par l'ANRU qui regroupe des représentants des partenaires de l'ANRU et des acteurs du projet de rénovation urbaine (élus locaux, services déconcentrés du ministère de l'Équipement, préfecture, chefs de structure de pilotage du projet).

l'observation non participante. Cette technique a été utilisée une première fois pour comprendre le positionnement des acteurs de l'un des projets que nous cherchions à analyser dans notre seconde partie. Cela nous a permis de faire dialoguer sur une même scène des acteurs que nous avons en partie rencontrés séparément et de confronter les analyses individuelles de chacun avec une mise en situation où une reconstruction *a posteriori* de la réalité des relations de pouvoir n'était plus possible. Cet usage apparaissait de plus comme l'unique possibilité d'observer une scène de débat, à travers le comité d'engagement de l'ANRU, au cours de laquelle les différents acteurs partenaires de l'ANRU « centrale » et du projet local se rencontraient. Il nous était alors permis de rendre compte de l'impact direct d'un changement de pratiques entre l'entité impulsant ce changement et celle à laquelle il s'impose. En outre, des visites de sites sur chacun des trois terrains, ont permis de s'immerger dans la réalité physique des projets de rénovation urbaine, en présence ou non d'agents de la direction départementale de l'Équipement.

Les entretiens menés au cours de ce travail ont constitué un matériau riche et dense sur lequel nous avons pu nous appuyer pour nourrir l'analyse de la dynamique de changement et de ses effets sur la production d'action sur la scène locale. Grâce à la richesse d'informations qu'ils ont permis de collecter, nous pouvons affirmer qu'ils constituent une méthode d'enquête particulièrement efficace puisque permettant de reconstruire une dynamique « du vivant » qu'il est parfois difficile de ressentir dans les écrits. Cependant, la tentation de réécrire l'histoire *a posteriori* conduit à prendre avec une grande précaution les données livrées par cette ressource. A ce titre, la confrontation avec les techniques de l'observation et de l'analyse de documents aboutit à une mise en perspective des différentes sources d'informations qui donne corps au matériau.

Ces diverses méthodes d'enquête et de recueil de données nous ont permis de constituer un riche matériau en vue de la construction de la réponse à notre problématique. Nous sommes désormais en mesure de présenter le plan de notre thèse qui traduit l'élaboration de cette réponse.

6) Plan de la thèse

Le plan de la thèse reprend le déroulement chronologique de la genèse de l'ANRU puis de la mise en œuvre des trois projets de rénovation urbaine choisis pour l'analyse. Il se compose de deux parties formées chacune de deux chapitres visant à interroger le rapport paradoxal que donne à voir la construction de l'Agence au phénomène de bureaucratisation. La première partie revient sur la construction d'une dynamique de changement dans la politique de la ville jusqu'à la création de l'Agence elle-même en montrant comment celle-ci répond à une volonté d'affranchissement de toute tendance à la bureaucratisation. Dans la seconde partie, nous revenons sur la réalité de cette quête initiale à travers l'analyse des effets du fonctionnement de l'ANRU sur les configurations d'acteurs locales et les transformations que celles-ci subissent.

La première partie s'attache donc à rendre compte de la dynamique temporelle de création d'un impératif de changement dans la politique de la ville qui conduit la puissance publique à faire le choix de s'emparer du problème public de la rénovation urbaine. Le premier chapitre est consacré à la problématisation du traitement de l'urbain dans la politique de la ville depuis ses origines et plus précisément dans les années précédant la création de l'ANRU. Ainsi, la prise en compte de la dimension urbaine du problème des quartiers en difficultés et la façon dont les organisations administratives concernées s'en emparent feront l'objet d'une attention particulière. Ceci nous conduira à analyser les conditions de la mise en scène d'un discours véhiculant un impératif de changement dans la politique de la ville. Nous verrons comment l'entrée dans le jeu d'un acteur du logement social en pleine mutation et en quête de légitimité confrontée à l'hésitation historique sur le type d'approche à retenir pour intervenir dans « les quartiers » constitueront les prémices d'une rupture consacrant l'entrée dans l'ère du renouvellement urbain.

Le deuxième chapitre s'attachera plus précisément à rendre compte du processus de genèse et de légitimation de l'ANRU. Il s'agira ici de retracer le processus de création d'un nouveau dispositif de gouvernement véhiculant un *design* néo-managérial mais sous-tendu par une lutte contre les caractéristiques bureaucratiques de l'administration. Nous verrons ainsi comment le processus d'avènement du changement mis en évidence dans le premier chapitre est ici catalysé par l'entrée en scène d'un acteur politique porteur d'une représentation « anti-bureaucratique » de ce que doit être l'organisation en charge de la nouvelle politique de

rénovation urbaine. Cette analyse permettra de mettre à jour les jeux d'acteurs qui interviennent dans ce changement, les registres d'action et d'argumentation qu'ils utilisent, les scènes de débats dans lesquelles ils choisissent de déployer leurs stratégies et leurs opinions ainsi que les diverses catégories de références et de savoirs auxquels ils font référence.

La seconde partie de la thèse correspond à l'analyse de la phase de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. En exploitant les trois terrains d'analyse présentés auparavant, elle cherche à mettre en évidence les éventuels marqueurs d'une forme de dépendance au sentier dont l'ANRU ferait montre¹¹² en questionnant le rapport de « l'agencification » des scènes locales de la rénovation urbaine à un possible « évidement » de l'État¹¹³. En d'autres termes, il s'agit de tester l'hypothèse selon laquelle l'Agence ne trouve pas dans son fonctionnement la capacité à s'extraire de certaines tendances à la bureaucratisation paradoxalement à la critique initiale qui conduit à sa création. Pour ce faire, la seconde partie de notre travail s'intéresse aux effets de la production de cadres d'action et de normes nouvelles sur les configurations d'acteurs locales. Le premier chapitre de cette partie opère un retour sur les caractéristiques qui font de la scène locale de la rénovation urbaine un espace de production de nouvelles relations entre acteurs. Nous reviendrons sur la désignation des élus locaux comme les porteurs des projets de rénovation urbaine et sur ses traductions sur chacun de nos trois sites d'enquête en termes de capacité de *leadership* de projet. En les instituant en garants de la réussite de ces projets, c'est la question du rapport entre les sphères politique et administrative investies dans la mise en œuvre de ces projets qui est ici soulevée. A l'aune du modèle de la régulation croisée et de la discussion dont il a pu faire l'objet, nous tenterons de montrer comment « l'agencification » des scènes locales de la rénovation donne à voir une redistribution des configurations relationnelles qui les gouvernent. A travers une démarche empirique mobilisant nos trois terrains d'enquête, les logiques d'action ainsi mises en évidence doivent pouvoir nourrir la réflexion sur le repositionnement des services

¹¹² Notion développée en Science politique pour « souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. » PALIER Bruno « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.318. Voir aussi : PALIER Bruno et BONOLI Giuliano, « Phénomènes de *Path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, volume 49, n°3, 1999, p.399-420.

¹¹³ LECA Jean, « L'État creux », in *La France au-delà du siècle*, Paris, Datar, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1994, p.91-103.

déconcentrés vis-à-vis des élus locaux avec lesquels ils collaborent dans un contexte de pilotage de l'action publique par une agence.

Le dernier chapitre poursuivra cette réflexion engagée sur la transformation des mécanismes relationnels des sphères politico-administratives locales à l'aune des caractéristiques du modèle du « gouvernement à distance » proposé par Renaud Epstein. En mobilisant notre démarche empirique menée sur chacun des trois terrains, nous chercherons à tester l'hypothèse de l'existence d'une forme de « distance » entre le centre et la périphérie. Les mouvements verticaux de tendance à la centralisation et à la bureaucratisation qu'il semble possible d'observer dans la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine constitueront deux portes d'entrée privilégiées pour questionner la réalité de l'activité des acteurs du partenariat local de la rénovation urbaine. Il s'agira de comprendre comment, sur chacun de nos trois terrains, les formes de bureaucratisation de l'action observée notamment pour les services déconcentrés de l'État viennent réorienter leur capacité à laisser s'exprimer une forme d'expertise sur le contenu des projets de rénovation urbaine portés par les élus locaux. De même, l'analyse des marqueurs d'une forme de centralisation de la décision et des ressources disponibles au sein de l'Agence devra mettre à jour les conditions d'une redistribution des capacités d'action à travers, notamment, l'apparition d'un nouvel acteur à la charnière entre le centre et les scènes locales de la mise en œuvre : le chargé de mission territorial. Les spécificités de chacun des trois sites de notre enquête permettront alors de révéler les différentes configurations relationnelles qui s'établissent entre ce nouvel acteur et les scènes locales. Ce détour par l'étape de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine aura pour principal intérêt d'apprécier la réalité d'une démarche de changement, en écho à la volonté politique initiale de s'extraire de procédures bureaucratiques décriées. En outre, à la lumière des enseignements de cette démarche de recherche, nous pourrons également mettre en évidence des éléments structurants de l'« agencification » de la rénovation urbaine, dans le cadre d'une conception renouvelée des relations centre(s)-périphérie(s).

En conclusion, nous questionnerons le rapport à la bureaucratisation que donne à voir la création de l'ANRU. Nous reviendrons tout d'abord sur les mécanismes de construction d'une représentation attribuant au caractère bureaucratique de l'administration la responsabilité de l'échec de la politique de la ville. Puis nous tenterons de montrer dans quelle mesure le dispositif agence témoigne de la capacité à s'extraire de cette tendance à la bureaucratisation

des organisations administratives ou s'il ne constitue pas lui-même un marqueur de l'apparition d'organisations administratives d'un nouveau genre, mais tout aussi génératrices de pesanteurs bureaucratiques.

PARTIE 1 : L'"AGENCIFICATION" DE L'ACTION PUBLIQUE COMME RÉPONSE AU PROBLÈME PUBLIC DE LA RÉNOVATION URBAINE

Avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), c'est la politique de la ville dans son ensemble qui se trouve affectée par cette innovation. Dès la parution du décret en Conseil d'État n° 2004-123 du 9 février 2004¹¹⁴, une nouvelle structure administrative est créée dont le nom renvoie au champ d'action publique dont elle a la charge. Cette agence, dont la création fait suite au vote en 2003 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine¹¹⁵, est chargée de mettre en œuvre le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) défini dans cette même législation. Avec une capacité de subvention initiale de cinq milliards d'euros sur cinq ans¹¹⁶, l'intervention publique consacrée à la rénovation de l'urbain dans les territoires prioritaires de la politique de la ville est sans commune mesure avec l'investissement programmé par l'État

¹¹⁴ Décret en Conseil d'État n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

¹¹⁵ Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

¹¹⁶ Au cours de la période 2004-2008, l'État abonde initialement le programme à hauteur de 500 M€ par an, soit 2.5 G€ sur cinq ans. Après le vote de la loi pour le droit au logement opposable (DALO) du 5 mars 2007, l'État abonde à hauteur de 6 G€ sur la période 2004-2013. L'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) abonde d'autant le programme, soit un total de 5 G€ initialement prévus sur cinq ans, puis 12 G€ sur 10 ans (Source ANRU).

auparavant¹¹⁷. L'Agence monopolise alors une large part des masses budgétaires attribuées à l'intervention publique dans les quartiers défavorisés. De cette manière elle consacre le choix d'orienter la politique de la ville vers une action massive sur les lieux (le bâti, le cadre de vie, les formes urbaines), plutôt que sur les populations qui s'y trouvent¹¹⁸. En outre, le choix de créer une structure administrative légère consacre un changement dans la gouvernance de l'action publique anciennement qualifiée de « renouvellement urbain » et rebaptisée « rénovation urbaine »¹¹⁹. Cette création institutionnelle vise à remodeler la politique publique dite « de la ville » en choisissant de recentrer son objet sur le traitement physique des lieux et en accompagnant ce choix d'un nouveau dispositif administratif ayant vocation à permettre le développement d'une action efficace.

En soulignant l'incapacité des politiques précédemment conduites à réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les quartiers dits « populaires »¹²⁰ et les agglomérations dans lesquelles ils s'insèrent, les créateurs de l'Agence usent d'un discours sur l'efficacité de l'action à mener qui fait du dispositif « agence » un garant de cet impératif. En d'autres termes, les acteurs choisissent de légitimer la création d'un nouveau dispositif administratif en vantant les mérites de sa structure de « petite taille », de sa souplesse de gestion et de sa capacité à instruire un grand nombre de dossiers de demandes de subventions en vue de mener des projets de rénovation urbaine sur les territoires éligibles dans un horizon temporel limité¹²¹. Recherche d'efficacité, souplesse de gestion, rationalisation de l'action et capacité de réaction et d'adaptation reviennent dans le discours accompagnant la création de l'Agence.

C'est donc une apparente inscription dans un cadre néo-managérial qui caractérise le choix du dispositif « agence » et des objectifs, indicateurs et tableaux de bord qui gravitent autour. En quelque sorte, la création de cette agence refléterait un « tournant néo-libéral¹²² » de la politique de la ville en ce début de XXI^{ème} siècle. Cette hypothèse est nourrie par un ensemble

¹¹⁷ Au terme du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, il est prévu de financer le programme des grands projets de ville (GPV) à hauteur de 19.2 milliards de francs pris sur les contrats de plan État région (1.2 GF), le ministère de la Ville (5GF), les fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations (3GF) et une enveloppe de prêts renouvellement urbain (10GF). (Source : *Les politiques de la ville depuis 1977, chronologie des interventions*, DIV).

¹¹⁸ Jacques Donzelot propose une lecture comparative de ce choix des décideurs politiques français en développant une analyse sur le cas des États-Unis dans DONZELOT Jacques, *Faire société, op. cit.*, 2003.

¹¹⁹ MARIE Michel, « Sociologie d'une rénovation urbaine », *Sociologie du travail*, 1970, n°4, p. 542-562.

¹²⁰ BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves, « Peut-on encore parler de quartiers populaires ? Espaces modes d'emploi », *Espaces et sociétés*, n°108-109, 2002, p.29-45.

¹²¹ La durée du Programme national de rénovation urbaine est initialement circonscrite à la période 2004-2008.

¹²² JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1994.

de travaux soulignant l'appropriation d'un corpus idéologique et de savoirs néo-managériaux dans la sphère politico-administrative française ces trente dernières années¹²³. Cependant, elle ne doit pas occulter l'inscription de cette démarche « d'agencification¹²⁴ » dans un ensemble de discours, de pratiques, de recettes propres à la politique de la ville et à son histoire. Ces attributs de l'action publique développée en direction des quartiers défavorisés depuis la fin des années 1970 ont progressivement constitué un cadre structurant qui a permis la production de scènes de débat où les différentes orientations présidant au choix de l'objet d'intervention ont pu être prises. En d'autres termes, il s'agit de ne pas occulter le poids des schémas de pensée qui ont façonné la politique de la ville depuis ses origines et au moment du choix de mettre en œuvre une véritable politique de rénovation urbaine dotée d'une agence publique. L'histoire de la politique de la ville et de son rapport à la dimension physique de ses territoires d'action propose en effet un cadre d'analyse qui nous semble adapté à la lecture de la genèse de cette agence. La valse-hésitation entre une approche par les territoires ou une autre par les gens qui y vivent (*place versus people*¹²⁵) a en effet sans cesse structuré le choix des élites politico-administratives.

Nous faisons ainsi l'hypothèse que c'est davantage la conjonction de l'inscription dans un référentiel¹²⁶ « sectoriel¹²⁷ » de la politique de la ville¹²⁸ d'une part et dans un référentiel global modernisateur d'inspiration néo-libérale d'autre part qui permet de rendre compte de l'appropriation du dispositif agence dans la politique de la ville. Il s'agira donc de comprendre et de montrer comment s'élabore le choix de la réponse à apporter au problème public de la relégation des quartiers au terme de vingt ans d'action publique en leur faveur et dans un contexte de modernisation de l'administration. Ce sont les débats, les arrangements et les scènes de production de discours qui seront ici au cœur de l'analyse. A travers la démarche microsociologique retenue, nous souhaitons mettre en lumière les conditions

¹²³ BEZES Philippe, *Réinventer l'État*, *op. cit.*, 2009. Nous renvoyons également à la deuxième partie de l'introduction générale.

¹²⁴ CHRISTENSEN Tom and LAEGRID Per, « Agencification... », *op. cit.*, 2006.

¹²⁵ DONZELOT Jacques, *Faire société*, *op. cit.*, 2003.

¹²⁶ Pierre Muller rappelle que « le processus de production du référentiel n'est pas limité à la phase de construction du problème et de mise sur agenda de la grille de Jones. On y retrouve la dimension de la production du sens aussi bien dans la phase de décision que dans les phases de mise en œuvre (*implementation*) et, bien entendu, d'évaluation. » MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, *La construction du sens...*, *op. cit.*, p.158.

¹²⁷ Pierre Muller qualifie le référentiel d'un secteur, de même que le référentiel global, de « construit social dont la cohérence n'est jamais parfaite ». MULLER Pierre, *Les politiques publiques* (5^{ème} éd.), Paris, PUF, 2003, p.68.

¹²⁸ Le caractère interministériel et intersectoriel de l'action de la politique de la ville rend difficile la caractérisation de celle-ci ainsi que son insertion dans un référentiel.

concrètes dans lesquelles ce choix public s'opère. L'analyse de la genèse de l'ANRU doit ainsi nous permettre de confronter l'idée d'une importation de savoirs et d'outils néo-managériaux avec l'existence de cadres de références historiquement datés et constitutifs de la politique publique en question et des acteurs qui la gouvernent.

Au cours de cette première partie, c'est donc bien cette réalité d'une appropriation différenciée de schémas d'action modernisateurs que nous souhaitons discuter. Nous interrogerons notre hypothèse selon laquelle l'appropriation d'un dispositif administratif souvent déployé dans des contextes de réformes néo-managériales ces dernières années ne traduit pas tant une importation linéaire de savoirs et de pratiques néo-managériaux qu'une mobilisation de nouveaux cadres d'action dans un contexte sectoriel contraint.

La constitution de la rénovation urbaine en problème public fera l'objet du premier chapitre de cette partie. Il cherchera à rendre compte de la prise en compte de la dimension urbaine du traitement des quartiers relégués à travers l'histoire de la politique de la ville et plus particulièrement dans les années précédant la création de l'ANRU. Nous souhaitons revenir sur la mise en scène d'une sorte de dialogue entre les deux conceptions du traitement des quartiers en difficultés depuis l'apparition des premiers « problèmes »¹²⁹ dans les banlieues à travers les choix d'intervention publique opérés, le positionnement des organisations administratives concernées, mais également à travers la mise en scène d'un impératif de changement dans la politique de la ville. C'est à cette occasion que nous tenterons de vérifier si la structuration des acteurs à l'origine de ce changement répond aux caractéristiques de *l'advocacy coalition framework*, c'est-à-dire si l'on peut relever la présence d'acteurs appartenant à un « sous-système de politique publique » parmi lesquels des « acteurs issus d'agences et d'institutions législatives [...], de leaders de groupes d'intérêt, de chercheurs et de journalistes qui cherchent régulièrement à influencer les décisions politiques à l'intérieur d'un domaine particulier »¹³⁰.

Cette analyse nous conduira à investir le moment de la création de l'ANRU elle-même dans le deuxième chapitre. Celui-ci sera l'occasion de revenir sur la genèse de l'Agence avant de questionner le processus de fabrication de certains dispositifs qui accompagnent sa création. La mise en perspective de l'analyse de ces dispositifs et des registres de légitimation

¹²⁹ BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes...*, op. cit., 2002.

¹³⁰ SABATIER Paul A., « Advocacy coalition framework (ACF), in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p.41.

préalablement énoncés permettra de mettre en évidence les enjeux et les stratégies d'action déployées dans l'ombre de l'officiel.

CHAPITRE 1 : LA CONSTRUCTION DU PROBLÈME PUBLIC DE LA RÉNOVATION URBAINE

La consécration par et dans la loi d'une spécialisation de la nouvelle Agence nationale pour la rénovation urbaine renvoie à la place et au rôle prêtés à la dimension urbaine de la politique de la ville depuis ses origines. Le fait de choisir d'intervenir massivement sur la dimension physique des territoires d'action de la politique de la ville interroge en effet sur les motivations qui ont conduit les élites politico-administratives à opérer ce choix. En effet, la politique de la ville a sans cesse été traversée par des volontés parfois contradictoires de traitement de l'aspect physique des territoires ou de l'aspect humain. Agir sur les lieux ou sur les gens qui s'y trouvent ne semblait pas devoir mobiliser les mêmes logiques d'action et, en amont, les mêmes définitions de ce qui fait problème à un instant donné. La question de « ce qui fait problème » revêt ainsi une dimension particulière puisqu'elle ouvre la boîte noire d'une situation socio-politique donnée qui peut nécessiter l'intervention de la puissance publique. L'identification puis la prise en considération du problème public par l'autorité politique lors de sa mise à l'agenda¹³¹ peut alors aboutir à « la transformation du problème public en objet d'intervention politique »¹³².

Au cours de l'histoire de la politique de la ville, la question de l'identification de ce qui fait problème n'apparaît pas comme un objet de consensus immuable. Les territoires et les gens qui s'y trouvent ont tour à tour été érigés en catégories responsables des situations de relégation dont sont affublés les espaces sur lesquels ils se situent. L'urbain générateur de

¹³¹ PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

¹³² MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, op. cit., 2003, p.31; GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, « Etudes sociologiques », 2009 [1981].

problèmes a souvent été pointé du doigt¹³³, mais la question de l'identification d'un objet d'action à l'intérieur de cette notion et de ses représentations aboutit difficilement à une réponse partagée. L'enjeu de ce chapitre est de montrer comment, au terme de deux décennies d'action sur les gens et sur les territoires, le choix public opéré à l'aube du XXI^{ème} siècle ancre l'action de la politique de la ville prioritairement dans les espaces physiques et non dans les populations qui les composent.

Au cours de ce premier chapitre, nous reviendrons tout d'abord sur les caractéristiques d'un mouvement d'hésitation entre une approche par « les gens » et une approche par « les lieux », avant de montrer comment le tabou de la démolition s'est progressivement brisé en permettant alors l'avènement de l'ère du renouvellement urbain (**Section 1**). Dans un deuxième temps, on reviendra sur l'entrée en scène, à l'aube des années 2000, de deux nouveaux acteurs favorisant un glissement dans la nature de la représentation du problème des banlieues et de la réponse politique apportée : la Foncière logement d'une part et un nouveau personnel politique suite à l'alternance de 2002 d'autre part. (**Section 2**). Enfin, on s'intéressera au contenu du discours politique élaboré dès 2002 par le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine visant à permettre les conditions d'un changement dans la politique du renouvellement urbain et le glissement dans l'ère de la rénovation urbaine (**Section 3**).

¹³³ C'est la représentation du problème des banlieues qui sous-tend l'adoption du programme d'intervention « Banlieues 89 » qui propose d'intervenir sur la restructuration du cadre bâti pour tenter d'apporter une réponse aux difficultés des « quartiers ».

Section 1 : L'ascension controversée de la question du traitement de l'urbain dans l'histoire de la politique de la ville

Politique publique palliative par nature, la politique de la ville est née et s'est construite dès la fin des années 1970 à partir du constat d'échec d'un programme d'action publique. Par conséquent, chercher à démêler certaines de ses productions ou à revenir sur certains des choix qui l'ont façonnée implique de (re)-préciser certains contours de son existence. L'objet de notre analyse n'est pas ici de produire une nouvelle lecture historique de la construction du mal des banlieues ni de la réponse politique qui lui a été apportée. La littérature disponible sur le sujet s'en est largement et minutieusement chargée¹³⁴. Il s'agit plutôt d'entrer dans notre démarche d'investigation à partir de la prise en compte du volet du traitement du bâti de cette politique publique. Qualifié de renouvellement urbain avant de se voir préférer le vocable de rénovation urbaine à l'aube des années 2000¹³⁵, ce pan de l'action publique en direction des quartiers apparaît en effet comme l'une des deux options d'intervention de la puissance publique au même titre que l'approche « sociale » du problème des banlieues. L'objet de cette première section sera donc de proposer une mise en perspective historique de l'alternance entre le choix d'une approche sur « le bâti » et d'une approche par « les gens ». Cette mise en perspective nous est en effet apparue nécessaire pour la compréhension de l'autonomisation de l'approche par « le bâti » que consacre la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine au début du XXI^{ème} siècle. (A). Puis nous reviendrons sur la montée en puissance de l'idéologie rénovatrice et sur son acception variable au sein des coalitions d'acteurs en présence à la fin des années 1990 (B).

¹³⁴ En rappel et en complément des ouvrages et articles mentionnés dans l'introduction générale, nous pouvons citer les ouvrages ou articles généraux procédant à une mise en perspective historique de la politique de la ville : CHALINE Claude, *Les politiques de la ville*, Paris, PUF, 2003 ; JAILLET Marie-Christine, « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité*, art. cit., 2003 ; VIEILLARD-BARON Hervé et ANDERSON Antoine, *La politique de la ville*, op. cit., 2003 ; CHEVALIER Gérard, *Sociologie politique...*, op. cit., 2005.

¹³⁵ La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 ainsi que le Programme national de rénovation urbaine et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine auxquels elle donne naissance consacrent l'entrée dans l'ère de la rénovation urbaine, au moins dans les dénominations officielles. En effet, notre enquête de terrain nous a conduit à relever une permanence de la dénomination « renouvellement urbain » pour des services administratifs déconcentrés en charge de la mise en œuvre du PNRU.

A. La valse-hésitation entre l'approche par « les lieux » et l'approche par « les gens » (*place vs people*)

Dès les premiers épisodes de violences urbaines et les éléments de réponse politique qui leurs sont apportés au début des années 1980, la politique de la ville se structure et s'institutionnalise à travers des choix politiques qui conditionnent les modes d'intervention en direction des « quartiers ». Ces approches, variables, perméables, reproductibles et cumulables déploient des modes de faire qui contraignent progressivement les cadres de pensée des acteurs de la politique des quartiers. Pour le dire autrement, leur développement à un moment précis et dans un contexte sociopolitique donné ne fait pas d'elles uniquement des marqueurs de la période dans laquelle elles se déploient. Au contraire, il contribue à proposer un cadre cognitif à destination des personnels de la sphère politico-administrative en charge de la poursuite de cette politique publique. Par leur capacité à susciter une réflexion à leur égard, ces approches constituent des réservoirs de sens dans lesquels il sera possible de puiser pour construire la suite de l'action. Afin de comprendre comment le choix d'une option politique destinée à remodeler le bâti a pu être effectué lors de la conception du Programme national de rénovation urbaine, nous souhaitons revenir rapidement sur le choix des philosophies d'action retenues par les différents programmes menés au cours des deux décennies précédant la création de l'ANRU.

1) « Développement social des quartiers » vs « Banlieues 89 » (1980-1990)

Si les premiers programmes publics visant à apporter une réponse aux dysfonctionnements observés dans l'ancien modèle des grands ensembles peuvent être datés du milieu des années 1970¹³⁶, l'une des premières traductions de la volonté du premier gouvernement socialiste de se saisir du « problème des banlieues » réside dans la décision de

¹³⁶ Les premiers signes d'essoufflement du modèle des grands ensembles apparaissent au début des années 1970 alors que deviennent visibles les premiers signes de la dégradation physique des immeubles du parc social ainsi que le départ des classes moyennes résidant dans les grands ensembles et leur remplacement par des catégories socioprofessionnelles inférieures composées majoritairement d'ouvriers et de chômeurs. La création de la Commission interministérielle Habitat et vie sociale en 1977 constitue le premier élément de la réponse publique apportée au problème naissant des banlieues à travers des opérations de réhabilitation de logements. Pour une lecture plus complète de ces prémices, nous renvoyons notamment à CHEVALIER Gérard, *Sociologie politique... op. cit.*, 2005.

mettre sur pied une Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ). L'épisode de « l'été chaud des Minguettes » en 1981 offre alors au gouvernement « une *policy window*, un créneau, que les promoteurs de cette politique ont d'autant moins de difficulté à utiliser qu'ils occupent des positions stratégiques dans l'appareil gouvernemental et administratif »¹³⁷. A travers cette création institutionnelle, l'objectif est avant tout d'apporter une réponse globale aux difficultés auxquelles sont confrontés les grands ensembles. Il s'agit à la fois de répondre aux dégradations matérielles que connaît ce type d'habitat mais également de chercher à corriger les difficultés sociales des populations qui y résident et qui sont composées en grande partie d'immigrés arrivés une décennie plus tôt dans ces logements délaissés par les classes moyennes. L'identification et la caractérisation des différentes composantes du traitement du volet social de ce problème des banlieues prennent forme au début des années 1980 et contribuent à structurer l'action de la puissance publique autour de plusieurs thèmes qu'investissent plusieurs rapports remis au Premier Ministre¹³⁸.

Dès 1982, 22 conventions de développement social des quartiers (DSQ) sont signées et proposent un cadre d'action pour mettre en œuvre les premières actions en faveur d'un traitement social du mal des banlieues. Divers rapports sont remis au Premier Ministre et permettent de dresser les contours d'une intervention sur différents pans de la vie sociale. En 1982, le rapport Schwartz¹³⁹ pointe du doigt le problème de l'exclusion de certaines catégories de personnes vis-à-vis du monde du travail et principalement des jeunes. A travers la promotion d'une approche globale du problème, il préconise une forte mobilisation institutionnelle et sociale qui passerait par la transformation des modes d'action publique. Ceci se traduit par la mise en place des missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, structures destinées à rapprocher les jeunes concernés d'institutions jugées trop éloignées des publics cibles.

En 1983, le rapport Bonnemaïson¹⁴⁰ s'intéresse au problème de la délinquance et aboutit à la création d'un Conseil national de prévention de la délinquance. L'enjeu consiste alors à contenir le développement d'une délinquance, en particulier juvénile. L'accent est mis sur la prévention de la délinquance et des conseils communaux et départementaux de prévention de

¹³⁷ DAMAMME Dominique et JOBERT Bruno, « La politique de la ville... », *Revue française de science politique*, art. cit., 1995, p.7.

¹³⁸ JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, op. cit., 1994, p.62.

¹³⁹ SCWARTZ Bertrand, « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes », rapport remis au Premier Ministre, Paris, La documentation Française, 1982.

¹⁴⁰ BONNEMAISON Gilbert, « Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité », rapport remis au Premier ministre, Paris, La documentation Française, février 1983.

la délinquance (CCPD et CDPD) sont créés. En matière éducative, Alain Savary, ministre de l'Education nationale, propose la mise en place de zones d'éducation prioritaires¹⁴¹ qui reçoivent des moyens supplémentaires de fonctionnement afin d'aider les jeunes de ces quartiers à venir à bout de leurs difficultés. Les divers champs de l'action sociale se trouvent investis et en 1983 le rapport Dubedout élabore un premier bilan de l'action de la CNDSQ et propose d'adopter une réponse plus générale au problème des quartiers en favorisant leur rééquilibrage social, et en mettant l'accent sur les mesures prises suite à la publication des rapports précités.

Dès 1984, ce sont 148 conventions de DSQ qui sont signées et inscrites au Contrat de Plan État-Région (CPER) pour la période 1984-1989. Le récent processus de décentralisation vient alors accompagner et renforcer une démarche contractuelle et une approche par le développement économique et social qui vise à fédérer les élites politiques de gauche dans une même condamnation d'un « système de collusion entre intérêts capitalistes, détenteurs de la rente foncière, et technocratie qui est responsable d'un urbain ségrégué et éclaté »¹⁴². La politique des quartiers qui trouve ainsi sa traduction dans le développement de la procédure DSQ au cours des années suivantes entérine à ce moment là le choix d'une approche tournée vers la volonté d'aboutir au rétablissement d'un équilibre social au sein des quartiers dont elle est la cible. Le volet social de la politique en faveur des quartiers défavorisés s'érige, au cours de la décennie 1980 en fer de lance de l'action de l'État. Le développement d'institutions, de programmes et d'organes administratifs pour l'accompagner traduit ce choix d'une approche par la dimension sociale du problème, à travers une action sur les volets éducatif, sécuritaire et économique, et en mobilisant un outil, la convention, qui vise à rapprocher les diverses parties d'un même référentiel de politique publique que la récente décentralisation accompagne dans sa dimension territorialisante de l'action¹⁴³.

Dans l'ombre de la mise en place de la CNDSQ et des dispositifs variés qui témoignent de la mise en œuvre d'une politique des quartiers à l'aube des années 1980, l'histoire d'une réflexion sur le devenir des grands ensembles sous l'angle de leur rapport à l'architecture

¹⁴¹ La circulaire du 1^{er} juillet 1981, prévoit l'instauration de Zones d'éducation prioritaires (ZEP), première traduction d'une politique de discrimination positive en la matière.

¹⁴² DAMAMME Dominique et JOBERT Bruno, « La politique de la ville... », *Revue française de science politique*, art. cit., p.4.

¹⁴³ SINTOMER Yves et BACQUE Marie-Hélène, « Les banlieues populaires entre intégration, affiliation et scission », BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes...*, op. cit., p.105.

prend corps. Reprenant les termes de Françoise Moiroux dans un dossier de la revue *Urbanisme* consacré à l'histoire de la mission *Banlieues 89*, « elle se trame en coulisses au sein de la direction de la Construction, hébergeant un groupe informel de hauts fonctionnaires, de maîtres d'ouvrage et d'architectes réfléchissant au devenir des banlieues. »¹⁴⁴. Dans un même esprit d'investissement du « problème des banlieues », en 1983, deux architectes, Roland Castro et Michel Cantal-Dupart se voient confiés la mission *Banlieues 89*. L'objectif affiché est de contribuer à l'action en faveur des quartiers en agissant sur les formes architecturales des grands ensembles. Selon les termes du Premier Ministre Mauroy, il s'agit alors de « faire pleinement participer les banlieues à la civilisation urbaine et mettre en œuvre un nombre limité d'actions exemplaires »¹⁴⁵. Sans s'immiscer dans un débat sur le rôle que revêt le « quartier » dans la fabrication de la ville, cet objectif met en avant l'idée d'une action sur la dimension physique des quartiers d'habitat social et repose la question de l'impact d'une conception architecturale issue de la pensée planificatrice et rationalisatrice dans la fabrique de l'urbain. Autrement dit, il s'agit ici de soulever le problème du « décrochage » des quartiers sous l'aspect du bâti. C'est bien d'une condamnation des grands ensembles sous l'angle de leur composition architecturale dont il est question. L'idée que cette dernière n'aurait pas permis d'assurer l'épanouissement des populations qui vivent à l'intérieur de ces grands ensembles, tours ou barres, rencontre une critique couramment émise liée à la trop forte concentration de logements et au déficit d'équipements nécessaires au bon fonctionnement de ces espaces urbains.

Créée « sous les instances personnelles de François Mitterrand »¹⁴⁶, cette mission *Banlieues 89* prévoit, à travers des opérations d'intervention sur le cadre bâti, de mettre en œuvre des « projets de réhabilitation, d'aménagement et de désenclavement des banlieues tout en réintroduisant l'esthétique dans ces quartiers »¹⁴⁷. Le Comité interministériel pour les villes incite à une « réalisation rapide, aux effets immédiats d'amélioration du milieu de vie et d'entraînement pour contribuer à l'engagement d'un processus en profondeur de

¹⁴⁴ MOIROUX Françoise, « Banlieues 89, un évènement fondateur ? », *Urbanisme*, n°332, septembre-octobre 2003, p.43-43.

¹⁴⁵ Lettre de cadrage du Premier Ministre Pierre Mauroy relative à la mise en place de la mission Banlieues 89.

¹⁴⁶ CHEVALIER Gérard, « Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif », *Revue française de sociologie*, n°31-3, 1990, p. 435.

¹⁴⁷ COTTOUR Claude, « L'Ile de France du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1975 au schéma d'aménagement de 1994 », *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région*, DREIF, octobre 2008, p.113.

transformation des secteurs considérés »¹⁴⁸. L'objectif retenu était alors de contribuer à l'amélioration de la vie sociale prônée par les opérations de DSQ en agissant ici sur l'aménagement et la restructuration urbaine. L'idée d'un urbain défaillant se traduit par une volonté politique d'agir sur les formes urbaines. Le problème des banlieues ne se traiterait donc plus seulement par une intervention sur ses composantes sociales.

Le caractère novateur de la démarche tant sur le fond (l'aspect architectural des réalisations urbaines des années 1960 fait l'objet de réflexions et de projets) que sur la forme (plus de deux cents projets sont présentés sur l'ensemble du territoire français dont près de la moitié recevront un financement entre 1984 et 1985 par le Comité interministériel pour les villes et le Fonds social urbain) contraste avec la faible visibilité dont dispose cette mission et ses développements dans la littérature sur la politique de la ville¹⁴⁹. La démarche proposait pourtant de redonner une certaine lisibilité à la ville et à son organisation en favorisant par exemple l'identification du centre-ville, l'usage des transports pour son désenclavement ou encore l'émergence de projets intercommunaux.¹⁵⁰

Cependant, la perte des archives de la délégation interministérielle à la Ville concernant cette mission et l'absence de travaux universitaires disponibles sur cette période font de *Banlieues 89* un réservoir de sens peu visible en dépit de sa probable influence sur certains programmes d'action publique ultérieurs¹⁵¹. La première cohabitation, avec le retour de la droite au pouvoir entre 1986 et 1988, n'aura pas raison de la politique de la ville mais se traduira par un essoufflement de la dynamique permise par le dialogue instauré précédemment entre des municipalités et un gouvernement partageant des valeurs politiques plus proches¹⁵². Le retour de la gauche au pouvoir après la première cohabitation constitue dès 1988 un tournant pour *Banlieues 89*. Intégrée à la délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain (DIV), premier outil administratif à disposition d'une politique de la ville en cours

¹⁴⁸ Brochure du Comité interministériel pour les villes- Fonds social urbain, *Modalités d'intervention de l'État*, JO, n°1576, 1984, p.41, cité par CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique...*, *op. cit.*, 2005, p.118.

¹⁴⁹ LOUBIERE Antoine, « De Banlieues 89 à Jean-Louis Borloo », Introduction, *Urbanisme*, n°332, septembre-octobre 2003, p.37.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Dans son numéro 332 de septembre-octobre 2003, la revue *Urbanisme* cherche à faire la lumière sur les raisons de la mise sous silence de la mission Banlieues 89 et propose de revenir sur les éléments structurants de son action et de son impact sur les programmes développés ultérieurement, en particulier en ce qui concerne les actions de restructuration urbaine.

¹⁵² Analyse recueillie lors d'échanges avec Philippe Genestier (RIVES-ENTPE, UMR CNRS 5600).

d'institutionnalisation, la mission perd en effet son autonomie¹⁵³. C'est d'ailleurs lors des dernières assises de *Banlieues 89* qui se tiennent à Bron en décembre 1990 que François Mitterrand annonce la création d'un ministère d'État à la Ville avec à sa tête Michel Delebarre, précédemment ministre de l'Équipement, du Logement, du Tourisme et de la Mer afin d'en « finir avec les grands ensembles »¹⁵⁴. La désapprobation par Roland Castro de la nomination du controversé Bernard Tapie en remplacement de Michel Delebarre deux ans plus tard entraîne sa propre démission et accompagne la fin de *Banlieues 89*.

L'histoire de *Banlieues 89* met en relief le poids des structures sociales qui s'approprient les institutions de la politique des quartiers dans la décennie 1980. Son volet *soft* incarné par la politique de développement social des quartiers tend à disposer à lui seul de la représentation que l'imaginaire collectif de l'époque semblait se faire de la politique des quartiers. À l'inverse, la faible place accordée au programme *Banlieues 89* dans les documents d'études et de recherche interroge sur la représentation qui pouvait être celle du volet *hard* alors mis sur pied. Sans doute le contenu même des actions issues de la politique de développement social des quartiers, en lien direct avec les habitants des périmètres concernés que ce soit à travers l'éducation, l'économique, le lien social ou la sécurité, permettait-il un spectre d'étude plus large correspondant aux différentes disciplines de sciences sociales d'investir le sujet¹⁵⁵.

Malgré sa relative discrétion, la mission *Banlieues 89* et ses réalisations peuvent être interprétées comme les premières pierres d'une action spécifique et, sous quelques aspects, autonomisée, d'une frange de l'action publique en faveur des « quartiers ». En d'autres termes, cette action, on l'a dit, peu médiatisée et faiblement intégrée dans les travaux de recherche et d'études a pour mérite de poser les bases d'une intervention spécifique de l'État sur les formes urbaines. L'intégration de la mission à la DIV si elle met un terme provisoire à l'autonomie structurelle de la mission n'en efface pas moins « l'idée » de *Banlieues 89* comme en témoignera rapidement la réflexion autour de l'émergence de grands projets urbains sur un nombre restreint de sites.

¹⁵³ CANTAL-DUPART Michel, (interview avec) « La création de la DIV a cassé le mouvement Banlieues 89 », *Urbanisme*, n°332, septembre-octobre 2003, p51.

¹⁵⁴ Nom du thème des assises de Bron les 4 et 5 décembre 1990.

¹⁵⁵ LOUBIERE Antoine, « De Banlieues 89 à Jean-Louis Borloo », *art. cit.*, p.37.

2) « Développement social urbain » vs « grands projets » (1990-2000)

Après le retour au pouvoir des socialistes avec la réélection de François Mitterrand et la victoire de la gauche aux élections législatives anticipées de 1988, l'action publique en faveur des quartiers « en difficultés » trouve un deuxième élan. Avec le passage du *quartier* à la *ville*, une politique de la ville émerge, s'institutionnalise et déploie ses propres pratiques et cadres de pensée. La volonté de changement d'échelle d'intervention inscrite dans le programme du candidat socialiste est appuyée par la publication d'un nouveau rapport en 1988. La nécessité de raisonner à l'échelle d'un bassin de vie et de l'intercommunalité fait désormais de la ville le périmètre d'action pertinent. La politique des quartiers se mue alors en politique de la ville et les institutions et dispositifs qui l'accompagnent vont suivre à leur tour ce glissement¹⁵⁶. Mais au-delà de ce changement d'échelle et de la montée en puissance d'une véritable politique publique, la question de l'approche à retenir et à développer demeure un élément structurant des choix opérés. Traitement social du mal des banlieues comme la procédure DSQ l'a initié ou action sur le bâti, sur les formes architecturales, comme la mission *Banlieues 89* a tenté de le faire ? L'émergence d'une politique de développement social urbain (DSU) va, dans un premier temps au moins, l'emporter sur une action sur le bâti. Avec la réélection de François Mitterrand et la nomination de Michel Rocard au poste de Premier ministre, c'est une nouvelle approche de la politique menée en direction des quartiers qui voit le jour. Le désir des animateurs locaux de voir la nouvelle équipe dirigeante réinvestir le terrain de la politique des quartiers rencontre un projet présidentiel de changement d'échelle et de regroupement des structures administratives dédiées à cette politique. Sur le plan institutionnel, la DIV voit le jour en 1988¹⁵⁷. En regroupant le Conseil national de prévention de la délinquance, la CNDSQ et la mission *Banlieues 89*, cette nouvelle administration de mission constitue la vitrine administrative d'une politique désormais dédiée à la ville. Un Conseil national des villes regroupant des élus et personnalités qualifiées joue le rôle d'assemblée représentative, sorte de conseil des sages garant de la bonne orientation de la politique publique. Enfin, un Comité interministériel des villes est recréé dans une forme proche de celle de 1984¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Gérard, *Sociologie politique...*, op. cit., 2005, p.30 et p.50.

¹⁵⁷ Décret du 28 octobre 1988 portant création de la délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain (DIV).

¹⁵⁸ CHEVALIER Gérard, *Sociologie politique...*, op. cit., 2005, p.122.

En octobre 1990, les « banlieues » font la une de l'actualité et vont, comme en 1981, faire resurgir l'évidence d'un problème public permanent dont la puissance publique va se saisir. La mort d'un jeune habitant de Vaulx-en-Velin et les violentes scènes d'émeutes qui s'en suivent résonnent comme un cri de détresse inquiétant. Soucieux de ne pas donner l'impression de se désintéresser de l'un de ses thèmes de campagne, le Président de la République annonce, au cours des assises de *Banlieues 89*, la création d'un ministère de la Ville¹⁵⁹. Le « discours de Bron » s'établit alors dans les mémoires comme l'ultime étape du processus d'institutionnalisation et de reconnaissance d'une politique publique originale et en permanente quête de légitimité. La nomination à sa tête de Michel Delebarre, en qualité de ministre d'État, semble ancrer définitivement la politique de la ville dans le paysage gouvernemental.

Sur le plan de l'action, le développement social des quartiers va progressivement céder la place à un développement social urbain dont l'enjeu sera de prendre davantage en compte les problématiques d'aménagement du territoire. La période qui s'ouvre alors voit monter en puissance l'outil contractuel à travers la création du contrat de ville. Imaginée avant même la création de la DIV, l'idée d'user de la contractualisation comme dispositif d'action publique renvoie directement à la volonté de renforcer une relation nécessaire entre un État garant de l'intégrité du territoire et des collectivités au pouvoir et à la légitimité renforcés par la décentralisation¹⁶⁰. Grâce à cet outil, les ministères impliqués parmi lesquels la Jeunesse et Sports ou l'Éducation nationale « vont financer désormais une partie de leurs projets en fonction d'objectifs définis conjointement avec différents partenaires locaux tels que les centres sociaux ou certaines associations »¹⁶¹. Une liste de treize sites expérimentaux est établie et entérinée par le Comité interministériel des villes du 18 avril 1989 au terme de débats entre la DIV, le cabinet du Premier Ministre et la direction du Budget, avant même la définition du contenu de ces contrats. Gérard Chevalier évoque à ce titre l'existence de mécanismes d'allégeance partisane dans cette entreprise de sélection qui assurait en même temps la DIV d'un déploiement de la nouvelle pratique contractuelle sur un terrain

¹⁵⁹ *Ibid.*, p.11.

¹⁶⁰ GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

¹⁶¹ TELLIER Thibault, « Trente ans de politique de la ville », annexe VI de l'*Instruction interministérielle DIV n°2006-505 du 18 septembre 2006 relative au traitement et à la conservation des archives de la politique de la ville*, Bulletin Officiel n°2007-2 : Annonce n°3, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, juillet 2007.

favorable¹⁶²¹⁶³. Disposant d'une architecture partagée à travers la définition d'une méthodologie proposée par les animateurs de la DIV, les contrats de ville garantissent des espaces d'autonomie aux équipes municipales qui conservent une marge de manœuvre dans la définition des actions pertinentes.

D'abord au nombre de treize en 1991¹⁶⁴, les contrats de ville dépassent le seuil des deux cents dès leur généralisation en 1994¹⁶⁵. A ce moment là, ils deviennent l'unique procédure contractuelle de la politique de la ville et remplacent les conventions de DSQ dont le nombre de quartiers concernés avait cru de 148 à 279 au cours du X^{ème} Plan (1989-1993). Pour chacun de ces contrats de ville, les animateurs de la DIV rappellent les principes de la politique de la ville : partenariat, intercommunalité, solidarité, mixité sociale et lutte contre l'exclusion¹⁶⁶. Au terme du XI^{ème} Plan, lors du retour de la gauche au pouvoir sous le gouvernement Jospin, une deuxième vague de contrats de ville est lancée pour la période 2000-2006. Le contrat de ville incarne ainsi, jusqu'au début des années 2000 le dispositif central de la politique de la ville.

Cependant, malgré l'inscription dans la durée et dans les pratiques de cette approche du DSU, elle-même tirée de l'expérience du DSQ, la politique de la ville va devoir modifier, ou pour le moins compléter, son appréhension du problème urbain et sa réponse en matière d'intervention. Comme le développe Jacques Donzelot dans son ouvrage consacré à une comparaison franco-américaine des modes d'intervention en direction des quartiers « à problèmes », les scènes d'émeutes, dont sont le théâtre certaines communes comme celle de Vaulx-en-Verin en octobre 1990¹⁶⁷, vont accréditer l'idée que « les problèmes étaient plus graves qu'on ne le croyait et que la capacité d'initiative des habitants se manifestait [alors] surtout dans l'art de brûler les voitures et de souiller les édifices publics. On s'orienta, pour le coup, vers une politique de traitement des lieux de deux manières : par une discrimination positive territoriale destinée à compenser les déficits dont ils souffraient en matière de qualité

¹⁶² CHEVALIER Gérard, *Sociologie politique...*, op. cit., 2005, p.125.

¹⁶³ Loin d'apparaître comme spécifique à cette étape du déploiement de la politique de la ville, ce type de pratique se retrouvera parfois lors de la sélection des premiers projets candidats à une subvention de l'ANRU.

¹⁶⁴ <http://www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/ville/chrono71-91.html>

¹⁶⁵ « Politique de la ville, une efficacité entravée », *Rapport d'information sénatorial n° 71 de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation*, Paris, Sénat, 2007.

¹⁶⁶ CHEVALIER Gérard, *Sociologie politique...*, op. cit., 2005, p.129.

¹⁶⁷ Pour une analyse en détail et remise dans son contexte de l'évènement nous renvoyons à : TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers*, op. cit., 2007 et MUCCHIELLI Laurent, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2002.

des services et d'offres d'emploi, et par une prévention de la ségrégation urbaine par une politique volontaire de mixité sociale. »¹⁶⁸

À l'orientation prise par la politique de la ville et traduite dans le DSU va rapidement correspondre un retour à l'idée qui avait prévalu à la genèse de *Banlieues 89* et qui proposait d'atteindre l'objectif de mixité sociale par le biais d'une intervention sur le bâti. Les douze « Grands projets urbains » (GPU) qui voient le jour en 1992 tenteront ainsi de répondre à cet enjeu en opérant des démolitions et reconstructions de grands immeubles. La politique de DSU et avec elle les contrats de ville proposés par la DIV, avaient accrédité l'idée que la ville était devenue l'échelle de cohérence urbaine au sein de laquelle devaient être conduits des projets de revalorisation et de revitalisation des composantes de la vie sociale qui s'y développaient. Avec la procédure GPU, c'est désormais le quartier qui est avancé comme l'unité territoriale sur laquelle le traitement physique des lieux doit s'opérer. Pour le géographe Daniel Béhar, qui s'intéresse aux processus d'exclusion qui affectent une partie de la société française, « l'intervention au niveau du quartier vise, au travers du geste architectural, de l'instillation de l'urbanité, à en faire disparaître le stigmaté, à transformer la banlieue en ville. Le raccrochage de la marge à la ville est un processus exogène, du ressort de la ville, dont le mot d'ordre doit être « vive la mixité urbaine »¹⁶⁹.

Initialement restreinte aux sites considérés comme les plus problématiques, la procédure GPU donnera naissance, à la fin des années 1990 aux « Grands projets de Ville » (GPV), plus nombreux et dotés de moyens d'action plus ambitieux¹⁷⁰.

En somme, du début des années 1980 à l'aube des années 2000, la politique de la ville, dans ses grandes lignes, est traversée par deux grandes stratégies d'action dont on peut faire l'hypothèse qu'elles engendrent deux référentiels sectoriels distincts. En référence à la thèse de Pierre Muller selon laquelle c'est davantage le processus de sectorisation qui importe¹⁷¹, on peut observer que l'absence de débat tranché quant à l'option d'intervention à suivre fait apparaître l'idée de l'existence de deux problèmes publics à l'intérieur même de la politique publique dite de la ville. En d'autres termes, les marqueurs d'une absence de débats tranchés

¹⁶⁸ DONZELOT Jacques, *Faire société...*, op. cit., 2003, p.144.

¹⁶⁹ BEHAR Daniel, « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Les Annales de recherche urbaine*, n°68-69, septembre/décembre 1995, p.7.

¹⁷⁰ Nous choisissons de ne pas nous attarder sur ce point dans cette partie puisqu'il fera l'objet d'une analyse plus approfondie dans la deuxième section de ce chapitre.

¹⁷¹ MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.374.

quant à la nécessité d'intervenir sur la composante sociale de la politique de la ville ou sur le bâti accrédi teraient l'hypothèse d'une spécialisation de deux problèmes de second ordre couramment rassemblés sous l'expression « problème des banlieues » ; dont l'un prend sa source dans le constat de l'incapacité des personnes qui vivent dans les « quartiers » à faire société et l'autre prend pour point de départ les méfaits d'une architecture urbaine défail lante. Loin d'être autonomes et imperméables l'un à l'autre, ces deux « sous problèmes » engendrent progressivement un cadre de pensée spécifique et mobilisent des références institutionnelles qui leur deviennent propres jusqu'à conduire à l'adoption de dispositifs d'action dotés de capacités de régulation distinctes. L'expérience de la mission *Banlieues 89* et la démarche des « grands projets » illustreraient alors cette incapacité à produire des schémas d'action unifiés et à même de traiter les deux facettes d'un même problème « global ». Cette lecture prend tout son sens lorsque la focale se déplace vers le champ en cours d'autonomisation du renouvellement urbain étendu à des sites plus nombreux.

B. Quand le tabou de la démolition se brise : l'entrée dans l'ère du renouvellement urbain

« En finir avec les grands ensembles ». Si cette expression est bien le fruit de la rencontre des assises de Banlieues 89 les 4 et 5 décembre 1990 à Bron, elle illustre une part de la pensée qui anime les décideurs de la politique de la ville à l'aube des années 1990. Les scènes de violence qui ont eu cours dans le quartier du Mas du Taureau¹⁷², à Vaulx-en-Velin, en octobre 1990 ravivent le spectre de l'existence de « classes dangereuses »¹⁷³. En termes de réussite de la politique de DSQ, puis de DSU, ces évènements interrogent sur la pertinence de l'approche politique retenue et sur sa capacité à enrayer le processus de marginalisation continu d'une frange de la population résidant dans ces « quartiers ». L'approche à dominante sociale constitue-t-elle la réponse appropriée alors que l'idée même de l'urbanisme fonctionnel est montrée du doigt depuis près de vingt ans ? Les propos prêtés aux auteurs du

¹⁷² Le 6 octobre 1990, la mort d'un jeune homme de Vaulx-en-Velin sur une moto lors d'une poursuite par la police provoque de violents affrontements qui se traduiront notamment par l'incendie du centre commercial. Cet épisode sonne comme l'aveu de faiblesse de l'action publique déployée dans un quartier emblématique de la politique de la ville. « Et la banlieue modèle s'embrasa... » *Le Nouvel Observateur*, 11-17 octobre 1990.

¹⁷³ Voir BEAUD Stéphane et PIALOUX Michel, *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard, 2003.

rapport remis au Comité d'évaluation de la politique de la ville en novembre 1992 traduisent cette inquiétude: « Est-ce que cette terminologie de l'approche globale et de la logique de projet ne serait pas plus incantatoire qu'effective, une manière de faire du social de réparation plutôt que de s'attaquer aux problèmes de fond ? »¹⁷⁴ Les programmes et institutions développés depuis le début des années 1980 ont semble-t-il tour à tour contribué à imposer la logique de contractualisation avec des équipes projet et le principe d'une approche globale dans le référentiel politique de la ville. Cette nouvelle philosophie d'action, issue du mouvement que Sylvie Tissot désigne comme le « réseau des réformateurs des quartiers »,¹⁷⁵ irrigue les actions des administrations de la politique de la ville au sens large, de la CNDSQ à la DIV et n'a fait que se renforcer lorsque celle-ci englobe la mission *Banlieues 89* et la CNDSQ puis lorsqu'elle est rattachée au ministère de la Ville en 1991.

Face à cette stabilisation des pratiques désormais identifiées et reconnues de la politique de la ville et dont le contrat de ville constitue l'outil le plus visible au sein des territoires, le lancement des Grands projets urbains sur certains sites dès 1991 témoigne d'une rupture. Désormais, à côté des contrats de ville, des crédits sont dégagés pour intervenir sur la dimension physique du problème des banlieues : les formes urbaines. S'il apparaît innovant par son ampleur, le programme des GPU l'est moins par l'idée centrale qui l'anime, celle d'une action concernant d'abord l'aspect physique des quartiers défavorisés. *Banlieues 89* avait à ce titre permis une première formulation d'une intervention sur le bâti. Or, comme nous avons eu l'occasion de le montrer, son activité est, pour certains, restée marginale durant les années 1980 quand le DSQ battait son plein¹⁷⁶. Pour d'autres, c'est une absence d'intérêt de la communauté scientifique pour ce programme d'action publique qui en explique la faible lisibilité¹⁷⁷.

Cette philosophie d'intervention n'en demeure pas moins reprise dès 1992 lorsque le Ministre de la Ville Bernard Tapie présente son plan pour la rénovation et la sécurité urbaines. Comme le note Gérard Chevalier, « l'échec des formations de gauche aux élections cantonales avait sonné comme un avertissement en matière de sécurité »¹⁷⁸. Celle-ci étant associée à la morphologie des grands ensembles dont la disposition de certains immeubles favorisait des

¹⁷⁴ DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *Le développement social urbain... op. cit.*, 1992, p.53.

¹⁷⁵ TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers... op. cit.*, 2007, p. 58.

¹⁷⁶ DONZELOT Jacques, *Faire société... op. cit.*, 2003, p.136.

¹⁷⁷ LOUBIERE Antoine, « De Banlieues 89 à Jean-Louis Borloo », *Urbanisme, art. cit.*, 2003, p.37-38.

¹⁷⁸ CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique... op. cit.*, 2005, p.17.

zones de non droit, le Ministre envisage alors, de la même manière que la mission *Banlieues 89* l'avait imaginé auparavant, d'engager un programme de restructuration urbaine de grande ampleur sur les sites présentant les difficultés jugées comme les plus grandes¹⁷⁹. Malgré la volonté du ministre de confier la gestion de ces nouveaux GPU à un établissement public national, le Conseil d'État refuse cette disposition. C'est donc finalement la DIV, véritable administration de la politique de la ville, qui abritera la mission nationale des GPU sur décision du Comité interministériel des villes de juillet 1991¹⁸⁰.

Dix GPU voient le jour dès juin 1992, puis quatorze en 1994¹⁸¹. A travers une action sur un nombre restreint de sites, l'ambition affichée est de « mettre les moyens de l'État – ceux du ministère de l'Équipement – là où cela paraissait particulièrement nécessaire afin de répondre à la critique souvent faite au DSU de se contenter d'un saupoudrage de crédits qui ne change pas, sur le fond, la réalité physique des quartiers »¹⁸². L'objectif est ici de répondre à des enjeux aussi complexes que celui de l'enclavement d'un quartier, voire de toute une ville. En agissant sous l'angle des transports ou de la redéfinition de la fonction des espaces traités, l'ambition du GPU est de permettre le redéploiement d'une forme de vie sociale et économique sur les territoires en question.

En dépit du peu de moyens supplémentaires que le Pacte de relance pour la ville accorde à ce programme en 1996, les GPU séduisent par l'opportunité qu'ils offrent de vouloir transformer les quartiers sur lesquels ils sont mis en place. Malgré les difficultés financières qu'ils occasionnent pour les villes qui doivent les abonder, ils permettent, *via* des opérations de démolition et de reconstruction d'immeubles, de remodeler des quartiers entiers. Le « tabou de la démolition » qu'évoquent certains hauts fonctionnaires du ministère de l'Équipement mis à disposition de la DIV commence alors à être brisé à cette occasion¹⁸³. Lors d'un entretien avec un agent de l'ancienne direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC), celui-ci évoque ce « tabou relativement à la démolition des grands ensembles » dont fait état Jacques Donzelot¹⁸⁴:

« Depuis Bron, Mitterrand avait envisagé la démolition, mais c'était très difficile de démolir dans l'esprit de l'État qui considérait que ces logements sociaux avaient été

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*, p.19 et p.30.

¹⁸² DONZELOT Jacques, *Faire société... op. cit.*, 2003, p.136.

¹⁸³ Entretien réalisé auprès d'un haut responsable de la DIV, Paris, le 17 avril 2008.

¹⁸⁴ DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait... op. cit.*, 2006, p.75.

financés avec les crédits de l'État. »¹⁸⁵

Aussi, le ministère en charge du Logement est-il directement mis en cause dans la résistance au changement qui s'exprime à travers ce tabou porté sur la démolition et lié, il convient de le rappeler, à la relative jeunesse des réalisations qui font l'objet de critiques et qui entrent dans les cibles des programmes de démolition :

« [...] On s'est mis à restructurer plus lourdement sur une dizaine de sites. Avec beaucoup d'actions sur les équipements publics, la voirie, un peu de démolition, qui était encore un tabou aussi sur le plan économique. Tabou beaucoup porté par l'État lui-même, par le ministère du Logement. Vingt ans après la construction... »¹⁸⁶

Jacques Donzelot relève à ce propos comment cette idée désormais évidente d'une défaillance de l'urbain est acceptée prudemment et avec retenue chez les responsables de l'Équipement : « Pour le ministère de l'Équipement, il y allait, avec les grands ensembles, de sa grande œuvre fondatrice. Que les cités en question soient devenues des lieux à problèmes, ses responsables le reconnaissaient bien volontiers, mais en faisant aussitôt remarquer que ces problèmes n'apparaissaient pas là où les habitants des grands ensembles étaient restés en majorité des classes moyennes. »¹⁸⁷ Plutôt qu'un problème exclusivement urbanistique, l'administration de l'Équipement préfère évoquer un problème des habitants qui, du fait de leur condition de pauvreté, entraîneraient les grands ensembles dans une logique de dysfonctionnement¹⁸⁸.

Cependant, au-delà de ce mouvement de résistance exprimé par le ministère en charge du Logement, l'aspect économique de la démolition de certains logements impacte également la sphère des bailleurs sociaux pour lesquels ces opérations constituent un manque à gagner :

« Outre que ça coûte cher, c'était souvent pour les bailleurs sociaux, bien que mal entretenus, un flux de cash automatique qui permettait de faire travailler. »¹⁸⁹

L'équation est donc délicate à résoudre. D'autant plus que la loi d'orientation sur la ville¹⁹⁰ introduit l'impératif de mixité sociale qui se traduit dans les faits par l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 200 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux dans le cadre des programmes

¹⁸⁵ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission à la DGUHC, La Défense, le 13 mai 2008.

¹⁸⁶ Entretien auprès de l'ancien directeur général de l'ANRU, Paris, le 2 avril 2008.

¹⁸⁷ DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait... op. cit.*, 2006, p.75.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Entretien auprès de l'ancien directeur général de l'ANRU, Paris, le 2 avril 2008.

¹⁹⁰ Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

locaux de l'habitat (PLH)¹⁹¹. Le vote de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite Loi SRU), en 2000, viendra renforcer cette disposition en abaissant le seuil à toute commune située dans une agglomération de plus de 50 000 habitants et en durcissant les conditions de sanctions¹⁹².

Le programme GPU, outre qu'il s'attaque au volet *hard* de la politique de la ville en prenant pour cible directe l'urbanisme opérationnel, permet d'apporter des éléments de réponse à l'objectif de mixité sociale *via* la mixité sociale de l'habitat que permettent les opérations de démolition-reconstruction qui sont accompagnées de processus de relogement des populations concernées. En juin 1998, un Comité interministériel des villes, réuni par Lionel Jospin, définit ainsi une nouvelle stratégie d'action en direction des quartiers « prioritaires » : « Pour de nombreux quartiers, l'amélioration du cadre de vie des habitants et le renforcement de leur attractivité [...] nécessitent des opérations de restructuration urbaine qui intègrent [...] des démolitions, des reconstructions, des réhabilitations lourdes. Ces opérations doivent être portées par une ambition à la hauteur des enjeux dans le cadre d'un projet urbain et de développement économique et social [...]. Ces projets seront intégrés aux futurs contrats de ville et leur financement sera prioritaire »¹⁹³. La politique d'intervention sur l'urbain entame alors une deuxième phase. En 1999, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet) reprend le principe d'intervention des GPU avec deux modifications majeures. Tout d'abord la procédure de grands projets quitte son statut expérimental et couvre un nombre de territoires plus important. Le Comité interministériel des villes annonce pour l'année 2000 le passage de quatorze sites en GPU à cinquante GPV auxquels s'ajoutent trente opérations de renouvellement urbain (ORU), intégrées au contrat de ville qu'elles complètent en termes d'investissement urbain¹⁹⁴.

¹⁹¹ Article L 302-5 du chapitre II du code de la Construction et de l'Habitation.

¹⁹² CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique...*, *op. cit.*, 2005, p.43 et p.47.

¹⁹³ Comité interministériel des villes du 30 juin 1998.

¹⁹⁴ Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999.

Encadré n°1 : Les grands projets urbains et grands projets de ville

Créés entre 1991 et 1994, les grands projets urbains prévoient de concentrer un investissement massif sur dix sites en grandes difficultés en termes d'image, spatial, économique et social. L'objectif est de réinsérer ces quartiers dans l'agglomération à travers la réalisation d'opérations de transformation physique lourdes. Au total, ce sont deux milliards de francs qui sont consacrés aux GPU pendant le XI^{ème} plan. En 1999, les grands projets de ville prennent le relais des GPU sur cinquante sites auxquels s'ajoutent trente opérations de renouvellement urbain (ORU). Outre l'action sur le volet urbain, ils concentrent des interventions sur l'aspect économique, social des quartiers sur lesquels ils sont mis en œuvre dans l'objectif d'en changer l'image. L'enveloppe initiale qui leur est attribuée s'élève à 6,2 milliards de francs. Ils sont intégrés au contrat de ville et comportent un volet fonctionnement.

Source : « Le renouvellement de la politique de la ville », La documentation Française, 2007 ; « GPV de A à Z. Questions réponses sur les grands projets de ville », DIV.

D'autre part, le périmètre d'action des GPV est élargi et inclut désormais les volets économique et social de la revalorisation du quartier ou de l'ensemble des quartiers sur lesquels ils opèrent. La définition donnée par la DIV en 2000 permet d'appréhender au plus près la réalité du programme :

« Un grand projet de ville est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans la dynamique de développement de leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'ambitieux opérations de renouvellement urbain dans le but d'amplifier et d'ancrer dans la durée le projet social et économique conduit dans le cadre du contrat de ville en traitant les causes socio-économiques de la marginalisation des quartiers en difficultés et, de manière simultanée, en transformant leur image et leur statut au sein de l'agglomération. »¹⁹⁵

Sur le terrain, l'organisation de la conduite de projet doit permettre d'assurer le pilotage politique, le pilotage technique et la direction de projet du GPV. Pour y parvenir, certaines collectivités vont choisir de se doter d'une structure juridique particulière, le groupement d'intérêt public (GIP). Piloté conjointement par l'État et la collectivité locale en question, il constitue une forme d'institutionnalisation de l'organisation du projet permettant de faire cohabiter les différentes catégories d'acteurs (État et collectivités locales) qui entrent dans la gouvernance de ces projets.

¹⁹⁵ Notice d'information de la DIV « Le GPV de A à Z », 17 février 2000.

La dynamique d'intervention sur le bâti semble donc enclenchée en cette fin de décennie 1990. Certes les deux législatures socialistes sont propices à une plus grande avancée en la matière. C'est bien lors de ces deux moments que l'entreprise de remodelage des formes urbaines prend corps. L'idée d'une action sur l'urbain semble devenir progressivement partagée, en particulier par ceux qui représentent l'administration technique qui avait précédemment incarné la construction de ces grands ensembles. Enfin, même si la mission nationale des GPV est pilotée par un haut fonctionnaire du corps des Ponts et Chaussées, il n'en demeure pas moins qu'elle est abritée au sein de la DIV et non du ministère de l'Équipement¹⁹⁶ : la politique des grands projets est une composante de la politique de la ville et les GPV sont adossés aux contrats de ville localement¹⁹⁷.

Avec le programme des GPU puis des GPV, la politique de la ville témoigne d'une capacité à dépasser l'approche du traitement du mal des banlieues par une intervention uniquement sur sa composante *soft*. L'expérience de *Banlieues 89* n'est vraisemblablement pas étrangère à cette évolution. Il n'en demeure pas moins que la permanence de scènes de violences urbaines dans différents « quartiers sensibles » de nombreuses villes de France interroge sur l'efficacité de la réponse apportée. Les contrats de ville et les grands projets qui leur sont adossés sur les sites les plus en difficultés ne semblent pas en mesure de couronner de succès l'ensemble des mesures de la politique de la ville. La recherche d'une meilleure traduction des actions mises en œuvre doit alors ouvrir la porte à une réflexion sur l'accroissement des moyens à allouer à cette politique. Le programme des GPV avait investi cette option en démultipliant la force de frappe et en achevant de briser le tabou sur la démolition, mais c'est à l'aube des années 2000 qu'une véritable politique de renouvellement urbain va s'amorcer par le biais d'une mobilisation conséquente de crédits.

¹⁹⁶ Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, *Rapport d'activité ministériel*, 2002, p.82.

¹⁹⁷ CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique...*, op. cit., 2005, p.31.

Section 2 : L'entrée en scène de nouveaux acteurs

Le processus de maturation d'une intervention sur le bâti dans les quartiers en difficultés aboutit à l'autonomisation d'un programme de renouvellement urbain lancé par Lionel Jospin en 1998-1999. L'idée d'intégrer les grands projets de ville issus de ce programme aux contrats de ville pour la période 2000-2006 témoigne, en dépit de l'affirmation de la volonté de l'État et de ses partenaires de mener une intervention affichée sur le bâti, de l'inscription de ce volet de l'action au sein de la politique de la ville dans son ensemble. Cependant, plusieurs éléments viennent bouleverser cette représentation faisant du renouvellement urbain un volet « exceptionnel¹⁹⁸ » de la politique de la ville dont le « contrat de ville demeure l'unique cadre de contractualisation »¹⁹⁹. Tout d'abord, l'entrée en jeu d'un nouvel acteur en pleine mutation modifie la donne en termes de financement du programme de renouvellement urbain. Ensuite, sur le plan politique, les élections présidentielles et législatives qui se tiennent au printemps 2002 sont suivies d'un changement de gouvernement avec la volonté initiale de tenir compte du « séisme politique » qu'a constitué l'accès au second tour du candidat du principal parti d'extrême droite. L'alternance politique qui survient apparaît alors comme une occasion pour le nouveau gouvernement de centre-droit de réinvestir une politique publique historiquement portée au crédit de la gauche²⁰⁰.

C'est sur la mise en scène de ces deux événements que nous souhaitons revenir au cours de cette section. Le premier point s'attachera à présenter les conditions qui ont rendu possible l'émergence d'un nouvel acteur central du renouvellement urbain qu'est le 1% logement (**A**). Le second reviendra sur les conditions du retour d'une coalition politique en quête de légitimité et de reconnaissance en matière de politique de la ville (**B**).

¹⁹⁸ Même s'ils ne recouvrent pas l'ensemble des territoires répertoriés comme « politique de la ville » au sens large, on dénombre 50 GPV et 30 ORU.

¹⁹⁹ Circulaire 14-153 du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, Premier Ministre.

²⁰⁰ Nous revenons sur ce point dans la deuxième partie de cette section (**B**).

A. La création de l'association *Foncière logement* au service du renouvellement urbain

A la suite de mouvements de convoitise exercés par différentes coalitions d'acteurs, le 1% logement intègre en 2001 la politique de renouvellement urbain. Sa participation au financement des opérations de démolition reconstruction en fait un acteur important du processus d'intervention sur les quartiers de la politique de la ville. Cependant, pour quelles raisons le 1% logement, dont la vocation historique est tournée vers la production de logements pour les salariés des entreprises qui l'abondent, est-il conduit à participer au financement du programme de renouvellement urbain dès 2001 ? Après un bref retour historique sur l'origine du 1% logement²⁰¹, nous nous attacherons à répondre à cette question.

1) Le « 1 % logement », un acteur en proie à des velléités de contrôle concurrentes

Dans les années d'après-guerre, la promotion d'un urbanisme opérationnel accompagne une société en pleine mutation et sur la voie de la modernisation et de la reconstruction. Héritée de la France de Vichy, cette pensée modernisatrice se traduit par la construction d'immeubles d'habitat composés d'un assemblage de formes élémentaires identiques et dont l'unique fonction est alors le logement d'une population urbaine de plus en plus importante²⁰². Dès 1953, la réponse politique retenue consiste à mettre en avant les vertus de l'habitat collectif dont le mode de production garantit un usage optimisé des ressources foncières et financières disponibles²⁰³. La maison individuelle, souvent mal équipée et isolée, doit alors laisser la place à une agglomération de logements similaires et juxtaposés. Pour accélérer cette production massive de logements, on envisage cette même année la création d'une contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction. La

²⁰¹ Les éléments rapportés dans ce point sont tirés de l'analyse de la réforme du 1 % logement présentée par Jules-Mathieu Meunier lors d'une communication : MEUNIER Jules-Mathieu, « 1 % logement et renouvellement urbain : un mariage de raison », communication lors de la journée d'étude : « Le logement et l'habitat comme objet d'étude », Institut d'Urbanisme de Paris, 20 mai 2005.

²⁰² ZITTOUN Philippe, *La politique du logement (1981-1995). Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, 2001.

²⁰³ Le Plan dit « Plan Courant » de Pierre Courant, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, propose de prendre en compte le problème du logement en ciblant l'action sur les aspects fonciers, financiers et ayant trait à la rationalisation de la production de logements. On propose ici de renvoyer à : BELMESSOUS Fatiha, « Le logement dans la ville : La difficile construction des politiques publiques (1850-1869) », in BARDET Fabrice et JOUVE Bernard, *Les Ingénieurs des Travaux Publics de l'État et l'action publique : du magistère technicien à la gestion de l'incertitude*, Presses universitaires de Lyon, à paraître, p.27-48.

d'une contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction. La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est instituée par décret le 9 août 1953²⁰⁴. D'origine patronale, cette initiative se traduit par le versement d'une taxe correspondant à 1 % de la masse salariale des entreprises de plus de dix salariés. L'objectif initial est de permettre aux salariés des entreprises de disposer de conditions de logement décentes et à proximité des sites industriels. Ainsi naît le « 1 % logement ». La manne financière qui découle du versement de cette taxe est perçue et gérée au niveau local par un réseau d'organismes collecteurs dont font partie les Comités interprofessionnels du logement (CIL). L'octroi de prêts pour l'accession à la propriété et de prêts pour la construction de logements locatifs sociaux constituera pendant plus de quarante ans les deux prestations auxquelles se consacrent ces CIL²⁰⁵.

La modification de l'objet de la politique du logement au cours des années 1970, avec notamment l'affirmation d'une conception plus libérale de l'intervention de l'État et le basculement de l'aide à la pierre à l'aide à la personne ainsi que la baisse de la construction qui s'ensuit dès la fin des années 1970, contrastent avec l'augmentation des ressources des organismes collecteurs du 1 %. En d'autres termes, les ressources deviennent plus importantes que le montant des usages qui peuvent en être faits, la baisse des taux d'intérêts au cours des années 1980 n'améliorant pas la situation.

Phénomène concomitant avec la croissance économique, les ressources des CIL ne cessent d'augmenter²⁰⁶. Face à cette accumulation de trésorerie, certains d'entre eux vont décider de se lancer dans d'autres activités que celles qui prévalaient à la création du dispositif comme le développement d'activités financières. Face à l'opacité de cette prise d'initiative d'organismes décentralisés, l'État va formuler son désir de contrôle de cette ressource par le biais de la création en 1987 de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), dont la mission est de contrôler la gestion et la conformité des activités des CIL avec les orientations nationales²⁰⁷.

L'appétit croissant de l'État pour cette manne financière alléchante va se traduire par la ponction du 1 % pour le financement des aides à la personne de plus en plus coûteuses. En

²⁰⁴ Décret 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social.

²⁰⁵ MEUNIER Jules-Mathieu, « 1 % logement et renouvellement urbain : un mariage de raison », *art. cit.*, le 20 mai 2005.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*

1992, le taux de collecte du 1 % s'élève alors à 0,45 %. Cependant, au sein de la sphère étatique, les intérêts autour de l'utilisation de ce dispositif ne sont pas pour autant convergents. L'administration des Finances et celle en charge du Logement vont progressivement étaler leurs intérêts divergents en la matière. C'est le ministère des Finances qui s'empare de la question de manière subite en 1995. Dans le projet de loi de finances, il est prévu un prélèvement de l'intégralité de la cotisation du 1 % à l'exception de deux milliards de francs en vue de la liquidation du système²⁰⁸. On assiste donc à la volonté de mettre un terme à ce dispositif et de budgétiser la ressource qu'il représente afin de permettre à l'État, engagé dans le respect des critères de Maastricht, de faire l'usage qui lui convient de ce « pactole »²⁰⁹. La fongibilité de cette ressource est alors perçue comme une bonne nouvelle pour la réduction des déficits publics. Mais c'était sans compter sur la mobilisation du ministère du Logement pour qui la « mainmise » naturelle sur le 1 % garantissait un volume budgétaire qui le mettait à l'abri des arbitrages gouvernementaux²¹⁰. Aucune garantie n'existait effectivement d'un maintien d'une ligne budgétaire en cas de budgétisation de la ressource 1 %.

Face à ce double positionnement des acteurs étatiques, les partenaires sociaux, investis de la gestion du dispositif au niveau national depuis sa création, vont revenir dans le jeu. La frange syndicale du système s'étant rapidement éloignée de la question, c'est la branche patronale qui, voyant les activités des CIL se diversifier au détriment de la construction, va se remobiliser face aux velléités de contrôle de l'État. C'est ainsi qu'en 1995 la tentative d'incorporation au budget de l'État de la part du ministère des Finances a pour conséquence de faire revenir les partenaires naturels dans le processus de transformation qui affecte le système du 1 %²¹¹. Les instances syndicales et patronales imaginent alors une réforme du dispositif garantissant un investissement de la ressource dans les politiques publiques et leur permettant d'obtenir le soutien du ministère du Logement. Au terme des négociations avec l'État, les partenaires sociaux (patronat et syndicats, CFDT en tête) proposent de moderniser le dispositif en modifiant sa gouvernance²¹². En 1997, avec la création de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL), les partenaires sociaux « gèrent » le 1%

²⁰⁸ MEUNIER Jules-Mathieu, « 1 % logement et renouvellement urbain : un mariage de raison », *art. cit.*, le 20 mai 2005.

²⁰⁹ Entretien auprès d'un ancien délégué interministériel adjoint de la DIV, Paris, le 2 avril 2008.

²¹⁰ MEUNIER Jules-Mathieu, « 1 % logement et renouvellement urbain : un mariage de raison », *art. cit.*, le 20 mai 2005.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

logement et entendent participer aux politiques publiques par le biais de conventions signées avec l'État. Cependant les tensions internes aux partenaires qui gèrent cette ressource demeurent manifestes comme en témoigne le propos d'un haut-fonctionnaire du ministère de l'Équipement :

« Le 1 %, depuis très longtemps était sur la sellette. C'est une histoire très contradictoire. A l'intérieur, des gens du MEDEF qui pressaient Fabius ministre des Finances de supprimer ce 1 % qui n'est plus que 0,46 % de la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés, afin d'alléger les charges des entreprises, et puis de l'autre côté la FFB, Fédération française du Bâtiment, qui pilotait le 1 %, qui eux voyaient là une source importante de financement de leur activité. Le fait que le 1% mette de l'argent dans le logement faisait vivre le BTP. Depuis plusieurs années déjà le 1% se cherchait une vocation plus affirmée sur le plan social. »²¹³

Néanmoins, le ministère du Logement devient l'interlocuteur des partenaires sociaux pour convenir de la participation du 1 % à la politique du logement en échange d'une participation au financement du prêt à taux zéro (PTZ). Plusieurs arbitrages ministériels sont nécessaires pour réguler les tensions entre le ministère des Finances dont sa propension à vouloir s'appropriier la ressource 1 % se fait sans cesse plus menaçante, le ministère du Logement soucieux de conserver cette manne financière pour sa propre politique et les partenaires sociaux aux intérêts parfois marqués²¹⁴.

2) La relégitimation du 1 % au service de la politique du renouvellement urbain

Mais c'est à partir de 2001 que l'idée d'une participation du 1 % à la politique de renouvellement urbain est avancée. A l'origine de cette décision, le constat qu'un tiers de la ressource du 1% n'est pas affectée renouvelle le souhait de Bercy de ponctionner à nouveau le 1 % pour financer le PTZ. Le ministère du Logement envisage quant à lui d'étendre son système d'aides aux étudiants. Face à ces projets, le MEDEF et la CFDT proposent deux nouvelles orientations en termes d'affectation de la ressource 1 % pour réaffirmer sa vocation initiale sur le plan social : d'une part sa participation financière aux opérations de démolition reconstruction et, d'autre part, la création d'un nouvel investisseur dans la construction de

²¹³ Entretien auprès d'un haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement, ancien membre du cabinet du ministre du Logement, Paris, 29 avril 2008.

²¹⁴ MEUNIER Jules-Mathieu, « 1% logement et renouvellement urbain : un mariage de raison », *art. cit.*, le 20 mai 2005.

logements. Un ancien délégué interministériel adjoint de la DIV nous rappelle ces tensions :

« Le 1 % qui est d'ailleurs 0,48 % est un pactole considérable qui thésaurise beaucoup. Le ministère du Budget n'a qu'une envie, c'est de nationaliser ces ressources. Donc les gens du 1 % essaient toujours de trouver des accords contractuels qui leur garantissent encore l'autonomie. Donc ils concluent un accord avec Marie-Noël Lienemann qui leur demande comment ils peuvent aider sur le renouvellement urbain et ils élaborent ensemble un programme très expérimental où on a le cœur du futur système de l'ANRU. C'est l'idée que, en gros, les bailleurs sociaux n'ont pas trop envie de démolir, surtout qu'on leur demande souvent de démolir les choses les plus anciennes, les plus amorties et sur lesquelles ils gagnent le plus d'argent, ce qui n'est pas très intéressant pour eux. »²¹⁵

A travers l'intervention du 1 % dans les opérations de démolition/reconstruction, les partenaires sociaux s'assurent le soutien du ministère du Logement dans la création d'un nouvel opérateur : la *Foncière logement*. Cette victoire sur le ministère des Finances offre une garantie de la sanctuarisation des crédits non affectés et pour lesquels Bercy avait régulièrement tendance à afficher un appétit menaçant.

« Donc il y avait toujours cette discussion assez forte sur le devenir du 1 %. Donc on a profité de ce truc là pour repasser une convention 1 % faisant que le 1% participerait à la rénovation urbaine. A la fois parce que ça permettait de sauver le 1%, mais aussi parce que ça correspondait à une demande du 1% qui disait : « moi j'ai réservé depuis des années, des dizaines d'années des logements dans les grands ensembles, parce que j'ai participé à la réhabilitation des PALULOS, en contrepartie j'ai eu des droits de réservation dans ces logements et c'est une espèce de capital immobilisé parce que les gens ne veulent plus y aller. [...] Donc il y avait à la fois la volonté des pouvoirs publics de trouver de l'argent, la volonté de la FFB de trouver de l'argent, et la volonté des partenaires sociaux, syndicats et patronat, de rentabiliser cet argent investi dans le parc social. La conjonction de tout ça a conduit à mobiliser une somme importante, plusieurs centaines de millions d'euros, provenant du 1 % pour financer la réhabilitation. »²¹⁶

Avec cet investissement dans la politique de renouvellement urbain, le 1 %, parvient à se repositionner comme acteur incontournable et légitimé dans le champ du Logement tout en assurant sa survie et son autonomie. La convention signée dès 2001 entre l'UESL et l'État²¹⁷ sanctuarise cette participation de l'organisme aux opérations de démolition/reconstruction. Dans son préambule, elle rappelle l'intérêt de l'investissement du 1 % dans la politique de renouvellement urbain :

²¹⁵ Entretien auprès d'un ancien délégué interministériel adjoint de la DIV, Paris, le 2 avril 2008.

²¹⁶ Entretien auprès d'un haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement, ancien membre du cabinet du ministre du Logement, Paris, 29 avril 2008.

²¹⁷ Convention du 11 octobre 2001 signée entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement relative à la prolongation de la convention du 3 août 1998.

« La concertation menée entre l'État et les partenaires sociaux sur les emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction a mis en évidence tout l'intérêt qui s'attache pour les pouvoirs publics comme pour les salariés des entreprises du secteur assujetti, à renforcer le lien entre le 1 % logement et la nécessaire politique de renouvellement urbain. »²¹⁸

En parallèle, elle atteste de la volonté de l'organisme, *via* l'association Foncière logement, de constituer un patrimoine de logement libre dans les communes où se déroulent des opérations de renouvellement urbain, mais aussi du logement aidé sur les communes déficitaires en logements. Il est ensuite prévu qu'au terme de quinze ans ce patrimoine soit reversé aux fédérations des régimes de retraites complémentaires AGIRC et ARRCO qui auront alors la possibilité de valoriser ces actifs. Un haut fonctionnaire de l'Équipement, membre du cabinet du ministre du Logement lors de l'échange politique, revient sur cette négociation :

« C'est de là qu'est née l'idée d'avoir un opérateur spécifique qui s'appelle l'association *Foncière logement*, qui est donc un démembrement du 1 %, qui sert à la fois à ça et à constituer en plus pour l'ensemble du système de protection sociale un espèce de capital investi qui pourrait être revendu le moment venu pour, par exemple, abonder les retraites. On constitue un patrimoine immobilier qui appartient aux partenaires sociaux qu'ils peuvent utiliser pour abonder les retraites. Donc on est aussi sur des intérêts qui se rencontrent à un moment donné. Intérêts de la puissance publique de trouver cet opérateur et intérêt du 1 % de réinvestir de l'argent en se constituant un capital. Donc, tout cela est le contenu de la convention de 2001. En novembre 2001, il reste alors quelques mois au gouvernement pour mettre cela en œuvre. Donc on a pu trouver une ou deux opérations pour initier ce processus. »²¹⁹

Au terme de l'échange politique entre l'État et les partenaires sociaux qui aboutit à la modernisation du dispositif, ces derniers sont parvenus à entrer dans la régulation du fonctionnement et de la vocation du 1 % de façon négociée avec l'État. A ce titre, cet échange résulte de la cristallisation de trois intérêts distincts. Premièrement l'État, à travers le ministère du Logement qui souhaite accroître ses capacités de financement des politiques publiques avec des ressources extrabudgétaires. Deuxièmement, la Fédération française du Bâtiment (FFB) dont l'intérêt est de voir se maintenir la contribution du 1 % logement à la construction²²⁰. Enfin, les organisations syndicales, principalement la CFDT, qui trouvent dans la gestion du 1 % logement une source de légitimité et de financement importante.

²¹⁸ Préambule de la convention du 11 octobre 2001.

²¹⁹ Entretien auprès d'un haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement, ancien membre du cabinet du ministre du Logement, Paris, 29 avril 2008.

²²⁰ *Idem.*

En 2002, à la fin de la législature, c'est en partenaire reconnu et légitimé que le 1 % participe aux toutes premières opérations de renouvellement urbain prévues par le programme de renouvellement urbain lancé par le gouvernement socialiste. Au printemps de cette même année, la tenue d'élections présidentielles et législatives défavorables à la gauche met un terme officiel au programme de renouvellement urbain..., pour mieux le faire revivre dans un vaste programme de rénovation urbaine s'inscrivant dans la dynamique lancée quelques mois plus tôt.

B. L'alternance de 2002 et la quête de légitimité de la droite

L'élection présidentielle de 2002 constitue un tournant majeur pour la politique de la ville et son programme de renouvellement urbain. Elle se traduit tout d'abord par la réélection du candidat de la droite et du centre, Jacques Chirac, et par l'élimination dès le premier tour du candidat de la gauche, le Premier Ministre sortant, Lionel Jospin. La percée au premier tour du candidat de l'extrême droite et sa qualification pour le second tour ont résonné aux oreilles de l'exécutif comme un signal fort de la nécessité de prendre en compte le sentiment d'insécurité ressenti par une partie de la population et relayé par le message de campagne du candidat du Front national. Face à ce séisme politique et à la menace réelle que constitue le Front national dans sa capacité à évincer du deuxième tour de l'élection à la magistrature suprême l'un des candidats des deux principaux partis de gouvernements, le nouvel exécutif choisit d'investir la thématique de l'insécurité. L'éradication des zones de non droit générées par la morphologie urbaine de certains grands ensembles mêle à cette entreprise de sécurisation de l'espace public l'action sur le bâti engagée par le gouvernement précédent. Le désenclavement de certains territoires et la création d'espaces publics dans les périmètres des bailleurs visent à ouvrir l'habitat sur le domaine public et imposent une intervention lourde en matière de restructuration urbaine.

L'inscription de l'action à mettre en oeuvre dans la continuité du programme de renouvellement urbain imaginé et initié depuis deux ans semble donc acquise. Par ailleurs, l'horizon temporel de cinq années dont devrait disposer la nouvelle majorité parlementaire permet, pour la première fois, à un gouvernement de droite de se projeter dans l'élaboration

d'une véritable politique en faveur des territoires de la politique de la ville. En effet, depuis les premières interventions publiques des années 1970, les gouvernements de droite ont souvent montré une certaine difficulté à marquer de leur griffe la politique de la ville.

Comme nous l'avons rappelé, au cours des années 1970, le gouvernement de centre-droit de Raymond Barre avait proposé une première réponse au mal-être naissant des grands ensembles à travers les opérations « Habitat et Vie sociale ». Celles-ci rompaient avec les pratiques plus lourdes de démolition/reconstruction pratiquées avant 1970²²¹ et connues sous le vocable évocateur de « rénovation urbaine »...²²². Elles proposaient d'améliorer un habitat devenu vétuste trop rapidement *via* des opérations de réhabilitation qui devaient faire de la participation de l'habitant et de l'expression de ses besoins le socle de l'intervention²²³. En 1981, la gauche s'empare du pouvoir et les « principaux animateurs [de la politique HVS] furent écartés de la Commission Dubedout qui préfigura la CNDSQ »²²⁴.

Si au cours de la première cohabitation, le gouvernement de Jacques Chirac n'avait pas fait de ce domaine d'action publique sa priorité, les gouvernements d'Edouard Balladur puis d'Alain Juppé avaient tenté d'investir ce terrain façonné par la gauche²²⁵. La nomination, en 1993, de Simone Veil au rang de ministre d'État en charge de la Ville atteste d'un regain d'intérêt pour une politique publique qui s'est vue dotée d'abord d'une administration de mission (la délégation interministérielle à la Ville) puis d'un ministère (1991). Elevé, comme nous l'avons rappelé précédemment, au rang de ministre d'État par François Mitterrand et Michel Rocard, le responsable de ce ministère pouvait difficilement détenir un rôle moins important deux ans seulement après son instauration. C'est donc naturellement que le gouvernement d'Edouard Balladur investit cette politique publique en permettant la mise en place des GPU imaginés par le gouvernement précédent. Cependant, en dépit de l'approbation d'un « Plan d'urgence pour la ville » lors du Comité interministériel des Villes du 29 juillet 1993 et d'une augmentation des enveloppes financières, aucune mesure phare n'est apportée à la politique de la ville²²⁶. Seuls les contrats de ville, d'abord expérimentaux, se généralisent à partir de 1994 pour devenir l'unique cadre contractuel de la politique de la ville.

²²¹ CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique...*, op. cit., 2005, p.98.

²²² BACKOUCHE Isabelle, « Expertiser la rénovation urbaine. Le cas de la France dans les années 1960 », *Genèses*, n°70, 2008/1.

²²³ CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique...*, op. cit., 2005, p.98.

²²⁴ *Ibid.*, p.111.

²²⁵ *Ibid.*, p.120.

²²⁶ *Ibid.*, p.21.

La traduction la plus visible de ce réinvestissement dans une politique parfois contestée²²⁷ tient dans les dispositifs issus des deux principales lois que sont celle du 4 février 1995 « d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire²²⁸ » et le « Pacte de relance pour la ville »²²⁹ de novembre 1996. A travers ces deux lois, c'est la création d'un zonage hiérarchisé qui intervient. Afin de répartir les moyens de l'État en fonction du degré de priorité de l'intervention, trois types de zones se superposent. Les 750 zones urbaines sensibles (ZUS), créées par la loi d'orientation pour la ville de 1991, regroupent les quartiers faisant l'objet d'une intervention au titre de la politique de la ville. Elles sont « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi »²³⁰. Les 416 zones de redynamisation urbaine correspondent aux ZUS dont les difficultés sont les plus importantes et sont définies en fonction de critères tels que le nombre d'habitants du quartier, la proportion de moins de 25 ans, le nombre de chômeurs, le nombre de non diplômés et le potentiel fiscal de la commune. Les entreprises présentes dans ces zones disposent alors d'exonérations fiscales et sociales. Enfin, les zones franches urbaines (ZFU) correspondent aux 44 ZRU présentant les plus grosses difficultés et reposent sur un principe de discrimination positive qui amplifie les dispositions prises dans le cadre des ZRU. Avec ce principe de zonage, la politique de la ville signe un glissement dans l'ère du « gouvernement par indices »²³¹ qu'évoque Jacques Donzelot et qui servira de support à la création de nouvelles catégories d'action au sein même de la politique de la ville.

Cependant, présenté initialement comme un véritable « Plan Marshall pour les banlieues », le « Pacte de relance pour la ville » n'incarne pas une nouvelle dynamique pour les banlieues et ne propose pas une réelle stratégie d'action pour endiguer le décrochage de certains territoires urbains. La fracture sociale dénoncée par le candidat Chirac au cours de sa campagne pour l'élection présidentielle de 1995 ne trouve alors pas l'écho attendu dans les dispositions prises par le gouvernement Juppé. Si la création d'un Fonds d'intervention pour la ville (FIV) en 1994 et d'une nouvelle géographie prioritaire en 1995-1996 permet de poursuivre l'effort entrepris par l'État et les collectivités pour réduire les écarts de développement entre les

²²⁷ « La décentralisation en matière d'aide sociale », *Rapport particulier*, Cour des Comptes, 1995, p.19-48.

²²⁸ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « Loi Pasqua ».

²²⁹ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville.

²³⁰ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « Loi Pasqua ».

²³¹ DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait... op. cit.*, 2006.

territoires de la politique de la ville et le reste des agglomérations dans lesquelles ils s'insèrent, elle ne constitue pas l'élément moteur d'une nouvelle politique comme l'avaient fait en 1981 les promoteurs du DSQ ou en 1988 et 1991 les concepteurs de la politique de la ville. Il faut alors attendre le terme des cinq années de législature socialiste pour voir l'occasion se représenter pour la droite de marquer de sa griffe cette politique publique.

Les élections législatives du printemps 2002 qui suivent la réélection de Jacques Chirac le 5 mai assurent une large majorité à la coalition de centre-droit à l'Assemblée nationale et permettent l'installation définitive du nouveau gouvernement. Dans le cadre de l'opération politique de constitution d'un vaste parti de la droite et du centre, certains ministres sont issus du parti centriste UDF qu'ils ont quitté pour rejoindre l'UMP naissante²³². Le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine Jean-Louis Borloo fait ainsi partie de ce personnel politique centriste. Ancien maire de Valenciennes, dont il a contribué à mener à bien des opérations de renouvellement urbain, il apparaît comme une caution crédible de l'exécutif dans sa volonté de poursuivre les efforts et la dynamique engagés dans les derniers mois du gouvernement Jospin. A travers cette nomination, c'est également une volonté de reprise en main d'une politique publique à laquelle elle n'est guère associée qui anime la droite de gouvernement. La structuration rapide d'une coalition d'acteurs autour du nouveau ministre délégué et le processus de légitimation de son nouveau programme renforcent le caractère pragmatique de son registre d'action. Son image de « laboureur » et d'homme de terrain forgée au cours de sa conquête de la ville de Valenciennes puis dans le déploiement de stratégies de développement économique et social contribue à la production d'un relatif consensus autour de sa démarche²³³. Le « tour de France »²³⁴ des maires qu'il entreprend dès 2002 pour diagnostiquer les problèmes, s'il traduit d'emblée l'éviction de l'expertise technique du référentiel d'action à retenir n'en constitue pas moins une étape décisive et habilement négociée dans la démarche d'adhésion des maires et donc des élus à son projet. En faisant de l'élu local la victime d'un système administratif trop technocratique et bureaucratique, il s'assure de leur soutien et donc de la légitimation du projet de loi

²³² HAEGEL Florence, « Faire l'union. La refondation des partis de droite après les élections de 2002 », *Revue française de science politique*, vol.52, n°5-6, 2002, p.561-576.

²³³ EPSTEIN Renaud, « La loi Borloo : renforcement ou remplacement de la politique de la ville ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, juillet-septembre 2004, p.714-731.

²³⁴ Allocution de Jean-Louis Borloo lors de la visite présidentielle du 21 octobre 2003 à Valenciennes.

d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qu'il présente au Parlement à l'été 2003.

Traduite par la conception puis la mise en œuvre d'un programme d'action publique ambitieux et rompant avec la logique de transversalité, la stratégie de réinvestissement par la droite d'une politique publique qui lui échappe va alors trouver son point de départ dans la production d'un discours réalisant la prouesse de vanter les mérites du changement tout en préservant certains des cadres d'action précédemment adoptés.

Section 3 : La production d'un discours sur le changement

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en 2003 s'inscrit dans une démarche initiée deux ans plus tôt par le gouvernement socialiste de Lionel Jospin visant à améliorer la qualité de vie de certains « quartiers d'exil »²³⁵ en agissant massivement sur le bâti. Comme nous l'avons montré, dès 1994, les GPU suivis en 1999 par les GPV traduisaient une volonté de résoudre le « problème des banlieues » sous l'angle du traitement physique des lieux en concentrant d'importants moyens techniques et budgétaires sur un nombre de sites restreint²³⁶. Animés d'une volonté de poursuivre et d'amplifier cette politique, les concepteurs du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003 à la suite d'une alternance politique ont consacré le choix d'une intervention massive sur le bâti en démultipliant le nombre de territoires cibles. Cependant derrière cette apparente continuité idéologique, le mouvement de transformation, d'abandon et de genèse de certains outils dont la création d'une nouvelle entité administrative a façonné l'idée qu'un véritable changement s'était imposé à la politique dite de la ville et plus particulièrement à sa composante « dure »

²³⁵ Pour paraphraser le titre de l'ouvrage de François DUBET et Didier LAPEYRONNIE, *Les quartiers d'exil*, *op. cit.*, 1992.

²³⁶ DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait...* *op. cit.*, 2006.

de traitement du bâti. L'usage de cette notion de changement par les experts, praticiens, agents ou universitaires évoluant dans la sphère de l'action publique de la rénovation urbaine²³⁷ interroge sur le sens et sur la portée qu'il revêt. En d'autres termes, la mobilisation de cette notion consacre une dynamique de recomposition du champ de la rénovation urbaine dont les impacts ont pu modifier les registres d'action et les trajectoires des acteurs impliqués dans ce processus de changement. C'est ce moment privilégié de la construction d'un discours comme pratique permettant le changement que nous voulons interroger. Autrement dit la production d'un discours sur le changement a-t-elle un impact sur le changement dans l'action publique de rénovation urbaine ?

Pour répondre à cette question et dans le but de rendre compte de la constitution d'une dynamique de changement dans la politique de rénovation urbaine, nous avons choisi de mobiliser une analyse discursive focalisée sur les acteurs impliqués dans le processus de genèse de l'ANRU. Ce choix méthodologique s'explique par une double volonté : d'une part tenter de saisir le plus précisément possible les enjeux et les stratégies développés lors du processus de genèse de l'Agence, d'autre part, mobiliser les apports et les techniques d'une démarche innovante de l'analyse des politiques publiques permettant d'analyser le changement dans l'action publique²³⁸.

Parmi les auteurs s'intéressant aux productions discursives, certains proposent de questionner les capacités de celles-ci à participer à l'avènement du changement dans l'action publique. Certains de ces travaux, qui proposent de compléter les approches néo-institutionnalistes²³⁹ en s'intéressant aux contenus et aux visées des discours politiques²⁴⁰ conçoivent le discours

²³⁷ La terminologie utilisée dans la décennie 1990 est celle de « renouvellement urbain ». La nomination du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en 2002 marque une inclination et le choix de l'usage de l'appellation « rénovation urbaine » renvoie à une politique publique d'aménagement à l'œuvre dans les années 1960. Pour plus de précisions sur ce sujet, nous renvoyons à l'article d'Isabelle Backouche, « Expertiser la rénovation urbaine... », *Genèses, art. cit.* 2008.

²³⁸ Nous pouvons faire référence aux auteurs suivants : SCHMIDT Vivien, « Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, n° 11, 2008 ; ZITTOUN Philippe, « Understanding Policy Change as a Discursive Problem », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.11, n°1, March 2009.

²³⁹ Nous faisons ici référence aux trois néo institutionnalismes que sont le néo institutionnalisme des choix rationnels, le néo institutionnalisme historique et le néo institutionnalisme sociologique. Pour une lecture plus approfondie des contenus de ces approches et des débats que suscite le degré de prise en compte des institutions dans les travaux de la science politique, nous renvoyons à : HALL Peter et TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol.47, n°3-4, 1997, p.469-496 ; LECOURE André, « L'approche néo institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, vol.21, n°3, 2002, p.3-19.

²⁴⁰ CRESPIY Amandine et SCHMIDT Vivien, « Néo-institutionnalisme discursif », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.351.

comme un processus interactif de transmission des idées véhiculées par les décideurs politiques²⁴¹. Dans ce cas, c'est le lien entre changement et production d'un discours qui est investi dans le but de tenter de mettre en évidence les éléments d'une contribution du second à la réalisation du premier. A cet effet, choisir de questionner la capacité d'un discours à produire du changement dans l'action publique implique dans un premier temps de revenir sur les éléments qui font de ce discours un socle fécond pour la production de changement.

Dans cette optique, nous nous fixons tout d'abord comme objectif de déterminer les contours de l'arène discursive observable dans la dynamique de genèse de l'ANRU. Nous choisissons de pénétrer dans cette arène à partir de trois entrées distinctes. Afin de dresser un panorama de l'objet d'analyse, la première reviendra sur les éléments constitutifs d'une situation qui fait « problème » et qui est progressivement présentée comme étant à l'origine de la genèse d'un impératif de changement. La deuxième, centrée sur un acteur, prend le parti de déconstruire le processus d'élaboration d'un discours sur le changement à partir des tensions observables dans le champ de la politique de la ville jusqu'à la formulation d'un énoncé sur le changement par cet acteur. Enfin, la troisième reviendra sur la réception de ce discours par deux institutions « historiques » de la politique de la ville.

1) Eléments de caractérisation d'une situation « à problèmes »²⁴²

La situation socio-économique des personnes vivant dans les territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville ne laissant apparaître aucun signe d'amélioration²⁴³, la question des dispositifs et des échelles d'intervention développés constitue à la fois un objet de débat et un levier de cristallisation des postures idéologiques et politiques²⁴⁴. Sur fond de contrainte budgétaire et de morosité des indicateurs d'amélioration du niveau de vie dans les « quartiers », la Cour des Comptes s'empare de la question de

²⁴¹ SCHMIDT Vivien, « Discursive Institutionalism ... », *Annual Review of Political Science*, art. cit., 2008.

²⁴² Pour paraphraser le titre de l'ouvrage : BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes...* op. cit., 2002.

²⁴³ DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait...* op. cit., 2006 ; ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers*. op. cit., 2004.

²⁴⁴ EPSTEIN Renaud, « Les leçons paradoxales... », *Recherches et prévisions*, art. cit., 2000.

l'efficacité même de la politique de la ville et dénonce dans son rapport de 2002 l'inadaptation de l'organisation administrative et du dispositif budgétaire de la politique de la ville deux décennies après les premières interventions de la puissance publique²⁴⁵. Cette opacité dans la gestion des crédits ainsi que les difficultés de la procédure contractuelle à prioriser les projets et à identifier les partenaires sonnent comme un aveu de faiblesse de l'action de la délégation interministérielle à la Ville. L'administration de mission en charge de l'animation de la politique de la ville et de « l'assistance à l'élaboration et à la mise en œuvre »²⁴⁶ des GPU puis GPV devient une nouvelle fois la cible des critiques de la Cour des Comptes. En effet, dans un rapport publié en 1995, l'organisation chargée du contrôle de la gestion publique avait déjà souligné l'inadaptation de « l'organisation administrative comme le dispositif budgétaire dans lesquels se traduit la politique de la ville »²⁴⁷. Sept ans plus tard, la similitude dans les conclusions d'un nouveau rapport accrédite l'idée de la nécessité d'un changement dans la stratégie d'action de la puissance publique en direction des quartiers en difficultés.

De plus, comme nous l'avons indiqué précédemment, la présence au second tour de l'élection présidentielle de 2002 d'un candidat d'extrême droite ravive les craintes d'une désolidarisation de la société et en particulier d'une marginalisation de la population des grands ensembles. L'impératif d'action et de réussite d'une action publique volontariste en direction de ces territoires relégués n'en devient que plus fort et constitue un élément clef du processus de légitimation politique de la construction d'un impératif de changement.

Face à ce constat d'échec et à cet impératif d'action, la configuration observée dans notre terrain d'analyse fait état d'un acteur dont les ressources et les propres stratégies d'action vont lui permettre la mise sur agenda d'une dynamique de changement rendue nécessaire par une perception partagée d'une situation érigée en problème public. En choisissant de mobiliser le rapport de la Cour des Comptes sur la politique de la ville, le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine entend appuyer son travail de production discursive sur un rapport émanant d'une institution reconnue pour ces travaux d'évaluation des politiques publiques.

²⁴⁵ Cour des Comptes, « La politique de la ville », *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, 2002.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Cour des Comptes, « La politique de la ville », *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, 2002.

A travers son activité d'évaluation et d'incitation, la Cour des Comptes permet de définir et de mettre à jour un problème dans la conduite et la réussite de la politique de la ville. Le décideur politique en charge de l'action publique « ville et rénovation urbaine » dispose alors d'une production experte reconnue et peu contestée sur le marché de l'évaluation de l'action publique. Dans cette optique, si l'expertise de la Cour des Comptes s'apparente à une vérité scientifique en ce qu'elle constitue la production d'une organisation reconnue dans la sphère politico-administrative, le combat pour « l'éradication du mal des banlieues » mené par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et « l'espoir pour la République » que constitue à ses yeux la loi du 1^{er} août 2003²⁴⁸ revêtent des allures de combat d'intérêt général incontestable. Les armes sont alors fournies au nouvel homme fort de la politique de la ville pour élaborer un discours véhiculant l'idée d'un nécessaire changement.

2) Retours sur la construction politique d'une représentation de l'impératif de changement

La production d'un discours sur le changement dans la politique de rénovation urbaine renvoie à deux moments que l'on peut isoler l'un de l'autre : la mise en scène de l'impératif de changement par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et le processus de cristallisation des positions des différents acteurs autour de la notion de changement. C'est le premier que nous choisissons d'aborder dans cette partie.

Le premier moment s'articule autour de l'idée qu'à l'intérieur du jeu d'acteurs, l'un d'eux va progressivement élaborer un discours qui met en scène un impératif de changement dans la politique publique. En mobilisant les points saillants de l'expertise critique de la Cour des Comptes, le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine prône ainsi la nécessité d'un changement dans l'organisation administrative et le dispositif budgétaire de la politique de la ville comme une condition *sine qua non* de la réussite d'une politique publique jusqu'alors victime et « résultat de l'impuissance publique »²⁴⁹. En s'appuyant sur ces deux

²⁴⁸ Extrait du discours de Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine lors de la discussion parlementaire de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à l'Assemblée nationale le 10 juillet 2003.

²⁴⁹ Extrait du discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine lors de la discussion parlementaire de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à l'Assemblée nationale le 10 juillet 2003.

dimensions organisationnelles et budgétaires, le nouveau ministre délégué et son cabinet vont alors chercher à « transformer l'essai », à catalyser cette dynamique critique pour redéfinir de nouveaux dispositifs d'action et un nouveau cadre de contraintes.

L'émergence du nouveau Programme national de rénovation urbaine porté sur les fonds baptismaux par une loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et dont l'outil de mise en œuvre serait l'Agence nationale du même nom participe d'une redéfinition de la terminologie jusqu'alors associée à l'action publique en question. Le vocable dont usent les orateurs lors des débats parlementaires de l'examen de la loi du 1^{er} août 2003 atteste de l'ampleur du changement mis en scène : « nécessité d'une politique ambitieuse et échelonnée dans le temps », « action immédiate et massive », « nouveaux moyens financiers et juridiques », « mobilisation générale »²⁵⁰ chez le ministre délégué, « révolution », « véritable plan Marshall »²⁵¹ dans la bouche du rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire à l'Assemblée nationale.

Cette volonté de s'affranchir d'une configuration jugée trop « technocratique » préexiste au vote de la loi dans un ouvrage publié par le futur ministre délégué lors de la campagne présidentielle de 2002 où il décrit le « parcours du combattant » dans l'administration du maire qui souhaite obtenir une source de financement pour développer un projet urbain²⁵². Les bases sont alors jetées de la condamnation d'un système où la circulation des processus de décision et de mise en œuvre se trouve sclérosée dans une architecture jugée rigide et inerte. L'avènement d'un nouveau dispositif d'action publique et de cadres d'action renouvelés apparaît comme le remède à l'échec de la politique de la ville.

Cette entreprise de légitimation d'un processus de changement va franchir un cap important au cours de l'année 2002 avec la démarche qu'entreprend le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en allant à la rencontre des maires de communes concernées par des projets de rénovation urbaine. Fort d'un bilan de maire de Valenciennes où il a « réussi sa rénovation urbaine »²⁵³, Jean-Louis Borloo fait valoir son expérience « d'homme de terrain » et joue sur un registre pragmatique pour déployer ses intentions. La nécessité de

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Intervention de Philippe Pemezec, rapporteur de la commission des affaires économiques, lors de la discussion parlementaire de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à l'Assemblée nationale le 10 juillet 2003.

²⁵² BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, Paris, Ramsay, 2002.

²⁵³ Entretien réalisé auprès un haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement, Paris, le 9 avril 2008.

libérer les maires des contraintes administratives qui se dressent devant eux au cours de tout projet de transformation du bâti apparaît comme le fer de lance de l'action du nouveau ministre²⁵⁴. Son « tour de France des maires » qu'il entreprend dès les premiers mois de sa nomination constitue la première étape de l'élaboration d'une dynamique de projet visant à transformer la gouvernance et l'orientation de la politique de la ville et de sa composante de traitement du bâti. Cette rencontre avec des élus locaux désireux de devenir les pilotes des projets de rénovation urbaine sur leur territoire constitue alors le deuxième élément moteur de la construction et de la légitimation d'un discours sur le changement par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine.

La trame directrice d'un discours vecteur de changement dans la politique de la ville prend corps. Celui-ci peut s'observer à l'aune de plusieurs orientations. Tout d'abord, dans le prolongement de l'expérience de terrain du ministre, l'idée que les formes urbaines seraient responsables de la situation d'échec dans ces territoires semble dominer. En effet, au cours d'une intervention du ministre délégué lors de la visite présidentielle de Jacques Chirac à Valenciennes le 21 octobre 2003, Jean-Louis Borloo vante les mérites de son action à la tête de la ville où il a entrepris de « faire du beau » dans « les quartiers » :

« Un énorme travail sur le logement, les quartiers, l'insalubrité, faire du beau, du beau, pas du luxe, pas du cher, du beau partout et du résidentiel. »²⁵⁵

En d'autres termes, dans le schéma binaire (« *place* versus *people* »²⁵⁶) des options d'intervention politique, c'est l'approche sur les lieux qui apparaît comme préférable aux yeux du nouveau responsable gouvernemental. Cette prise de position peut s'observer dans le discours que le ministre délégué prononce lors de la discussion parlementaire précédant le vote de la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine, à l'Assemblée nationale :

« Cela fait vingt que [...] de nombreux quartiers continuent de dériver, menacés de marginalisation définitive par un habitat parfois indigne, par un chômage massif, par un environnement la plupart du temps médiocre, voire criminogène et, finalement, par un sentiment d'abandon qui est toujours le résultat d'une impuissance publique. »²⁵⁷

²⁵⁴ BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, op. cit., 2002.

²⁵⁵ Allocution de Jean-Louis Borloo lors de la visite présidentielle du 21 octobre 2003 à Valenciennes.

²⁵⁶ DONZELOT Jacques, *Faire société... op. cit.*, 2003.

²⁵⁷ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

Les dysfonctionnements d'un urbanisme jugé comme défaillant semblent être pointés du doigt à travers le caractère indigne de l'habitat, et la nature « médiocre, voire criminogène » de l'environnement. D'autre part, l'argumentaire du ministre délégué vise à mettre en avant la nécessité de rénover les moyens d'action en faveur d'une simplification des procédures d'octroi de subvention. La dispersion des « financements de l'État sur 11 lignes de crédits différentes »²⁵⁸ apparaît comme une entrave à la fluidité des circuits financiers. Par ailleurs, en ce qui concerne la deuxième critique formulée à l'encontre d'une « mécanique budgétaire aveugle et opaque »²⁵⁹, c'est la responsabilité de l'administration des Finances qui est pointée du doigt :

« Le programme précédent, annoncé en parfaite bonne foi par mon prédécesseur, n'a été exécuté qu'à hauteur de 10 %, pas du tout du fait de la faiblesse du ministre de la Ville, mais parce qu'on a d'abord inscrit le montant en annonce, puis la moitié en autorisations de programme, puis un cinquième par an en crédits de paiement. C'est la règle budgétaire quand c'est Bercy qui gère. Ensuite, les contrôleurs financiers n'ont lâché que 40 à 45 % par an. Et à la fin de l'année, on a expliqué au ministre qu'il y avait des reports de crédits de paiement, et qu'il fallait commencer par les utiliser avant de procéder à de nouvelles inscriptions. »²⁶⁰

La volonté de s'extraire d'une procédure dans laquelle le contrôle *a priori* de Bercy est décrit comme néfaste à l'octroi des crédits de paiement est ainsi clairement affichée :

« Cela fait quarante ans que cela dure, dans tous les domaines ! C'est pour cette raison qu'on a créé une personne morale autonome, et pas un EPA. Il fallait faire en sorte, en effet, qu'il n'y ait pas de contrôle financier *a priori* du Budget. Il fallait faire en sorte que le budget voté par le Parlement soit exécuté dans les termes fixés par le Parlement. »²⁶¹

L'exigence d'une plus grande fluidité et d'une plus grande efficacité du processus d'octroi des crédits alloués aux collectivités locales porteuses d'un projet de transformation du bâti apparaît comme un élément fort du discours politique. Le changement doit passer par une transformation des mécanismes descendants de versements de subventions et le ministre délégué appuie son argumentaire sur l'exemple de son prédécesseur socialiste dont il souligne les difficultés à s'extraire de ces processus.

²⁵⁸ Allocution de Jean-Louis Borloo lors de la visite présidentielle du 21 octobre 2003 à Valenciennes.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

²⁶¹ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

Enfin, le troisième élément de ce discours du ministre délégué fait référence à un dispositif stratégique de la démarche initiée : le 1% logement. En déplorant le sort des « partenaires sociaux désabusés et en même temps pillés par le budget général »²⁶², c'est l'utilisation de ce « pactole »²⁶³ pour le financement du Programme national de rénovation urbaine qui est avancée.

3) La réception d'un discours sur le changement par les acteurs de la politique de la ville

La politique de renouvellement urbain initiée par les GPU puis les GPV et poursuivie et amplifiée à la fin des années 1990 mobilise des acteurs de l'administration de l'Équipement en charge de la politique du Logement, *via* la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction et la délégation interministérielle à la Ville avec un programme d'investissement sur le volet aménagement²⁶⁴. Ces deux groupes d'acteurs vont constituer les récepteurs et la cible du discours véhiculé par le ministre délégué sur la nécessité d'un changement dans la politique de renouvellement urbain.

Leur qualité de récepteur d'un discours sur le changement peut s'expliquer par leur rôle dans le champ de la politique de renouvellement urbain. Dans le système d'acteurs observable jusqu'alors, ces deux coalitions d'acteurs disposaient pour la première, du monopole de la mise en œuvre des programmes d'action publique relevant de la politique de la ville et de sa composante renouvellement urbain et pour la seconde, de la réflexion et de la prospective sur les dispositifs à mettre en œuvre et les orientations à suivre. La politique des GPV et le programme de renouvellement urbain développés par le gouvernement de Lionel Jospin entre 1997 et 2002 avaient fait de ces deux groupes d'acteurs les référents d'une politique publique qui renouvelait l'approche en direction des quartiers d'habitat social. Le choix d'un traitement affirmé des formes urbaines désignées comme génératrices de problèmes ne constituait certes pas une position unanimement partagée par l'ensemble de ces acteurs mais les érigeait en acteurs centraux du renouvellement urbain. Par conséquent, la production d'un discours sur

²⁶² Allocution de Jean-Louis Borloo lors de la visite présidentielle du 21 octobre 2003 à Valenciennes.

²⁶³ Entretien auprès d'un ancien délégué interministériel adjoint de la DIV, Paris, le 2 avril 2008.

²⁶⁴ HARBURGER Sylvie, « Les grands ensembles : la logique de leur construction et de leur réhabilitation », *op.cit.*, 2002.

l'orientation à donner à cette action publique fait de ces acteurs les premiers concernés par toute nouvelle stratégie retenue.

A cette qualité de récepteur vient s'adjoindre celle de cible du discours. La condamnation de l'inefficacité de l'organisation administrative et de la lourdeur des procédures d'octroi de subventions établie par la Cour des Comptes et mobilisée par le ministre délégué apparaît comme un élément central du discours de ce dernier et prend particulièrement corps du point de vue des administrations en charge de la mise en œuvre de la politique de renouvellement urbain. Officiellement vecteur d'une volonté de changement de l'action publique de renouvellement urbain, le discours naissant du ministre délégué apparaît comme le réquisitoire contre une technocratie responsable de tous les maux de la politique de la ville²⁶⁵. Cette facette du discours du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devient dès lors un élément de cristallisation de la position d'une partie des acteurs cibles de son discours.

Cependant, en écho à ce positionnement critique à l'égard de l'action menée dans le passé et vecteur de changement dans la conduite et la gestion de la politique de la ville dans sa composante dure, ces acteurs vont progressivement structurer leur position vis-à-vis de ce référentiel de changement imposé par le nouveau ministre délégué. En effet, ils vont entrer dans l'arène non par une prise de position contre les idées du ministre délégué, mais par la volonté de ce dernier d'associer ces acteurs aux premiers pas du PNRU et à la genèse de l'ANRU. En créant un « atelier urbain »²⁶⁶, il permet à ces deux groupes d'acteurs d'intégrer la dynamique de changement initiée en les mobilisant autour d'un projet ambitieux et à la gouvernance inédite. Au sein de cet atelier chargé de réfléchir aux modalités opératoires de la nouvelle gouvernance, les deux parties sont associées pour élaborer la « doctrine » de la future agence. « L'idée, c'était de mettre les gens de cultures assez différentes pour faire avancer un projet »²⁶⁷ résume un agent de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

Afin de s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des acteurs de la politique du renouvellement urbain, la stratégie d'action du ministre délégué consiste à incorporer les acteurs *a priori* réfractaires dans l'activité de production des conditions de changement surtout si cette

²⁶⁵ BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, op. cit., 2002.

²⁶⁶ Voir Chapitre 2 section 3.

²⁶⁷ Entretien auprès d'un chef de bureau de la programmation et des interventions urbaines à la DGUHC, Paris, le 08 avril 2008.

démarche peut cristalliser les tensions entre les deux coalitions d'acteurs présentes plutôt qu'entre elles et le cabinet ministériel. Cette construction de l'état d'esprit dans lequel se trouve progressivement la délégation interministérielle à la Ville nous est rappelée par l'adjoint à la déléguée interministérielle à la Ville d'alors :

« Avec [la déléguée interministérielle à la Ville], on a dit à Borloo ce qu'on avait à lui dire avant. Mais c'était plié très tôt. C'est quand-même beaucoup le monde de l'Équipement, de la DGUHC avec qui on s'entendait bien. C'est quand-même eux qui avaient soufflé ces idées de convictions assez alambiquées depuis Lienemann »²⁶⁸.

Le jeu d'acteurs révèle ainsi un clivage idéologique qui se situe davantage entre les deux principaux groupes d'acteurs qu'entre eux et le « *core executive* » gravitant autour du ministre délégué²⁶⁹. L'adhésion des différentes parties dans l'action ne doit cependant pas être lue comme une soumission aveugle à un mécanisme totalement inédit. L'aboutissement d'une réflexion préalablement menée par le prédécesseur du ministre délégué sur la nécessité de contractualiser avec un partenaire au potentiel budgétaire important, le « monde du 1 % », avait tracé les contours d'une intervention revisitée. L'absence de changement radical et la survenue d'une étape décisive dans un processus de changement de type incrémental prédisposent vraisemblablement les acteurs, *a priori* réfractaires, à intégrer la dynamique de recomposition du champ d'action publique. Par ailleurs, le positionnement en retrait du ministre de l'Équipement de l'époque « qui n'a pas tellement pris parti par rapport à ça »²⁷⁰ et l'investissement de la délégation interministérielle à la Ville, administration de mission qui prend ce nouveau projet « comme une nouvelle mission »²⁷¹ incitent à évoquer une quasi-absence de contre-argumentation de la part des acteurs²⁷². Ce dessaisissement de la dimension cognitive et de la capacité de *leadership* de la part de la délégation interministérielle à la Ville signe son entrée dans un processus de mise en retrait que la montée en puissance de l'ANRU entérinera dès sa création.

²⁶⁸ Entretien auprès d'un ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

²⁶⁹ RHODES R.A.W. and DUNLEAVY Patrick, *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London, 1995.

²⁷⁰ Entretien auprès d'un ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

²⁷¹ Entretien auprès d'une ancienne chargée de mission de la délégation interministérielle à la Ville ayant participé à l'atelier urbain, Paris, le 23 mai 2008.

²⁷² Sur le rôle et le pouvoir des administrations de mission, nous renvoyons à l'article classique d'Edgar Pisani « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, n°VI, 2, avril-juin 1956.

Le caractère oral du processus de réflexion, décision préalable à la constitution de l'atelier urbain (« on est dans l'oralité pure ! »²⁷³), et l'absence de constitution d'un mouvement de résistance de la part des responsables des deux structures impliquées incitent à parler d'une cristallisation « naturelle », et dans l'action, des positions des différents acteurs autour de la dynamique de changement institutionnel observée. La réussite du ministre délégué dans la création d'un « guichet unique » et la mise en œuvre de dispositifs d'action destinés à permettre une accélération de la rénovation urbaine des quartiers prioritaires conduisent à la production d'un relatif consensus au sein du jeu d'acteurs alors en scène.

En somme, deux caractéristiques principales prêtées à la notion de changement et à son usage nous semblent ainsi pouvoir être signalées. D'un côté, la mobilisation puis l'usage de la notion de changement peuvent être étroitement associés à une volonté de refonte, de redéfinition des objectifs et des moyens d'action d'une politique publique. Cette observation du changement peut correspondre à des mécanismes « classiques » de remodelage des institutions ou « d'*institutional design* »²⁷⁴. Dans ce cas, l'examen des discours politiques de nos dirigeants permet de relever les éléments constitutifs de cette volonté de changement. L'usage de la rhétorique du changement et la mobilisation de registres d'argumentation visant à condamner des processus antérieurs de production de l'action publique décriés par des instances expertes constituent un terrain favorable à une argumentation en faveur de l'adoption de nouveaux cadres d'action. La mobilisation par le politique de ressources expertes et compétentes dans le secteur d'action publique en question peut alors fournir les éléments nécessaires au travail de redéfinition des objectifs et des moyens d'action de la politique publique. Le cas de la politique de rénovation urbaine nous livre un témoignage intéressant de la continuité de la disponibilité des agents administratifs compétents en matière de rénovation urbaine. En effet, la réappropriation de la politique au sens de *policy* par le politique au sens de *politics* en quête de changement ne débouche pas sur une rupture entre la politique et les ressources expertes qui s'y rapportent. Au contraire, celles-ci (ressources humaines, dispositifs d'action, organisations) s'avèrent, au moins en partie, mobilisées dans la dynamique de production de changement.

²⁷³ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la délégation interministérielle à la Ville ayant participé à l'atelier urbain, Paris, le 23 mai 2008.

²⁷⁴ DELPEUCH Thierry et VIGOUR Cécile, « Création et changements institutionnels », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.137-145. On renvoie également au célèbre ouvrage de Bruno Jobert sur la notion de changement : JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, op. cit., 1994.

Conclusion du chapitre 1

Si la caractérisation d'une situation problématique dans l'action publique de renouvellement urbain n'apparaît pas comme étant clairement identifiée, ce premier chapitre nous a néanmoins permis de tirer plusieurs enseignements du processus de construction d'une action publique en la matière. Tout d'abord, l'émergence d'un problème de l'urbain dans les années 1970, outre qu'il apparaît sur la scène politique en tant que tel, pose d'emblée et pour plusieurs décennies un problème de second ordre qui touche au choix de la réponse à apporter. Si le constat de l'action publique déployée et progressivement structurée pour traiter ce « problème » montre que les élites politico-administratives n'ont pas attendu de parvenir à un consensus pour apporter une réponse en termes d'intervention, l'analyse du contenu de celle-ci et des prises de position qu'elle suscite témoigne en revanche de la difficulté à construire un cadre de représentation du problème partagé. L'oscillation entre une approche par le volet social du problème (action sur les gens) et une autre par le volet urbain (action sur les lieux) apparaît comme l'épine dorsale de l'intervention de la puissance publique dans la politique de la ville.

Cependant les premières interventions sur le bâti, si elles demeurent rares et expérimentales attestent du fait que le tabou de la démolition commence à se briser. L'idée que les pratiques aménageuses des Trente glorieuses aient pu mener à mal la construction d'un urbain prompt à « faire société » pénètre progressivement les schémas de pensées des techniciens de l'État jusqu'à ce qu'un programme de renouvellement urbain soit imaginé à la fin des années 1990.

Mais c'est à l'occasion d'une alternance politique qu'une rupture se prépare, non dans l'idée d'une intervention tournée vers la morphologie urbaine, mais dans l'ampleur qui lui est donnée. Le discours du nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation destiné à permettre d'opérer ce changement se déploie alors. Il prend appui sur une critique non dissimulée des cadres institutionnels traditionnels condamnés pour leur entrave à la réussite d'une politique de la ville décriée pour son inefficacité. La transformation de la gouvernance de la politique du renouvellement urbain apparaît alors indispensable et est rendue incontournable pour parvenir à une amélioration du sort des « quartiers ». La critique étant énoncée, les « coupables » étant bien identifiés, il convenait désormais de s'atteler à l'activité

de légitimation du nouveau dispositif d'action publique à même d'accroître l'efficacité de la politique de la ville dans son volet de renouvellement du bâti.

CHAPITRE 2 : LA LÉGITIMATION D'UN NOUVEAU DISPOSITIF D'ACTION PUBLIQUE : LA GENÈSE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

La genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine s'inscrit dans un processus historiquement daté de construction et de mise en œuvre d'une action publique en direction de territoires urbains relégués. A ce titre, la production d'un discours sur le changement fait davantage écho à l'usage, par les détenteurs du pouvoir, d'un moyen de légitimation d'une volonté politique de réinvestissement partisan d'une politique publique touchant près de 10 % de la population nationale. Plus qu'une véritable rupture, l'inscription des choix politiques dans les stratégies d'action existantes semble témoigner d'une volonté d'accroître les moyens d'action mobilisables. Autrement dit, la politique de la ville ayant su dépasser une intervention concentrée principalement sur le problème social lié aux personnes résidant dans ses territoires d'intervention, il s'agit alors de démultiplier les moyens d'action dédiés à la transformation du cadre bâti. Or, miser sur le « tout *hard* » impose aux concepteurs du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) de se doter des moyens d'action nécessaires à la rénovation urbaine promise. La question de la disponibilité des masses budgétaires impose *de facto* un « changement de braquet »²⁷⁵ dans la question du financement de cette rénovation urbaine. L'énergie déployée par le nouveau ministre délégué et sa garde rapprochée afin de garantir la pérennité d'un financement pluriannuel sans précédent dans la politique de la ville renvoie à l'analyse du travail de *lobbying* politique auquel certains

²⁷⁵ Interview de Jean-Louis Borloo dans l'émission « Les 4 vérités », France 2, le 19 décembre 2006, <http://discours.vie-publique.fr/notices/063004507.html>

hommes politiques « atypiques »²⁷⁶ acceptent de se livrer. La rhétorique du changement évoquée précédemment sert alors de faire-valoir à un investissement indispensable de diverses coalitions d'acteurs dans la mise en place d'une politique ambitieuse de rénovation urbaine. Mais si elle est brocardée dès 2002, cette rhétorique n'épuise pas à elle seule le contenu du discours préalable à l'action. En effet, l'impératif d'efficacité de l'action doit jouer le rôle de caution en vue de l'implication de partenaires réticents. Ce volet de l'activité discursive auquel nous avons prêté attention dans le premier chapitre conditionne alors le choix de puiser dans le répertoire d'action néo-managérial en vue de la mise en place d'un nouveau dispositif d'action publique.

L'efficacité de l'action devient alors l'un des maîtres mots des argumentaires justifiant la création d'un dispositif de type agence. Si ce trait de caractère n'est pas spécifique à l'exemple de la politique de rénovation urbaine²⁷⁷, il n'en demeure pas moins un élément structurant de son processus de mise en œuvre. En construisant une représentation de l'objectif d'efficacité, les tenants de la nouvelle politique de rénovation urbaine permettent l'adoption d'une nouvelle boîte à outils qui vient impacter les pratiques et les usages des organisations précédemment impliquées dans la politique de renouvellement urbain. C'est ce processus de construction d'une pensée modernisatrice des cadres d'action de la politique de la ville dans son volet *hard* que nous souhaitons mettre en lumière en tentant de faire ressortir les controverses qui l'ont animée.

La première section reviendra sur les prémises de la genèse de l'ANRU. Celle-ci apparaît moins comme le fruit de l'importation *ex-nihilo* d'un quelconque dispositif de gouvernement qu'une construction de sens complexe et non linéaire. Le contexte de création de cette agence renvoie aussi bien à des logiques d'action issues de l'expérience mayorale du ministre délégué qu'à des processus de réappropriation de savoirs et de pratiques partiellement issus du répertoire d'action néo-managérial. Nous tenterons de restituer la dynamique de création de l'Agence en soulignant l'évolution du positionnement des coalitions d'acteurs alors en

²⁷⁶ Entretien auprès de l'ancien conseiller pour la cohésion sociale, le logement, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion au cabinet du Premier Ministre Dominique de Villepin, Paris, 2 juin 2008.

²⁷⁷ Plusieurs travaux soulignent l'intérêt porté aux réformes véhiculant un impératif d'efficacité de l'action publique. Nous pensons ici aux travaux de Julie Gervais sur la réforme du corps des Ponts et Chaussées mais également à ceux de Daniel Benamouzig et Julien Besançon sur les agences sanitaires : GERVAIS Julie, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XX^{ème} siècle)*, thèse pour l'obtention du Doctorat de Science Politique, Sciences Po Lyon, 12 décembre 2007 ; BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Les agences : de nouvelles administrations publiques ? » in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, (dir.) *Politiques publiques. Tome 1 La France dans la gouvernance européenne, op. cit.*, 2008, p.283-307.

scène. Il s'agira plus précisément de montrer comment l'argumentaire développé par le ministre délégué et son entourage rend progressivement irréversible un processus de refonte de la politique de rénovation urbaine (**Section 1**). La deuxième section reviendra sur les configurations d'acteurs en présence au cours du processus de changement. Il s'agira dans un premier temps de revenir sur la posture mobilisée par certains acteurs « centraux » pour rallier à leur cause l'ensemble des acteurs ou groupes d'acteurs indispensables au changement. Dans un deuxième temps l'analyse du repositionnement de certains groupes d'acteurs permettra d'interroger leur situation en termes de gain ou de perte de pouvoir et d'influence (**Section 2**). Enfin, la troisième section s'intéressera à l'étape de création de l'Agence proprement dite. Notre regard se portera tout d'abord sur le caractère expérimental de la fabrique d'une logique d'action préalable à la création organisationnelle de l'Agence. Puis nous reviendrons sur les conditions de la fabrique de nouveaux cadres et instruments d'action propres à l'ANRU (**Section 3**). C'est finalement la constitution d'un nouveau système d'action « ANRU » qui sera ici mise en avant, à travers les institutions et les dispositifs nouveaux dans lesquels ces acteurs viendront déployés leurs pratiques. La discussion du caractère radical ou incrémental du changement opéré pourra alors venir alimenter la réflexion sur les conditions de la fabrique des nouveaux dispositifs de gouvernement dans un champ d'action publique donné.

Section 1 : La construction politique d'une réponse à l'inefficacité de la politique du renouvellement urbain

Si nous avons montré que la volonté d'élaboration d'un Programme national de rénovation urbaine et le projet de création d'une agence de gouvernement pour en assurer la mise en œuvre ne répondent pas à la mise sur agenda d'un problème public clairement identifié (Chapitre 1), il n'en demeure pas moins que cette dynamique de changement renvoie à la construction d'un discours sur le manque d'efficacité d'une politique publique qui tarde à produire du changement sur son terrain d'action. Ce sont les éléments vertueux présentés

comme devant endiguer cette inefficacité de la politique de la ville que nous souhaitons placer au cœur de notre analyse dans cette première section. A travers la mise en évidence de références à des dispositifs d'action existants et à des savoirs néo-managériaux, nous souhaitons interroger la tension apparente et l'hésitation entre ces deux sources d'inspiration pour montrer que le choix de l'agence ne résulte pas seulement d'une mobilisation puis d'une importation à l'identique d'un dispositif existant mais davantage d'une hybridation avec une représentation singulière de la sphère administrative technique impliquée dans la politique de la ville (A). C'est la conjonction de ces deux sources de références et la formulation d'un discours dénonçant les lourdeurs d'un système présenté comme inefficace que nous tenterons d'analyser dans le point suivant (B).

A. Entre mobilisation de l'expérience et importation de savoirs

Rechercher les sources d'inspiration ayant permis de définir des choix politiques incite à se pencher sur la question du repérage des savoirs et des pratiques effectivement mobilisés et éventuellement importés. A travers l'exploration de divers types de savoirs et de pratiques mobilisés, nous souhaitons reconstruire le processus de maturation cognitive qui préside au choix d'une agence pour mettre en œuvre le PNRU. Nous reviendrons dans un premier temps sur les références à des pratiques et des dispositifs de gouvernement existants qui ont pu participer à la construction du processus de choix de l'agence. Puis les savoirs académiques de type néo-managériaux feront l'objet de notre analyse afin de discuter l'éventuelle inscription dans une dynamique plus globale de modernisation des organisations administratives.

1) La référence à l'action : outil de légitimation du changement ou marqueur de la dépendance au sentier ?

Si la création de l'ANRU peut apparaître comme une réponse inéluctable à la situation d'échec relatif de la politique de la ville et plus particulièrement de son volet de

transformation du bâti, elle n'en demeure pas moins l'aboutissement d'un processus de réflexion traduit par la décision de créer un nouveau dispositif de gouvernement. Sans occulter la difficulté d'un tel exercice en raison des zones d'ombre qu'il révèle, l'exploration de cette construction de sens aboutissant à un choix politique incite à se tourner vers les savoirs et les pratiques repérés par les promoteurs de la création de l'Agence afin d'en déterminer la teneur. La première catégorie que nous choisissons d'investir est celle des pratiques et dispositifs existants et repérés par les promoteurs du changement. Elle renvoie à un ensemble diffus et difficilement appréhendable de références qui font irruption à un moment donné du processus de maturation cognitive préalable au choix de l'agence. L'intérêt de cette démarche de mise en valeur réside, nous semble-t-il, dans la possibilité et l'opportunité qu'elle offre de dresser les contours « d'univers de sens ». Ces univers de sens ou systèmes de valeurs sont constitués par la rencontre entre la référence à ces dispositifs et pratiques et les éléments de diagnostic d'une situation « problématique » élaborés par le ministre délégué et retranscrits dans son discours sur la promotion de changement. En ce sens, ils guident l'acteur dans le processus de construction d'une représentation de la réalité de l'action publique qu'il souhaite mettre en œuvre. Dans ce cadre, deux types de dispositifs et de pratiques nous ont semblé pouvoir être repérés et sont apparus comme des sources d'inspiration pour le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine : l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) que le ministre délégué présente comme modèle de fonctionnement d'une part, et la référence à l'action de ses prédécesseurs d'autre part.

L'ANRU présente un certain nombre d'éléments issus d'une culture néo-managériale plus ou moins assumée par ses promoteurs²⁷⁸. En effet, les acteurs associés à son processus de création révèlent pour certains l'éventuelle référence à des agences de type américain, pour d'autres anglo-saxon, voire évoquent le modèle suédois. Le ministre délégué lui-même fait explicitement référence au mécanisme d'une agence française l'ANAH²⁷⁹ : « Nous nous sommes inspirés de l'Agence nationale pour la valorisation de l'habitat, qui fonctionne à la satisfaction de tous. »²⁸⁰ Cette dernière développe une procédure contractuelle entre l'ANAH et les collectivités locales qui appelle un partenariat fort « collectivités territoriales-État-

²⁷⁸ Nous revenons en détails sur ces savoirs néo-managériaux dans le point A) 2) de cette section.

²⁷⁹ L'Agence nationale pour l'habitat est un établissement public créé en 1971 et a pour mission de « promouvoir le développement et la qualité du parc de logements privés existants. À cet effet, elle encourage et facilite l'exécution (...) de travaux d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation. » (article L 321-1 du code de la construction et de l'habitation).

²⁸⁰ Intervention du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine lors de la troisième séance du 10 juillet 2003 de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 à l'Assemblée nationale.

ANAH », et dans lequel l'agence est représentée par ses « délégués locaux »²⁸¹. Un mécanisme d'attribution de subvention et de contrôle et respect des engagements que l'on retrouvera dès la création de l'ANRU illustre cette inspiration des créateurs de l'ANRU. La comparaison avec le processus déconcentré des demandes de subvention dans le cas de l'ANAH souligne toutefois une forte volonté centralisatrice des concepteurs de l'ANRU qui n'ont pas souhaité déléguer la gestion des crédits ANRU à un échelon déconcentré. En effet, dans le cas de l'ANAH, lorsque la compétence n'est pas déléguée, c'est la commission d'amélioration de l'habitat, présidée par le directeur départemental de l'Équipement qui examine la demande de subvention. Dans le cas d'une délégation de compétence à la collectivité locale (EPCI ou département), c'est le président de cette collectivité qui « décide de l'octroi des subventions après avis d'une commission locale d'amélioration de l'habitat »²⁸². Le fonctionnement de l'ANRU et le discours de certains de ses concepteurs traduisent donc cette volonté de garder la mainmise sur les ressources budgétaires à travers une centralisation totale du système :

« C'est difficile dans le cadre de grands projets qui demandent 40 ou 50 millions d'euros de pré affecter des enveloppes par région. Donc l'idée des agences régionales, non. »²⁸³

A ce titre, l'ANAH ne semble pas constituer une source d'inspiration totalement mobilisable et reproductible à l'identique. Mais certains de ses traits de fonctionnement ne sont pas sans faire écho à la logique retenue par l'ANRU en ce qui concerne la mobilisation de l'administration technique de l'Équipement comme le rappelle un haut-fonctionnaire du ministère de l'Intérieur :

« Mais c'est sûr que dans le domaine de l'urbanisme il y avait l'ANAH, déjà, qui est une agence particulière puisque c'est les services des DDE qui font office d'ANAH [au niveau local] et que c'est les responsables du Logement des DDE qui sont les directeurs départementaux de l'ANAH. »²⁸⁴

La mobilisation des services techniques déconcentrés du ministère de l'Équipement par l'ANAH, reprise par l'ANRU, annonce le « paradoxe de l'ANRU » qui mêle un discours anti-technocratique dans son processus de genèse et un indispensable recours à l'administration

²⁸¹ Données issues du site Internet de l'ANAH : <http://www.anah.fr>

²⁸² Données issues du site Internet de l'ANAH : <http://www.anah.fr>

²⁸³ Entretien auprès d'un ancien membre du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

²⁸⁴ Entretien auprès de l'ancien directeur de cabinet du ministre délégué aux Libertés locales, conseiller pour les libertés locales au cabinet du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Paris, le 2 juin 2008.

déconcentrée de l'Équipement dès sa mise en œuvre²⁸⁵. La teneur du discours sur l'inefficacité de la politique de la ville dont seraient en partie responsables les administrations en charge de sa mise en œuvre rencontre alors une réalité qui ne permet pas au nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine de s'affranchir de ces compétences techniques. S'il souhaite s'approprier le monopole de la gouvernance de la politique de rénovation urbaine et ainsi réduire à la portion congrue les capacités d'action de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement et de la DIV, il n'a alors d'autre choix que de s'inspirer du fonctionnement de l'ANAH. La mise à disposition de l'ANRU, par le ministère de l'Équipement, de personnels de ses services déconcentrés révèle une nouvelle conception du fonctionnement de l'administration à travers une forme d'hybridation entre des structures administratives d'État et des établissements publics dotés de ressources humaines réduites.

Outre une mobilisation du schéma d'action de l'ANAH, les promoteurs de l'ANRU semblent avant tout désireux de suivre une démarche pragmatique qui se traduit notamment par l'inscription dans la continuité du système d'action mis en place par le gouvernement précédent. Comme nous l'avons rappelé, suite à la conjonction de l'histoire et de l'évolution du 1 % Logement et de celle du volet d'intervention sur le bâti de la politique de la ville, la mobilisation dans la politique de renouvellement urbain de la masse financière du 1 % Logement constitue un élément fondateur d'une politique d'intervention sur les formes urbaines à deux titres. D'une part, par le biais de conventions bilatérales, elle garantit la participation de l'organisme au financement d'un programme d'action publique intimement lié à sa propre histoire. D'autre part, à travers la constitution d'un patrimoine de logement libre, elle participe directement à l'objectif de renouvellement de l'urbain sur les territoires concernés. L'entreprise de création institutionnelle de l'ANRU menée par le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine choisit de ne pas remettre en cause les schémas d'action élaborés par ses prédécesseurs même si elle se caractérise par un changement d'échelle dans la mobilisation des masses financières allouées au programme de rénovation urbaine. Cette mobilisation des pratiques antérieures se retrouve affichée et défendue lors de

²⁸⁵ Dès mars 2004, le nouveau directeur général de l'ANRU fait état d'une mobilisation des acteurs de l'administration déconcentrée : « Nous allons beaucoup nous appuyer sur le local, et spécialement sur les préfets et les délégués territoriaux », *Lettre d'information bimensuelle de la DIV*, n°63, 18 mars 2004, p.2.

la discussion parlementaire de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 qui prévoit la création de l'ANRU :

« Par cette loi, de nouveaux moyens, financiers et juridiques, sont réunis pour inverser la tendance. Ce texte exprime mon humilité face à ce qui avait été fait auparavant avec succès comme les avancées massives en matière d'emploi permises par le Pacte de relance pour la ville, mais aussi aux progrès accomplis par Louis Besson qui, le premier, a démontré qu'il fallait parfois détruire et reconstruire, ainsi qu'aux grands projets de ville lancés par mon prédécesseur. »²⁸⁶

Outre le ministre délégué lui-même, les praticiens de la politique de la ville relèvent cette inscription dans la continuité et l'absence d'innovation lorsque apparaît l'idée de créer un guichet unique :

« Sur la question de la rénovation urbaine, avant Borloo, Lienemann avait créé le système 1 %, elle était allée taxer le 1 %. Ce qu'a fait Borloo, c'est qu'il a créé le tuyau. Donc on n'est pas passé de rien à l'Agence. Pas du tout. Il y a une évolution qui est tout à fait... On n'est pas passé d'une administration de mission à une agence. Il y a une administration de gestion, et en particulier sur le domaine de la rénovation urbaine lourde, avec les quinze GPU, les grands projets de ville et il y a eu avec Lienemann l'invention du système faisant appel au 1 % pour trouver des ressources. Donc ça c'est avant Borloo. Borloo a opérationnalisé ça. »²⁸⁷

Enfin, outre ces références à des dispositifs d'action existants, certains collaborateurs proches du ministre délégué soulignent le poids de son expérience de maire de Valenciennes dans la construction de sa représentation de l'action publique de rénovation urbaine à mener :

« Il arrive avec l'idée de la rénovation urbaine. Il avait trois idées. La rénovation urbaine, car il faut aller dans la politique de la ville au-delà de ce qui se faisait avant, massivement et sur 150 à 200 quartiers. C'était basé sur l'expérience qu'il avait eue sur un quartier à Valenciennes, le quartier de la Briquette. Il faut foncer. »²⁸⁸

La référence à sa propre expérience urbaine alimente l'idée d'une volonté de reproduction d'une démarche pragmatique développée sur un territoire d'action donné. Le souci d'agir et le caractère urgent de l'action à mener apparaissent dès lors comme des références et ne manqueront pas de se voir traduits en buts à atteindre lors de l'étape de création du dispositif « agence ».

²⁸⁶ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

²⁸⁷ Entretien auprès d'un responsable de pôle au sein de la délégation interministérielle à la Ville, Saint-Denis la Plaine, le 25 mars 2008.

²⁸⁸ Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

La mobilisation de pratiques et de dispositifs existants constitue donc un socle sur lequel le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine s'appuie au moins en partie pour construire et légitimer son action.

2) L'inscription nuancée dans un contexte néo-managérial

Parmi la diversité des sources d'inspiration qui semblent avoir présidé au choix de l'agence pour gouverner la rénovation urbaine, nous avons relevé des marqueurs de l'inscription dans un contexte de « néo-managérialisation » des formes de gouvernement observable ces dernières années. Comme nous avons eu l'occasion de le rappeler dans l'introduction générale, certains États ont choisi de mettre en œuvre des programmes réformateurs s'inspirant des préceptes du *New Public Management* tournés vers la quête d'efficacité de l'action publique. Les conséquences qui en découlent sur l'organisation de leurs systèmes administratifs, en dépit de leur variété, ont en commun d'aboutir à une redéfinition des schémas d'organisation et de fonctionnement de ceux-ci. Qu'il s'agisse d'opérations de *re-design* de grande ampleur de l'ensemble de l'administration d'un État²⁸⁹, ou de réorganisation « à la marge » de systèmes administratifs dans le but d'accroître la performance de l'administration et l'efficacité de son action²⁹⁰, ces transformations témoignent de l'inscription dans une dynamique transnationale de modernisation des systèmes administratifs.

Certains des éléments du discours sur le changement véhiculé au moment de la création de l'ANRU traduisent la portée et l'impact, aussi relatif soit-il, de ces mouvements de réforme sur le choix de créer l'ANRU. Parmi ces indicateurs d'une référence à cette dynamique de réforme néo-managériale, on trouve la réponse de certains haut-fonctionnaires à la question de la référence à des savoirs néo-managériaux :

« On est en plein dans le nouveau management. Les agences, c'est très à la mode. C'est un courant de pensée dont je pense que l'accrochage avec la question de la

²⁸⁹ Le cas de la Grande-Bretagne et de la réforme *Next Steps* engagée par le gouvernement de Margaret Thatcher offre une illustration de ce type de réforme où l'ensemble de l'organisation administrative est reconfigurée pour aboutir à une partition des activités de conception et d'exécution des politiques à laquelle correspond une partition des organisations administratives chargées de chacune de ces tâches. Pour plus de précisions, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à l'introduction générale du manuscrit.

²⁹⁰ Le développement d'agences de gouvernement en Italie ou en Espagne renvoie davantage à des mécanismes de correction de dysfonctionnements d'administrations traditionnelles ou de quête d'efficacité de dispositifs existants plutôt qu'à de véritables réformes de l'administration.

décentralisation dans notre pays, qui est une forme de richesse et de confiance au local n'a pas été vraiment pensé. »²⁹¹

Ainsi cette référence à la doctrine néo managériale apparaît évidente pour certains en insistant sur la logique d'affichage que sous-tend cette mobilisation du dispositif « agence », vecteur de modernité et d'adaptabilité à une situation problématique. Mais d'emblée, son usage dans le contexte français renvoie à la question de son articulation avec des schémas organisationnels propres à l'organisation décentralisée de la République.

Pour certains membres du cabinet du ministre délégué et futurs responsables de l'ANRU, à la question : « Quelles références à des savoirs de gouvernement ont pu guider la prise de décision dans le choix de créer une agence ? », certains font référence au modèle suédois d'agence de gouvernement :

« ...Une agence sans préjugé par rapport au modèle britannique, on n'est pas dans le même type. On est plus proche à mon avis du modèle suédois »²⁹².

Bien que la Suède ait expérimenté des réformes de type *New Public Management*²⁹³, ces agences se rapprochent structurellement des établissements publics français avec à leur tête un conseil d'administration émettant des avis préalables à toute prise de décision par le directeur de l'agence. La configuration retenue pour la composition du conseil d'administration de l'ANRU que nous détaillerons par la suite souligne cette référence à des savoirs de gouvernement repérés dans l'administration suédoise comme en témoigne la description du conseil d'administration de ces agences suédoises par Christian de Visscher : « Ce conseil peut être composé soit de personnalités qualifiées désignées en raison de leur compétence spécialisée dans le domaine que gère l'Agence – on parle de « directions professionnelles », soit de représentants du Parlement, d'élus locaux, de dirigeants d'autres administrations et d'agences, d'organisations professionnelles, de syndicats et de divers groupes d'intérêts – on parle alors de « directions de laïcs » (*lekmanastyrelser*) »²⁹⁴. L'introduction de représentants des collectivités locales et des partenaires divers au sein du conseil d'administration de l'ANRU traduit une probable référence à ces pratiques suédoises. En effet, dans le but de mettre l'agence « au service des maires », la loi du 1^{er} août 2003 prévoit une représentation

²⁹¹ Entretien auprès d'un ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

²⁹² Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

²⁹³ POLLITT Christopher, *The Essential Public Manager*, op. cit., 2003.

²⁹⁴ DE VISSCHER Christian, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration. Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, 2003, p.43.

des maires, des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux aux côtés d'acteurs du champ de la rénovation urbaine tels que l'Union d'économie sociale pour le logement²⁹⁵, l'Union sociale pour l'habitat (USH), la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH).

Les savoirs de gouvernement alors mobilisés renvoient donc davantage à des mécanismes d'hybridation entre de nouvelles structures de type néo-managérial et des entités administratives mobilisant une vision pluraliste du management de l'action publique où les agents de la haute administration côtoient dans les instances décisionnelles des représentants élus des collectivités locales, des milieux syndicaux, voire de sociétés privées. La composition du conseil d'administration de l'ANRU témoigne de cette vision pluraliste et *a priori* plus libérale de la gestion de la mise en œuvre d'un programme d'action publique. Elle permet de traduire au sein de l'instance décisionnelle de l'Agence la représentation du politique et entraîne une responsabilisation des collectivités autres que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dans la programmation nationale en matière de rénovation urbaine. Par ce mécanisme, il s'agit là de ne pas exclure de la démarche de programmation des collectivités (département et région) dont la participation éventuelle au programme de rénovation urbaine offrirait une garantie de financement de projets dont les coûts finaux seraient supérieurs aux prévisions budgétaires²⁹⁶.

En parallèle à cette piste suédoise, l'analyse du processus de genèse du PNRU permet de relever d'éventuelles références à des savoirs néo-managériaux développés Outre-Manche. La tenue d'une « réunion d'échanges » avec des représentants de la *Neighbourhood Renewal Unit* britannique à l'initiative de la délégation interministérielle à la Ville en 2003 avait pour objectif de repérer les modes d'action développés en Grande-Bretagne pour la rénovation des

²⁹⁵ Dans le cadre d'une réforme récente du dispositif 1 % Logement devenu « Action Logement » et représentant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), UESL désigne désormais l'Union des entreprises et des salariés pour le logement.

²⁹⁶ Il nous faut rappeler que le rapport des forces politiques de la France en 2003 révèle une majorité des villes gouvernées par la droite suite aux élections municipales de mars 2001, 58 conseils généraux sur 95 métropolitains sont détenus par la droite et 13 régions métropolitaines (hors Corse) ayant à leur tête un président de droite contre 8 de gauche (Sources : MARTIN Pierre, « Des cantonales à l'image des régionales », *Revue française de science politique*, n°54-4, 2004, p.681-695 ; BROUARD Sylvain, « Le retournement du rapport de force aux élections régionales de mars 2004 : amplitude et déterminants », *Revue française de science politique*, n°54-4, 2004, p.621-637).

quartiers dégradés des cités²⁹⁷. La portée de cette rencontre demeure toutefois relative, les équipes de la délégation interministérielle à la Ville ayant construit « en interne » leurs objectifs et indicateurs pour mesurer l'avancée du programme. L'impact immédiat et précis semble néanmoins plus difficile à observer en raison d'éléments contextuels particulièrement forts. L'organisation du rapport entre État central et les *local communities* en Grande-Bretagne n'offre en effet que peu de similitudes avec le système politico-administratif français ainsi qu'avec la présence d'organismes administratifs déconcentrés sur le territoire français. La référence à d'éventuels savoirs néo-managériaux relève plus de l'appréciation personnelle des agents impliqués plus ou moins fortement dans la dynamique de création de l'Agence que dans l'identification de processus de mobilisation et de circulation bien identifiés. Le caractère oral des discussions qui se tiennent dans cette période renforce la difficulté à délimiter les contours des sources d'inspiration en matière de référence à des agences de type *New Public Management*. « On est dans l'oralité pure ! » nous rappelle une responsable de pôle à la DIV. L'absence de compte-rendu de réunions accroît ce caractère « opaque » du processus de construction d'une stratégie d'action et de management du futur programme de rénovation urbaine.

Néanmoins, certains éléments lexicaux du discours du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine consacrent un glissement, au moins partiel, vers une approche néomanagériale de la rénovation urbaine. L'exemple de l'usage des notions de « transparence »²⁹⁸, d'« autonomie »²⁹⁹ ou encore de « traçabilité »³⁰⁰ révèlent l'usage de notions véhiculées par le *New Public Management*³⁰¹.

Au-delà de cette dimension communicationnelle, cette difficulté à mettre en évidence une source d'inspiration précise et partagée conduit certains acteurs rencontrés à formuler une critique négative de cette tendance à la création d'agences observée en France depuis quelques temps :

« On a ces dernières années en France augmenté de manière importante le nombre

²⁹⁷ Entretien téléphonique auprès d'une ancienne chargée de mission à la délégation interministérielle à la Ville, La Défense, le 17 septembre 2007.

²⁹⁸ Allocution de Jean-Louis Borloo lors de la visite présidentielle du 21 octobre 2003 à Valenciennes.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

³⁰¹ POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform, op. cit.*, 2000.

d'agences, avec un modèle qui n'est pas... [...] Il y a le modèle anglo-saxon d'agences, et nous, on est dans un système hybride où vous cumulez les inconvénients des systèmes. Les agences créées ces dernières années l'ont été dans le refus de vouloir s'attaquer à la réforme de l'État. »³⁰²

L'absence de contexte réformateur identifiable et assumé par les gouvernements apparaît comme un obstacle de taille à la réappropriation d'un schéma d'action global et transversal tel qu'il est possible de l'observer dans certains pays anglo-saxons ou d'Europe du Nord. À ce titre, la référence à des agences de type néo-managérial rencontre ses limites. En d'autres termes, si les objectifs d'accroissement de l'efficacité de l'action et de rationalisation de la dépense véhiculés dans le discours promoteur de changement constituent bien des éléments caractéristiques de la pensée néo-managériale, l'absence de dynamique réformatrice transversale et la forte contextualisation de la politique de rénovation urbaine tempèrent toute idée d'importation à l'identique de savoirs et de pratiques.

B. La technocratie en ligne de mire

Comme l'analyse de la construction d'un discours sur le changement nous l'a montré, le choix de doter la politique de rénovation urbaine d'un nouveau dispositif de gouvernement répond officiellement à un objectif d'amélioration de l'efficacité. Outre qu'elle peut s'inscrire dans une dynamique plus large, évoquée dans le point précédent, de rationalisation de l'action publique et de la dépense publique, la déclinaison de cette perspective à la politique de la rénovation urbaine semble faire écho à deux représentations fonctionnelles et structurelles de la part du nouveau ministre délégué. La première, centrée sur l'appareil administratif d'État, postule l'inefficacité et l'inadaptation d'un modèle d'administration en termes de mode de décision et de financement. La deuxième prend appui sur l'idée que les projets urbains devraient être placés sous un leadership affirmé de l' élu local : le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

³⁰² Entretien auprès de l'ancien conseiller pour la cohésion sociale, le logement, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion au cabinet du Premier Ministre Dominique de Villepin, Paris, 2 juin 2008.

1) Vaincre les routines bureaucratiques

Si les promoteurs de l'ANRU présentent ce nouveau dispositif comme étant le seul à même de garantir une action publique efficace en matière de rénovation urbaine, ils n'opèrent pas moins une construction de sens qui les guide vers le choix de ce dispositif. Les trajectoires professionnelles qui caractérisent certains d'entre eux peuvent façonner le cheminement cognitif qui les conduit à se nourrir de telle ou telle représentation de l'action publique de rénovation urbaine pour aboutir au choix d'une agence. Dans cette perspective, la référence à sa propre expérience faite par le nouveau ministre délégué est révélatrice du poids des cadres d'action auxquels il a été confronté et de leur influence sur la construction de sa représentation des faiblesses et des éléments faisant problème dans le champ du renouvellement urbain puis de la rénovation urbaine. Dans un ouvrage qu'il publie en 2002, le futur ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine fait ainsi le procès d'une administration « technocratique » qu'il juge responsable de l'inefficacité de l'action publique. S'appuyant sur son expérience de maire de Valenciennes, ville dont il a contribué à améliorer la situation économique et sociale, il dresse le portrait du combattant que représente pour un maire l'ensemble des procédures et des normes auxquelles il doit faire face pour mener à bien un projet urbain. L'extrême centralisation de l'État français représente l'un

Encadré n°2 : L'homme Jean-Louis Borloo

Avocat au barreau de Paris, Jean-Louis Borloo est élu député européen en 1989, année où il s'empare de la mairie de Valenciennes. Élu à l'Assemblée nationale en 1993, sa réélection à la tête de la ville en 1995 conforte son implantation dans le paysage politico-administratif local où il fait figure de « notable ». A la tête de cette ville du Nord de 42 000 habitants en fort déclin économique, il mène une action volontariste qui vise à revitaliser l'économie de la région. L'implantation de l'usine Toyota à l'aube des années 2000 illustre ce dynamisme et contribue à faire de ce centriste un personnage politique « atypique ». Membre de l'UDF jusqu'en 2002 et porte-parole de la campagne de François Bayrou à l'élection présidentielle de 2002, il fait partie de la cohorte d'élus centristes qui rejoignent l'UMP lors de sa création. Il deviendra coprésident (2005), puis vice-président (2007) du parti radical valoisien. En 2002, il est nommé au ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine avant d'être promu ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale en 2004 et de récupérer le Logement dans ce même ministère en 2005. Après un bref passage par Bercy en mai 2007, il accède au rang de ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables des Territoires en juin 2007 jusqu'à son départ du gouvernement en novembre 2010. Il retrouve alors son siège de député de la 21^{ème} circonscription du Nord.

Source : Notice biographique de l'Assemblée nationale.

des axes forts de cette critique puisque, selon lui, ce centralisme français serait responsable d'avoir « mis en place un système qui semble n'avoir pour seul but que d'empêcher tous ceux qui voudraient agir de pouvoir faire quoi que ce soit. »³⁰³. C'est l'idée d'une administration douée d'inertie et qui empêche l'acteur volontaire et porteur de projet, autrement dit le maire, d'agir. Incarnation d'un pouvoir central tout puissant et autoritaire, l'administration centrale déploierait son énergie à édicter des normes et des règles transposables dans le cadre de gros projets d'aménagement, mais plus difficilement lorsqu'il s'agirait d'opérations plus ciblées parmi lesquelles celles de réhabilitation de logements sociaux :

« Essayer de financer la réhabilitation de ces logements relève d'un combat inhumain parce que, aujourd'hui encore, on reste sur un mode d'organisation où l'État central à Paris est seul décideur. C'est la direction du Logement et de l'Équipement qui attribue les prêts locatifs aidés (PLA), qui permettent aux offices sociaux de construire sur la base des programmes présentés par les villes, les villages et zones urbaines. Et ces programmes sont toujours montés selon le même schéma de pensée. Ce que l'État sait financer, ce sont de grandes opérations ou de grands ensembles. »³⁰⁴

L'État et plus précisément le ministère en charge de l'Équipement et du Logement apparaît bien comme le responsable de cette inadaptation aux yeux du ministre délégué. Un ancien haut fonctionnaire de l'Équipement, ancien responsable de la délégation interministérielle à la Ville nous rapporte ces propos attestant du peu d'estime que porte Jean-Louis Borloo à l'administration de l'Équipement :

« C'est un type qui a une haine de l'administration féroce, de l'Équipement, des Ponts et des TPE abominable, et il ne travaille qu'avec ceux qu'il a choisis lui-même. »³⁰⁵

L'administration de l'Équipement dans son ensemble, dans la structure institutionnelle et sociale qui la compose, est la cible de cette critique acerbe. Les ingénieurs des corps techniques, que sont les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou leurs cadres subalternes les ingénieurs des Travaux Publics de l'État représentent cette technocratie toute puissante qui gouverne les services déconcentrés et centraux de l'administration de l'Équipement. Et c'est bien cette pyramide hiérarchique que doit gravir le maire en matière de politique de logement que condamne Jean-Louis Borloo.

³⁰³ BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, op. cit., 2002, p.42.

³⁰⁴ BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, op. cit., 2002, p.43.

³⁰⁵ Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement, ancien responsable de la délégation interministérielle à la Ville, Paris, le 17 avril 2008.

« Tous les projets de logements ou de destructions de logements, dans toute la France, sont aujourd'hui sous la maîtrise absolue de l'État central. Pas le moindre petit logement du moindre petit quartier ne peut passer sans l'accord et le financement de la monarchie administrative. »³⁰⁶

Cette critique d'un mode de décision et de financement qui présente l' élu local comme la victime d'un système technocratique rigide et inadapté cherche à dépasser le simple cadre personnel ou politicien lorsque Jean-Louis Borloo se fait l'écho des difficultés rencontrées par son prédécesseur, le socialiste Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville dans le gouvernement Jospin. Aux commandes du plan de renouvellement urbain, le maire du Pré Saint-Gervais qui a dû faire face à la rigidité du ministère du Budget pour obtenir les cinq milliards de francs nécessaires au lancement des GPV, est présenté comme étant à la tête d'une grande mission visant à « faire disparaître, une fois pour toutes, les cicatrices de la reconstruction, les erreurs du ministère de l'Équipement et du Logement des décennies précédentes, bref, pour raser des grands ensembles [...] ». ³⁰⁷. Seul face à une technocratie qui ne peut s'empêcher de générer des procédures en chaîne pour mettre en œuvre l'objectif initial de requalification urbaine et de revalorisation du cadre de vie des habitants, Claude Bartolone incarne alors la faiblesse du politique face à une administration toute puissante et génératrice d'écrans pour l'action. Au niveau local, le poids de l'État central dans la définition des modes d'action et la gestion des crédits, ainsi que le choix de créer des groupements d'intérêts publics pour assurer la gouvernance locale des projets sont alors dénoncés comme autant d'entraves à la liberté d'action de l' élu local et de son administration. La capacité d'action et les marges d'ajustement du décideur local sont alors fortement amoindries par l'édiction de règles venues du centre contraignantes et dénoncées comme peu applicables. C'est du moins le portrait que Jean-Louis Borloo souhaite dresser du « Technoland français »³⁰⁸. En mobilisant l'expérience de son prédécesseur socialiste, Jean-Louis Borloo cherche à dépasser la simple analyse personnelle et à transcender les clivages politiques pour ériger la technocratie administrative en entrave à la conduite et à la réussite des projets politiques.

Lorsque cette critique évoque les « erreurs du ministère de l'Équipement et du Logement des décennies précédentes », c'est l'épaisseur historique du processus technocratique qui est ici pointée du doigt. Autrement dit, outre la conception gaulliste de la planification urbaine, c'est

³⁰⁶ BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, op. cit., 2002, p.43.

³⁰⁷ BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, op. cit., 2002, p.44.

³⁰⁸ *Ibid.*

son bras armé que représente l'administration technique de l'Équipement qui est au centre de la tourmente. En charge de la politique du Logement en 2002, le futur ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine ne manque alors pas de souligner la nécessité de mettre un terme à cette conception de la politique en faveur du logement :

« Il faut éradiquer ce mode de décision et de financement. Ce système est inefficace et dépassé. C'est un système qui pompe au profit de son centre nerveux toute l'énergie et la richesse du pays. »³⁰⁹

En choisissant de condamner ce « système », c'est un mode d'organisation et de décision incarné par le corps des Ponts et Chaussées qui est ici pris pour cible. Ce corps qui avait fait de la conquête de la ville le levier de sa mutation qui lui avait alors permis d'entrer dans une société en pleine transformation, fait l'objet d'une critique en règle. Le principe de gestion déconcentrée des crédits du Logement au sein des directions départementales de l'Équipement illustrerait le fonctionnement de ce grand ministère technique où les directions centrales sont chargées de l'élaboration de la doctrine et de la norme que les échelons déconcentrés doivent mettre en œuvre. Le principe d'intervention de l'État en matière de Logement ainsi que l'expertise détenue par ses directions centrales auraient alors raison de la connaissance qu'aurait le maire des besoins de sa commune. Autrement dit, ses marges de manœuvre en la matière sont réduites à portion congrue et ne l'autorisent pas à faire valoir son expérience d'homme de terrain dans des projets aux configurations socio-économiques fortement contextualisées. La propre expérience du ministre à la tête de Valenciennes constitue à ce moment-là un formidable socle sur lequel il peut s'asseoir pour bâtir cette critique d'un État tout puissant.

À côté de ce fondement pragmatique de la critique du fonctionnement de l'administration technique en charge de la politique du logement, les rapports successifs de la Cour des Comptes³¹⁰, dénonçant l'opacité de la gestion des crédits alloués à la politique de la ville et l'inefficacité des dispositifs mis en place, fournissent un argumentaire supplémentaire à qui veut promouvoir une dynamique nouvelle en la matière. Comme nous avons eu l'occasion de le rapporter dans le chapitre 1, ces rapports viennent alimenter le processus de condamnation d'une politique publique pourtant affublée de nombreux dispositifs et rapports

³⁰⁹ *Ibid.*, p.43.

³¹⁰ Cour des Comptes « La décentralisation en matière d'aide sociale », *Rapport particulier*, 1995, p.19-48, Cour des Comptes « La politique de la ville », *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, 2002.

d'évaluation³¹¹. La question de son efficacité et de celle des circuits organisationnels qui la sous-tendent mêle de manière incontournable les organisations administratives qui gravitent autour de cette politique publique. Qu'il s'agisse de la délégation interministérielle à la Ville ou de la direction centrale en charge du logement au sein du ministère de l'Équipement, le fonctionnement de ces administrations ainsi que leurs logiques propres deviennent ainsi des objets de remise en cause de la politique de la ville elle-même. La publication des deux rapports de la Cour des Comptes vient alors renforcer cette volonté, de la part d'un maire de ville moyenne, d'accroître l'efficacité de cette politique publique. Ils offrent en quelque sorte à cet élu la caution experte d'une critique virulente des modes décisionnel et gestionnaire d'une politique de la ville dont il souhaite l'ancrage sur son volet « renouvellement urbain ».

2) Une agence « au service des maires »

Si celui qui devient ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en mai 2002 s'en prend à l'administration, il poursuit, dans son projet, cette idée de redonner à l'élu local les moyens de se placer à la tête de ces projets et de se trouver libéré des contraintes de la technocratie. Comme nous l'avons mis en exergue ci avant, Jean-Louis Borloo érige l'administration en charge de la politique du renouvellement urbain en responsable des difficultés des maires à mener à bien des projets urbains sur leur territoire. Pour y remédier, outre son souhait de faire de l'élu local la clef de voûte du partenariat local formé pour la définition et la conduite d'un projet de rénovation urbaine, l'édile doit, selon lui, également bénéficier d'une simplification des procédures d'octroi des subventions que seule la création d'un guichet unique peut permettre.

Sur le premier point, l'objectif affiché est donc de redonner au maire toute sa place dans le pilotage des projets de rénovation urbaine, comme en rend compte le ministre délégué lui-même lors de la discussion parlementaire à l'Assemblée nationale :

« Les maires piloteront la rénovation urbaine. [...] L'Agence sera un outil à leur

³¹¹ Renaud Epstein revient sur ce paradoxe ambiant entre la pléthore de processus d'évaluation dont fait preuve la politique de la ville et la faiblesse des moyens qui lui sont attribués au regard des fins recherchées dans EPSTEIN Renaud, « Les leçons paradoxales... », *Recherches et prévisions*, art. cit., 2000.

service. »³¹²

Ce repositionnement et cette affirmation du leadership politique sur l'ensemble du projet de rénovation urbaine doivent redonner au maire la liberté d'agir et de décider que la configuration antérieure ne permettait pas d'obtenir. En effet, en confiant à un sous-préfet à la ville la responsabilité du projet, le schéma de régulation d'un GPV consacrait la subordination du maire à un haut fonctionnaire garant de l'application d'une politique étatique. Cette vision *top-down* du processus de définition et de gouvernance des projets nous est rappelée par l'ancien maire de Valenciennes dans son ouvrage paru en 2002 :

« Puisque les élus de la nation sont irresponsables, on ne peut pas leur donner la responsabilité de l'argent comme ça. L'argent, le GPV et son élaboration seront mis sous la responsabilité d'un sous-préfet à la ville chargé de l'« animer » et nommé à cet effet par l'État central. »³¹³

Le sentiment de défiance exprimé par le futur ministre délégué traduit cette idée d'une soumission de l' élu local envers l'État, particulièrement en ce qui concerne la gestion des crédits affectés au projet. Cette condamnation annonce d'une part la volonté de permettre au maire de porter et de représenter véritablement le projet de rénovation urbaine qui devient un projet de territoire et d'autre part la création d'une structure responsabilisant l' élu en matière de subvention versée pour la réalisation du projet de territoire.

Lorsque la notion de porteur de projets apparaît, la rupture est annoncée dans la redistribution du rôle des maires. De collaborateurs politiques du représentant de l'État dans un certain nombre de sites emblématiques de la politique de la ville, ils deviennent, sur l'ensemble du territoire, les référents reconnus et légitimés par la nouvelle politique de rénovation urbaine.

« Il faut mettre le maire au centre du dispositif et sécuriser des financements sur cinq ans. Changer l'échelle, mettre le maire au centre du dispositif et pluri-annualiser les financements. »³¹⁴

Et même si cette redéfinition des rôles assoit la capacité de leadership des élus locaux, elle n'en demeure pas moins une configuration nouvelle que le maire lui-même doit s'approprier :

« L'intérêt de l'agence, c'est que ce n'était plus l'État qui portait les projets mais les élus. Au début on a senti qu'ils étaient vraiment un peu poussés par les services de

³¹² Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

³¹³ BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, op. cit., 2002, p.46.

³¹⁴ Entretien auprès d'un ancien président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 11 juin 2008.

l'État et qu'ils n'y croyaient pas. Mais je dirais qu'avec le recul, ils se sont totalement appropriés la démarche. »³¹⁵

Et même si cette appellation « porteur de projet » ne correspond à aucune définition juridique, les concepteurs de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine s'empressent de souligner les bienfaits de l'innovation :

« Ces porteurs de projet n'ont aucun statut par la loi. Un porteur de projet qui fédère des maîtres d'ouvrage sur un projet global, pluriannuel, ça assure les collectivités locales d'une continuité. C'était génial ! »³¹⁶

C'est bien ce porteur qui est identifié comme le responsable du projet local de rénovation urbaine et s'il semble retirer de cette nouvelle donne une marge d'autonomie plus large, il n'en demeure pas moins investi d'une plus forte responsabilité. Outre son rôle de fédérateur des acteurs ou coalitions d'acteurs aux intérêts et stratégies d'action potentiellement divergentes, il devient à ce moment comptable de la réussite ou de l'échec du projet auquel l'Agence aura apporté son aide. L'enjeu est alors de taille pour opérer un retour de la puissance publique sur des territoires parfois fortement appropriés par les bailleurs sociaux comme nous le rapporte un responsable syndical au sein de l'UESL :

« Troisième chose, importante dans l'ANRU, c'est la reconnaissance par les partenaires de l'ANRU de l'élu comme porteur de projet. C'est à lui qu'on s'adresse. C'est lui qui a à rendre des comptes à ses électeurs. C'était l'idée de redonner, dans certains quartiers, au politique un pouvoir qu'il n'avait plus et qui était détenu par le bailleur. C'était le quartier du bailleur ! »³¹⁷

Certains acteurs de l'administration déconcentrée de l'Équipement insistent encore sur cette reprise en main du projet par le maire dans des quartiers « abandonnés » aux bailleurs sociaux :

« On redonne la balle au maire au détriment des bailleurs sociaux qui avaient tout pouvoir sur la réhabilitation, aux contrats de ville qui avaient tout pouvoir sur les espaces urbains »

Qu'elle soit *a posteriori* analysée comme la vitrine d'un mouvement de retrait de l'État de ces territoires³¹⁸ ou comme un retour des maires dans la conduite d'une action publique

³¹⁵ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission territorial à la DGUHC, La Défense, le 9 juin 2008.

³¹⁶ Entretien auprès d'un ancien directeur général adjoint de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 17 avril 2008.

³¹⁷ Entretien avec un représentant syndical de *la Foncière logement*, Paris, le 10 avril 2008.

³¹⁸ En proposant son concept de gouvernement à distance, Renaud Epstein postule l'existence d'un nouveau mode de gouvernement dans lequel l'État, en énonçant un certain nombre de règles auxquelles il soumet les acteurs périphériques, se retirerait des territoires en les responsabilisant et en contraignant leur action par le biais

contractuelle, cette nouvelle architecture n'en implique pas moins une recomposition des rapports du couple politico-administratif sur la scène locale. A l'aune de nos trois terrains d'enquête, la deuxième partie permettra d'apporter des éléments d'analyse de cette recomposition des configurations d'acteurs sur les territoires de projets. Mais dès les premiers mois de fonctionnement, ce repositionnement des maires comme porteurs des projets ne va pas de soi tant cette apparente décentralisation contraste avec la forte centralisation qu'induit le fonctionnement prêté à l'ANRU. L'un des acteurs impliqués dans la genèse de l'Agence nous rapporte cette difficulté :

« Il a fallu faire de la formation auprès des maîtres d'ouvrages locaux, auprès des DDE. C'était une vraie révolution culturelle ! C'était compliqué parce qu'à la fois on voulait une action d'État, donc centralisée, une agence, et en même temps on voulait mettre le maire au cœur du dispositif, donc décentraliser, mettre en responsabilité le maire sur un projet qu'il a lui-même défini, sur lequel on s'interdisait en quelque sorte de juger, même si on pouvait avoir des conseils. »³¹⁹

En faisant référence à la centralisation de l'Agence, les acteurs renvoient directement au mode de fonctionnement induit par ce nouveau dispositif de gouvernement. Présentée comme le guichet unique de la rénovation urbaine, cette agence « au service des maires », est avant tout conçue et pensée comme l'élément de réponse à la critique du mode d'organisation et de gestion énoncée par le ministre délégué :

« [...] Tous les partenaires s'accordent sur les difficultés rencontrées : l'éparpillement des ressources financières au travers de multiples lignes de crédit (on n'a jamais l'argent ni au bon moment ni au bon endroit), des changements constants dans les procédures alors que les projets de rénovation urbaine sont des programmes lourds, une complexité des réglementations et des dispositifs techniques liés à l'urbanisme et au logement, une grande disparité dans la santé financière des bailleurs et des communes déjà fragilisées. »³²⁰

En créant cet outil par lequel l'ensemble des financements du programme de rénovation urbaine transiterait, c'est une simplification du processus d'octroi de subventions à destination des maires qui est recherchée en plus d'une sanctuarisation des crédits sur plusieurs années. Autrement dit, il s'agit de lutter contre le « casse-tête » que le ministre délégué évoque à propos des divers interlocuteurs qui se présentent à tout élu local désireux de mener à bien un

de normes. Les élus locaux et leurs administrations en retireraient alors une apparente marge d'autonomie nuancée par une perte des capacités d'action (notamment en termes budgétaires) due à un transfert de compétences croissant et non intégralement compensé par un transfert des masses budgétaires correspondantes.

³¹⁹ Entretien auprès d'un ancien président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 11 juin 2008.

³²⁰ « Un entretien avec Jean-Louis Borloo : une logique de projet d'ensemble », *La lettre de la DIV*, n°78, septembre-octobre-novembre 2002, pages 4 et 9.

projet de rénovation urbaine de son ou ses quartier(s) :

« La complexité des financements croisés est un vrai casse-tête pour les porteurs de projet ; il est difficile de s'y retrouver dans les domaines de compétence de chaque institution. »³²¹

Mais si la simplification des sources de financement est primordiale dans le projet du ministre délégué, l'enjeu est également de permettre une pérennisation des crédits alloués à la rénovation urbaine dès l'élaboration du texte législatif qui doit donner naissance au PNRU. Aux yeux du ministre délégué, cette opération d'inscription dans la loi de la budgétisation d'un programme d'action publique doit se traduire par le vote d'une loi d'orientation et de programmation, grande première dans l'histoire de la politique de la ville. L'objectif affiché est de parvenir à garantir une dotation budgétaire à un guichet unique auprès duquel les maires, porteurs de projets de rénovation urbaine viendraient se présenter :

« Le maire a été mis au cœur du dispositif puisqu'il défend son projet. Il est le garant du projet, quand il faut le modifier, c'est lui qui revient à l'ANRU pour le modifier avec des avenants. C'est vraiment lui l'interlocuteur. »³²²

Par le biais de cette nouvelle architecture, le maire doit venir défendre le contenu et les orientations de son projet devant un « jury » composé de représentants des financeurs. Mais au-delà de cette responsabilisation nouvelle qui s'incarne dans la venue à Paris de l' élu local en vue de d'obtenir une subvention auprès d'un interlocuteur unique, c'est également l'assurance d'une ressource pérenne qui est apportée. En permettant de sanctuariser les crédits de l'État et des partenaires sur une durée initiale de cinq années, les concepteurs de l'ANRU cherchent à rendre cohérents les projets de rénovation urbaine en donnant les moyens aux porteurs de projets de les mener à leur terme :

« Ne pas garantir à un maire qu'une fois qu'il aura démoli il pourra reconstruire à la place, c'est un truc phénoménal ! »³²³

Les maires apparaissent donc au cœur de l'entreprise de simplification de la conduite de projet que la logique du guichet unique vient renforcer. En effet, en faisant converger les différents « tuyaux » auxquels les maires devaient auparavant recourir pour assurer le financement de leurs projets, l'Agence s'empare de l'étape de collecte de fonds avant de les

³²¹ « Un entretien avec Jean-Louis Borloo : optimiser les dispositifs existants », *La lettre de la DIV*, n°77, juin-juillet 2002, pages 1 à 3.

³²² Entretien auprès d'un élu local, vice-président du Conseil national des villes, Le Havre, le 10 avril 2008.

³²³ Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

redistribuer sous forme de subventions aux élus locaux qui candidatent à son financement. Pour certains acteurs, cette idée de guichet unique constitue la véritable innovation du nouveau Programme national de rénovation urbaine :

« Ce qu'a fait Borloo, c'est qu'il a créé le tuyau. [Auparavant], on avait trois tuyaux. On avait le tuyau Équipement DGUHC pour les moyens liés au logement, les moyens DIV pour les moyens liés à l'investissement, le tuyau 1 % qui venait financer principalement à ce moment-là les pertes d'autofinancement liées aux opérations de démolition-reconstruction »³²⁴

Avec ce guichet unique, dont la forme « agence » n'apparaît pas figée au cours de l'année 2002³²⁵, c'est bien d'une reconfiguration de l'accès des maires aux circuits de financements qu'il s'agit. Le mécanisme par lequel le maire vient se présenter devant un comité de représentants des partenaires du guichet unique rompt définitivement avec la situation antérieure que l'ancien maire de Valenciennes condamnait pour sa complexité. La représentation d'un élu local se perdant dans les couloirs de ses divers financeurs laisserait ainsi la place à un schéma lisible dans lequel le maire doit se faire valider le contenu et les orientations de son projet pour obtenir la subvention d'un interlocuteur désormais unique. A travers cette consécration du maire au centre du partenariat local et son accès à un guichet unique de financement de son projet de rénovation urbaine, l'entreprise de repositionnement de l'élu local au centre de l'action publique apparaît ainsi en ordre de marche.

L'analyse de la construction d'un discours véhiculant l'impératif de changement conduit à mettre en lumière une forme de hiérarchisation des registres d'argumentation du politique. L'absence de véritable source d'inspiration pour la mobilisation de savoirs ou de pratiques à travers des canaux institutionnels repérables constitue un premier élément accréditant l'idée que la référence à des savoirs ou dispositifs existants dans l'environnement politico-administratif n'est pas au centre de la représentation du ministre délégué dans la construction de son discours sur le changement. L'examen approfondi des motifs de condamnation d'un système d'action érigé en responsable de l'échec de la politique de la ville apparaît dès lors plus structurant dans l'énoncé d'un récit en faveur du changement. Autrement dit, la

³²⁴ Entretien réalisé avec un responsable de la délégation interministérielle à la Ville, La Plaine-Saint-Denis, le 25 mars 2008.

³²⁵ Un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC nous rappelle que l'idée de la forme agence n'est pas présente dès 2002 dans l'esprit du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine : « Au début, Borloo n'a pas lancé cette idée d'une agence. Il a lancé l'idée d'un programme de rénovation urbaine, d'une loi de programmation, pour faire simple. », entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

dénonciation d'une situation perçue comme insatisfaisante semble, à ce stade, nettement plus circonscrite que l'éventail des procédés disponibles pour y remédier.

Section 2 : Immersion dans l'arène de la genèse de l'ANRU

Après avoir cherché à repérer les différents types de savoirs mobilisés dans l'entreprise de mise en scène de l'impératif de changement dans la politique de rénovation urbaine, ce sont désormais les coulisses de la fabrique de l'Agence que nous souhaitons investiguer. Loin de s'apparenter à une étape lisible et pourvue d'une délimitation temporelle stricte, elle met au contraire en lumière les jeux d'acteurs, les arrangements multiples et le déploiement de stratégies variées pour aboutir à la production du dispositif agence. Autrement dit, c'est bien le cœur du processus de genèse de l'Agence que nous atteignons ici. Comme souvent dans tout exercice d'analyse de la sociogenèse d'un dispositif d'action publique, cette étape est l'occasion de revenir sur les déroulements officiels et attendus de la démarche, mais elle présente également la possibilité d'investir les arcanes plus opaques et moins structurés qui gouvernent cette entreprise de production d'outils. A travers l'exploration des scènes sur lesquelles les acteurs déploient leurs stratégies d'action, c'est ce noyau de la dynamique de changement que nous choisissons désormais de questionner. La mise en évidence d'un travail de *lobbying* politique dans le cadre de la production d'une loi d'orientation et de programmation permettra de révéler certaines des luttes corporatistes qui président à l'application de ce texte législatif porteur de la future agence (A). Enfin, en nous immisçant dans les organisations administratives impliquées dans la création des structures primaires de l'ANRU, nous essaierons de reconstituer les premières scènes de production d'action dans le « format ANRU » (B).

A. Entre activité de *lobbying* et production législative

Si l'Agence nationale pour la rénovation urbaine est issue de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le vote de cette dernière et l'apparent consensus politique qui s'établit autour d'elle³²⁶ n'en cachent pas moins une dynamique d'échanges et de luttes d'influence. Pour mettre au jour ces scènes de négociation et d'arrangements, nous souhaitons revenir sur les conditions qui ont rendu irréversible le choix d'une agence pour gouverner la rénovation urbaine. Puis dans un second temps, nous reviendrons sur les difficultés auxquelles le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine a pu se trouver confronté ainsi que sur les soutiens qu'il a reçus dans sa démarche de *lobbying* politique.

1) Retour sur le « coup de poker » du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine

Si le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine présente le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine comme le « résultat d'un large consensus »³²⁷, la démarche de *lobbying* préalable à la discussion puis au vote de la loi ne se présente pas moins comme un véritable parcours du combattant. Voyant s'exprimer les soutiens à l'entreprise de création de l'ANRU menée par le ministre délégué mais également les arguments contre un tel projet, la période qui suit la fin du tour de France des maires entrepris par Jean-Louis Borloo n'est pas de tout repos. En effet, de la fin 2002 au mois d'août 2003, au moment du vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le ministre délégué et ses proches collaborateurs s'emploient à rallier à leur cause les différentes coalitions d'acteurs gravitant de près ou de loin autour du projet de création d'agence. Qu'il s'agisse des différents ministères impliqués qu'il faut parvenir à convaincre ou des luttes corporatistes auxquelles peuvent se livrer tels ou tels grands corps d'État pour l'exercice de leur influence sur l'ANRU, le travail de construction d'un consensus

³²⁶ EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. ... », *Esprit*, art. cit., 2005, p.109.

³²⁷ Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, compte rendu n°53, Paris, Assemblée nationale, mercredi 18 juin 2003.

autour de l'idée d'une agence et de schémas d'action opérationnels doit faire l'objet d'une analyse fine.

L'ambition d'un tel Programme national de rénovation urbaine sur le plan financier constitue vraisemblablement le principal point d'achoppement des groupes d'acteurs en présence au premier rang desquels l'administration des Finances. En effet, en souhaitant faire de l'État l'un des principaux financeurs de son programme, le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine ne manque pas de susciter la réticence du ministère en charge du Budget à s'engager dans une telle aventure. La volonté de sanctuariser dans une loi de programmation un investissement annuel de l'ordre de 465 millions d'euros minimum de la part de l'État³²⁸ apparaît comme un défi difficile à relever pour un jeune ministre délégué. Dès lors et afin de s'assurer de la participation pérenne de l'État, l'administration d'une preuve de l'usage efficace et justifié des masses budgétaires allouées par Bercy doit être envisagée. C'est alors ce à quoi vont s'employer les acteurs du « *core executive* »³²⁹ de la fabrique du nouvel organisme public. Pour y parvenir, les protagonistes ont recours à un argument de poids : contenir la taille de la future organisation en termes de coûts de fonctionnement ; et au premier chef, la taille de l'effectif des salariés de la future agence. En choisissant de la doter d'un faible nombre de personnes³³⁰ dont la plupart sont détachées de leur administration d'origine, l'opération permet d'éviter, au moins dans un premier temps, des créations nettes d'emplois et donc de limiter les dépenses de fonctionnement liées au traitement de la masse salariale. Par ailleurs, la structure même de l'agence, établissement public de petite taille et au fonctionnement souple, doit donner à Bercy les gages d'une volonté de s'extraire des routines bureaucratiques et des pesanteurs propres à l'administration. Si l'activité de la future agence tend à se rapprocher d'un établissement public administratif en raison de l'absence d'activité industrielle ou commerciale, c'est pourtant la forme de l'établissement public à caractère

³²⁸ Discussion parlementaire lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, séance du jeudi 10 juillet 2003, Paris, Assemblée nationale.

³²⁹ Utilisée par certains auteurs pour repérer un groupe d'acteurs dans des entreprises de réformes des systèmes administratifs, cette notion renvoie, pour Philippe Bezes, à l'existence de « groupes d'acteurs centralistes, individuels et institutionnels, politiques et administratifs [qui] auraient pour principal objectif de rechercher la cohérence de l'activité gouvernementale (*policy coherence*) et le renforcement de leurs capacités de coordination et d'intégration. ». Si dans notre cas il ne s'agit pas de nous intéresser à un processus de changement institutionnel à l'échelle gouvernementale, l'existence et le repérage d'un noyau d'acteurs politiques et administratifs nous conduit à mobiliser cette notion de « *core executive* ». BEZES Philippe, « La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960 : l'hypothèse d'un processus de différenciation intra-étatique », *communication au VII^{ème} Congrès de l'Association française de science politique*. Lille, septembre 2002, p.3. Voir également : RHODES R.A.W. and DUNLEAVY Patrick, *Prime Minister, op. cit.*, 1995.

³³⁰ En 2004, le nouveau directeur général de l'ANRU annonce à propos de l'Agence : « Ce sera une structure légère », *Lettre d'information bimensuelle de la DIV*, n°63, 18 mars 2004, p.2.

industriel et commercial qui est retenue. Mobilisant des registres de justification *a posteriori* différents, certains acteurs en appellent à la nécessité de laisser la possibilité à l'agence de devenir maître d'ouvrage en cas de défaillance de moyens d'une collectivité locale comme nous le rappelle un ancien secrétaire général de l'ANRU :

« L'EPIC, pourquoi ? Pour deux raisons. La première...C'est un faux EPIC, car on n'a pas de ressource. La première, c'est que ça permet d'avoir une souplesse de gestion plus importante qu'un EPA, donc clairement c'est pour ça. La deuxième c'est que dans la loi, l'ANRU peut se substituer à un maître d'ouvrage et donc devenir maître d'ouvrage. »³³¹

Le choix de l'EPIC, relevant du droit privé, permet en outre une plus grande souplesse de gestion des personnels de l'agence à travers la possibilité de recruter des salariés sous forme contractuelle. Mais derrière cette justification mobilisant les registres de la souplesse de gestion et de la possibilité de devenir maître d'ouvrage, d'autres acteurs externes au « *core executive* » et membres de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement en appellent à la volonté de Jean-Louis Borloo d'apporter au futur directeur général de l'Agence une reconnaissance en termes de rémunération au regard de son investissement dans la création de l'Agence :

« Borloo voulait avoir les mecs à sa main, et surtout offrir à Van de Maele, et je le dis en toute amitié avec Van de Maele, un salaire digne de son rang. Donc c'est pour ça qu'on a créé un EPIC. »³³²

Le parcours du premier directeur général de l'ANRU dont la carrière en dehors de son administration d'origine l'a conduit à côtoyer les cabinets ministériels de centre-droit puis à intégrer la sphère privée outre-Atlantique n'est vraisemblablement pas étranger à cette analyse d'un haut fonctionnaire du corps des Ponts resté, quant à lui, à l'Équipement toute sa carrière. Au-delà du choix de la structure « établissement public », le point d'orgue de l'activité de *lobbying* exercée par le ministre délégué tient sans aucun doute à la stratégie dont il use pour peser sur le montant de la participation de l'État au financement du PNRU. En effet, en effectuant sa « tournée des maires » au cours de laquelle il s'emploie à assurer les élus rencontrés de sa détermination à simplifier le processus d'accès aux financements de la rénovation urbaine ainsi qu'à leur donner les moyens d'agir, le ministre délégué s'attelle à une véritable partie de poker qui a pour conséquence de rendre irréversible la dynamique de

³³¹ Entretien auprès d'un ancien secrétaire général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 juin 2008.

³³² Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

genèse de l'Agence et de participation de l'État au financement. De nombreux acteurs évoquent alors un véritable « coup de poker » de la part de Jean-Louis Borloo :

« Le coup de poker c'est de faire accepter par les Finances un programme sur cinq ans. Le coup de poker c'est qu'il n'avait aucune garantie ! Le coup de poker, c'est que les seules lois de programmation sérieuses, ce sont les lois de programmation militaires, de la Défense, qui engageaient, ce sont les mots de De Gaulle, « ceux qui voulaient les entendre » ! Là, c'était un engagement sur une durée assez longue avec des montants assez gros, et ça a marché ! Le coup de poker, c'est qu'il a lancé l'Agence avec aucune certitude, aucune garantie d'avoir les masses financières énormes qui ont été dégagées ! »³³³

Dans ce jeu de persuasion et de ralliement à sa cause, le ministre délégué s'évertue à soutirer à chacun des futurs partenaires de l'Agence le moindre denier. Au même titre que Bercy, l'Union sociale pour l'habitat n'échappe pas à cette règle d'après les propos d'un ancien membre du cabinet Borloo :

« Les partenaires sociaux se sont dit qu'ils avaient une vocation, qu'ils étaient sur un registre très politique. L'USH, le regroupement des mouvements HLM, complètement de gauche, mais présidé quand-même par Delebarre, nordiste, mais qui avait une certaine vision de l'État, il avait été ministre de la Ville et de l'Équipement et Borloo a *dealé* comme ça en leur disant : « Attendez, si on dénonce au public, à une époque où on ne produit plus de logements que vous ne voulez pas vous y mettre dans les endroits où il faut rénover, en plus ce sont plutôt vos électeurs et pas les nôtres, donc vous n'allez pas dire que c'est la droite... » Ils étaient piégés ! »³³⁴

Les registres d'argumentation déployés *a posteriori* par les acteurs eux-mêmes tendent alors parfois à faire apparaître comme spontanée et évidente leur implication dans la dynamique de genèse du programme et de l'agence en charge de la rénovation urbaine :

« C'est vrai que l'USH, un an ou deux ans avant, lors d'un congrès HLM, nous avons demandé la création d'un fonds pour la rénovation urbaine. Nous ne savions pas comment exactement, mais nous avons demandé la création d'un fonds national pour financer les projets des collectivités locales. »³³⁵

La capacité de persuasion et de ralliement à sa cause des groupes d'acteurs en présence lui permet alors de réunir dans le nouveau « guichet unique » les principaux partenaires parmi lesquels le fameux 1 % dont les transformations évoquées au chapitre précédent l'érigent en

³³³ Entretien auprès d'un chef de bureau de la programmation et des interventions urbaines à la DGUHC, Paris, le 08 avril 2008.

³³⁴ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

³³⁵ Entretien auprès de la directrice adjointe de l'Union sociale pour l'habitat, déléguée à l'action professionnelle, Paris, le 11 avril 2008.

financeur principal du PNRU, au même titre que l'État. Mais c'est en mettant en ordre de bataille les premiers comités nationaux d'engagement qu'il préside lui-même dès le mois de juin 2003 que le ministre délégué choisit d'enclencher le processus de fonctionnement du nouveau système avant même le vote de la loi portant création de l'Agence. En soumettant les premiers projets à l'approbation des différents partenaires de l'ANRU au moment où le Conseil économique et social rend son avis favorable au projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et deux mois avant le vote des parlementaires, le ministre délégué rend ainsi irréversible le mode de fonctionnement de la future agence :

« Il a imaginé le truc et l'a rendu complètement irréversible ! Il présidait lui-même les premiers comités d'engagement et c'est vrai qu'il poussait un peu au crime. On s'en rend compte car les premiers projets étaient d'énormes projets, très chers, et qui étaient prêts à partir, donc il est allé là où c'était le plus facile pour rendre le truc irréversible. »³³⁶

Ces comités nationaux d'engagement³³⁷ apparaissent comme un dispositif d'enrôlement des différents groupes d'acteurs en présence. Ils permettent dès le milieu de l'année 2003 de mettre en ordre de marche les partenaires de la future agence et de renforcer le caractère indispensable et irréversible de la démarche, avant même le vote de la loi d'orientation et de programmation permettant la création des institutions de la politique de rénovation urbaine.

A travers cet engagement rapide des différents partenaires autour de l'expertise et de la validation des premiers projets, c'est l'ancrage dans l'action qui est affiché. La rapidité de la mise en action des partenaires de la rénovation urbaine vient accroître le caractère urgent et volontariste de la démarche et donner à Bercy les gages nécessaires d'une utilisation efficace des financements alloués par l'État.

³³⁶ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

³³⁷ Nous reviendrons dans la section suivante sur la constitution et le rôle de ce comité national d'engagement.

2) La quête de l'adhésion ou le parcours du combattant du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine

« Treize ans, il aura fallu treize ans au ministère de la ville pour présenter sa première loi de programmation »³³⁸

C'est en ces termes que le rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale introduit son discours suite à celui du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine le 10 juillet 2003 dans l'hémicycle du Palais Bourbon. Permettant la production de cadres et de normes pour le contenu de la politique de la ville et de son volet rénovation urbaine, la préparation de cette loi apparaît comme le moment où les positions et les stratégies des différents groupes d'acteurs vont se croiser et donner naissance à des points d'achoppement. La régulation des différents points de vue s'opère par le biais de scènes de débats où les intérêts divergents de chacun se déploient et donnent lieu à des prises de décision parfois controversées. La plus structurante d'entre elles est exposée au cours de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale. Lorsque le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine prend la parole pour décrire succinctement le contenu du texte qu'il soumet à la discussion en vue du vote, c'est la rhétorique du combat contre la technostructure qui est avancée au grand jour jusque dans la production du projet de loi :

« Ce texte est le fruit du travail que j'ai accompli, dans les soutes de la République, contre les technocrates, pour offrir aux maires, aux présidents d'agglomération et à leurs partenaires les moyens de travailler. »³³⁹

Devant un hémicycle renfermant des députés dont une grande partie n'échappe pas au cumul des mandats, la cible du discours ministériel peut apparaître comme étant l' élu local, maire ou président d'établissement public de coopération intercommunale, promu pierre angulaire du partenariat de la rénovation urbaine. Mais c'est bien l'aversion envers les « technocrates » qui retient ici l'attention. Si les propos du ministre délégué rappellent sa considération à l'égard d'un système technocratique qu'il dénonce, la réalité que souhaite décrire ses propos ne semble pas partagée. Au premier rang des acteurs impliqués dans la rédaction de ce texte, la

³³⁸ Intervention de Philippe Pemezec, rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, Paris, Assemblée nationale, deuxième séance du 10 juillet 2003.

³³⁹ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

délégation interministérielle à la Ville (DIV) apparaît comme un acteur incontournable au regard de l'expertise de certains de ses membres sur les thèmes portés par le projet de loi :

« Il a alors parlé de la loi de 2003. [Mon ancien adjoint] et moi sommes très tristes quand il dit qu'il a rédigé la loi tout seul avec son cabinet, car la loi a été rédigée par [mon ancien adjoint] et moi. Tous les textes sur les inégalités urbaines, je les ai écrits. [Mon ancien adjoint] a rédigé tous les textes sur les zones franches urbaines et nous avons rédigé ensemble tout le premier chapitre sur la réduction des inégalités. »³⁴⁰

La DIV apparaît alors comme un acteur « *squeezé* » par le ministre délégué dans son exposé du travail de production du texte de loi alors même que certains anciens membres du cabinet du ministre délégué soulignent l'implication de ses cadres dirigeants :

« Oui. C'est son adjoint qui a fait l'intérim au moment du vote de la loi et c'est eux qui ont fait le boulot ! Ils méritent une statue ! »³⁴¹

La démarche de participation de cet acteur « historique » de la politique de la ville est d'autant plus notable que les craintes d'une disparition de l'organisation étaient grandes en raison du probable départ pour l'ANRU de personnes impliquées dans la mission GPV. C'est bien la création d'un nouveau dispositif de gouvernement qui constitue une source d'inquiétude face à la menace d'évidement de la DIV qui se profile. La rénovation urbaine comme nouvelle mission confiée *in fine* à la future agence éveille ainsi le spectre d'une disparition de l'administration de mission DIV. Dans son article de 1956, Edgar Pisani affirmait que l'administration de mission « est adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée, elle est spécialisée : elle doit s'éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu »³⁴². Si la création d'une nouvelle entité administrative peut faire écho à cette menace de disparition qui pèse sur la DIV, l'état d'esprit qui règne chez certains acteurs de la DIV à ce moment-là traduit davantage l'engouement pour la dynamique lancée par le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine qu'une véritable préoccupation du rôle des institutions en place, comme nous l'évoquent les propos d'une chargée de mission de la DIV impliquée dans le groupe de travail sur le PNRU :

« Parce que la DIV est une administration de mission, elle le prend comme une nouvelle mission, et on s'adapte. Et on y va ! On y va ! C'est vraiment ça ! On y va

³⁴⁰ Entretien auprès d'un ancien délégué interministériel à la Ville, Paris, le 17 avril 2008.

³⁴¹ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

³⁴² PISANI Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique, art. cit.*, 1956.

en plus avec quand même tout le plaisir qu'ont les pionniers. Ça, ça doit durer jusqu'en 2004 à la création de l'Agence. »³⁴³

Si le positionnement de la DIV vis-à-vis de la nouvelle configuration induite par la création de l'ANRU ne s'envisageait pas sans crainte ni remous, malgré cette tendance « à jouer le jeu », ses relations avec le deuxième acteur victime de la « technocratophobie ambiante » semblent compromettre la constitution d'un front commun ou, pour le moins, d'une force de proposition efficace. En effet, l'absence de véritable culture commune à la DIV et à la DGUHC liée pour partie au traumatisme engendré par la création de la première aux yeux de la deuxième³⁴⁴ sont davantage de nature à faire ressortir les antagonismes réciproques et à constituer l'autre en acteur réfractaire au processus d'édification des premiers dispositifs d'action³⁴⁵. Néanmoins, les propos d'un cadre de la DIV rendent compte de l'absence de vision commune et de trajectoires partagées sur l'idée d'un vaste programme de rénovation urbaine :

Ce débat, on l'a eu avant. Avec [le délégué], on a dit à Borloo ce qu'on avait à lui dire avant. Mais c'était plié très tôt. C'est quand-même beaucoup le monde de l'Équipement, de la DGUHC avec qui on s'entendait bien. C'est quand-même eux qui avaient soufflé ces idées de convictions assez alambiquées depuis Lienemann. »³⁴⁶

En revanche, le fait d'être la cible du discours ministériel sur l'inefficacité de leurs administrations respectives permet d'aboutir à un positionnement relativement étroit dans le cadre des négociations de cabinets et des arbitrages interministériels qui précèdent le vote de la loi, comme nous le rapporte un haut fonctionnaire de la DGUHC :

« Au niveau local, je ne sais pas comment ça s'est passé, mais je peux vous dire qu'au niveau de la DGUHC on a eu des discussions sévères ! [La personne] qui était DIV à l'époque, et moi, dans les réunions de cabinets, cette idée de guichet unique dont on ne savait pas trop ce qu'il allait être... Enfin, on contestait au fond le fait que ce soit les services de l'État qui bloquent le système. La vérité n'est ni toute blanche ni toute noire, mais on contestait au fond le diagnostic de Borloo qui faisait porter l'essentiel de la responsabilité non pas sur le fait que les maires ne voulaient pas avouer qu'ils n'avaient pas de projets autres que de démolir, mais plutôt sur le fait que l'État freinait des quatre fers pour démolir. Donc forcément quand il a commencé à parler de guichet unique, à dire que c'était la faute de l'État, la bataille a été sévère. Après vous avez un ministre en face, donc vous n'allez

³⁴³ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au sein de la délégation interministérielle à la Ville, Paris, le 23 mai 2008.

³⁴⁴ CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique...*, op. cit., 2005, p.127.

³⁴⁵ Nous renvoyons à la section 3 de ce chapitre.

³⁴⁶ Entretien auprès de l'ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

quand même pas faire n'importe quoi, et vous avez des arbitrages interministériels. Donc on ne s'est pas battus au-delà du raisonnable, mais on s'est battus. »³⁴⁷

L'absence de positionnement du ministre en charge du Logement a pour conséquence de délaisser de tout soutien politique les services administratifs du ministère de l'Équipement concernés par la dynamique de création de l'Agence. La faible prise de position du ministre de l'Équipement que relatent certains acteurs de ce ministère que nous avons rencontrés témoigne de l'absence de leadership politique alors que le discours sur la lourdeur de la technocratie bat son plein :

« Inexistant. Inexistant. Ce qu'il redoutait, c'était que Borloo vienne mordre sur ses plates-bandes du Logement, puisque le Logement était chez lui, puisque derrière il y avait « comment on mobilise les crédits logement là-dessus ? » donc c'était ça sa crainte. Car les services de l'État... Robien... [...] Les DDE, il s'en moquait comme de l'an 40 ! Ce n'est pas son sujet ! »³⁴⁸

Si elle ne favorise pas la défense de l'action de l'administration technique de l'Équipement, cette absence de résistance frontale de la part du ministre de l'Équipement résonne en revanche comme une aubaine pour le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine qui doit composer avec les réticences de plusieurs de ses collègues du gouvernement. L'ancien directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo dresse un rapide bilan de l'état d'esprit dans lequel se déroulent alors les arbitrages interministériels :

« Il y avait des ministères qui n'étaient pas favorables à cette démarche. Le ministère des Finances, bien entendu, mais aussi l'Intérieur, qui avait l'impression que les préfets seraient mis de côté, le ministère du Logement qui n'a pas aidé. Ils n'étaient pas contre, mais ils n'ont pas aidé. Il n'y a que la DIV, bien qu'on lui prenait une partie de ce qu'elle avait porté, soutenait la démarche. Elle sentait bien que ça créait une dynamique nouvelle sur les quartiers. Ça a été très très dur. »³⁴⁹

Si le ministère des Finances ne peut, par essence, qu'être difficilement favorable à la création d'un établissement public supplémentaire susceptible de générer des coûts budgétaires intrinsèques au fonctionnement de toute organisation publique, l'inventaire des détracteurs du ministre délégué et de son projet ne s'arrête pas là. Le ministère de l'Intérieur se positionne à ce moment comme un adversaire au projet de création de l'agence même si les arguments évoqués par les préfets rencontrés peuvent diverger. Pour certains préfets, l'hostilité du

³⁴⁷ Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

³⁴⁸ Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

³⁴⁹ Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

ministère de l'Intérieur à la création d'agences s'explique par l'autonomie éventuelle de celles-ci et par la rupture du rapport entre élu local et préfet qu'elles occasionneraient. L'ancien directeur du cabinet du ministre délégué aux Libertés locales revient plus en détails sur ces deux facteurs d'hostilité :

« De manière traditionnelle, le ministère de l'Intérieur est hostile à la création d'agences. Ça c'est un principe ancré dans nos gènes. Pourquoi ? Parce que ce sont des établissements qui échappent à l'État et surtout à sa représentation territoriale qui est assurée par le préfet de région et le préfet de département.[...] Nous l'étions également pour des raisons tenant aux collectivités locales, parce que les élus des collectivités locales aiment bien travailler directement avec les préfets, même s'ils savent taper à la porte à Paris, ils ont quand-même dans les préfets des alliés objectifs qui connaissent les territoires, les difficultés, et qui sont neutres politiquement, ce qui n'est pas toujours le cas des cabinets ministériels. Ce qui fait que cette double conjugaison de l'aspect Intérieur, c'était Sarkozy qui était ministre, et l'aspect Collectivités locales avec Devedjian, nous a fait opposer à la création de cette agence, Sarkozy ayant écrit au Premier ministre... Nous avons ensuite perdu la bataille et à ce moment-là, nous avons cherché des compromis. Il y a deux niveaux de compromis qui ont été négociés. Le premier c'était que les préfets soient les représentants territoriaux de l'Agence. Pour qu'il soit bien dit clairement que même s'il y avait des agences, ce soient bien les préfets qui dirigent les agences. »³⁵⁰

Nous aurons l'occasion de revenir sur cette lutte entre le corps de la préfectorale et les corps techniques de l'Équipement pour la désignation de la délégation territoriale de l'Agence, mais il nous est possible d'entrevoir que le rapport de l'Agence à l'autorité préfectorale se constitue très vite en enjeu de lutte de pouvoir. Mais plus qu'une simple crainte d'une articulation difficile entre agence et préfet, certains préfets y voient aussi le risque d'une impossibilité pour le corps préfectoral d'exercer ses compétences dans le cadre d'un rapport à un système fortement centralisé et peu poreux :

« Ce n'était pas vis-à-vis de l'ANRU en particulier ni vis-à-vis de l'ANRU en tant qu'agence. Il n'y a pas de position des préfets contre les agences. Il y a une position des préfets chargés des administrations déconcentrées contre toute procédure de décision entièrement centralisée à la fois des principes et des textes. Ce qui pose après dans l'application des problèmes considérables. Ce qui est très difficile pour un préfet, c'est qu'on lui demande des comptes sur quelque chose qu'il ne maîtrise pas. Donc ce n'est pas une position dogmatique. »³⁵¹

Au-delà de ses logiques propres que nous venons de présenter, la prise de position du ministère de l'Intérieur défavorable à la création de l'ANRU s'inscrit dans une démarche

³⁵⁰ Entretien auprès de l'ancien directeur de cabinet du ministre délégué aux Libertés locales, conseiller pour les libertés locales au cabinet du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Paris, le 2 juin 2008.

³⁵¹ Entretien auprès de l'ancien adjoint au directeur général des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur, Paris, le 13 mai 2008.

d'isolement d'un ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine décidé à en découdre face à ses détracteurs :

« L'Intérieur est en phase avec Bercy pour tuer le projet ! »³⁵²

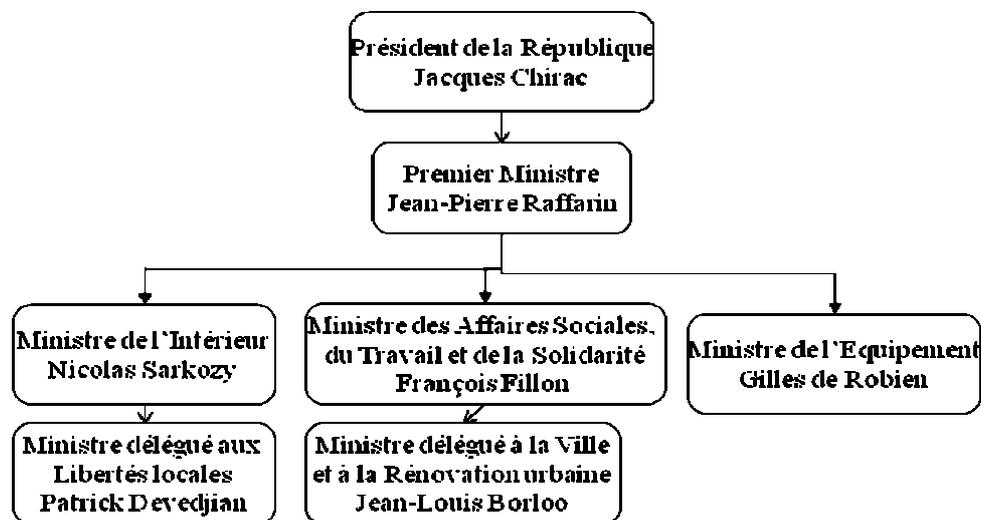


Figure 1: Le paysage gouvernemental français en 2003

L'absence de connivence avec son ministre de tutelle François Fillon³⁵³ qui « ne l'a pas soutenu »³⁵⁴ et la relative indifférence de Matignon contribue à renforcer cette solitude dans la bataille. Dans cet horizon brumeux, seul le Président de la République apparaît comme l'acteur dont Jean-Louis Borloo peut se targuer du soutien pour son projet.

« Il est allé voir lui-même le Président de la République qui soutenait la démarche. La lutte contre la fracture sociale, il fallait qu'il y repense le Président... L'un de ses plus grands déplacements, c'était en novembre 2003, à Valenciennes, à la Briquette, parce que Borloo est allé l'emmerder trois soirs de suite pendant quinze jours et lui emmenait des photos avant et après... Donc il avait le soutien du Président. »³⁵⁵

La présence à ses côtés du Président Chirac lors de la visite présidentielle à Valenciennes le 21 octobre 2003 ou encore lors du discours de Troyes au cours duquel le Président érige la politique de la ville au rang de priorité témoigne de l'engagement du chef de l'État en faveur de la démarche de son ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine. En soutenant

³⁵² Entretien auprès de l'ancien conseiller pour la cohésion sociale, le logement, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion au cabinet du Premier Ministre Dominique de Villepin, Paris, 2 juin 2008.

³⁵³ Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, François Fillon exerce la tutelle sur son ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine.

³⁵⁴ Entretien auprès de l'ancien conseiller pour la cohésion sociale, le logement, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion au cabinet du Premier Ministre Dominique de Villepin, Paris, 2 juin 2008.

³⁵⁵ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

l'entreprise de Jean-Louis Borloo c'est par ailleurs l'appui à l'aile gauche de son gouvernement que le président de la République veut renforcer. Moins de deux ans après le traumatisme du 21 avril 2002 et armé de la volonté de réduire les inégalités socio-économiques des quartiers, l'appui politique de Jacques Chirac pour la démarche de ce ministre entrepreneur apparaît comme un soutien de taille face à des partenaires gouvernementaux réfractaires. Mais derrière cette activité de lobbying et de production législative menée principalement par un homme politique, c'est une redistribution des capacités d'influence et du pouvoir d'agir qui est donnée à voir. Ce sont ces modifications des configurations d'acteurs intervenant dans la définition et la conduite de la politique de la ville que nous souhaitons désormais investir.

B. Gagnants et perdants : analyse du jeu de la genèse de l'Agence

Dans son célèbre manuel de *Sociologie politique*³⁵⁶, Jacques Lagroye énonce une série de questionnements concernant la pratique de l'analyse des politiques publiques parmi lesquels : « Comment et par qui telle politique [...] est-elle élaborée ? [...] Quels intérêts sont par elle satisfaits ? Et quels groupes se trouvent effectivement écartés du processus analysé ? »³⁵⁷ Même si les sections précédentes nous ont permis d'apporter des éléments de réponse à ces questions, nous souhaitons désormais déplacer la focale vers les groupes d'acteurs qui incarnent cette dichotomie entre les « meneurs » de l'entreprise de changement et ceux qui le subissent davantage sans en tirer profit. Après nous être intéressé à la constitution du groupe d'acteurs situé au cœur de la dynamique de changement, nous reviendrons sur la structuration de certains autres en « victimes » du changement.

³⁵⁶ LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, 3^{éd.}, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997.

³⁵⁷ *Ibid.*, p.451.

1) Sur la dynamique créée autour du « *core executive* »

Comme nous avons pu le montrer en explorant la structuration du discours sur la nécessité d'opérer un changement dans la politique du renouvellement urbain et de favoriser son glissement vers une politique de rénovation urbaine, l'aperçu du canevas de la construction de l'Agence renvoie pour une large part à des ressources d'ordre personnel, des traits de caractère propres au personnel politique dont il est question. Si l'absence de documents officiels, de communiqués ou de rapports que nous avons déjà mentionnée ne nous permet pas d'investir en profondeur ce mécanisme, la composition des acteurs du « *core executive* »³⁵⁸ au sens de Rhodes et Dunleavy peut être ici évoquée. Utilisée par certains auteurs pour repérer un groupe d'acteurs dans des entreprises de réforme des systèmes administratifs, cette notion renvoie, pour Philippe Bezes, à l'existence de « groupes d'acteurs centralistes, individuels et institutionnels, politiques et administratifs [qui] auraient pour principal objectif de rechercher la cohérence de l'activité gouvernementale (*policy coherence*) et le renforcement de leurs capacités de coordination et d'intégration. »³⁵⁹. Si dans notre cas il ne s'agit pas de nous intéresser à un processus de changement institutionnel à l'échelle gouvernementale, l'existence et le repérage d'un noyau d'acteurs politiques et administratifs nous conduisent à mobiliser cette notion de « *core executive* ». En effet, au sein du champ de la rénovation urbaine, les trajectoires professionnelles, les stratégies d'action et de cooptation ainsi que la production de dispositifs pour l'action interrogent le processus observé en termes de renforcement de leurs capacités de coordination et d'intégration. Dans notre cas, l'observation de ce « *core executive* » et des acteurs appelés à graviter autour montre rapidement sa structuration autour d'un personnage central, le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et composé principalement de membres de son cabinet.

Lancé dans l'entreprise politique de la rénovation urbaine, il s'engage personnellement dans la bataille précédant le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine jusqu'à « forcer la main » des acteurs les moins enclins à permettre la création d'une agence. La présentation de son projet de loi en conseil des ministres le 18 juin 2003 suivi de la défense de celui-ci lors de la discussion parlementaire au cours du mois de juillet suivant jalonnent le parcours du ministre délégué dans cette phase de construction d'un

³⁵⁸ RHODES R.A.W. and DUNLEAVY Patrick, *Prime Minister, op. cit.*, 1995.

³⁵⁹ BEZES Philippe. « La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960... », *art. cit.*, 2002, p.3.

référentiel d'action de la rénovation urbaine. De l'organisation de son « tour de France des maires » aux négociations interministérielles attenantes à la création d'un guichet unique, la force de frappe déployée par le ministre délégué traduit sa volonté d'entrer dans le jeu de l'entreprise du changement en jouant sur le registre de l'action symbolique : « Borloo, lui ce qui l'intéresse, c'est de monter des coups. »³⁶⁰. L'usage de la rhétorique de la recherche d'efficacité et du pragmatisme, outre qu'elle renvoie vraisemblablement à des croyances et à des convictions confirmées par son expérience de maire de Valenciennes, n'en est pas moins l'occasion, on l'a vu, d'une mobilisation de discours officiels et non partisans ayant valeur de production experte sur la politique publique en question. On a montré que l'usage du rapport de la Cour des Comptes visait à légitimer sa critique de l'organisation administrative en charge de la politique de la ville, mais dans le cadre d'une entreprise de quête de légitimité partisane en matière de politique de la ville³⁶¹, cette démarche s'apparente également à ce que Jacques Lagroye décrit comme une tentative de « transformer ces oppositions [constituées par la prise de position de la Cour des Comptes à l'encontre de l'organisation administrative en charge de la politique de la ville] en ressources »³⁶². En d'autres termes, le nouveau ministre délégué façonne lui-même les termes du débat avant même son arrivée à la tête du ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en constituant en problème public non pas une situation problématique « appelant un débat public, voire l'intervention des autorités publiques légitimes »³⁶³, mais plutôt une situation dans laquelle « les gens commencent à penser que quelque chose doit être fait pour changer la situation »³⁶⁴. A ceci près que ce qui doit être changé ici n'est pas tant la situation des personnes vivant dans les territoires d'action de la politique de la ville³⁶⁵ que les modes de gouvernance et de fonctionnement de cette politique publique et de ses dispositifs d'action. Autrement dit, l'objet de la problématisation n'est plus seulement l'objet de légitimation de l'existence de la politique de la ville (le « problème des banlieues »), mais les dispositifs de gouvernance de cette politique publique. Au « problème des banlieues » s'ajoute désormais le problème de la gouvernance du

³⁶⁰ Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

³⁶¹ Comme le premier chapitre a été l'occasion de le rappeler, les gouvernements de gauche sont davantage associés à la plupart des programmes et créations institutionnelles de la politique de la ville que ceux de droite. En l'absence de portage fort de la politique de la ville dans le deuxième gouvernement de Jacques Chirac (1986-1988), le Pacte de relance pour la Ville du gouvernement Juppé constitue le seul programme en la matière depuis le programme HVS au cours de la présidence Giscard d'Estaing.

³⁶² LAGROYE Jacques, *Sociologie politique, op. cit.*, 1997, p.198.

³⁶³ PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret, op. cit.*, 1982, p.25.

³⁶⁴ KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Choices*, Boston, Little Brown and Co, 1984, p.114.

³⁶⁵ Nombre d'acteurs et d'institutions s'accordent autour de l'idée de mener une action volontaire en direction de ces publics.

« problème des banlieues ». Dans le discours de Jean-Louis Borloo la démarche de proposer une solution – par l’action – au « problème des banlieues » ne peut faire l’économie d’une réponse au problème de sa gouvernance.

Au-delà de cette posture d’initiateur d’une reconfiguration des termes du débat, l’implication du ministre délégué dans le fonctionnement des premiers dispositifs d’action mis en place témoigne du caractère personnel de la démarche entreprise :

« Il a été très présent au début. La création de l’Agence et les CE [comités d’engagement, (cf. Section 3)] se passaient dans son cabinet. Au début de l’Agence, il était très présent. Il est venu plusieurs fois en CA. »³⁶⁶

Mais l’impératif d’adhésion des maires à la dynamique de changement insufflée se traduisait également par un suivi fréquent de l’avancement du conventionnement des projets présentés devant les instances partenariales comme nous le rappelle un ancien directeur général adjoint de l’ANRU :

« Borloo nous demandait toutes les semaines au téléphone combien de projets on avait parce qu’il voulait que l’on croie à son truc. »³⁶⁷

La présence et l’implication personnelle du ministre délégué jusque dans les premières étapes de la mise en œuvre d’une nouvelle dynamique de lancement de projets de rénovation urbaine soulignent son statut de maître d’œuvre de cette opération de changement.

Si, comme nous l’avons déjà relevé, il ne fait aucun doute que le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine s’apparente rapidement à l’homme de la rénovation urbaine, la production d’action et la structuration des groupes d’acteurs impliqués dans la création de dispositifs d’action est l’œuvre d’un petit groupe d’acteurs gravitant autour de Jean-Louis Borloo, principalement au sein de son cabinet. La composition de la garde rapprochée du nouveau ministre délégué et son implication dans la dynamique de changement impulsée par ce dernier participent à l’émergence d’un « *core executive* » prenant en charge la mise en musique de la partition écrite par le ministre délégué. S’il est difficile de montrer une convergence de l’ensemble des acteurs de ce « *core executive* » dans la dynamique de genèse

³⁶⁶ Entretien auprès d’un ancien secrétaire général de l’ANRU, Paris, le 2 juin 2008.

³⁶⁷ Entretien auprès d’un ancien directeur général adjoint de l’ANRU, Paris, le 17 avril 2008.

de l'Agence, il est en revanche possible de relever les trajectoires de certains d'entre eux et leur degré d'implication dans cette dynamique.

Au centre de ce groupe d'acteurs se trouve le directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, ingénieur des Ponts et Chaussées familier de la politique de la ville et dont le parcours témoigne de son éloignement par rapport à la « tâche noble » du ministère qu'est l'activité Routes (cf. encadré n°3).

Encadré n°3 : Philippe Van de Maele, un ingénieur à la « fibre sociale »

Ingénieur des Ponts et Chaussées depuis sa sortie de l'École des Ponts en 1987, Philippe Van de Maele occupe des postes de management dans plusieurs services déconcentrés de l'administration de l'Équipement jusqu'en 1994. A cette date débute son expérience en cabinets ministériels où les fonctions de conseiller technique et de chargé de mission auprès de différents ministres lui permettent entre autres de s'insérer dans le champ de la politique de la ville à travers notamment la participation à la préparation et au projet de loi « Pacte de relance pour la ville » entre 1995 et 1997. Après une expérience au sein de la Banque interaméricaine de Développement à Washington où il s'intéresse notamment à des projets de développement et de réhabilitation de quartiers insalubres en Amérique centrale, il rejoint le cabinet de Jean-Louis Borloo en tant que directeur adjoint lorsque celui-ci est nommé ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en 2002. Artisan de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine à travers sa participation étroite au projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il est nommé directeur général de l'ANRU par décret du 11 mars 2004.

(**Sources** : Lettre d'information bimensuelle de la DIV n°63 du 18 mars 2004)

Philippe Van de Maele est encore en poste à Washington lorsque Jean-Louis Borloo est nommé ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et qu'il entreprend de le rejoindre :

« Quand Borloo est arrivé, j'étais encore à Washington, je l'ai appelé et je lui ai dit : « Voilà, je suis intéressé... ». Il m'a dit : « Venez me voir demain », je lui ai répondu : « j'ai un avion à prendre alors je viendrai vous voir dans trois jours... » Et puis ça a marché. Et puis c'est vrai que j'avais, du fait de mon expérience, un profil qui correspondait bien à une action rapide. Et puis on s'est bien entendus, on a bien fonctionné, voilà. »³⁶⁸

³⁶⁸ Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

Son passage au ministère de la Ville en 1995 avait été l'occasion d'une première rencontre avec Jean-Louis Borloo comme le relève l'intéressé lui-même :

« J'ai travaillé sur les zones franches urbaines au cabinet du ministre de la Ville en 1995, donc j'avais croisé le ministre à cette occasion, mais juste vu. »³⁶⁹

Mais au-delà de l'attelage entre les deux hommes, c'est l'attrait du nouveau directeur adjoint de cabinet pour le champ des politiques en faveur des quartiers défavorisés en général qui peut expliquer le choix du ministre délégué de s'entourer d'un haut fonctionnaire de l'Équipement « atypique » :

« Quand j'ai commencé à travailler au cabinet du ministre de la Ville, il n'y avait quand même pas beaucoup de gens du ministère qui travaillaient dessus. Et après je n'ai travaillé que là-dessus. Je suis parti après le remaniement en 1997 sur la rénovation urbaine dans les bidonvilles d'Amérique centrale. C'est une démarche qui me touche à titre personnel. »

Intégrant le cabinet en tant que directeur adjoint, Philippe Van de Maele endosse rapidement le rôle de cheville ouvrière de la dynamique de mise en place du PNRU et de construction de l'Agence chargée de le mettre en œuvre. De l'aveu même de deux haut-fonctionnaires responsables de la DIV et de la DGUHC, Philippe Van de Maele est le véritable pilote de la construction du dispositif agence :

« Philippe Van de Maele a monté le truc quasiment tout seul »³⁷⁰

Ou encore :

« La vraie cheville ouvrière du système est Van de Maele. Van de Male était la cheville ouvrière du dispositif, c'est lui qui a créé le dispositif, qui a mené les négociations etc. »³⁷¹

Présent lors de la rédaction de la loi et de la production des décrets, il participe également à l'élaboration des règlements général et financier de l'Agence et se place rapidement à l'interface entre l'homme politique Borloo et les acteurs impliqués dans la genèse des premiers dispositifs précédant l'Agence (cf. Section 3) :

« L'atelier travaillait beaucoup avec le cabinet de Borloo, donc Philippe Van de Maele et Yves-Laurent Sapoval. On se coordonnait. Eux ils faisaient le *putching* politique, nous on était déjà CMT [chargé de mission territorial] concrètement. »³⁷²

³⁶⁹ Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

³⁷⁰ Entretien auprès d'un ancien délégué interministériel à la Ville, Paris, le 17 avril 2008.

³⁷¹ Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

³⁷² Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, Paris, le 21 novembre 2008.

L'existence et le fonctionnement d'un réseau des ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées ont pu également servir de relais pour la constitution de l'équipe qui travaille à l'élaboration des modes de faire de l'Agence et/ou qui intègre l'ANRU dès sa création. Parmi eux, plusieurs ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Travaux Publics de l'État occupent rapidement des fonctions de conseillers au sein du cabinet, mais également à la tête ou au sein des différentes directions qui composent l'ANRU lors de sa création. Sans oublier le premier président du conseil d'administration de l'ANRU qui souligne lui-même sa « complicité politique » avec Jean-Louis Borloo et son caractère « bilingue : Ponts et élu », « dans le même état d'esprit » que le ministre délégué³⁷³. Les hommes des premières heures de l'ANRU, s'ils ne sont pas tous issus de l'une ou l'autre des grandes écoles d'ingénieurs du ministère de l'Équipement constituent ainsi un groupe relativement homogène du point de vue de leurs trajectoires professionnelles. Si leur engagement au sein d'une politique publique et leur trajectoire professionnelle peuvent leur assurer la labellisation « Serviteur de l'État »³⁷⁴, leur proximité avec l'entreprise politique de création d'une « agence » aux marges de l'administration d'État en fait les représentants d'une nouvelle catégorie d'agents moins attachés à leur administration d'origine qu'aux missions correspondant au champ d'action publique dans lequel ils évoluent. A cet égard, l'incorporation des acteurs évoluant au sein de l'ANRU dans une nouvelle « doctrine » témoigne de leur intégration dans cette nouvelle organisation administrative souvent louée pour l'attractivité de ses missions et de son fonctionnement³⁷⁵.

Notre travail d'enquête ne nous a donc pas conduit à mettre en évidence un noyau stable d'acteurs d'un « sous-système de politique publique » tel que suggéré par *l'advocacy coalition framework*. La constitution « sur le tas », d'un « *core executive* » suggère au contraire que cette entreprise de changement s'opère selon un mode d'action faisant moins appel à des groupes de réflexion existants dans le champ qu'à des acteurs plus « opérationnels » et susceptibles de répondre au caractère urgent attribué à l'action publique de rénovation urbaine. C'est en quelque sorte la consécration d'une rupture avec la vision pluraliste que propose Sylvie Tissot au sujet de la construction du « quartier » comme catégorie de l'action publique³⁷⁶ qui s'opère ici. En lieu et place de l'interaction entre des

³⁷³ Entretien auprès d'un ancien président du conseil d'administration de l'ANRU, Paris, le 11 juin 2008.

³⁷⁴ Pour reprendre l'expression de Jacques Lagroye : LAGROYE Jacques, *Sociologie politique, op. cit.*, 1997, p.430.

³⁷⁵ La partie II du mémoire sera l'occasion de revenir sur cette vision de l'ANRU par ses propres membres.

³⁷⁶ TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers... op. cit.*, 2007.

sphères politiques, administratives et académiques, ce sont des acteurs politiques « périphériques » (maire de Valenciennes et maire de Perpignan) ou des acteurs administratifs extérieurs au passé immédiat de la politique de la ville et de ses institutions qui endossent le costume d'acteurs du changement.

A l'inverse, le sentiment de dessaisissement de compétences de la part des acteurs maintenus au sein de la DIV et de la DGUHC suite au transfert du cœur de l'activité de la politique de rénovation urbaine de ces deux organisations vers l'ANRU témoigne de leur attachement à la structure dans laquelle ils évoluent. Ce deuxième groupe d'acteurs, « victimes » de la dynamique de changement fait désormais l'objet de notre analyse.

2) Quand la DIV et la DGUHC apparaissent comme les acteurs « squeezés »

Le point précédent a montré que certains des acteurs impliqués dans la genèse de l'ANRU pouvaient être considérés comme retirant un avantage de cette dynamique de changement. Que ce positionnement résulte de l'accumulation de ressources pour la décision et/ou pour l'action, de la propension à concentrer les processus de prise de décision ou encore de la capacité à développer un registre d'argumentation favorisant l'émergence d'un cadre de pensée dominant, il met en exergue un groupe d'acteurs gravitant autour du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine qui s'érige en pièce maîtresse du changement par sa capacité à en structurer les conditions de réalisation.

Cependant, si ces acteurs sortent « gagnants » de la dynamique de création de l'ANRU d'autres apparaissent comme les grands perdants de ce processus de changement. Les deux grandes entités administratives intervenant sur le champ du renouvellement urbain que sont la délégation interministérielle à la Ville (DIV) et la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et la Construction (DGUHC) du ministère de l'Équipement illustrent cette situation de perte de pouvoir au sein des jeux d'acteurs. En effet, la formulation et l'énonciation d'une nouvelle représentation du problème de la politique de la ville et plus particulièrement de sa composante d'intervention sur le bâti font, on l'a noté, de ses dispositifs administratifs et de ses modes de gestion les nouveaux responsables de l'échec de cette politique publique. Par conséquent, les acteurs qui se trouvent en position d'encadrement ou en situation d'exercice d'une compétence à l'intérieur de ces dispositifs administratifs sont affaiblis par cette

représentation de leur cadre d'action. Cependant, la nature des deux administrations en question et les traditions qui sont les leurs témoignent de l'existence de nuances et de spécificités qui les différencient dans leur rapport au changement.

La DIV, administration de mission créée en 1988 se retrouve, au cours du processus de création de l'ANRU face à une difficulté inhérente à sa structure : son positionnement vis-à-vis d'une situation de changement. Si pour Edgar Pisani l'administration de mission doit être considérée comme un outil temporaire,³⁷⁷ elle n'en demeure pas moins une structure dans laquelle se déploient des pratiques, se construisent des capacités expertes et se créent des routines qui agissent comme des freins au changement. Son ancrage dans le paysage de la politique de la ville depuis près de quinze ans au moment de la dynamique de création de l'ANRU en fait l'administration de référence en la matière. Véritable administration du ministère en charge de la ville, elle s'est illustrée à travers la conduite des contrats de ville, et plus spécifiquement dans le champ du renouvellement urbain par la gestion du programme des grands projets urbains puis des grands projets de ville. L'expertise qu'elle a pu acquérir et produire dans le champ du renouvellement urbain en fait ainsi un acteur incontournable au moment où les structures constitutives de l'Agence se développent et se mettent en place³⁷⁸. La capacité d'adaptation et l'engouement pour une nouvelle mission que nous avons révélés dans le point précédent (A.2) témoignent de l'implication de certaines des équipes de la DIV dans la constitution d'un « atelier urbain »³⁷⁹, prémisses de la future direction de la coordination territoriale de l'Agence.

En revanche, sa petite taille et la faiblesse des ressources et du soutien dont elle dispose en font une pièce vulnérable du puzzle de la dynamique de changement, comme le rappelle Jean-Pierre Gaudin :

« L'administration porteuse de la politique de la ville, d'abord, reste petite et fragile, disposant de peu de crédits propres, manquant de services de terrain et dénuée du soutien des grands corps de l'État. »³⁸⁰

Sur ce dernier point, l'absence de soutien de la part des grands corps de l'État apparaît comme un élément structurant dans l'analyse du transfert de la « mission nationale des GPV »

³⁷⁷ PISANI Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, art. cit., p.324.

³⁷⁸ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission à la Délégation interministérielle à la Ville, sociologue de formation, Saint-Denis La Plaine, le 7 février 2006.

³⁷⁹ Nous revenons sur la création de ce dispositif d'action dans la section 3 de ce même chapitre.

³⁸⁰ GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique...*, op. cit., 2004, p.62.

initialement portée par la DIV et progressivement intégrée dans l'équipe de l'atelier urbain puis de la direction de la coordination territoriale de l'ANRU. L'éviction du responsable de cette mission, polytechnicien passé par les bancs de l'École des Ponts et Chaussées, par la volonté du ministre et sans véritable soutien de la part de ses pairs témoigne de l'isolement visible de certains des cadres de cette administration de mission vis-à-vis du corps des Ponts et Chaussées et donc du ministère de l'Équipement. Sans doute les représentations des trajectoires des ingénieurs des Ponts et Chaussées ne s'engageant pas dans des carrières de routiers résonnent-elles comme une cause possible de l'absence de soutien de la part des hauts fonctionnaires à la tête des directions du ministère de l'Équipement, pour ces « soldats égarés » et menacés par la création d'une agence.

Le témoignage de ce haut fonctionnaire montre bien la difficulté à faire percoler un certain type de pensée en dehors de la délégation interministérielle à la Ville :

« Mais ce n'était pas imprégné dans les services. La DGUHC, j'y avais travaillé avant d'arriver à la DIV, toujours sur ces questions d'ingénierie, de méthodologie et de projets complexes. Mais ce n'était pas un truc qu'elle portait la DGUHC. Elle porte de la réglementation, du financement, mais tout ce qui est autour des ressources, des compétences à qualification de système d'acteur, ça reste... [...] En 1995, ils ont supprimé ma sous direction [Au sein de la DGUHC]. Car c'est ça qu'ils pouvaient virer sans que ça entame trop ce qu'est l'administration centrale, c'est-à-dire la réglementation, le financement etc. »³⁸¹

La publication des rapports produits par la Cour des Comptes sur la politique de la ville et la DIV résonne également comme l'illustration de l'absence de soutien d'un des grands corps d'État à l'égard de cette administration de mission et se trouve fortement condamné par ces agents :

« Nous à la DIV, on a vu le rapport de la Cour des Comptes qui est une horreur ! C'est tout le contraire de ce qui se passe à la DIV. »³⁸²

La peur d'une disparition de la DIV ou *a minima* la crainte de son évidement ou de sa perte d'influence parcourent également les esprits et témoignent du repositionnement de la DIV en acteur qui subit le changement malgré sa participation et son implication forte dans le processus de création de l'Agence. Mais au-delà de la perte de pouvoir de la DIV qui découle de son affaiblissement et de sa déprise sur le champ du renouvellement urbain en termes d'animation des jeux d'acteurs et de la conduite de projet, cette situation d'effacement des

³⁸¹ Entretien auprès de l'ancien directeur du programme national des grands projets de ville à la délégation interministérielle à la Ville, Choisy le Roi, le 23 mai 2008.

³⁸² Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, Aubervilliers, le 23 mai 2008.

institutions « historiques » de la politique de la ville s'illustre également à travers l'absence de consultation des organes représentatifs des coalitions d'acteurs qui composent ou qui participent à cette politique publique. L'exemple de l'absence de réunion du Comité interministériel des villes au moment où se redéfinit l'avenir d'une des deux composantes de cette politique publique que rappelle un ancien délégué adjoint de la DIV est symptomatique de ce « passage en force », de ce « coup » mené par le ministre délégué :

« Il me demande de préparer une loi de programmation pour faire un grand débat là-dessus. Il ne prend pas le chemin du Comité interministériel des villes qui n'a pas été réuni depuis 2000 et pas jusqu'à 2005 en urgence. »³⁸³

Cette analyse montre comment l'administration de mission de la politique de la ville qu'est la délégation interministérielle à la Ville fait l'objet d'une perte de pouvoir et de capacité d'expertise dès la décision ministérielle de créer une structure nouvelle destinée à mettre en œuvre le PNRU. Le centre de gravité de la politique de la ville se trouve alors déplacé de la DIV vers le cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et surtout d'une administration porteuse d'une certaine culture et d'un certain militantisme à l'égard du problème des banlieues, vers un groupe d'acteurs porteur d'une vision renouvelée de l'intervention sur ces quartiers.

Avant d'entrer dans le moment de la fabrique des dispositifs d'action de l'ANRU, l'analyse des rapports de force à l'œuvre dans les mois qui précèdent sa création nous révèlent deux enseignements majeurs en termes de rapport au changement. D'une part l'inscription dans une dynamique de changement n'aurait pas été rendue possible sans le déploiement d'une stratégie de ralliement à sa cause par un « acteur providentiel »³⁸⁴ en la personne du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, lequel a permis de façonner les représentations des acteurs du jeu dans une direction plus ou moins partagée. D'autre part, l'existence de routines, de stratégies de légitimation et de reconnaissance dans le référentiel « ancien » conduit certains acteurs à porter le coût du changement et à en subir les conséquences par le biais d'une mise à l'écart. Ces acteurs, que nous avons qualifiés de « *squeezés* » dans le processus de changement ne disparaissent pas pour autant, mais doivent désormais adapter leur stratégie d'action dans une scène où ils n'occupent plus une position dominante.

³⁸³ Entretien auprès de l'ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

³⁸⁴ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55-1, 2005, p.185.

Section 3 : La fabrique de l’outil ANRU

Derrière le processus de négociation et de structuration des positions préalable à la création du dispositif « agence », c’est désormais la fabrique de cadres d’action destinés à permettre son fonctionnement qui nous intéresse. Si elle doit répondre à un processus normé et défini de production de cadres d’action et de structures opérationnelles, nous verrons qu’elle constitue également une scène où l’émergence de dispositifs expérimentaux conditionne largement l’adoption d’outils plus stabilisés. La mise en exergue des mécanismes de la genèse d’une proto-agence, commandée par le caractère urgent de l’impératif d’action conduira ensuite à l’analyse de la construction de l’ANRU telle que définie par décret. C’est ainsi que nous reviendrons dans un premier temps sur la fabrique d’un ensemble de dispositifs expérimentaux destinés à simuler le fonctionnement de la future agence (**A**). Dans un second temps, nous nous attarderons sur la mise en mouvement des premières instances formelles de l’organisation ANRU, à travers les différentes directions qui la composent ainsi que sur les instances de gouvernance et de validation des projets (**B**). Cette plongée dans le processus de fabrique de l’outil agence devra nous permettre de déceler les conditions de la production des cadres de l’action d’une structure institutionnelle légitimée par ses supposées vertus néomanagériales.

A. La fabrique de la « proto-agence »

Si la production de changement dans la politique de rénovation urbaine donne à voir une scène de débats où les différents ministères concernés par le projet de création d’une agence exposent leurs représentations, elle n’en cache pas moins l’activité de production d’action qui échoit à des groupes d’acteurs qui se situent « à l’intérieur » de la boîte noire que représente la « création de l’Agence » elle-même. Ces groupes que nous avons repérés et identifiés en fonction de leur nature, de leur taille et de leur activité sont au nombre de deux. Le premier est composé d’anciens chargés de mission officiant au sein de la délégation interministérielle à la Ville (DIV) et de la direction générale de l’Urbanisme, de l’Habitat et de la Construction (DGUHC) du ministère de l’Équipement. Le second, composé

principalement de membres du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et du ministre délégué lui-même constitue le centre de gravité de l'activité de création du PNRU et de l'agence qui doit en assurer la mise en œuvre. Le premier, façonné par le second, répond à une logique d'initialisation du processus de production d'action dans le cadre du nouveau PNRU. Dès lors, cette production d'action par le deuxième est structurée par les représentations du premier.

1) La « *task force* » ou atelier urbain comme incubateur de la future « doctrine » ANRU

Si l'activité de lobbying gouvernemental pour la création d'un guichet unique constitue un axe important de la stratégie d'action du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, la traduction simultanée de cette volonté de changement dans l'action constitue un enjeu de taille. En effet, en montrant les preuves d'une capacité à produire du changement, à mobiliser les dispositifs techniques et les ressources humaines dans l'action, c'est la force de frappe du lobbying politique et donc son efficacité qui s'en trouvent renforcées comme en rend compte un haut fonctionnaire impliqué dans l'aventure :

« La première volonté de Borloo, c'est de dire, parallèlement au moment où il parle du guichet unique, « il faut que l'on soit très présent sur les projets ». Le financement des projets ne sera possible qu'au plan national où il faut que je constitue une équipe, l'atelier urbain, qui va examiner les projets. »³⁸⁵

C'est dans cette optique que dès le 16 octobre 2002, le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine crée et installe « l'atelier permanent de soutien aux projets locaux », dit « atelier urbain ».

Mutualiser les compétences de la DIV et de la DGUHC au sein d'une « task force »

Cette structure, « voulue par le ministre et mise en place par la DIV et la DGUHC, doit répondre de façon très réactive aux demandes locales sur le renouvellement urbain »³⁸⁶. Dans l'optique d'une prise en main plus forte de la dimension logement social de la nouvelle

³⁸⁵ Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

³⁸⁶ Lettre d'information bimensuelle de la DIV du 17 octobre 2002.

politique de rénovation urbaine, le décret du 12 juillet 2002³⁸⁷ permet au ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine d'être associé au processus de définition et d'élaboration de la politique du logement social. En effet, « par délégation du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, le ministre « signe conjointement » avec le ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, les « instructions données aux représentants de l'État dans le domaine du logement social ». »³⁸⁸ A partir de cette date, la DGUHC se retrouve placée sous l'autorité des deux ministres. Cette mise sous tutelle conjointe aux deux ministres de la DGUHC témoigne de la capacité du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine à mobiliser les ressources indispensables à la constitution d'une force de frappe suffisante en jouant sur le registre de l'efficacité en même temps qu'elle rend compte de l'absence de résistance de la part du ministre en charge de l'Équipement comme le souligne l'ancien délégué adjoint de la DIV :

« Ils ont un autre ministre, Gilles de Robien, qui n'a pas tellement pris parti par rapport à ça. Borloo lui mange la laine sur le dos et il ne dit rien. »³⁸⁹

Si elle doit être efficace, la politique du logement social conduite dans les quartiers en rénovation urbaine doit se trouver sous la houlette d'une seule volonté politique, en l'espèce celle du ministre en charge de la politique de rénovation urbaine. Par ce changement institutionnel, l'enjeu est ainsi de mettre un terme à la déconnexion entre la programmation en matière de logement social et la priorisation indispensable sur les sites en rénovation urbaine. En d'autres termes, le rapprochement de la DGUHC de la nouvelle politique de rénovation urbaine doit permettre une meilleure adéquation entre la programmation du logement social et les besoins prioritaires qui découlent des opérations de réhabilitation, de résidentialisation et de démolition-reconstruction conduites dans les territoires prioritaires.

C'est ainsi que pour permettre le fonctionnement de ce nouvel outil et s'assurer d'un capital d'expertise suffisant, le ministre délégué demande aux responsables de la DIV et de la DGUHC de mettre à disposition de cet atelier urbain une part de leurs effectifs :

« Quand Jean-Louis Borloo arrive, il dit : « je veux une *task force* à côté de moi. » Donc il va demander à Claude Brévan patronne de la DIV et à Delarue patron de la DGUHC de trouver en leur sein des gens qui vont préfigurer le fonctionnement de l'ANRU à travers l'atelier urbain. »³⁹⁰

³⁸⁷ Décret n°2002.979 du 12 juillet 2002 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine.

³⁸⁸ Lettre d'information bimensuelle de la DIV du 19 juillet 2002.

³⁸⁹ Entretien auprès d'un ancien délégué adjoint de la DIV, Paris, le 2 avril 2008.

³⁹⁰ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, Aubervilliers, le 23 mai 2008.

S'il est initialement prévu que cet atelier urbain soit composé de dix-sept personnes dont huit sont originaires de la DGUHC et neuf de la DIV³⁹¹, son fonctionnement montre une implication plus importante de la DIV. Huit chargés de mission territoriaux de l'équipe « GPV » sont effectivement intégrés à l'atelier urbain alors que la DGUHC ne met à disposition que cinq personnes à mi-temps dans le but de former la « mission d'appui opérationnel ». L'examen des trajectoires professionnelles des membres de l'atelier urbain rend compte de la pluralité des profils des chargés de mission. Si les chargés de mission originaires de la DGUHC ont des profils à tendance urbaniste (ingénieur des Travaux Publics de l'État, géographe-aménageur, urbaniste de l'État, contractuels), ceux issus de la mission GPV de la DIV témoignent de la tradition de l'interdisciplinarité de la DIV : anthropologue, urbaniste, architecte-urbaniste, géographe-urbaniste, économiste, détaché du ministère de la Justice, détaché du ministère des Affaires sociales. L'organisation de la mission GPV, dont le responsable n'est pas associé à la création de l'atelier urbain en 2002³⁹², est composée de chargés de mission territoriaux et thématiques, ce qui explique cette diversité des profils des personnes provenant de la DIV et tend à reproduire ce schéma d'organisation dans l'atelier urbain. En effet, dans la plupart des cas, chaque chargé de mission « garde » sa région. La spécificité disciplinaire de chacun d'eux apporte quant à elle sa part de réflexion aux moments d'échanges prévus selon un rythme hebdomadaire.

Par ailleurs, un pôle d'experts est initialement prévu pour appuyer cette mission avec un responsable de pôle de la DIV et plusieurs chargés de mission de la DGUHC sous la houlette de l'adjoint au délégué interministériel à la Ville et de l'adjoint au directeur de la DGUHC. Mais il semble que seule la mission d'appui opérationnelle ait réellement pu fonctionner conformément aux objectifs initiaux, c'est-à-dire par le biais de rencontres régulières. Si le discours du ministre délégué aux agents de ces deux administrations vantait les mérites d'un « mélange des cultures pour faire avancer les projets »³⁹³, l'analyse des jeux d'acteurs révèle assez rapidement des positionnements différents et des capacités d'investissement de la nouvelle logique d'action variées selon le rattachement à l'une ou l'autre de ces deux organisations administratives :

« Mais on s'est mis à écrire les textes et là ça a été très difficile pour les décrets, car la DGUHC, le ministère n'a envoyé qu'une seule personne et c'était tout. Le reste,

³⁹¹ Lettre d'information bimensuelle de la DIV du 17 octobre 2002.

³⁹² Nous renvoyons à la section 2 de ce même chapitre pour une analyse des jeux d'acteurs observables lors du processus de création de l'Agence.

³⁹³ Entretien auprès d'un chef de bureau de la programmation et des interventions urbaines à la DGUHC, Paris, le 08 avril 2008.

c'était les gens de la DIV. La DIV a beaucoup plus joué le jeu que la DGUHC. [...] Je crois qu'il y avait beaucoup plus de rancœur du côté de la DGUHC qui avait l'impression de perdre un pan important de leur potentiel, ce qui n'est pas faux. »³⁹⁴

Si les acteurs de la DIV ont souvent tendance à souligner une bonne volonté et une spontanéité supérieures à celles de la DGUHC, en matière d'investissement dans l'action de l'atelier urbain, les agents de la DGUHC ne renient pas pour autant leur moindre implication, au moins numérique, dans ce dispositif :

« Il y a beaucoup de gens de la DIV qui sont passés à l'atelier urbain puis à l'ANRU, à la DGUHC, beaucoup moins. On a dû en mettre deux à disposition. »³⁹⁵

« Mais en même temps, notre directeur nous disait qu'il fallait qu'on fasse front côté administration. « C'est la création d'une agence, donc je vais mettre à disposition une partie de mes chargés de mission territoriaux, mais à mi-temps. » A la DIV, tout de suite, ils se sont positionnés à temps complet. [...] Nous à la DGUHC on était cinq chargés de mission territoriaux [à mi-temps]. »³⁹⁶

Pour tenter d'éclairer ce positionnement opposé des deux institutions, la référence à l'idée de mission mentionnée précédemment par un chargé de mission de la DIV apparaît comme révélatrice de la situation. La DIV s'investit dans l'atelier urbain, et à plus long terme, dans l'aventure ANRU alors que la DGUHC, et avec elle le monde de l'Équipement, se fige davantage dans une représentation où elle apparaît comme un acteur subissant le changement. Qu'il s'agisse de la « perte » des fonds de la ligne budgétaire du logement social transférés de la DGUHC à l'ANRU au moment de sa création ou de l'absence de soutien du ministre de tutelle, cette lecture est particulièrement éclairante des tendances à la résistance au changement de la DGUHC dans les propos d'un chef de bureau chargé de la programmation et des interventions urbaines à la DGUHC :

« La position du ministre c'est une chose. La position des agents du ministère qui travaillent tous les jours, ce n'est pas la même chose. C'est une partie de soi-même qu'on prenait, qu'on vendait... »³⁹⁷

Ce témoignage illustre le poids des structures dans lesquelles évoluent les acteurs en leur fournissant un « cadre d'interprétation du monde stabilisé »³⁹⁸ et révèle l'impact d'un changement dans l'organisation institutionnelle de l'environnement sur les acteurs en question³⁹⁹. Par ailleurs, si le tabou de la démolition⁴⁰⁰ apparaît nettement moins visible en

³⁹⁴ Entretien auprès d'un ancien délégué interministériel à la Ville, Paris, le 17 avril 2008.

³⁹⁵ Entretien auprès d'un ancien haut fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

³⁹⁶ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission territorial à la DGUHC, La Défense, le 9 juin 2008.

³⁹⁷ Entretien auprès d'un chef de bureau de la programmation et des interventions urbaines à la DGUHC, Paris, le 08 avril 2008.

³⁹⁸ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie... », *Revue française de science politique*, art. cit., p.158.

³⁹⁹ MARCH James G. and OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, London, Collier Macmillan, 1989.

2002 dans le monde de l'Équipement, il n'en demeure pas moins présent dans l'esprit de certains agents :

« Le deuxième sujet où il nous a beaucoup heurtés, c'est sur les notions de tours, de barres. On ne va pas défendre ce qu'on a fait dans les années 60 car il y a beaucoup de bêtises, mais dans pas mal d'endroits, ce n'est pas si mal desservi que ça quoi qu'on dise. »⁴⁰¹

Le sentiment d'une attaque en bonne et due forme du ministre délégué en direction des réalisations et des modes de faire du ministère de l'Équipement apparaît comme structurant dans l'adoption d'une posture en retrait de ses ressortissants.

La production d'une nouvelle géographie prioritaire

L'activité des membres de l'atelier urbain se traduit tout d'abord par la production d'une nouvelle géographie prioritaire, celle de l'ANRU. Mais si celle-ci reprend sans surprise les grandes lignes du zonage prioritaire précédent⁴⁰², elle souligne une nouvelle fois les difficultés de mise en commun des méthodes de travail. En effet, la difficulté de s'extraire des cadres d'action propres à chaque organisation conduit la DIV, administration de la politique de la ville, à produire une liste des quartiers à retenir. Si certains évoquent l'existence d'indices renvoyant à des seuils de population des quartiers, à des seuils de logements sociaux dans ces quartiers ou encore à des données d'ordre socio-économique, l'oralité du processus ne nous permet pas d'investir plus en détails les arcanes de la fabrique de cette géographie prioritaire à ce stade de la construction de la nouvelle agence⁴⁰³. Cependant un chargé de mission de la DIV évoque la démarche en soulignant la confrontation des données de la DIV

⁴⁰⁰ Ce tabou a été évoqué précédemment comme structurant dans l'adoption d'une posture défavorable à des opérations de restructuration urbaine profondes (Nous renvoyons à la section 1 du chapitre I).

⁴⁰¹ Entretien auprès d'un chef de bureau de la programmation et des interventions urbaines à la DGUHC, Paris, le 08 avril 2008.

⁴⁰² La géographie de l'ANRU reprend l'ensemble des quartiers situés en zone urbaine sensible (ZUS), plus certains quartiers dont les caractéristiques sont considérées comme les rendant éligibles à une subvention de la part de l'Agence, comme prévu par l'article 6 de la Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dits « article 6). Ces quartiers sont hiérarchisés en 215 quartiers « prioritaires » et 342 « quartiers supplémentaires ».

⁴⁰³ L'ANRU propose bien, dès sa création, une délimitation précise et technique de ces territoires d'intervention en faisant référence à des paliers correspondants aux trois niveaux de priorisation. En revanche, au moment de la mise en place des institutions qui la préfigurent (atelier urbain, comité national d'engagement), la production d'une géographie d'intervention sur laquelle les chargés de mission de l'atelier urbain interviennent apparaît comme le fruit d'une réflexion interne confrontée aux données des organismes HLM et à la Caisse des dépôts et consignations.

et de celles de l'USH et de la Caisse des Dépôts pour aboutir à un consensus :

« On a fait un truc peu techno à ce niveau là... Puis on est allé voir les bailleurs sociaux, donc l'USH et la Caisse des Dépôts qui eux aussi avaient fait les mêmes recensements, mais d'une manière peut-être plus concrète, c'est-à-dire ce qui leur remontait. Et on a croisé nos différentes approches. Il n'y avait pas de *scoop* car on était tous sur les mêmes quartiers ! A un ou deux près, car on les connaît tous depuis longtemps. On a établi cette liste et elle a été annoncée par Jean-Louis Borloo au Congrès HLM de Lyon en septembre 2002. Il a expliqué ça. Donc la liste n'était peut-être pas totalement arrêtée, mais elle l'a été rapidement, à 139 quartiers.⁴⁰⁴

Dans cette description, la DGUHC apparaît comme absente de la démarche. S'il est vrai que la DIV constitue l'administration légitimée de la politique de la ville, la présence au sein d'un même atelier urbain de chargés de mission des deux administrations aurait pu constituer le lieu d'une production commune de la géographie d'intervention. Mais il semble que la démarche de consultation des préfets opérée par la DIV pour retenir les sites prioritaires n'ait pas eu les faveurs de la DGUHC en raison du caractère politique que pouvait revêtir le choix de chaque représentant de l'État dans la collecte des quartiers prioritaires de son département.

L'atelier urbain ou le laboratoire incubateur de la future « doctrine ANRU »

Malgré des difficultés inhérentes à l'exercice de mutualisation des compétences, les chargés de mission des deux administrations réunies sont ainsi chargés d'apporter des éléments d'appui et d'assistance aux acteurs locaux de la mise en œuvre opérationnelle des projets de rénovation urbaine. Fin 2002, l'atelier permanent de soutien aux projets locaux est donc le premier dispositif pratique mis en place au service d'un projet. A travers leur rôle d'interlocuteurs entre les acteurs locaux et la future instance de validation des projets, ces acteurs mobilisent des registres d'action et des pratiques professionnelles dont ils avaient déjà la maîtrise. La position de relais qu'ils occupent entre le centre et les territoires de projet en font les premiers missionnaires de la rénovation urbaine :

« Donc nous, *task force*, à l'époque, on est allé voir tous ces quartiers et on regardait les projets, comment c'était et on a commencé à mettre en place les critères de mise en œuvre, car l'idée c'était de prendre des projets qui étaient prêts à démarrer. C'était une loi de programmation de 5 ans, donc on n'avait que 5 ans pour dépenser X milliards, donc il fallait les dépenser pour faire quelque chose qui

⁴⁰⁴ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, le 19 juin 2008.

au bout de 5 ans montrera que l'on peut réussir pour peu qu'il y ait un projet, une volonté politique et le financement. »⁴⁰⁵

Le caractère urgent du processus souligne la force de la commande reçue par ces chargés de mission de la part du ministre délégué dans l'objectif de convaincre les partenaires gouvernementaux. Les membres de l'atelier ont alors pour mission de parcourir le territoire et de définir les sites sur lesquels des projets allaient pouvoir émerger le plus rapidement possible. L'objectif est de mobiliser les acteurs autour de la notion de projets de territoire. Si l'amorçage de la dynamique de la future agence est indispensable, l'enjeu pour le ministre délégué est encore de montrer que l'engouement suscité par les maires justifie et légitime sa démarche de création d'une agence :

« On était aussi dans une posture de Jean-Louis Borloo de pompier pyromane. Il faisait la tournée partout en disant : « Déposez-moi des projets, plus il y aura des projets plus la liste d'attente sera longue et plus j'aurai de chance d'avoir gain de cause vis-à-vis de Bercy ! » »⁴⁰⁶

Mais au-delà de la contrainte de faire émerger des projets dans des délais relativement courts, c'est bien de la production d'une « doctrine ANRU » qu'il s'agit. Si celle-ci ne relève pas d'une définition circonscrite, elle se base sur le repérage des catégories de critères et les domaines d'intervention que les projets présentés par les maires doivent contenir. La prise en compte des critères de relogement dans le cas des opérations de démolition/reconstruction, la question du reste à charge pour les foyers dont les loyers post-opération seraient plus élevés ou encore les enjeux en termes de relogement vont progressivement constituer une grille de lecture transposable à chaque projet. Si l'élan vers les territoires peut paraître nouveau dans son intensité (il s'agit d'aller à la rencontre des élus dans un laps de temps réduit)⁴⁰⁷, les normes et les règles existantes ne sont pas ignorées pour autant. La mobilisation des règles définies par la convention 1 %⁴⁰⁸, par le code de l'habitat de la DGUHC ou encore par les pratiques d'intervention dans le cadre des opérations GPV constituent un cadre d'action⁴⁰⁹ qui

⁴⁰⁵ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, membre de l'atelier urbain, Paris, le 19 juin 2008.

⁴⁰⁶ Entretien auprès du directeur de l'adjoint au directeur général des services du Conseil régional de Rhône-Alpes, Charbonnières les Bains, le 9 juin 2008.

⁴⁰⁷ Cette contrainte temporelle née de la nécessité de rencontrer les élus locaux nous est illustrée par le récit d'un chargé de mission de l'atelier urbain : « Il faut qu'on convainque les maires d'aller sur les projets, il faut revoir les projets, il faut maîtriser les maîtres d'ouvrage. C'était l'époque où je passais mon temps en avion ! » Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, membre de l'atelier urbain, Paris, le 25 mai 2008.

⁴⁰⁸ Convention du 11 décembre 2001 portant sur l'intervention du 1% logement en faveur du renouvellement urbain.

⁴⁰⁹ On emploie ici la notion de cadre au sens d'Erving Goffman pour désigner des produits sociopolitiques qui façonnent la représentation des acteurs, leurs intentions et leurs moyens d'action. GOFMANN Erving, *Frame Analysis : an Essay on the Organization of experience*, New York, Harper and Row, 1974.

s'apparente à un véritable réservoir de sens pour les membres de l'atelier urbain. Enfin, la notion de projet global de territoire est véhiculée et vise à rendre cohérent l'ensemble des opérations qui sont ou qui doivent être menées sur les territoires en question. Qu'il s'agisse des domaines du logement, de l'aménagement, de la sécurité ou de l'accompagnement social, les diagnostics territoriaux menés par les chargés de mission doivent englober l'ensemble de ces pans du projet dans une méthodologie « *bottom-up* » commune :

« Donc en fait, on a une méthode qui partait des besoins du projet, de comment on développait un projet et de comment derrière on allait mobiliser les moyens et la méthodologie pour le faire. Il y avait une dimension opérationnelle. C'est pourquoi la décomposition était importante, de même que la méthode financière. Il n'était pas question de laisser les acteurs tout seuls. »⁴¹⁰

Enfin, en ayant la charge de mobiliser les acteurs du terrain autour d'un enjeu partagé que constitue le projet de territoire, les chargés de mission de l'atelier urbain favorisent l'institutionnalisation d'un nouveau métier à la charnière, d'une part, d'un centre décisionnel partenarial en charge de la validation des projets qu'ils contribuent à faire émerger et à structurer, et d'autre part, d'un « local propositionnel à rendre partenaire ». En d'autres termes, les traditions de segmentation et d'imperméabilité des acteurs locaux entre eux façonnent l'entreprise d'aide à l'émergence des projets dont les membres de l'atelier urbain ont la charge. En s'investissant dès la fin 2002 dans cette aventure de « missionnaires du local », l'objectif était bien de « commencer à faire émerger les projets et être en ordre de marche lorsque l'agence serait créée »⁴¹¹ :

« C'était surtout du projet. On emmenait tous les acteurs dans une méthode complètement nouvelle. C'était un laboratoire. »⁴¹²

L'atelier urbain est donc investi d'une mission d'aide à l'émergence de projets locaux. Si elle naît de la volonté du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine de montrer aux « partenaires nationaux » de la rénovation urbaine que des projets existent et nécessitent des mécanismes d'allocation d'aides financières importantes, elle n'en demeure pas moins la pierre angulaire d'un système émergeant temporellement daté et socialement conditionné par le temps qui devra gouverner ces projets et les jeux d'acteurs qui graviteront autour. La mise

⁴¹⁰ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, membre de l'atelier urbain, Paris, le 21 novembre 2008.

⁴¹¹ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, membre de l'atelier urbain, Paris, le 10 octobre 2008.

⁴¹² Entretien auprès d'un ancien chargé de mission de la DIV, membre de l'atelier urbain, Paris, le 21 novembre 2008.

en place de cet atelier urbain à travers la mobilisation d'une partie des institutions et des acteurs présents dans le champ témoigne du caractère empirique voire « bricolé »⁴¹³ de la démarche et peut être perçue comme une première inflexion à l'idée d'un véritable changement. En effet, le caractère incrémental de la démarche où certains dispositifs existants font l'objet d'une appropriation puis d'une reconfiguration à la marge et progressive semble ici annoncer un processus graduel de changement et prévaloir sur une rupture franche dans l'organisation des cadres de l'action publique en question. Cependant, l'analyse de la genèse de la future instance de validation de la subvention à accorder aux projets sera peut-être l'occasion d'offrir une nouvelle lecture de ce rapport au changement proposé par la démarche d'agencification de la politique de rénovation urbaine qui scelle la constitution d'un nouveau système d'acteurs caractérisés par leur participation à la nouvelle logique d'action de la future agence.

2) Le comité national d'engagement : première instance de validation des projets « ANRU »

Si l'atelier urbain apparaît comme le premier dispositif d'action de « l'ère Borloo » et constitue à ce titre l'un des prémices de l'ANRU, une deuxième instance partenariale voit le jour dès l'année 2003. Comme nous l'avons indiqué dans le premier point de cette section, la volonté du ministre délégué de traduire rapidement dans l'action les objectifs du futur Programme national de rénovation urbaine le conduit à envisager la création d'une instance partenariale regroupant l'ensemble des financeurs de la future ANRU. Créé avant même le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ce comité national d'engagement vise à préfigurer le fonctionnement de la future agence et à renforcer la crédibilité de la démarche du ministre délégué auprès de Bercy en apportant la preuve de la nécessité de son projet devant l'engouement espéré des porteurs de projets. Un rapport conjoint de la DGUHC, de la DIV et du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine fait montre de cet impératif d'action immédiate :

⁴¹³ En référence aux deux articles de Charles E. Lindblom où l'auteur défend l'idée que, dans un contexte fortement contraint, les solutions se construisent à partir des situations existantes et de manière progressive, par étapes successives. LINDBLOM Charles E., « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, 1959, p.79-88; LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », *Public Administration Review*, art. cit.

« Présidé par le ministre de la Ville et de la Rénovation urbaine, le comité national d'engagement a été mis en place d'une manière transitoire pour aller plus vite. »⁴¹⁴

C'est ainsi qu'en juin 2003 ce nouveau comité voit le jour. La configuration initiale, si elle doit déjà regrouper les financeurs de la rénovation urbaine (État, Union économique et sociale pour le logement, Caisse des dépôts et consignations, association Foncière logement, Union sociale pour l'habitat, Caisse de garantie du logement locatif social et Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), est alors présidée par le ministre délégué lui-même, en attendant les décrets de création de l'Agence. Mais le récit de l'organisation des toutes premières réunions par certains membres permet de rendre compte de l'originalité de la démarche et de son caractère expérimental tant sur la forme que sur le fond :

« Oui. Borloo est même venu [...]. On faisait ça dans un bureau à côté du sien »⁴¹⁵

« Les CNE, comités nationaux d'engagement, d'ailleurs, n'avaient aucune réalité juridique, [...] sauf que tous les porteurs, tous les candidats savaient qu'il fallait passer par là et ils disaient : « Avec Borloo, on verra bien si après c'est validé *a posteriori* ! ». Les partenaires sociaux, le 1%, la Caisse des Dépôts se réunissaient au 45 rue Saint-Dominique, au ministère de la Ville ! C'est le côté « j'anticipe et je rends les choses irréversibles ». C'est un hold-up ! »⁴¹⁶

En revanche si le caractère informel et l'absence de réalité juridique des premières réunions n'empêchent pas l'initiation du fonctionnement partenarial, ils interdisent la mutualisation des ressources apportées par chacune des organisations partenaires au sein d'un même fond. Chaque financeur, dont les deux principaux que sont l'État avec ses lignes budgétaires du Logement et DIV ainsi que le 1 % logement, demeure responsable de la mise en œuvre des décisions du comité qui le concernent. Cependant, « les décisions prises par cette instance sont collégiales et concomitantes »⁴¹⁷.

Mais déjà le rôle de cette nouvelle instance est connu : c'est devant les représentants des organismes qui le constituent que les élus locaux viennent présenter les projets de rénovation urbaine qui vont être conduits dans les quartiers en difficulté (grands projets de ville, opération de renouvellement urbain et zone urbaine sensible). Le caractère novateur de l'exercice tient avant tout dans la configuration dans laquelle les porteurs de projet se

⁴¹⁴ « Programme national de rénovation urbaine. Premiers projets », *rapport produit conjointement par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, la Délégation interministérielle à la Ville et la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer*, novembre 2003.

⁴¹⁵ Entretien auprès d'un ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

⁴¹⁶ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

⁴¹⁷ La lettre de la DIV, n°84, juillet/août 2003, p.2.

retrouvent. Loin des arrangements locaux et des mécanismes de la régulation croisée de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig⁴¹⁸, le maire « monte à Paris », devant un « jury » composé de financeurs et d'experts de la rénovation urbaine. Mais en présentant son projet, c'est le fruit d'un travail partenarial qu'il vient défendre, accroissant ainsi la « pression » qui pèse sur certains des premiers élus se présentant au CNE en 2003 :

« Les élus arrivaient la veille pour être dispo ! Certains ont même fait des exercices en préfecture auparavant ! Et non des moindres : Jean-Louis Debré qui l'a fait avec son sous-préfet ! Les élus attendaient à la sortie du comité d'engagement en stressant de ne pas savoir si ça avait marché ou pas ! Ils appelaient ça le grand oral ! »⁴¹⁹

La présence du ministre et la disposition physique des partenaires présents lors du comité national d'engagement symbolisent à elles seules la confrontation de l' élu local à ceux qui lui accorderont la subvention nécessaire à son projet :

« Oui. C'était déjà paritaire et physiquement, table en fer à cheval avec d'un côté les invités et de l'autre l'institution avec ses partenaires.

- Q : C'était donc Jean-Louis Borloo qui présidait en personne ces premiers comités d'engagement ?

- Oui.

Q- Il donnait son avis sur le dossier ?

- Oui. Et Philippe Van de Maele aussi. »⁴²⁰

Le schéma d'organisation des premiers comités d'engagement privilégie donc l'institutionnalisation d'un rapport entre l' élu local qui se présente à l'Agence et le partenariat national qui lui fait face. Mais si elle met un terme à la complexité de la course aux financements pour les élus locaux, la nouvelle architecture n'implique pas, avant la création de l'Agence, une mutualisation des financements des partenaires et surtout ne doit pas apparaître comme un chèque en blanc (le blanc-seing) à destination des élus :

« Ceux qui se sont plantés attendaient seulement les subventions, mais les partenaires leur ont dit que non, ça ne marchait pas comme ça, que c'était des

⁴¹⁸ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art .cit., 1975, p. 3-32.

⁴¹⁹ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

⁴²⁰ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

projets suffisamment lourds, suffisamment chers et suffisamment longs dans le temps. »⁴²¹

De même que l'atelier urbain contribue à regrouper un ensemble de normes et de règles qui définissent une « doctrine ANRU », le comité national d'engagement constitue l'instance de validation au cours de laquelle l'élu local doit montrer la prise en considération des enjeux de la rénovation urbaine. Ceux-ci sont aussi variés que la nécessaire prise en compte du maillage viaire, la tendance des proches collaborateurs du cabinet Borloo à favoriser les processus de démolition, l'inscription dans un cadre temporel proche de la décennie, l'articulation avec la dimension économique, la question du reste à charge pour les ménages relogés, la quantification du relogement ou encore l'articulation entre le projet physique et les composantes sociales du projet ou le raisonnement à l'échelle de l'agglomération dans un objectif de mixité sociale. Le jeu d'acteurs qui en découle dessine alors un groupe d'experts de champs variés et distincts que le porteur de projet doit s'employer à rassurer.

Tout se passe alors comme si les acteurs gravitant autour de la politique du renouvellement urbain avant 2002 s'étaient glissés sans heurt majeur dans la « logique ANRU ». Cette mutation, si elle s'effectue à l'aune de l'expérimentation de nouvelles instances et de nouvelles pratiques, n'en constitue pas moins le prélude à l'institutionnalisation de l'ANRU. En s'imposant comme la pièce maîtresse du PNRU, celle-ci n'échappe pas à l'étape de mise en place de ses organes, dont le regard porté sur l'atelier urbain et le comité national d'engagement montre que certains d'entre eux préexistent sous une forme similaire. Présente en filigrane dans cette section, l'étape d'institutionnalisation de l'architecture de l'Agence mérite d'être à présent explorée plus attentivement

B. L'institutionnalisation des structures et des cadres d'action ou l'An I de l'ANRU

En s'immiscant dans les arcanes de la genèse de la « proto-agence » nous avons vu émerger des groupes d'acteurs, des controverses, mais également des dispositifs originaux destinés à la régulation de rapports sociaux entre différentes catégories d'acteurs du champ de

⁴²¹ *Idem.*

la rénovation urbaine. Ces dispositifs, s'ils n'obéissent pas toujours à une réalité juridique, contribuent, on l'a montré, à l'institutionnalisation d'un nouveau mode de gestion de la politique de rénovation urbaine et à faire se rencontrer des acteurs de l'administration de l'Équipement et de la DIV. Ils suggèrent ainsi l'idée que la réalité de l'Agence qui se construit progressivement découle bien d'un processus « tâtonnant » de prise de décisions et d'action en rupture avec l'image novatrice et la dimension de création « ex-nihilo » que peut véhiculer la teinte néo-managériale du dispositif agence, ou pour le moins, de son appellation. Dans le point suivant, nous souhaitons montrer comment ces dispositifs « expérimentaux » se transforment en organes de la nouvelle Agence nationale pour la rénovation urbaine par le biais d'une production réglementaire.

1) L'institutionnalisation par décret des structures de la « proto-agence »

Comme dans toute création institutionnelle, si les tâtonnements de l'action peuvent donner lieu à la production de dispositifs expérimentaux, temporaires ou transitoires, un corpus de documents officiels vient encadrer la genèse de l'institution. L'ANRU n'échappe pas à cette règle ni à cette étape. En définissant la nature, le contenu, les moyens et les objectifs du PNRU, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 fait souvent figure de date de naissance de ce programme et de l'agence qui doit globaliser les financements des partenaires nationaux. Cependant, c'est bien le décret du n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine qui constitue l'acte de création de l'Agence. En déterminant l'organisation et le fonctionnement de ce nouvel établissement public, il crée un conseil d'administration, présidé en 2004 par un ancien ingénieur des Ponts et Chaussées et maire de Perpignan, Jean-Paul Alduy. Ce conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an. Outre qu'il « arrête l'organisation générale de l'agence et approuve les conventions nécessaires à son fonctionnement »⁴²² (règlements général, intérieur et du personnel) et à la participation des partenaires au Programme national de rénovation urbaine, il est chargé de valider les

⁴²² Décret ministériel n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

conventions de rénovation urbaine⁴²³ dont le montant est supérieur à 50 millions d'euros. Il est composé pour moitié de représentants de l'État et pour moitié de représentants des « collectivités locales et de leurs regroupements » (communes, établissements publics de coopération intercommunale, conseils généraux et conseils régionaux), des « organismes intervenant dans la politique du logement social » (Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, Union d'économie sociale du logement, Caisse des dépôts et consignations, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) ainsi que « trois personnalités qualifiées en matière de politique de la ville »⁴²⁴.

Si l'examen des nouvelles structures de gouvernance de l'ANRU corrobore la tendance à la collégialité des agences mise en évidence par plusieurs auteurs⁴²⁵, il n'en dégage pas moins une certaine forme d'asymétrie visible au moins dans la représentativité des membres de ces collèges sinon dans leur capacité d'influencer et de contraindre l'action. Si nous n'avons pu accéder aux récits des arènes de la négociation sur la répartition des sièges à pourvoir au sein de ce conseil d'administration, la corrélation entre la représentation des différents partenaires et leur poids dans la participation au financement de l'Agence met en lumière une faible représentation de l'un des principaux financeurs : le 1% logement. En effet, alors que la participation de cet acteur central s'élève initialement à 550 millions d'euros par an, soit 2,75 milliards d'euros sur la période 2004-2008, il ne dispose que d'un siège au conseil d'administration, au même titre que les représentants des autres institutions ou encore six fois moins que les deux ministères dont les crédits abondent la subvention ANRU à hauteur de 465 millions d'euros annuels, soit 2,5 milliards d'euros sur cinq ans. L'un des responsables syndicaux du 1 % logement, ne niant pas le résultat de cette négociation entre Jean-Louis Borloo et les partenaires représentés s'en rapporte au style de gouvernance du premier directeur général de l'Agence qui, selon lui, « est toujours venu en discussion avec les partenaires sociaux »⁴²⁶, tout en soulignant l'inquiétude quant à la marge de manœuvre du 1 % logement en cas de changement de directeur général. Cette situation révèle à quel point les équilibres en place dans les premiers instants de la vie de l'ANRU sont conditionnés par les

⁴²³ Si le décret ministériel n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine prévoit ce fonctionnement, une modification du règlement (délibération n°2004-12 du 7 juillet 2004) définit un seuil de 50 millions d'euros au-dessous duquel le conseil d'administration n'est pas convoqué pour la validation des conventions.

⁴²⁴ Décret ministériel n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁴²⁵ GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique...*, op. cit., 2004, p.178 ; DE VISSCHER Christian, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration*, op. cit., 2003, p.43.

⁴²⁶ Entretien avec un représentant syndical de la Foncière logement, Paris, le 10 avril 2008.

personnes qui gouvernent le processus de changement. Pour reprendre les termes de Pierre Muller, la présence à la tête de l'Agence d'un « "acteur providentiel" », qui, compte tenu de son profil, va combiner un travail d'analyse et des responsabilités importantes dans l'action »⁴²⁷, opère une régulation implicite des rapports de force et apparaît comme garante d'une forme de consensus entre les différentes parties en présence. Cette situation, si elle ne constitue pas une garantie de fluidité des instances de gouvernance à long terme permet en outre de concilier la prise en compte des intérêts de partenaires financièrement incontournables avec les contraintes de représentativité collégiale de la forme établissement public.

À côté de ce conseil d'administration, un comité d'engagement est créé en vue de l'examen des projets qui sont présentés à ses membres par le porteur de projet accompagné du délégué territorial de l'Agence⁴²⁸. Présidé par le directeur général de l'Agence ou son adjoint, ce comité est composé⁴²⁹ de certains membres du conseil d'administration, titulaires ou suppléants représentant le ministère en charge de la politique de la ville, le ministère en charge du Logement à travers la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement⁴³⁰, le ministère en charge de la culture, la délégation interministérielle à la Ville, l'Union des fédérations HLM, l'UESL, l'EPARECA⁴³¹, le ministère de l'Outre Mer et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)⁴³². Par ailleurs, dans un souci d'efficacité et de transparence, le décret du 9 février 2004 prévoit la création d'un comité d'évaluation et de suivi auprès du président du conseil d'administration. Composé de quinze personnalités qualifiées, il peut rendre des avis ponctuels ou réguliers appréciant la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine.

⁴²⁷ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique... », *Revue française de science politique art. cit.*, 2005, p.185.

⁴²⁸ Voir *infra*.

⁴²⁹ Cf. Figure 2. Nous renvoyons également à la présentation du processus d'instruction des dossiers également jointe en annexe.

⁴³⁰ Devenue depuis 2007 la direction générale à l'Aménagement, au Logement et à la Nature (DGALN), du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer.

⁴³¹ L'EPARECA (Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) a été créé à la suite du vote de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville et a vocation à intervenir en substitution des acteurs privés défaillants « afin de redonner vie à des espaces commerciaux, dès lors qu'ils sont susceptibles de retrouver leur place dans une dynamique urbaine cohérente ». Il constitue à ce titre un instrument de la politique de la ville. (Sources : site Internet du secrétariat général du Comité interministériel des Villes : www.ville.gouv.fr/?Epareca).

⁴³² Sources : site Internet de l'ANRU : www.ANRU.fr, « la démarche partenariale ».

Si sa création est prévue par le décret du °2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, le comité d'engagement s'inscrit dans le prolongement du comité national d'engagement, dont nous avons déjà présenté les conditions de structuration et de fonctionnement. A ce titre, il reprend son principe de validation partenariale des projets présentés devant les membres du collège par les maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, de la représentation locale de l'Agence, (délégué territorial et/ou délégué territorial adjoint), des services déconcentrés du ministère de l'Équipement, des bailleurs sociaux concernés par le projet ainsi que les structures de gestion de projet lorsqu'elles existent. L'exercice et la solennité du contexte physique ne sont alors pas sans rappeler le « grand oral » d'un étudiant devant un jury comme nous l'avons évoqué au sujet des premiers comités nationaux d'engagement.

Véritable lieu de discussion partenariale des projets, le comité d'engagement illustre le fonctionnement du guichet unique auprès duquel les acteurs du projet local, et en premier lieu, l'acteur politique en la personne du porteur de projet ou de son représentant, viennent faire la démonstration de l'adéquation du contenu et de la « philosophie » de leur projet avec la « doctrine ANRU ». Les partenaires de l'Agence sont alors conviés, sous la houlette du directeur général ou du directeur général adjoint, à un exercice d'interrogation du porteur de projet et de ses partenaires locaux sur le respect de tel ou tel point du projet et vérifier le respect des « fondamentaux » de l'ANRU qui se formalisent et se publicisent progressivement :

« Au début, on laissait passer tout et n'importe quoi, parce qu'il fallait créer une dynamique, il fallait faire croire à l'ANRU... Peu à peu s'est forgée une doctrine parce qu'il faut faire attention au maillage viaire, il faut aller loin dans les démolitions, il faut penser le projet de ville à dix ans, il faut penser à l'économie... »⁴³³

Dès 2004, ces comités d'engagement sont alors l'occasion de valider de nombreux projets. Leur fréquence élevée (deux, voire trois par semaine) témoigne de l'engouement d'élus locaux en quête de financements sur leur territoire.

⁴³³ Entretien auprès d'un ancien responsable de pôle au sein de la direction de la coordination du programme de l'ANRU, entretien téléphonique, le 1^{er} septembre 2009.

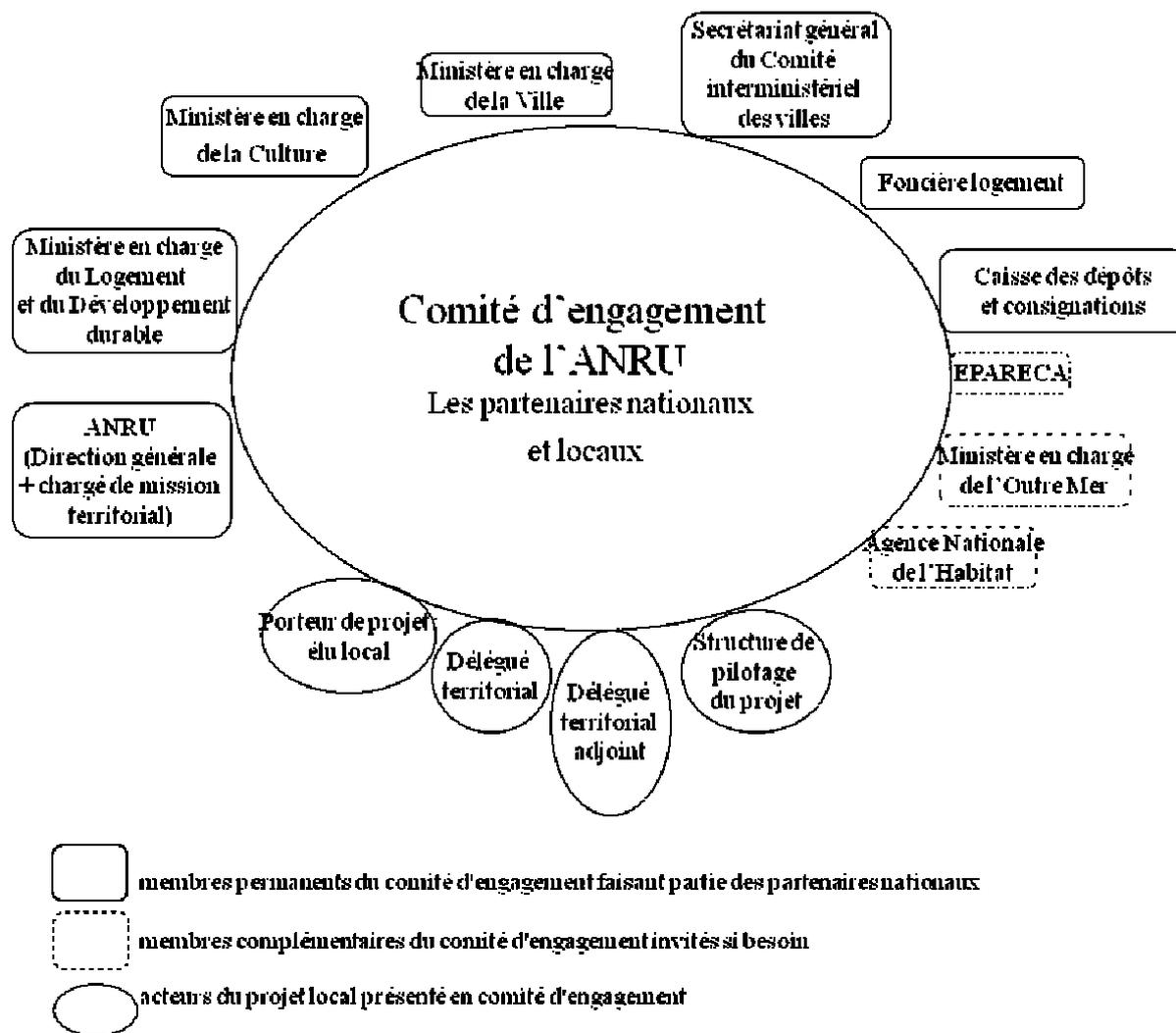


Figure 2: Composition du comité d'engagement de l'ANRU

Mais s'ils constituent le lieu de la discussion sur le respect des fondamentaux du projet puis leur validation, ces comités d'engagement se déroulent suite à la tenue d'une réunion technique partenariale (RTP) qui a vocation à discuter le volet technique du projet. En effet, l'atelier urbain dont nous avons largement examiné la construction et le fonctionnement ne disparaît pas lors de la naissance de l'Agence, mais laisse plutôt la place à une instance de discussion technique des projets : la RTP. Celle-ci doit réunir les partenaires de l'Agence et se révèle l'occasion pour les acteurs porteurs de la réglementation en matière de logement social, d'habitat, d'urbanisme, de vérifier et de discuter de la faisabilité des différentes étapes du projet. Des points techniques tels que l'impératif de prise en compte du reste à charge pour les ménages relogés ou encore la nécessité de s'assurer d'une pénétration de la voirie publique, là

où les bailleurs avaient fait de l'espace urbain leur territoire constituent des exemples qui illustrent le contenu de ces échanges.

Il est cependant à noter que ces réunions techniques partenariales se révèlent être des lieux d'échanges et de discussion sur les aspects techniques des projets locaux de rénovation urbaine, ce que doit caractériser l'absence de participation des élus locaux à cette instance. La différence avec les comités d'engagement tient en effet principalement dans l'absence de discussion sur la stratégie d'aménagement urbain dans son ensemble ou d'échange relatif à la gouvernance du projet et à l'articulation de celui-ci avec d'autres projets politiques d'envergure.

2) La production d'une nouvelle architecture organisationnelle

Nous venons de voir que l'Agence se dote des instances formelles que sont le conseil d'administration, le comité d'engagement et les réunions techniques partenariales, pour partie issues d'un processus incrémental d'ajustement de structures préexistantes. Or, d'autres organes destinés à réguler la vie interne de l'organisme se mettent rapidement en place. Des directions sectorielles de l'ANRU apparaissent pour prendre en charge un volet de l'activité de l'Agence qui, rappelons-le, consiste à examiner puis valider des projets présentés par des élus locaux. Nous proposons ici de rendre compte de l'incorporation de ces directions dans la structure de l'Agence en revenant sur les conditions parfois originales de leur création. Ce détour par la construction des organes structurels internes à l'Agence doit nous permettre d'appréhender ce processus d'institutionnalisation comme le stigmate d'une standardisation des normes et des pratiques proposées par l'Agence. En d'autres termes, si cette étape de consolidation d'une architecture organisationnelle avec une spécialisation des fonctions révèle des procédés de fabrique parfois « bricolés », elle n'interroge pas moins l'inscription de l'Agence dans des « standards » des organisations administratives.

La mise en mouvement originale d'une nouvelle organisation

Si le guichet unique imaginé par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et mis en forme par ses proches collaborateurs dispose en son sein d'un certain

nombre de dispositifs partenariaux destinés à discuter les projets de rénovation urbaine en vue de leur validation éventuelle, il n'en demeure pas moins que cette décision suivant la discussion partenariale nécessite un travail d'expertise et de gestion du contenu du projet. Il s'agit donc, pour y parvenir, de doter l'Agence d'une organisation administrative propre, même si celle-ci doit être « légère »⁴³⁴. Ce trait caractéristique n'est pas propre à l'ANRU, mais apparaît comme un élément structurant des agences comme nous le rappelle Jean-Pierre Gaudin :

« Les collègues des agences ont constitué autour d'eux des équipes de fonctionnaires et de techniciens de haut niveau pour préparer les dossiers et les décisions ; ce sont des administrations de mission légères, qui peuvent tout de même rassembler de 25 à 250 personnes. »⁴³⁵

Si l'objectif initial est bien de contenir l'effectif total de l'Agence,⁴³⁶ l'observation de la construction de « l'équipe » de l'ANRU témoigne d'un processus très peu formalisé et faiblement codifié comme nous le rappelle un membre de la direction de la coordination territoriale :

« Au départ c'était quand même une petite équipe, avec le directeur qui était très proche du ministre et qui a proposé l'organisation qui s'est faite en marchant. »⁴³⁷

L'ancien directeur général revient lui-même sur les premiers jours d'existence de l'Agence qui témoignent de l'originalité et du caractère expérimental de la démarche :

« Au début, il y avait tout à créer ! [...] Je suis venu le 11 mars [2004] j'étais tout seul, le 17 mars il y avait le directeur financier et après j'ai pris une autre personne qui était dans le cabinet, un ingénieur divisionnaire des TPE avec qui j'avais travaillé et qui était DDE dans un département qui avait très bien compris la méthode que Jean-Louis Borloo voulait développer. Je lui ai dit « eh, tu veux venir m'aider ? » Et puis après, on recrute. [En ce qui concerne les chargés de mission territoriaux] 4 sont venus de la DIV au début, qui étaient déjà présents dans le groupe de pilotage préalable à l'Agence. Le ministre avait fait déjà des comités d'engagement. Moi je suis venu du cabinet et puis on appelle les copains. C'est une période assez difficile et on travaille en confiance assez vite. Moi j'ai naturellement fait appel à des fonctionnaires en tant que fonctionnaire. »⁴³⁸

⁴³⁴ Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

⁴³⁵ GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique...*, op. cit., 2004, p.66.

⁴³⁶ Fin 2004, l'effectif total de l'Agence s'élève à 37 personnes (Source : ANRU, Rapport d'activité 2007).

⁴³⁷ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 13 mai 2008.

⁴³⁸ Entretien auprès de l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo et ancien directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

Sur le plan matériel, l'absence de locaux disponibles le jour de la création de l'ANRU contraint même les premiers membres de l'Agence à faire preuve de flexibilité entre des bureaux libérés au siège du ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, rue Lecourbe et leur propre domicile, avec des moyens logistiques limités comme nous le rappelle un chargé de mission territorial de la première heure :

« Les locaux provisoires étaient rue Lecourbe, pendant deux mois. « Il n'y avait pas de photocopieuse » »⁴³⁹

« On a commencé l'ANRU, on n'avait même pas un papier à en-tête, on était dans des locaux qui n'étaient même pas à nous, on n'avait même pas Internet ! Le matin on se réunissait et l'après-midi on allait travailler chez nous, on envoyait les mails de nos boîtes perso ! On était rue Lecourbe dans des locaux que nous avaient prêtés les Affaires sociales ! On était cinq, on avait un téléphone ! Même lorsqu'on a emménagé à l'ANRU, rue de Vaugirard, le premier conseil d'administration, on s'est réunis dans l'hôtel en face, l'hôtel Holiday Inn ! »⁴⁴⁰

Cependant, malgré ces conditions qui témoignent de l'aspect expérimental de la démarche, les premières directions de l'Agence vont être définies pour permettre un fonctionnement à plein régime dès l'installation dans les nouveaux locaux rue de Vaugirard au mois de mai 2004.

La mise en place de directions sectorielles

La structuration progressive des différentes composantes de l'organisation révèle un double processus de fabrication institutionnelle. D'une part, on observe la mise en place d'une procédure d'octroi de subvention qui aboutit *in fine* à la création d'une direction financière. D'autre part, la poursuite du travail de l'atelier urbain (désormais RTP) étroitement lié à la tenue des comités d'engagement forge progressivement les éléments de la doctrine ANRU portée par la future direction de la coordination du programme et diffusée à partir de la nouvelle direction de la coordination territoriale par l'équipe de chargés de mission territoriaux⁴⁴¹. Nous proposons de revenir désormais sur ces deux aspects.

⁴³⁹ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 19 juin 2008.

⁴⁴⁰ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

⁴⁴¹ Cf. organigramme de l'ANRU en annexe.

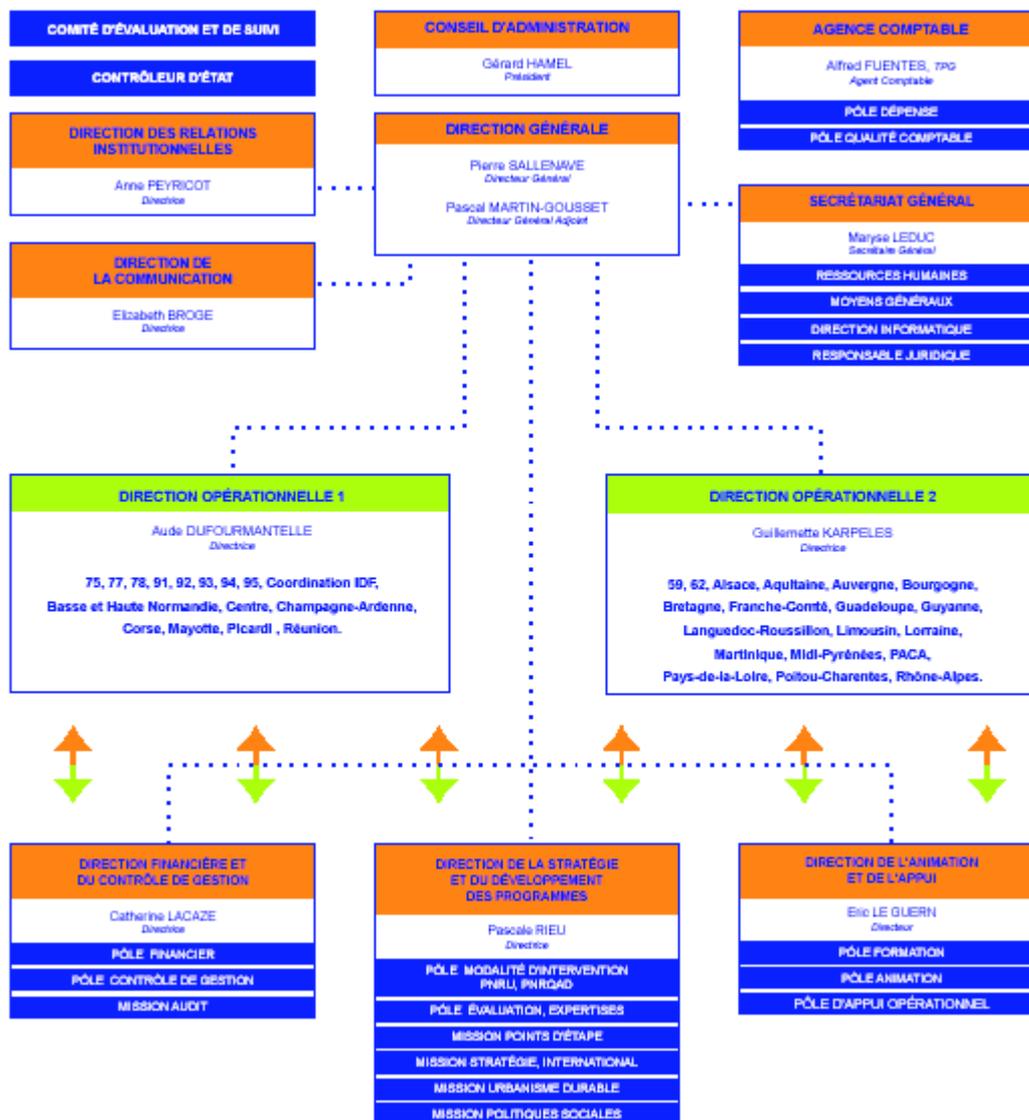


Figure 3: Organigramme de l'ANRU (2011)

Le décret portant création de l'ANRU institutionnalise, on l'a vu, une organisation destinée à expertiser et valider les projets de rénovation urbaine présentés par des porteurs de projet. C'est autour du nouveau directeur général de l'Agence, l'ancien directeur adjoint de cabinet de Jean-Louis Borloo que vont s'organiser et se répartir les compétences nécessaires à l'organisation formalisée des différentes directions de l'Agence.

Ayant avancé l'idée d'un « guichet unique », l'une des futures directions à mettre en place par les acteurs de la création de l'ANRU est évidemment la direction financière, ou plus précisément la « mécanique financière » qu'elle souhaite porter. Initiée sous l'égide du directeur général et du futur directeur financier, la construction d'une mécanique d'allocation de subventions en direction des porteurs de projets locaux est présentée par le futur directeur

financier lui-même comme une réponse à l'impératif de donner une dimension juridique à la loi de programmation :

« Et nous, notre travail a été de donner une dimension juridique à une loi de programmation. Et donc on a inventé des concepts. »⁴⁴²

En d'autres termes, il s'agit de donner corps à un mécanisme qui engagerait l'Agence et obligerait l'État et l'ensemble des partenaires à honorer leurs engagements⁴⁴³. Cet engagement se trouve alors formalisé à travers la signature de conventions pluriannuelles, véritables « contrats synallagmatiques qui représentent un vrai engagement juridique »⁴⁴⁴ et conclues entre les partenaires de l'Agence et la collectivité locale concernée.

Plusieurs concepts accompagnent cette mise en forme contractuelle. Le premier d'entre eux, inhérent au contenu de la loi de programmation en question est celui d'affectation. A travers ce concept d'affectation, c'est la possibilité d'affecter une partie des cinq milliards initialement prévus pour le Programme national de rénovation urbaine, alors même que les autorisations d'engagement de l'État ne seront données qu'au cours des lois de finances successives. Il s'agit en quelque sorte de pré-affecter les crédits disponibles à des opérations pour en dresser les contours et permettre l'allocation des crédits dès l'autorisation d'engagement. C'est en fait l'aboutissement du « coup de Poker » qui se joue dans cette étape à travers la contrainte qui pèse sur Bercy :

« On dit : ‘‘On va d'abord signer des conventions, ce qui représente une réservation de crédits pour chaque opérateur de la rénovation urbaine’’ »⁴⁴⁵.

L'étape suivante consiste alors à « entrer dans le détail » et, dans une logique qui se veut inspirée de la LOLF, définir des familles d'opérations et attribuer à chacune des opérations un montant fongible uniquement à l'intérieur de la famille d'opérations. Ceci illustre la production de cadres coercitifs par l'ANRU et l'inscription dans une logique de quantification de l'action assumée par ses cadres dirigeants⁴⁴⁶. Puis c'est lors du vote des lois de finances successives qui donnent des autorisations d'engagement que l'Agence prévoit de déléguer sur

⁴⁴² Entretien auprès de l'ancien directeur financier de l'ANRU, Paris, le 18 juin 2008.

⁴⁴³ Nous rappelons que par le biais d'une convention entre l'État et l'UESL, l'UESL s'engage au même rythme que l'État. Autrement dit, à chaque euro versé par l'État, l'UESL verse la même somme. Convention État – UESL des 11 octobre et 11 décembre 2001 renforçant la participation de l'UESL au programme de renouvellement urbain modifiées par la convention État – UESL du 10 septembre 2003.

⁴⁴⁴ Entretien auprès de l'ancien directeur financier de l'ANRU, Paris, le 18 juin 2008.

⁴⁴⁵ *Idem*.

⁴⁴⁶ Nous aurons l'occasion de revenir longuement sur ces dispositions et leurs effets sur les configurations locales d'acteurs dans la deuxième partie du mémoire.

le terrain des « capacités attributives de subventions », autorisations d'engagement déléguées, sur le même mode de fonctionnement que l'État, mais dans un cadre contraint par la phase d'affectation. Par ce mécanisme, l'Agence ne laisse aucune marge de manœuvre au local où se déroule le projet pour décider de l'affectation des crédits qu'elle alloue. Seule l'ANRU apparaît en possession du pouvoir de décision en ce qui concerne des territoires qu'elle gouvernerait, selon certains auteurs, « à distance »⁴⁴⁷.

Au cours de cette étape de l'engagement, l'ANRU propose, *via* une décision attributive de subvention demandée par le maître d'ouvrage, de verser à ce dernier une avance sur le montant total de la subvention moyennant quoi il s'engage à réaliser dans les dix-huit mois qui suivent la part correspondante de l'opération. Dans le cas contraire, le montant de l'avance est perdu à travers un mécanisme de sanction par le biais duquel l'ANRU se préserve une marge de manœuvre dans le cas où l'accroissement prévisible du montant des projets de rénovation urbaine entraverait sa capacité de subvention pour de nouveaux projets candidats. Cette procédure illustre encore la définition, par l'ANRU, d'une véritable « cage de fer »⁴⁴⁸, pour reprendre les termes de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, qui vient édicter un certain nombre de règles et de contraintes à l'égard des destinataires de l'appel à projets qu'elle lance.

Une décision modificative de paiement vient alors certifier la réalisation d'une part du total de l'opération équivalent à la part de l'avance de subvention. Après quoi, et ce jusqu'à 70% de l'opération, les versements successifs des parts de la subvention sont effectués à chaque rendu de compte de la réalisation de la partie de l'opération correspondante. Enfin, à partir de 70% de l'opération, la dimension comptable reprend le dessus à travers une « fiche analytique et technique » qui vient faire le bilan définitif de l'opération permettant le versement du solde.

Si cette mécanique est présentée par la direction financière comme une évolution des modes d'attribution des subventions en direction des collectivités locales vers plus de simplification et plus de fluidité, seule la mise en pratique permettra de porter un jugement sur l'adéquation entre les buts recherchés et les effets observés sur le terrain (cf. Partie II).

En parallèle de la mise en route de cette nouvelle procédure financière, l'organisation de l'Agence passe par la formalisation de la doctrine et des grands principes d'intervention dont

⁴⁴⁷ EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance... », *Esprit*, art. cit., 2005.

⁴⁴⁸ LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Colin, 2007, p.113.

va se trouver chargée la future direction de la coordination du programme. Regroupant seulement trois personnes au moment de la création de l'Agence, celle-ci est constituée d'un ancien membre du cabinet de Jean-Louis Borloo et de deux agents en provenance de la Ville de Paris et de l'ANAH avant de s'élargir à un ingénieur des Ponts et Chaussées du « réseau Van de Maele », sur le mode de la cooptation. Cette cellule grise travaille alors sur le contenu des conventions et la formulation de règles d'intervention visant à harmoniser l'ensemble des opérations.

Cette étape signe la réalité du passage de témoin entre une DGUHC chargée de la production de réglementation en matière de renouvellement urbain et une ANRU qui se dote de ses propres lieux de réflexion et de construction d'une « doctrine » d'intervention, même si la réalité du déroulement d'un comité d'engagement montre le maintien d'une expertise en matière de logement social au sein du ministère de l'Équipement. Néanmoins l'ANRU construit là son cadre d'action et s'emploie à baliser le contenu de ses méthodes et de son fonctionnement :

« Pendant deux ans, à la direction du programme, il nous a fallu élaborer le règlement général, la charte d'insertion, la gestion urbaine de proximité, tous les documents de base à l'action de l'ANRU... »⁴⁴⁹

L'absence de notoriété constitue à ce moment là un objet de travail pour les membres de cette direction chargée de présenter les missions et les moyens d'action de l'Agence à l'extérieur, mais également auprès des nouveaux représentants locaux de l'Agence, les délégués territoriaux comme nous le rappelle un ancien membre de la direction de la coordination du programme :

On travaillait aussi beaucoup sur tout ce qui était présentation à l'extérieur, pour expliquer ce que l'on faisait, les premières rencontres avec les délégués territoriaux. »⁴⁵⁰

L'autonomisation ultérieure d'une direction des relations extérieures viendra renforcer, au moins formellement, la nécessité de ne pas extraire l'action publique de rénovation urbaine d'une politique plus globale en direction des territoires et de la politique de la ville.

⁴⁴⁹ Entretien auprès d'un membre de la direction de la coordination du programme, Paris, le 30 juin 2009.

⁴⁵⁰ Entretien auprès d'un ancien membre de la direction de la coordination du programme, Paris, le 25 mars 2009.

À côté de cette nouvelle direction de la coordination du programme, la direction de la coordination territoriale s'impose rapidement comme une direction structurante de l'Agence. Regroupant des chargés de mission territoriaux faisant le lien entre les projets locaux émergents et l'ANRU « centrale »⁴⁵¹, cette direction inscrit son principe de fonctionnement dans les pas de l'atelier urbain dont la plupart des membres ont choisi de continuer l'aventure. Se positionnant à cheval entre le centre (l'ANRU) et le local (les services de l'État déconcentré) les chargés de mission territoriaux vont incarner le rôle de pivot de l'activité de l'Agence et faire le lien entre un cadre de contraintes défini par une agence et un ensemble de ressources, traditions, inquiétudes qui émanent des agents des services déconcentrés d'un ministère technique malmené⁴⁵². Si la seconde partie de la thèse sera l'occasion de revenir en profondeur sur cet aspect des choses, nous pouvons néanmoins brosser ici un portrait rapide des membres de cette direction.

Issue, comme nous l'avons rappelé, de l'atelier urbain, la direction de la coordination territoriale en reprend le rôle : produire du conseil et de l'expertise technique sur le contenu des projets locaux présentés par les porteurs de projet en collaboration plus ou moins étroite avec les services déconcentrés de l'État. Elle se compose, au jour de sa création, de cinq anciens membres de la délégation interministérielle à la Ville et d'un agent de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement, tous membres de l'atelier urbain. Mais si certains d'entre eux ont choisi de poursuivre « naturellement »⁴⁵³ l'aventure au sein de l'Agence, deux parmi les cinq en provenance de la DIV choisiront de quitter l'Agence quatre mois seulement après l'avoir intégrée. En cause, la primauté accordée à l'aspect technique de la vision des projets au regard de la dimension « politico-intellectuelle »⁴⁵⁴ mobilisée au sein de la DIV. En termes de statut, les agents du ministère de l'Équipement auparavant mis à disposition de la DIV (trois des cinq chargés de mission en provenance de la DIV dont deux ont quitté l'Agence dans les quatre premiers mois) se trouvent alors en position de détachement auprès de l'ANRU, alors que les contractuels demeurent contractuels de droit privé (deux des cinq personnes en provenance de

⁴⁵¹ Plusieurs acteurs appartenant à différentes institutions ont employé ce terme pour désigner les services de l'ANRU situés rue de Vaugirard, à Paris : un chargé de mission territorial de l'ANRU, un directeur de GIP en charge de la rénovation urbaine, un responsable de service d'une collectivité territoriale et un chef de cabinet d'un adjoint au maire en charge de la politique de rénovation urbaine.

⁴⁵² Entretien auprès d'un responsable de la mission politique de la ville de la DDE du Rhône, Lyon, le 15 juillet 2009.

⁴⁵³ Un membre de la première heure nous rapporte : « Les premiers recrutés étaient les gens de la DIV, de l'atelier urbain, mais c'était quasiment mécanique. » Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

⁴⁵⁴ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission à la DIV, Aubervilliers, le 24 mai 2008.

la DIV). De même les agents du ministère de l'Équipement en position normale d'activité au sein des services du ministère se retrouvent détachés auprès de l'ANRU, ce qui est le cas d'un ingénieur des Travaux publics de l'État venu de la DGUHC.

En somme la période qui s'écoule de l'été 2003 au printemps 2004 voit se consolider un nouveau système d'action qui permet à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine d'apparaître comme la nouvelle organisation en charge de la politique de rénovation urbaine telle que définie dès 2002. Mêlant ressources et compétences de deux administrations investies dans la politique de la ville et la politique du logement, elle élabore ses cadres d'action sur un mode original qui, en s'appuyant sur les modes de faire établis par ces deux administrations, détermine de manière expérimentale les procédés à l'œuvre dans la « logique ANRU ». Dans cette perspective, la démarche employée souligne dès lors la logique d'hybridation entre l'inscription dans des traditions (la trajectoire professionnelle des premiers membres de la direction de la coordination territoriale) et le choix de souscrire à un cadre de référence teinté de néo-managérialisme (la structure de l'Agence, l'impératif d'efficacité).

Conclusion du chapitre 2

L'analyse de la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine nous a permis de mettre en évidence l'avènement d'un nouveau système d'action là où plusieurs coalitions d'acteurs opèrent pour mener à bien une action sur le volet urbain du « problème des banlieues ». En perte de vitesse, ces deux coalitions font l'objet d'un travail de mise à l'écart par un nouveau personnel politique avide de changement dans les modes de faire de la politique de renouvellement urbain. Dès 2002, l'élaboration d'un discours volontariste sur la nécessité de donner un nouveau souffle à une politique de la ville qui fait douter de son efficacité entérine le choix d'investir massivement le volet d'intervention sur le bâti, malgré les résistances à cette prise de position observées auparavant (chapitre 1). Le contenu de ce discours, qui prend appui sur un rapport de la Cour des Comptes peu élogieux à l'égard de la délégation interministérielle à la Ville, prend également pour cible le fonctionnement bureaucratique de l'administration auquel sont confrontés les élus locaux porteurs de projets de renouvellement urbain sur leur territoire. L'administration technique de l'Équipement et ses lourdeurs ainsi que les méandres des procédures financières de Bercy apparaissent comme autant d'entraves à la bonne volonté d'agir des élus locaux. La bataille consiste dès lors en la création d'un « guichet unique » mis à disposition des maires, véritables centres de gravité de la nouvelle politique de rénovation urbaine. Dès lors, les deux administrations en charge de la politique de la ville et de la politique du logement social que sont la délégation interministérielle à la Ville et la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction se retrouvent affaiblies par cette nouvelle représentation. L'absence de réaction commune aux deux organisations lors de la création de l'ANRU et les traditions d'investissement dans des nouvelles missions qui leur sont propres conduisent à l'absence de front commun et même à une participation, quoique variable, à l'élaboration du nouveau cadre d'action de « l'ère ANRU ». Dès lors la production d'un nouveau référentiel d'action teinté aussi bien de références à la doctrine néo-managériale que d'inscription dans des sentiers connus peut avoir lieu. Tout est alors prêt pour déployer sur le terrain le contenu de la « doctrine ANRU » et les modes de faire qui l'accompagnent.

Conclusion de la première partie

Deux périodes marquantes du processus de transformation de l'action publique d'intervention sur le renouvellement de l'urbain ont retenu notre attention durant cette première partie. La première prend pour point de départ l'émergence d'une intervention de la puissance publique sur les formes urbaines des « quartiers ». Elle révèle comment, malgré une inclination pour une approche par le *soft* du « problème des banlieues », l'émergence du programme des grands projets urbains puis des grands projets de ville au cours de la décennie 1990 atteste d'un changement dans la représentation de ce problème public. Le « tabou de la démolition » tombe petit à petit, mais l'absence de politique d'envergure confère un caractère confidentiel aux interventions sur le bâti qui se retrouvent circonscrites aux sites des « grands projets », présentant les caractéristiques socio-économiques et urbaines les plus « criantes ». Ainsi, ces interventions ne donnent lieu qu'à une maigre collaboration des administrations de la délégation interministérielle à la Ville et de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement sur les questions du logement social. En revanche, en mobilisant les ressources d'un acteur convoité par le ministère du Budget, l'une de ces deux coalitions, représentée par le ministre du Logement, dresse les contours d'un futur partenariat public-privé entre l'État et le 1 % Logement qui prendrait alors en charge le financement d'un programme de renouvellement urbain. En 2002, une nouvelle ressource financière est disponible pour démultiplier la capacité de transformation des quartiers de la politique de la ville par les deux coalitions en place.

La deuxième période renvoie au processus de mise en œuvre d'une dynamique de changement fondée sur une représentation problématique de la politique de renouvellement urbain et aboutissant à la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Cette représentation, portée par le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine prend appui sur des rapports experts ainsi que sur sa propre expérience d'élus local pour dénoncer l'inefficacité des organisations administratives qui gouvernent cette politique. Du statut d'administrations en charge de la politique de la ville et plus spécifiquement du renouvellement urbain, ces deux coalitions héritent de celui de responsables de son échec. La construction d'un discours sur la nécessité d'un « changement de braquet » de la politique de transformation de l'urbain et sur

la simplification des procédures d'octroi de subvention pour les maires jette les bases d'un renouvellement des modes d'action du champ d'action publique.

Si nous avons pu montrer que la dynamique de changement qui marque le passage d'une politique du renouvellement urbain à une politique de la rénovation urbaine n'apparaît pas comme une construction de sens *graduelle* où la mise en évidence d'un problème public constituerait l'élément déclencheur de ce processus, elle n'en interroge pas moins le rôle des acteurs du champ dans la production de ce changement. Pour qu'un processus de changement dans l'action publique réponde au modèle de l'*advocacy coalition framework* Hank Jenkins-Smith et Paul A. Sabatier émettent l'hypothèse selon laquelle « le processus de fabrication d'une politique se produit en premier lieu parmi les spécialistes (du domaine de cette politique) qui cherchent régulièrement à influencer la décision en la matière à l'intérieur d'un sous-système de politique publique particulier. »⁴⁵⁵ Dans notre enquête, le processus de fabrication de la politique de la rénovation urbaine montre que le processus de changement qui affecte la politique de renouvellement urbain à laquelle succède une politique de rénovation urbaine ne s'opère pas parmi les spécialistes du domaine de cette politique publique.

Si dans notre enquête l'examen des traditions historiques et des postures propres aux coalitions d'acteurs gravitant autour de cette politique publique montre l'existence de croyances et de ressources de nature à produire des stratégies d'action conditionnant le processus de changement, ces coalitions d'acteurs n'apparaissent pas comme les décideurs du changement de la politique publique. De plus, leur représentation des contenus et des registres d'action nécessaires à la conduite de la politique de rénovation urbaine ne constitue pas la représentation dominante du problème public de la rénovation urbaine. La construction progressive d'une doctrine au cours du processus de fabrication de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine confirme cette rupture, au moins partielle, entre les schémas de pensée antérieurs et postérieurs à la création de l'Agence.

Néanmoins, si les spécialistes de la politique publique ne se retrouvent pas en amont de la dynamique de changement, les critiques dont ils font l'objet pour légitimer le processus de changement et les ressources dont ils disposent en tant qu'experts du renouvellement urbain les érigent en acteurs clefs de la stratégie du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine qui est le fer de lance de cette dynamique de changement. La désignation de ces deux

⁴⁵⁵ SABATIER Paul A., « Advocacy coalition framework (ACF), in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.40.

organisations administratives comme responsables de l'échec d'une politique de transformation des « quartiers » de la politique de la ville constitue la raison d'être et la justification d'un discours construit sur la promotion d'un changement à l'intérieur de cette politique. En outre, les capacités expertes de ces deux organisations et leur connaissance des enjeux de l'action publique conduite sur les territoires les érigent en coalitions ressources pour l'action politique du nouveau ministre délégué. A ce titre, elles se retrouvent légitimées dans leurs positions d'acteurs administratifs reconnus et détenteurs d'une connaissance experte.

En revanche, les transformations que produisent sur elles les mécanismes de fabrique d'une nouvelle agence de gouvernement recomposent leur structure et modifient leur rôle. Évidées d'une partie de leurs prérogatives et de leurs ressources au moment de la création *stricto sensu* du dispositif agence, elles deviennent en quelque sorte les victimes de leur légitimation réaffirmée tout au long du processus de genèse qui précède la création de l'outil en mars 2004. Il en résulte un déplacement du centre de gravité de la politique de rénovation urbaine de ces deux organisations administratives vers la nouvelle agence. Les mécanismes de transfert d'agents révélés par l'examen de la composition des directions thématiques de l'agence témoignent de l'affaiblissement du rayonnement de chacune des deux organisations administratives en matière d'expertise sur les projets de rénovation urbaine. Au moment de la création de l'Agence, elles se retrouvent alors cantonnées à une activité de veille scientifique pour l'une et de rappel des normes pour l'autre. Mais si la DIV ne dispose que de faibles ressources humaines, le ministère de l'Équipement constitue une administration puissante et présente sur l'ensemble du territoire. La création de l'Agence, si elle fait de la DGUHC l'un des multiples experts de son comité d'engagement et un membre parmi d'autres de son conseil d'administration, ne redonne-t-elle pas une seconde chance à une administration déconcentrée mise à mal par le deuxième acte de la décentralisation ?

La partie suivante se fixe justement pour objectif d'apporter des éléments de réponse à cette question en plaçant la focale sur les conditions dans lesquelles les acteurs locaux de la rénovation urbaine se saisissent des injonctions centrales et recomposent les jeux d'acteurs pour les mettre en action.

PARTIE II : LES EFFETS DE « L'AGENCIFICATION » SUR LES CONFIGURATIONS D'ACTEURS LOCALES

« Parce que les agences bureaucratiques ne sont ni transparentes ni neutres, que toute mesure traduit leur ancrage politique et social comme elle transcrit les principes et les méthodes d'action, objectivées en normes, règles et savoir-faire, des organisations qui les conçoivent et qui les exécutent, l'analyse d'une politique doit nécessairement inclure la séquence de la mise en œuvre. »⁴⁵⁶

Parallèlement et successivement au processus de fabrication du dispositif agence qu'elle a suscité, la dynamique d'« agencification »⁴⁵⁷ de l'action publique de rénovation urbaine a entraîné certains acteurs de la scène politico-administrative locale vers un repositionnement de leur rôle et de leur action. En effet, sur les territoires subventionnés par l'ANRU, les services déconcentrés de l'État (directions départementales de l'Équipement et préfectures), et les élus locaux vont constituer le cœur d'un « partenariat »⁴⁵⁸ local de la rénovation urbaine

⁴⁵⁶ DAMAMME Dominique et JOBERT Bruno, « La politique de la ville... », *Revue française de science politique*, art. cit., 1995, p.8.

⁴⁵⁷ POLLIT Christopher, BATHGATE Karen, CAULFIELD Janice, SMULLEN Amanda and TALBOT Colin, « Agency forever ? Analysis of an International Policy Fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.3,3, 2001.

⁴⁵⁸ <http://www.anru.fr/-Partenariat-.html>

destiné à permettre l'émergence puis la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine⁴⁵⁹. Les uns seront désignés « délégués territoriaux » et « délégués territoriaux adjoints » de l'Agence⁴⁶⁰ dans chaque département et les autres deviendront les « porteurs de projets »⁴⁶¹, véritables garants de la réussite des projets de rénovation urbaine. Cependant, outre que ces labellisations contribuent à donner corps à un jeu d'acteurs de la rénovation urbaine, c'est à travers les formes de régulation auxquelles vont donner lieu les échanges entre ces acteurs que nous pourrions observer les conditions de la mise en mouvement de ce partenariat local. La mobilisation de ces acteurs dans le cadre de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine impulsé par l'agence du même nom pose alors la question de leur repositionnement dans le contexte d'action imposé par l'ANRU. Quels rôles leur sont dévolus et quelles marges de manœuvre l'« agencification » des scènes locales de la rénovation urbaine entraîne-t-elle pour ces acteurs ? Comment le fonctionnement de l'administration déconcentrée « au service » de l'ANRU participe-t-il d'une redéfinition de ses ressources disponibles et de ses relations avec la sphère politique locale ? Ce sont autant de questions qui renvoient directement à des préoccupations majeures de la science politique et de l'analyse des politiques publiques, en particulier à partir des travaux portant sur un possible évidement de l'État⁴⁶².

En effet, à côté du double tiraillement que subit l'État entre un phénomène de construction européenne par le haut et, par le bas, un processus de décentralisation, la création de nouvelles entités administratives de type agence ne vient-elle pas alimenter le débat sur « le rôle et l'organisation de l'État »⁴⁶³ ? L'exemple de l'ANRU montre que, si cette agence renvoie *a priori* à une vision nord-américaine de l'action publique en mobilisant notamment des notions d'autonomie, d'indépendance ou de transparence véhiculées par la doctrine du *New Public Management*, elle incite à poser la question plus englobante d'une éventuelle transformation des modes d'action publique. Ainsi, le fait de mettre les services déconcentrés du ministère de

⁴⁵⁹ A ces acteurs viennent s'adjoindre les bailleurs sociaux ainsi que les structures de pilotage des projets de rénovation urbaine pour constituer le partenariat local. Cependant, notre propos se focalise sur les acteurs de l'administration déconcentrée et des collectivités locales porteuses d'un projet de rénovation urbaine dans le but d'en éclairer les transformations et les repositionnements induits par la logique d'action de l'ANRU.

⁴⁶⁰ Article 13 du décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à la création de l'ANRU.

⁴⁶¹ Définition disponible dans la rubrique « documentation » du site Internet de l'ANRU <http://www.anru.fr/Porteur-de-projet.html>

⁴⁶² LECA Jean, « L'État creux », in *La France au-delà du siècle*, op.cit., 1994, p.91-103.

⁴⁶³ AUBELLE Vincent, « Le sens de la démocratie locale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p.280.

l'Équipement à disposition de l'ANRU peut susciter une interrogation quant au sens et à la portée de ce nouveau positionnement de l'administration d'État vis-à-vis d'une agence. En outre, l'inscription de ces services déconcentrés dans des schémas locaux de relations politico-administratives vient bousculer les contours de systèmes stabilisés d'acteurs. C'est donc l'ensemble du paysage politico-administratif local qui semble faire l'objet d'une recomposition de ses marges de manœuvre et de ses ressources disponibles.

Pour tenter de comprendre comment s'opère ce mouvement de transformation des scènes locales de la rénovation urbaine, nous faisons premièrement l'hypothèse que c'est à travers la mobilisation du modèle de la régulation croisée⁴⁶⁴ que nous pourrions repérer des éléments de compréhension des mécanismes de changement à l'œuvre. Développé pour rendre compte de la réalité des relations entre les filières politiques et administratives de la scène locale, ce modèle met en exergue l'existence de canaux de régulation non officiels. La mise en évidence d'arrangements entre les responsables des administrations déconcentrées et les notables locaux révèle ainsi un haut degré d'intégration du système politico-administratif local que vient questionner la possibilité, pour une agence, de mobiliser l'administration déconcentrée d'un ministère. En effet, dans la même optique que celle qui avait conduit en 1996 Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran⁴⁶⁵ à réinterroger la capacité de ce modèle à rendre compte de la nature et du fonctionnement d'un système d'acteurs dans un contexte d'ouverture du jeu institutionnel, nous postulons que la logique d'action de l'ANRU peut contribuer à renouveler les conditions de l'exercice de l'action publique locale. Ce faisant, ce sont donc ces arrangements, ces marges de négociation et ces repositionnements d'acteurs que nous souhaitons analyser à l'aune du modèle de la régulation croisée. A travers cet angle d'attaque, notre démarche aura donc pour objectif de mettre en évidence les conditions de participation de l'ANRU au déploiement d'une action publique locale de rénovation urbaine ainsi que les effets de l'entrée de cette nouvelle agence dans un système d'acteurs stabilisé.

Cependant, parallèlement à cette intrusion dans les scènes locales de la rénovation urbaine, il est possible d'observer la montée en puissance, au sein de l'Agence, d'un nouveau métier à la charnière entre celle-ci et les acteurs du partenariat local ainsi que la mise en place d'un système de normes concernant l'attribution et la gestion des subventions octroyées par l'Agence. Ces nouvelles externalités, si elles contribuent à donner corps à la logique d'action

⁴⁶⁴ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975, p. 3-32.

⁴⁶⁵ DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, 1996, p. 580-623.

de l'ANRU, n'en constituent pas moins des vecteurs de transformation des conditions de l'exercice des métiers de la rénovation urbaine. Qu'il s'agisse des acteurs de l'administration déconcentrée en charge de l'instruction des dossiers de demande de subvention, des élus locaux élevés au rang de porteurs de projets et qui doivent venir défendre leur projet devant un « jury parisien »⁴⁶⁶ dans les locaux de l'Agence, ou encore du chargé de mission territorial de l'ANRU érigé en facilitateur de procédures que beaucoup qualifient de complexes et bureaucratiques, la logique de fonctionnement de l'ANRU résonne comme une tendance à la reconcentration de la décision que les acteurs ont parfois des difficultés à digérer. Ce sont alors les marges d'autonomie des scènes locales, dans leur capacité à laisser s'exprimer des formes d'expertise, mais également dans le pouvoir de négociation dont elles se dotent qui nous intéressent ici. Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs qui apparaissent comme les victimes d'un déplacement de l'expertise et des capacités de décision ? En quoi ce changement vient-il nourrir la crainte d'une bureaucratisation des tâches de certains acteurs ?

Nous formulons ici notre deuxième hypothèse selon laquelle c'est en discutant la notion de « gouvernement à distance »⁴⁶⁷ formulée par Renaud Epstein que nous pouvons analyser les conditions d'un redéploiement des marges de manœuvre des acteurs des scènes locales. Dans ce modèle, l'État opérerait en effet un mouvement de retrait des territoires pour mieux les contrôler « à distance » et ainsi se libérer de l'emprise du pouvoir périphérique. La conclusion analytique de ces travaux, qui révèlent un « retour de l'État, mais à distance, favorisant la compétition entre les territoires »⁴⁶⁸, ne nous apparaît cependant pas comme un cadre explicatif pertinent des transformations que nous avons pu mettre en évidence et analyser au cours de notre enquête. Ainsi, par une analyse centrée sur les trois terrains de la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine que nous avons privilégiée⁴⁶⁹, nous chercherons à montrer comment les contextes locaux peuvent faire varier la capacité de l'Agence à s'ériger en nouveau centre décisionnel de l'action publique, n'aboutissant pas nécessairement à un retour de l'État sans heurts pour ses propres services. C'est ici le rapport à la bureaucratisation entretenu par l'ANRU que nous chercherons à expliciter. Entendu au sens de Merton d'une vision sclérosante de formes de procédures qui s'alourdissent et qu'on peut qualifier de

⁴⁶⁶ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au sein de la DGUHC, La Défense, le 9 juin 2008.

⁴⁶⁷ Modèle développé par Renaud Epstein dans le cadre de sa thèse de doctorat pour tenter de rendre compte d'un nouveau modèle de gouvernement territorial dont la politique de rénovation urbaine préfigure l'avènement. Nous renvoyons à EPSTEIN Renaud, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État, thèse de sociologie*, Ecole normale supérieure de Cachan, 2008 ; EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance... », *Esprit*, art. cit., 2005, p.96-111.

⁴⁶⁸ Propos recueillis lors de la soutenance de thèse de Renaud Epstein, le 27 novembre 2008 à Cachan.

⁴⁶⁹ Nous renvoyons à la présentation des trois terrains faite en introduction générale.

bureaucratiques, ce phénomène vient directement interroger un fort paradoxe que donne à voir l'ANRU entre deux tendances. D'un côté, une critique assumée de la bureaucratie véhiculée lors de la création de l'Agence et que nous avons mise en évidence dans la première partie de la thèse et de l'autre, une tendance générale à l'accroissement de procédures qui viennent entraver la fluidité recherchée initialement. C'est ce paradoxe que nous souhaitons mettre en évidence dans cette deuxième partie de thèse afin de montrer comment l'agencification de la rénovation urbaine a pu conduire à l'accroissement du phénomène contre lequel elle était censée lutter.

Ainsi, en faisant porter notre regard sur la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine, nous souhaitons donc nous intéresser au repositionnement du système d'acteurs de la rénovation urbaine sur les trois sites de Bourges, Lyon et Marseille. Afin de comprendre quels sont les mécanismes qui gouvernent les relations entre ces acteurs – politiques et administratifs – nous reprendrons donc les caractéristiques du modèle de la régulation croisée ainsi que les discussions dont il a pu faire l'objet pour tenter d'éclairer le déplacement des marges de manœuvre de ces acteurs sur chacun de nos trois terrains. Vus sous ces angles, les élus locaux, désignés garants de la réussite de leur(s) projet(s) de rénovation urbaine apparaissent, au moins dans un premier temps, comme les grands gagnants de l'« agencification » de la rénovation urbaine. Dotés de moyens financiers conséquents, ils disposent *a priori* d'une capacité d'action importante. Cette analyse reviendra également sur les rapports de force qui ont présidé à la définition d'une représentation locale de l'Agence. La bataille qui s'engage alors entre le monde de la préfectorale et celui de l'Équipement laisse apparaître des enjeux structurants en termes de positionnement des haut-fonctionnaires départementaux dans la mise en œuvre du PNRU, autant qu'elle révèle une frilosité et une certaine méfiance de certains grands corps de l'État vis-à-vis des agences. Cependant, c'est bien la mise en dialogue de ces deux groupes d'acteurs, à travers les interrelations qu'ils (re)créent et les histoires qui sont les leurs qui nous permettra de révéler le redéploiement des capacités de *leadership* sur les territoires de la rénovation urbaine. Cet exercice prendra appui sur l'analyse des contextes de genèse des dynamiques locales, en particulier sous l'angle des conditions de création des partenariats locaux. La spécificité de chacun de nos trois terrains opérera alors comme une matrice à triple entrée à travers laquelle il sera possible de mettre en évidence les conditions de la structuration des échanges, l'émergence d'une ou de plusieurs figures de proue de la dynamique partenariale, ou bien, dans le cas contraire, son absence.

Cette analyse permettra de mettre en évidence les conditions de l'acceptation différenciée de l'injonction de l'ANRU en matière de constitution d'une scène locale de la rénovation urbaine **(chapitre 3)**.

Le chapitre quatre viendra éclairer sous un angle nouveau les transformations du rapport entre le centre (l'Agence) et les territoires de la mise en œuvre. Sans marquer une rupture avec les développements du chapitre qui le précède, il s'agira ici de mettre à jour les réalités du quotidien de la mise en œuvre du PNRU à travers deux points d'entrée. Le premier prendra appui sur l'analyse du rapport à la bureaucratisation entretenu par l'Agence et ses conséquences en termes de capacité des services de l'État déconcentré à maintenir un niveau d'expertise des projets face à la structuration de plus en plus forte des services techniques de certaines des collectivités enquêtées. Le second reviendra sur la dynamique de reconcentration que le fonctionnement de l'ANRU donne à voir et ses conséquences sur les réalités de l'action des acteurs politiques locaux, mais également des techniciens de l'administration déconcentrée. Nous verrons que si tel n'était pas nécessairement l'objectif poursuivi, ce double mouvement de bureaucratisation de l'action et de reconcentration de la décision constitue une réalité du travail des scènes locales de la rénovation urbaine. Il permettra ainsi d'apporter des éléments de compréhension du rapport entretenu par l'Agence avec ses territoires d'action et il nous conduira à discuter certains points du modèle du gouvernement à distance, en particulier du point de vue d'un éventuel retour de l'État **(chapitre 4)**.

CHAPITRE 3 : LA RECONFIGURATION DE LA RÉGULATION DES SCÈNES LOCALES AU PROFIT DU POLITIQUE

Pour tenter de révéler les effets de « l'agencification » de la politique de rénovation urbaine sur les configurations d'acteurs locales, nous avons donc choisi de mobiliser le modèle de la « régulation croisée », conçu dans les années 1970 pour décrire un ensemble de relations établies dans la scène locale française entre acteurs politiques et administratifs (Crozier et Thoenig, 1975). Dans ce modèle, on a pu montrer que les acteurs développent entre eux des arrangements qui permettent de conclure à l'existence d'un type de régulation particulier au sein du système politico-administratif local mis en évidence par Pierre Grémion⁴⁷⁰. Cette approche présente alors l'avantage de rompre avec une vision verticale et sectorielle de l'organisation des rapports entre acteurs des sphères politiques et administratives. Pourtant, vingt ans plus tard, ce modèle a été remis en cause dans sa capacité à rendre compte des interactions entre acteurs politiques et administratifs locaux et a fait l'objet d'une « mise à jour » par ses propres concepteurs. Ce sont ces mouvements que nous souhaitons brièvement rappeler dans l'introduction de ce chapitre trois afin de nous permettre de comprendre en quoi ce modèle et sa discussion peuvent rendre compte de dynamiques de recomposition des rapports entre politique et administration que nous pouvons observer sur nos trois terrains.

Menée dans le cadre d'une entreprise d'explicitation des régulations qui gouvernent les « systèmes inter organisationnels complexes plus ou moins organisés »⁴⁷¹, la réflexion

⁴⁷⁰ GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique, op. cit.*, 1976.

⁴⁷¹ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie, art. cit.*, 1975, p.5.

développée par Jean-Claude Thoenig et Michel Crozier⁴⁷² sur le « système politico-administratif départemental français » donne une vue d'ensemble des relations qui se développent et qui peuvent s'observer entre les acteurs politiques et administratifs présents sur la scène locale. L'idée générale du modèle est qu'une interdépendance se développe entre bureaucrates et notables⁴⁷³ malgré des difficultés à communiquer et à coordonner l'action. Cette interdépendance est fondée « sur le partage d'une expérience commune, d'intérêts complémentaires et de normes identiques »⁴⁷⁴. Elle permet d'aboutir à des compromis, résultats d'une cristallisation des positions et des stratégies des acteurs autour de visions et d'intérêts communs. L'ensemble de ces compromis fait ressortir la nature des liens qui conditionnent les rapports entre les élus (le maire par exemple) et le fonctionnaire local.

L'intérêt de la démarche que proposent les auteurs est alors de dépasser les préférences des acteurs pris séparément pour s'attacher à comprendre le fonctionnement du système dans sa globalité afin de rendre compte des possibilités d'adaptation des acteurs du jeu. Les acteurs en scène dans le modèle peuvent être les parlementaires (députés et sénateurs), les conseillers généraux et les maires en ce qui concerne les élus locaux ou « notables », et les agents administratifs ou « bureaucrates » sont les préfets, les subdivisionnaires de l'Équipement, les percepteurs. Enfin, dans la description du modèle de la régulation croisée, les auteurs soulignent certaines exceptions éventuelles aux caractéristiques énoncées parmi lesquelles la possibilité pour un maire de cumuler un mandat parlementaire lui donnant un accès privilégié au centre. Les maires des grandes villes constituent également des exceptions en raison de leur capacité à nouer des relations particulières avec les décideurs politiques et administratifs agissant au niveau central. Le rôle des associations est enfin également mis en exergue.

En résumé, ce modèle rend compte de situations d'interrelations entre acteurs politiques et administratifs dans une configuration administrative hiérarchisée et dominée par un État fort. Cependant, vingt ans après l'avoir proposé, ce modèle est rediscuté par l'un de ses promoteurs.

⁴⁷² Ce travail mené par Jean-Claude Thoenig mobilise les travaux d'autres membres du Centre de Sociologie des Organisations portant sur le système politico-administratif local, comme ceux de Michel Crozier et Pierre Grémion.

⁴⁷³ Le bureaucrate représente ici le préfet, le subdivisionnaire de l'Équipement ou encore le percepteur, le notable représente lui le maire, le conseiller général ou le parlementaire.

⁴⁷⁴ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975, p.7.

Avec l'entreprise de décentralisation engagée dès le début des années 1980, la montée en puissance de collectivités auparavant en retrait ou absentes de l'organisation territoriale française ainsi que la création d'entités administratives nouvelles, certains auteurs ont été conduits à reconsidérer la capacité du modèle de la régulation croisée à fournir un cadre d'analyse heuristique du système politico-administratif local. Le changement des règles du jeu institutionnel et l'évolution du paradigme dominant auraient alors eu raison de ce schéma explicatif des formes de régulation observées dans le local :

« D'un système politico-administratif centré sur des logiques cachées d'arrangement, on est progressivement passé à un monde qui se pose ouvertement la question de l'action collective et des modalités de son institutionnalisation »⁴⁷⁵.

Cette transformation de la qualité et de la nature des rapports se réfère au changement de conception et de conduite de l'action publique. Jadis conçue centralement, la politique publique faisait l'objet d'une mise en œuvre territorialisée qui laissait s'établir des relations de coopération d'ordre technique entre les acteurs locaux. La montée en puissance des collectivités locales, leur propension croissante à devenir maître d'ouvrage et leur capacité à mobiliser des services compétents au sein de leurs administrations ont progressivement opéré un glissement de la capacité de définition des problèmes publics de l'appareil d'État vers les territoires, vers les collectivités locales. La gestion des affaires publiques devient ainsi une affaire d'action collective. Les auteurs interprètent ce changement comme le glissement d'une activité de production d'action publique à une activité de construction d'action publique qui met en scène différents groupes d'acteurs déployant des registres d'action qui leur sont propres, mais qui vont chercher à cristalliser leurs intérêts au sein d'un partenariat développé localement. L'enjeu réside alors dans la stabilisation d'un jeu à plusieurs acteurs dont les pratiques ne seraient pas toujours convergentes et dont les velléités de pouvoir pourraient entraver la cohésion du partenariat.

Le modèle de la régulation croisée laissait apparaître « deux catégories d'acteurs dont le poids, le rôle et les ressources sont asymétriques, les dirigeants politiques des collectivités locales et les représentants de l'État »⁴⁷⁶. Dans ce jeu, la capacité de coercition de l'État et la forte dépendance des collectivités à son égard l'érigent en régulateur et en pilote de l'action

⁴⁷⁵ DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, art. cit., 1996, p.581.

⁴⁷⁶ DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, art. cit., 1996, p.584.

publique locale. Ces collectivités doivent canaliser leur énergie pour « appliquer une politique qu'elles n'ont pas définie »⁴⁷⁷. La situation que les auteurs observent vingt ans plus tard laisse entrevoir un « mode de gouvernement et de pilotage pluraliste, ouvert et différencié, dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes, et qui opère au moment de la définition des enjeux et de la mobilisation des acteurs nécessaire à leur appropriation »⁴⁷⁸. Dans ce schéma, l'État n'est plus le seul producteur de l'action publique, et surtout, le changement du contexte d'action déplace la focale vers les territoires.

Avec la décentralisation, l'État cherche à maintenir une forme de présence locale à travers ses services déconcentrés malgré la structuration progressive et nouvelle des services techniques des grandes collectivités. Ces dernières tendent de plus en plus à mobiliser les compétences qu'elles développent en interne et font ainsi de moins en moins appel aux services techniques de l'État déconcentré. Le mécanisme d'arrangements ou d'interdépendance autrefois favorable aux services de l'État déconcentré semble s'être inversé au profit des collectivités locales et de leurs dirigeants. Ces derniers ont davantage le choix de travailler avec leurs propres services techniques et financiers ou avec ceux des services déconcentrés de l'État ainsi qu'avec des bureaux d'études privés. Afin de continuer à peser sur la conduite des affaires publiques locales, l'État a alors tendance à institutionnaliser une négociation entre les différentes parties du jeu en scène. A travers la mobilisation de schémas d'action plus ou moins pérennes, il cherche à « structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts »⁴⁷⁹. Pour ce faire, il tend à développer des modes d'action contractuels et peu coercitifs, mais qui structurent les acteurs autour d'intérêts partagés. Définis spécifiquement pour chaque programme d'action publique, ces cadres contractuels redessinent les processus d'ajustement en amont de l'action publique, c'est-à-dire autour de la caractérisation des problèmes et des enjeux, et non plus seulement en aval ou autour de la mise en œuvre. L'institutionnalisation de la négociation rend obligatoire la coopération entre les acteurs de la scène locale autour de problèmes à gérer sur le territoire. Dans une telle situation, les parties en présence n'ont alors plus rien à gagner à ne pas communiquer entre elles.

477 GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique...* op. cit., 1976, cité par DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, art. cit., 1996, p. 585.

478 DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, art. cit., 1996, p. 590.

479 DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, art. cit., 1996, p. 600.

La redéfinition de cadres de contraintes pour chaque type de problème public impose une intensité des échanges dans l'optique d'appréhender le mieux possible les schémas d'action élaborés par les acteurs du partenariat. La capacité de ces derniers à faire travailler ensemble les différentes parties en présence conditionne l'audibilité des représentants de l'État dans les territoires. Cette caractéristique de l'État déconcentré renvoie à la notion « d'État animateur » développée pour rendre compte du changement de posture de l'État dans les années 1980 lorsque celui-ci mobilise et organise les différents partenaires impliqués dans la production d'action publique (Donzelot et Estèbe, 1994). Plus généralement, ces développements renvoient à l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance pour caractériser la pluralité des acteurs et des scènes d'action sur lesquelles se déploie et se met en œuvre l'action publique (Brenner, 1998 ; Jouve, 2003 ; Le Galès, 2003).

Comment, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine, les différents acteurs institutionnels intervenant dans le processus d'élaboration des projets parviennent-ils à établir des stratégies d'action qui leur permettent d'entrer dans le jeu et d'atteindre leurs objectifs ? De quelles ressources disposent-ils et usent-ils afin de peser sur la définition du contenu de l'action ? Enfin, dans quelle mesure leurs logiques d'action et d'interaction rendent-elles compte de la permanence de certains traits du modèle de « régulation croisée » ou au contraire de sa « mise à jour » ? L'objet de ce chapitre sera de tenter d'éclairer cette situation locale en apportant des éléments de réponse à ces questions.

Il s'agira dans une première section de revenir sur la définition, par l'ANRU, d'un schéma *a priori* standardisé d'élaboration des projets locaux de rénovation urbaine avant d'explorer les conditions de prise en charge de cette étape par les élus locaux sur nos trois terrains d'enquête. Désignés comme les « porteurs de projet », ces derniers doivent permettre l'instauration d'une dynamique favorisant l'émergence d'un projet subventionnable par l'ANRU. Nous verrons ainsi quelles sont les catégories de postures adoptées par ces élus ainsi que la pluralité des ressources dont ils peuvent disposer et user (**Section 1**). Nous nous intéresserons ensuite à la définition d'une représentation locale de l'ANRU à travers la mobilisation des services déconcentrés de l'État sur les territoires. Comment s'opère la désignation d'une « délégation territoriale » de l'Agence parmi les acteurs de l'administration déconcentrée et comment cette désignation conditionne l'exercice de ces services dans le

cadre de la mise en œuvre d'un programme d'action publique impulsé par une agence (**Section 2**) ? Enfin, ce sont les règles du dialogue entre ces deux sphères (politiques et administratives) que nous interrogerons dans la **Section 3**. Dans quelle mesure l'une et l'autre parviennent-elles à s'inscrire dans des jeux d'acteurs locaux alors que les règles de leur intervention sont, au moins partiellement, énoncées par un cadre d'action nouveau proposé par l'ANRU ? C'est à l'aune du modèle de la régulation et des discussions dont il fait l'objet que nous interrogerons les conditions du redéploiement des interrelations entre ces groupes d'acteurs dans le cas de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine.

Section 1 : Le projet de rénovation urbaine comme reprise en main politique de l'action publique locale ?

La plupart des présentations du Programme national de rénovation urbaine mettent en avant des données chiffrées qui doivent permettre d'apprécier l'ampleur de la démarche entreprise à l'échelle nationale. « Rénovation de plus de trois cents quartiers »⁴⁸⁰, 200 000 démolitions, 200 000 reconstructions et 200 000 réhabilitations⁴⁸¹, « programme d'investissement exceptionnel de trente milliards d'euros »⁴⁸² dont 2,5 milliards de la part de l'État⁴⁸³... Tous ces chiffres, s'ils traduisent des éléments tangibles d'une volonté d'agir voire d'une réalité à un moment donné, n'en masquent pas moins une faible résistance à l'épreuve du temps⁴⁸⁴, autant qu'ils peuvent cacher des traductions variées dans des contextes locaux

⁴⁸⁰ Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, par MM. Philippe DALLIER et Roger KAROUTCHI, Paris, Sénat, rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 30 juin 2006, p.21.

⁴⁸¹ Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

⁴⁸² « DIV, ANRU, ACSé : qui fait quoi ? », *La lettre de la DIV*, n°113, décembre 2006, page 1.

⁴⁸³ Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

⁴⁸⁴ L'augmentation du nombre de quartiers ciblés par l'ANRU passe de 189 en 2005 à « 530 d'ici 2013 » en 2006 (source : « DIV, ANRU, ACSé : qui fait quoi ? », *La lettre de la DIV*, n°113, décembre 2006, page 2).

emprunts de particularités. En effet, derrière chaque projet, ce sont des contextes historiques locaux qui apparaissent ainsi que des capacités de prise en charge de la part du personnel politique qui influencent voire conditionnent les possibilités et les modalités de réalisation de ces projets.

Par ailleurs, comme nous avons eu l'occasion de le montrer dans la première partie de la thèse, le cadre de pensée développé par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine dès 2002 met en évidence la volonté de se départir d'un système dans lequel l'action de l' élu local porteur de projets de renouvellement urbain serait entravée par un ensemble de procédures qui affectent sa capacité d'action. Son expérience de maire de Valenciennes l'avait conduit à observer ces « lourdeurs » administratives et à construire un nouveau système fonctionnel dans lequel l' élu local serait placé en position de responsabilité de la réussite du projet local, de son élaboration à sa mise en œuvre. Dès 2003, l'instance représentative des élus des villes concernées par les actions en matière de politique de la ville porte haut cette revendication :

« Le projet urbain est d'abord un projet local. La rénovation urbaine en constitue un élément important. Le maire (ou les élus de l'agglomération) en sont donc les premiers responsables et les maîtres d'ouvrage, sur la base des conventions conclues pour la définition et la mise en œuvre du projet local. »⁴⁸⁵

Le glissement d'une politique des grands projets de ville (GPV) et des opérations de renouvellement urbain (ORU) qui renvoyait davantage à une programmation nationale déployée sur les sites à une politique de rénovation urbaine, dans laquelle les maires doivent être les pièces maîtresses du projet, est consacré par le discours du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine lorsqu'il décrit le rapport que doit entretenir l'Agence avec les élus locaux :

« Les maires piloteront la rénovation urbaine. [...] L'Agence sera un outil à leur service. »⁴⁸⁶

Ainsi ce sont ces deux injonctions – l'une que l'on pourrait qualifier de « *top-down* » et prescriptive, l'autre semblant répondre davantage à une logique « *bottom-up* » et

⁴⁸⁵ Avis du Conseil national des villes sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 2003, p.7.

⁴⁸⁶ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

constructive – que nous souhaitons analyser dans cette première section. Participant d’une finalité commune de réaliser une transformation de certains quartiers par le biais de projets portés par l’élu local, elles semblent pourtant traduire deux visions différentes de l’action publique de rénovation urbaine.

En effet, il s’agit, pour la première, d’énoncer des objectifs globaux et de proposer un schéma fonctionnel standardisé à atteindre à l’échelle nationale quand la seconde relève de contextes locaux et peut faire appel à une mobilisation différenciée de ressources territorialisées⁴⁸⁷.

Dans cette perspective, ce sont tout d’abord des aspects de présentation générique du contenu d’un projet de rénovation urbaine et des principales étapes de son élaboration ainsi que les acteurs qui interviennent que nous souhaitons aborder dans le premier point de cette première section (A). Puis nous partirons à la rencontre des contextes locaux de nos trois terrains d’enquête pour y découvrir les éléments de mise en perspective historique des différents projets ainsi que le rôle et les caractéristiques du personnel politique local dans leur éventuelle « mise à l’agenda politique local »⁴⁸⁸ (B).

A. Une élaboration des projets de rénovation urbaine dictée par un cadre normé

Au niveau local, la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine dont l’ANRU a la charge se traduit par l’élaboration puis la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine. Pour comprendre ce que revêt l’étape d’élaboration de tels projets et afin d’analyser ultérieurement les dynamiques d’acteurs qui découlent de cette étape ainsi que de celle de la mise en œuvre, nous souhaitons tout d’abord nous attarder sur des éléments de mise en situation d’ordre général. En effet, dans la vie du projet de rénovation urbaine, il nous est apparu que l’étape d’élaboration et d’instruction du dossier de demande de subvention

⁴⁸⁷ Nous entendons par « ressources territorialisées » des capacités d’action propres au personnel politique présent, mais également les ressources de type « historiques », découlant de l’histoire des territoires, de leurs caractéristiques au regard de l’histoire « politique de la ville ».

⁴⁸⁸ HEALY Aisling, *Le gouvernement privé de l’action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXème siècle)*, thèse pour l’obtention du Doctorat de Science politique, Sciences Po Lyon, 17 décembre 2007, p.250.

permettait d'observer au plus près les acteurs qui composent le « partenariat local »⁴⁸⁹ de la rénovation urbaine. Pour cette raison, nous avons choisi de centrer ici notre propos sur cette étape, même si nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement sur les procédures de suivi, de contrôle et de réalisation d'avenants à la convention qui jalonnent la mise en œuvre du projet. Dans cette première moitié de section, nous nous attacherons donc à rendre compte de ce qu'est un projet de rénovation urbaine tel que défini par l'ANRU, en termes d'objectifs, de contenu et de démarche.

Dès son origine, le Programme national de rénovation urbaine se donne comme mission de « restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable » les quartiers les plus en difficulté qu'il circonscrit aux zones urbaines sensibles (ZUS), ainsi qu'à titre exceptionnel les territoires « présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues »⁴⁹⁰, dits « quartiers article 6 »⁴⁹¹. Sur l'ensemble de ces quartiers, la participation de l'Agence vise à contribuer à la réussite du projet en développant une action sur sept entrées principales que sont :

- « la reconstitution des logements sociaux démolis,
- la réhabilitation et la résidentialisation de logements locatifs,
- la démolition de logements pour cause de vétusté ou pour une meilleure organisation urbaine,
- l'amélioration des espaces urbains et la création de voies délimitant les îlots,
- le développement des équipements publics incluant la livraison de nombreuses écoles,
- la création ou la rénovation d'équipements commerciaux, sociaux et culturels,
- l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre et à la conduite des projets. »⁴⁹²

Si chaque projet présente ses spécificités et nécessite de mettre l'accent sur certains de ces axes, l'ensemble de ces champs d'intervention constitue la trame commune à tout projet de rénovation urbaine tel que chacune des collectivités locales faisant l'objet d'un

⁴⁸⁹ www.anru.fr

⁴⁹⁰ Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

⁴⁹¹ Du nom de l'article en question de la loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

⁴⁹² Source : données générales relatives à l'action de l'ANRU disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr rubrique « Périmètre d'action ».

conventionnement avec l'ANRU doit l'envisager. Ces éléments constitutifs du projet sont ainsi déployés sur chaque territoire éligible pour permettre la constitution et l'instruction du projet et *in fine* la signature d'une convention pluriannuelle. Cet ensemble d'étapes indispensables à la réalisation d'une action sur tout ou partie des axes présentés ci-dessus nécessite l'intervention au niveau local de plusieurs acteurs en vue de la validation du dossier de demande de subvention par l'Agence⁴⁹³.

Le premier acteur ou groupe d'acteurs qui intervient au cours de la phase de constitution du projet est composé de « la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires »⁴⁹⁴. Ces derniers peuvent être composés de collectivités locales associées ou des bailleurs sociaux maîtres d'ouvrage qui participent au financement des opérations envisagées. C'est alors autour de ce groupe d'acteurs que la constitution du projet de rénovation urbaine prend corps, mêlant la vision portée par la collectivité sur son projet de territoire auquel le projet de rénovation urbaine doit concourir, ainsi que la connaissance dont peuvent disposer les bailleurs sociaux des territoires sur lesquels ils sont propriétaires du foncier et qui ont vocation à faire l'objet d'interventions dans le cadre du PRU. Dans le dossier correspondant à un projet pluriannuel, chaque opération envisagée (démolition de logements, reconstruction...) doit être décrite pour chaque année du projet en précisant la maîtrise d'ouvrage concernée et les plans de financement prévus. Cette étape aboutit alors à la constitution du projet de rénovation urbaine que la collectivité locale transmet ensuite au délégué territorial de l'ANRU et à son adjoint⁴⁹⁵. Le processus d'instruction peut alors débuter.

Ce sont les services déconcentrés de l'État qui vont procéder à l'instruction locale des dossiers élaborés par le porteur de projet. Les agents des directions départementales de l'Équipement⁴⁹⁶ mobilisés par l'ANRU s'assurent ainsi du respect des principes du PNRU et de la « doctrine » ANRU en examinant les caractéristiques du dossier et leur conformité avec les textes réglementaires en vigueur (circulaires ministérielles sur le logement, la construction...). Les niveaux de relogement, la question du reste à charge pour les ménages

⁴⁹³ Source : données générales relatives à l'action de l'ANRU disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr rubrique « Périmètre d'action ».

⁴⁹⁴ Source : données générales relatives à l'action de l'ANRU disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr rubrique « Principes d'intervention ».

⁴⁹⁵ Source : données générales relatives à l'action de l'ANRU disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr rubrique « Principes d'intervention ».

⁴⁹⁶ Devenues en 2010 les directions départementales des Territoires (DDT).

relogés ou encore les types de logements programmés dans le cadre des reconstructions envisagées sont autant d'exemples des aspects sur lesquels les services déconcentrés doivent être vigilants. Ils transmettent ensuite le dossier au délégué territorial de l'ANRU qui « veille également à la qualité du projet et à l'engagement des partenaires financiers locaux »⁴⁹⁷. L'ANRU énonce un ensemble de points sur lesquels doit porter l'avis alors formulé par le délégué territorial dont :

- « la cohérence et la pertinence du projet proposé,
- les actions d'accompagnement du projet,
- le caractère opérationnel du programme,
- le plan de financement,
- la durabilité de la transformation du quartier. »⁴⁹⁸

Au terme de cette phase d'instruction locale par les services de l'administration déconcentrée oeuvrant pour le compte de l'Agence, le dossier quitte le niveau départemental pour rejoindre l'ANRU. Une instance partenariale (la réunion technique partenariale) se réunit en présence des partenaires nationaux et locaux de la rénovation urbaine à l'exception du porteur de projet. Cette réunion a pour objectif de procéder à l'examen technique du projet en question. Le dossier est ensuite examiné en comité d'engagement qui réunit les acteurs précédents en plus du porteur de projet. Cette instance porte à son tour un regard sur le contenu du dossier qui lui est présenté et prépare, en émettant un avis, les éventuelles décisions du conseil d'administration.⁴⁹⁹ Le comité d'engagement, réuni en présence du porteur de projet, des maîtres d'ouvrages, du délégué territorial et de son adjoint ainsi que des éventuelles structures de pilotage des projets⁵⁰⁰, procède à l'examen du dossier et peut interroger ces acteurs sur certains points du projet⁵⁰¹. La présence autour de la table de représentants des différents

⁴⁹⁷ Source : données générales relatives à l'action de l'ANRU disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr rubrique « Principes d'intervention ».

⁴⁹⁸ Source : données générales relatives à l'action de l'ANRU disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr rubrique « Principes d'intervention ».

⁴⁹⁹ Nous rappelons que pour les conventions dont le montant de la subvention de l'ANRU est supérieur à cinquante millions d'euros, c'est le conseil d'administration qui valide l'attribution de l'aide de l'Agence. Dans le cas contraire, cette prérogative revient au comité d'engagement (Source : délibération n°2004-12 du 7 juillet 2004 modifiant le décret ministériel n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine).

⁵⁰⁰ Par le biais de la méthode d'observation, nous avons pu assister à un comité d'engagement de l'ANRU concernant la présentation d'un dossier relatif au projet de l'un de nos terrains d'enquête, Paris, ANRU, juin 2009.

⁵⁰¹ Les acteurs de l'administration en charge de l'instruction locale des dossiers (délégué territorial et son adjoint et services déconcentrés de l'État ont également pu participer à une ou plusieurs réunions techniques partenariales auparavant pour discuter de certains aspects techniques du projet (source : ANRU).

partenaires nationaux de la rénovation urbaine peut conduire à interroger les acteurs sur les aspects liés au relogement, à la qualité architecturale, à l'intégration des quartiers en question au reste de la ville ou de l'agglomération dans laquelle ils s'insèrent, ou encore à s'assurer du désenclavement de certains territoires par le biais de construction de voiries nouvelles ou d'espaces publics nouveaux là où le territoire était devenu « celui du bailleur »⁵⁰². Cependant, l'Agence rappelle que « le premier critère pris en compte pour définir la participation financière de l'ANRU est celui de l'utilité même du projet pour la rénovation urbaine du quartier. »⁵⁰³ Le calcul du montant de cette aide dépend alors de l'effort réalisé par la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires financiers et de leurs capacités financières à supporter le coût d'un tel projet.

Ces éléments permettent de cibler le cadre dans lequel les différents acteurs que nous venons de rencontrer doivent opérer pour mener à bien la constitution d'un projet de rénovation urbaine et l'élaboration du dossier de demande de subvention qui l'accompagne. Nous avons pu remarquer que la construction technique et politique du projet se trouve liée à des aspects plus réglementaires de contrôle et d'instructions auxquels se trouvent conditionnés la validation de la demande de subvention et l'octroi de l'aide par l'Agence. Cette observation postule dès lors l'importance du partenariat local et l'intensité des relations qui régissent les rapports entre ses membres en vue de l'élaboration d'un tel projet. En effet, si l'existence même d'une telle démarche est conditionnée à la volonté politique de porter un projet sur un territoire donné, la réussite de l'élaboration puis, une fois la subvention de l'Agence octroyée, de la mise en œuvre de ce projet fait intervenir une large palette d'acteurs⁵⁰⁴. Ces éléments, d'une portée relativement générique, permettent d'appréhender le déroulement de l'élaboration d'un projet de rénovation urbaine et de son processus de validation par les instances compétentes de l'ANRU. Cependant, de par la traduction et l'appropriation dont ils peuvent faire l'objet par les réseaux d'acteurs locaux, ils méritent dès lors d'être accompagnés d'une vision plus proche de nos trois terrains d'enquête afin de comprendre les

⁵⁰² Données issues de l'observation réalisée en assistant à un comité d'engagement de l'ANRU concernant la présentation d'un dossier relatif au projet de l'un de nos terrains d'enquête, Paris, ANRU, juin 2009.

⁵⁰³ Source : données générales relatives à l'action de l'ANRU disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr rubrique « Principes d'intervention ».

⁵⁰⁴ Avec la signature de la première convention régionale en Nord Pas de Calais en avril 2005, les régions et certains départements peuvent également participer au financement des projets de rénovation urbaine portés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale. (« Pour la rénovation urbaine, État et région coopèrent », *La lettre de la DIV*, mars 2005, page 7.

caractéristiques des projets de rénovation urbaine qui ont retenu notre attention et les contextes locaux dans lesquels ils s'insèrent.

B. Vers une reprise en main politique de l'action publique locale de rénovation urbaine ?

Dans la logique de fonctionnement de l'ANRU, l'existence d'un partenariat local articulé autour du porteur de projet constitue l'une des facettes de la vie du projet, à côté de celle de validation et d'accompagnement par l'Agence comme le rappelle le Conseil national des villes dans l'un de ses avis :

« Le projet doit être instruit localement, avec tous les partenaires, y compris l'État local⁵⁰⁵, puis soumis pour financement à l'agence nationale, qui doit « l'accompagner », sans droit d'ingérence ni contrôle d'opportunité sur la teneur du projet lui-même, élaboré par les partenaires locaux, dont le préfet, et qui les engage. »⁵⁰⁶

La qualité du partenariat local revêt ainsi un caractère important et stratégique car celui-ci permet d'aboutir à une définition rapide des enjeux et des modes opératoires du projet qui sera présenté à l'Agence. L'émergence des projets de rénovation urbaine, si elle fait appel à un système d'organisation défini de la représentation locale de l'ANRU que nous aborderons dans la section 2 de ce chapitre, est aussi fortement dépendante de la capacité des élus locaux à mobiliser l'ensemble des acteurs présents sur le territoire et susceptibles de concourir à la réussite du projet. Là encore, les contextes locaux conditionnent de manière importante les stratégies d'action et les opportunités de chacun à s'investir dans la définition du projet.

Nous faisons ici l'hypothèse que l'histoire « politique de la ville » des sites qui ont constitué notre terrain d'analyse ainsi que la « couleur politique » des élus qui deviennent les porteurs de projets constituent deux éléments structurants de la capacité d'émergence de projets de rénovation urbaine. En d'autres termes, nous cherchons à montrer dans quelle mesure une collectivité qui ne serait pas rompue à l'exercice de procédures de la politique de la ville peut faire appel à d'autres types de ressources et d'autres capacités d'action pour obtenir de

⁵⁰⁵ Ce terme est employé par certains acteurs pour désigner ce que nous choisissons d'appeler « l'État déconcentré ».

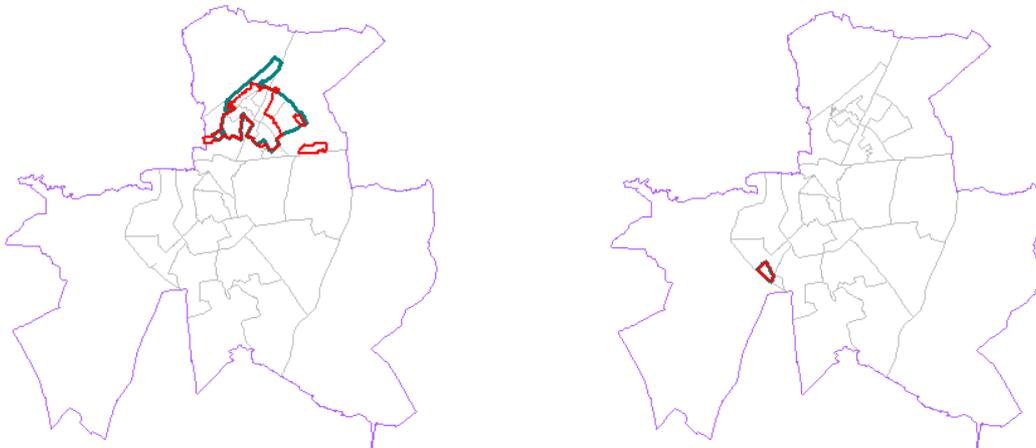
⁵⁰⁶ Avis du Conseil national des villes sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Clichy sous Bois, le 20 juin 2003, p7.

l'ANRU qu'elle l'aide à mettre en œuvre son projet. C'est finalement à la question « *Does politics matter ?* »⁵⁰⁷, et plus précisément, « Dans quelle mesure et selon quels registres d'action ? » que nous souhaitons répondre ici.

Nous proposons d'apporter des éléments de réponse à cette question en appréhendant chacun de nos trois terrains d'enquête à l'aune d'une présentation succincte du contenu des PRU et d'une mise en évidence de la posture de l'élu local porteur de projet dans le cadre de l'élaboration de ce dernier.

1) Le cas berruyer ou la « *policy window* » créée par l'ANRU

Dans le cas berruyer, le projet de rénovation urbaine concerne les deux zones urbaines sensibles (ZUS) de la commune de Bourges (« Bourges Nord » et « Aéroport ») dont la première est également une zone franche urbaine (ZFU) comme le montre la carte ci-dessous :



Carte 4: Les ZUS "Bourges Nord" et "Aéroport" de la commune de Bourges (Source : INSEE)

⁵⁰⁷ CASTLES Francis G. et MCKINLAY Robert D., « Does Politics Matter ? An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States », *European Journal of Political Research*, 7, 1979, p. 169-186.

Regroupant à elle seule environ 19 000 habitants (72 919 pour la ville de Bourges⁵⁰⁸) et 60 % du parc de logements sociaux de la ville de Bourges,⁵⁰⁹ la ZUS Bourges Nord se caractérise par des formes urbaines issues de la planification urbaine des années 1960 avec des immeubles d'habitat collectif de type « tours et barres ». Même si ces quartiers avaient fait l'objet d'interventions au titre des programmes de DSQ ainsi que des contrats de ville, ces territoires n'avaient pas bénéficié des dispositifs GPU et GPV/ORU⁵¹⁰. L'érosion de la population de la ZUS⁵¹¹ et son taux de chômage deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la ville avaient conduit le maire de Bourges à réfléchir à un projet urbain pour inverser cette tendance sur ces quartiers⁵¹². La ZUS « Aéroport » compte quant à elle 925 habitants et 470 logements sociaux. Elle est constituée d'une cité jardin des années 1930 et de petits immeubles collectifs souffrant de la petite taille des logements et du faible niveau de confort ainsi que de la qualité médiocre de certains matériaux. Enfin, un troisième secteur est intégré au projet de rénovation urbaine de la ville de Bourges dans un souci de cohérence, mais n'étant pas situé en ZUS, il n'est pas proposé au financement de l'ANRU.

⁵⁰⁸ Données : INSEE, recensement de la population 2006.

⁵⁰⁹ Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Centre, *Les programmes de rénovation urbaine en région Centre. Situation à fin juin 2010*, document de synthèse, juin 2010, p.19-22.

⁵¹⁰ « Entretien avec le maire de Bourges », *Urbanisme*, Hors-série n°30, février 2007, p.23.

⁵¹¹ Elle a perdu plus de 18 % de sa population entre 1990 et 1999 (source : Convention pour le projet de renouvellement urbain de Bourges signée le 16 mai 2005).

⁵¹² Convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain de Bourges signée le 16 mai 2005.

Porté par le maire de Bourges et instruit par les services de la direction départementale de l'Équipement du Cher, le PRU de Bourges a fait l'objet d'un dépôt de dossier à l'ANRU pour examen puis validation par son comité d'engagement et son conseil d'administration fin 2004⁵¹³. La convention initiale précisant le contenu du projet et l'ensemble des opérations faisant l'objet d'une subvention de la part de l'ANRU est signée le 16 mai 2005 par l'ANRU et les partenaires locaux (ville de Bourges, bailleurs sociaux, le groupement d'intérêt public « projet de renouvellement urbain » (GIP-PRU), l'association Foncière logement, la Caisse des Dépôts et Consignations et l'État). Le montant total du projet de rénovation urbaine de la ville de Bourges atteint initialement 287,4 millions d'euros⁵¹⁴ dont une participation de l'ANRU à hauteur de 111,047 millions⁵¹⁵ d'euros soit l'une des plus grosses subventions de l'ensemble du territoire

Encadré n°4 : Serge Lepeltier, un notable entrepreneur

Diplômé de l'École des Hautes Études Commerciales (HEC), Serge Lepeltier devient conseiller municipal de l'opposition à la mairie de Bourges lors des élections municipales de 1989. Adhérent à l'UDR, puis au RPR dès 1976, il entre au secrétariat général du parti gaulliste en 1993, année où il est élu député du Cher. Élu conseiller régional en 1992, il rejoint le Conseil général du Cher en 1993. En 1995, il est élu maire de Bourges après dix-huit années de municipalité communiste. Élu sénateur en 1998, il conserve la mairie en 2001 et prend la tête de la communauté d'agglomération qu'il crée en 2002. Nommé ministre de l'Écologie et du Développement durable du gouvernement Raffarin en 2004, il abandonne son mandat de sénateur du Cher et de maire de Bourges. Remercié du nouveau gouvernement Villepin l'année suivante, Serge Lepeltier se fait réélire maire de Bourges, mais rate son retour au Sénat au profit d'un candidat dissident UMP. Le maire de Bourges perd ainsi sa représentativité nationale et voit son leadership contesté localement. Il quitte alors l'UMP et devient vice-président du Parti Radical Valoisien aux côtés de Jean-Louis Borloo et crée en 2006 le *think tank* « Valeur écologie ». Réélu au premier tour maire de Bourges en 2008 sur une liste commune avec le Modem, Serge Lepeltier laisse la présidence de la communauté d'agglomération à son premier adjoint Modem pour en devenir le premier vice-président. Son bilan provisoire en tant que maire de Bourges fait état d'une dynamisation de la politique culturelle, d'une relance des grands travaux d'équipement, d'aménagement et de prise en compte de l'environnement ainsi que de la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine de Bourges.

Sources : Ville de Bourges, notice biographique du Sénat.

⁵¹³ Le projet de renouvellement urbain de la ville de Bourges a été déposé à l'ANRU en mai 2004 et examiné par le comité d'engagement de l'ANRU le 9 septembre 2004 et par son conseil d'administration le 20 octobre 2004 (Source : convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbaine de Bourges signée 16 mai 2005).

⁵¹⁴ En 2008, un avenant à la convention initiale porte le montant total du projet à 347.4 M€ (source : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Centre, *Les programmes de rénovation urbaine en région Centre. Situation à fin juin 2010*, document de synthèse, juin 2010, p.20).

⁵¹⁵ Pour illustrer la répartition des financements entre les différents partenaires sur la période initialement prévue du PRU (2005-2009), les bailleurs sociaux participent à hauteur de 114,7 M€, la ville de Bourges pour 34,5 M€, la région Centre pour 13,5 M€, le Conseil général du Cher pour 9,5 M€, le FEDER pour 2,1 M€.

national⁵¹⁶. Au total, ce sont 2 261 démolitions de logements qui sont prévues sur la durée du projet, 1577 reconstructions, 3 027 réhabilitations et 940 résidentialisations⁵¹⁷ dans un contexte de forte vacance⁵¹⁸⁵¹⁹.

Dans le cas berruyer, lors de cette étape d'élaboration déterminante pour l'existence même du projet de rénovation urbaine, c'est le maire qui apparaît en première ligne, comme le véritable moteur de la dynamique à engager. Son implication semble d'emblée répondre à une stratégie politique et à une certaine opportunité à se saisir d'une manne financière lui permettant de traduire par des actes concrets des intentions d'action publique municipale restées lettre morte depuis le début du premier mandat. Un ancien collaborateur du maire relate cette situation d'opportunité face à une action difficile à initier :

« Il avait un projet sur les quartiers nord, mais il ne savait pas comment l'aborder [...] La ville [...] n'aurait pas pu faire ça toute seule. Mais ce n'est pas uniquement l'opportunité. C'est vrai qu'on s'en est saisi par la suite comme une opportunité financière, mais il y avait un besoin d'intervenir sur les quartiers et politiquement le maire avait axé une action... C'est l'ANRU qui lui a permis de... Et là, il a sauté sur l'occasion en structurant la réflexion et les projets »⁵²⁰.

Le maire lui-même confirme l'existence d'une « fenêtre d'opportunité »⁵²¹ dont il s'est saisi alors qu'il ne parvenait pas à résoudre le problème de la vacance observable sur le site :

« C'est à ce moment-là que j'ai rencontré Jean-Louis Borloo dans le cadre de mes fonctions parlementaires ; j'étais alors sénateur. Il m'a expliqué que nous allions nous épuiser à monter des dossiers CGLLS successifs et il m'a incité à préparer un dossier pour le grand programme national de rénovation urbaine qui était alors en gestation et qui allait donner naissance à l'ANRU.

On en était vraiment au stade de la réflexion.

A ce moment là, j'ai mobilisé mes services, l'OPAC. Et nous avons monté ensemble le dossier, pour lequel l'État nous a considérablement aidés. Il y a eu une

⁵¹⁶ Données ANRU : www.anru.fr (état d'avancement du PNRU).

⁵¹⁷ Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Centre, *Les programmes de rénovation urbaine en région Centre. Situation à fin juin 2010*, document de synthèse, juin 2010, p.21.

⁵¹⁸ A ce titre, l'exigence d'une reconstruction pour une démolition de logement (le « un pour un ») imposé par l'ANRU pour ne pas diminuer l'offre de logements ne s'est pas appliquée sur le PRU de Bourges « dans un contexte d'érosion démographique », « Entretien avec le maire de Bourges », *Urbanisme*, Hors-série n°30, février 2007, p.23.

⁵¹⁹ Cf. document de synthèse des programmes de rénovation urbaine en région Centre sur le PRU de Bourges présenté en annexe.

⁵²⁰ Entretien auprès de l'ancien directeur général des services de la ville de Bourges, Bourges, le 4 décembre 2008.

⁵²¹ RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.217.

vraie motivation commune des services de la ville, des bailleurs et de l'État (DDE et préfecture). Nous avons réussi, en trois mois, à rédiger un dossier gigantesque.»⁵²²

Les acteurs du partenariat local appelés à travailler avec le maire autour de ce projet se font l'écho de cette conjonction de plusieurs éléments d'ordres variés :

« Serge Lepeltier, maire de Bourges, rencontre Jean-Louis Borloo et Philippe Van de Maele lors d'un dîner au mois d'avril-mai. Jean-Louis Borloo a dit à Serge Lepeltier : « Écoute, c'est simple, pour ton problème de l'office, on va créer une Agence nationale pour la rénovation urbaine, tu as une SA, donc avec ces outils là, débrouille-toi. » Les problèmes étaient antérieurs, mais la solution a été trouvée ce jour-là. Donc Serge Lepeltier est rentré sur Bourges et il nous a dit : « Écoutez, il faut monter un plan de renouvellement urbain. ». »⁵²³

Tout se passe comme si les « trois courants » qui composent la sphère politique de John W. Kingdon⁵²⁴ étaient réunis à cet instant. Le premier est le courant des problèmes avec une partie du territoire urbain présentant des caractéristiques socio-économiques défavorables par rapport à celles du reste de la ville. Le deuxième courant est celui des solutions qui sont proposées parmi lesquelles l'existence de programmes d'action publique en faveur du renouvellement urbain. Enfin, le troisième courant est le courant politique, illustré par la rencontre avec Jean-Louis Borloo, issu d'une alternance politique et avec lequel se tisse une proximité partisane (cf. encadré n°4) et qui va permettre la rencontre d'une solution – la subvention de l'ANRU – et d'un problème, celui de l' élu local en question. Dans ce contexte, l'existence d'un nouveau programme d'action publique constitue une opportunité pour résoudre un problème préexistant.

Le modèle de la régulation croisée développé par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig pour décrire un ensemble de relations établies dans la scène locale française entre acteurs politiques et administratifs⁵²⁵ fait de l'allocation d'argent et de l'émission de règles juridiques deux ressources essentielles de l'État lors de la négociation locale de la mise en œuvre de ses politiques. Le fonctionnement promis de l'Agence comme un « guichet » au service des

⁵²² « Entretien avec le maire de Bourges », *Urbanisme*, Hors-série n°30, février 2007, p.23.

⁵²³ Entretien auprès du directeur général de Bourges Habitat et de Jacques Coeur Habitat, Bourges, le 15 octobre 2008.

⁵²⁴ KINGDON John W., *Agendas, Alternatives...*, op. cit., 1984.

⁵²⁵ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975.

maires vient ici croiser l'accès de certains notables locaux aux responsables politiques et gouvernementaux. En effet, sur un site qui n'avait jamais fait l'objet de projets de type GPU et GPV et dont les caractéristiques de certains quartiers en zone urbaine sensible et zone franche urbaine témoignent de difficultés socio-économiques importantes, la subvention accordée par l'ANRU représentait alors une réelle opportunité pour l' élu local de montrer son action sur ces territoires. Par ailleurs, la proximité partisane et idéologique du maire de la commune avec le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et la prise de conscience précoce de la part du premier de l'enjeu d'une telle manne financière à un moment où le second incitait les maires à déposer un dossier pour montrer que la dynamique ANRU était lancée vont se révéler des éléments déterminants dans l'obtention d'une des plus importantes subventions ANRU de France. Enfin, le fort portage politique dont fait l'objet le projet de rénovation urbaine autour de la personne même de son maire renforce le caractère de « porteur de projet » attribué par l'ANRU à l' élu local :

« Clairement le porteur du projet au sens de celui qui a, à l'époque, amorcé la pompe, pour aller porter le projet chez Jean-Louis Borloo, c'est clairement lui en tant que maire qui est le porteur du projet. »⁵²⁶

Si cette personnalisation du portage de projet par le maire se traduit par sa présence personnelle dans la présentation du dossier lors du comité d'engagement de l'ANRU, il en va de même pour le processus de validation au niveau local :

« Je peux vous dire que celui qui a porté le PRU c'est le maire. D'ailleurs, les dossiers, c'est lui qui les valide, c'est lui qui donne les orientations. Bien évidemment il se fait éclairer par ses services et par tous les partenaires qui sont autour de lui, mais c'est lui et le préfet qui organisent. Il y a une implication personnelle. Il y tient. »⁵²⁷

⁵²⁶ Entretien auprès du directeur adjoint du GIP-PRU de Bourges, Bourges, le 26 juin 2009.

⁵²⁷ Entretien auprès de l'ancien directeur général des services de la ville de Bourges, Bourges, le 4 décembre 2008.

Aucune forme de délégation à des adjoints en charge du dossier n'est observée sur le terrain berruyer. En revanche, l'idée de partenariat local en particulier avec les services déconcentrés de l'État se traduit très en amont avec la mobilisation d'acteurs de la préfecture et de la DDE comme le souligne l'ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher :

« Le maire a eu l'intelligence de comprendre qu'il devait s'appuyer sur toutes les bonnes volontés, sur toutes les énergies locales y compris l'État, pour réussir à prendre le train »⁵²⁸.

Notre analyse du jeu d'acteurs entre les sphères politiques et administratives locales permettra de rendre compte des conditions dans lesquelles s'opère cette coopération entre ces deux groupes d'acteurs (section 3).

Tout se passe donc comme si les ressources les plus déterminantes étaient ici incarnées par la capacité du maire, porteur de projet, à jouer de son rôle de parlementaire pour interpeller directement le personnel politique gouvernemental à même de lui offrir une réponse à son problème local. L'absence d'une véritable culture « politique de la ville » et la non-inscription dans les réseaux nationaux de cette politique publique (Conseil national des villes) n'apparaît alors pas discriminante. Le maire apparaît ainsi comme un « entrepreneur politique » (*policy entrepreneur*) reconnu, disposant de qualités de négociateur et persévérant⁵²⁹.

2) Le cas lyonnais : l'ANRU comme catalyseur d'une culture locale du projet « politique de la ville »

Dans le cas lyonnais, notre enquête avait pour porte d'entrée deux des sites faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU : le territoire du GPV correspondant à l'ex-ZUP et au quartier de la Grappinière à Vaulx-en-Velin et celui de la Duchère dans le 9^{ème} arrondissement de Lyon. Tous les deux s'inscrivent dans la démarche de « Grand Projet de Ville de l'agglomération lyonnaise » regroupant les quatre GPV de l'agglomération et lui-même inscrit dans le « contrat de ville cadre de l'Agglomération lyonnaise » qui prévoyait « la mise en œuvre d'une politique de reconstruction/démolition maîtrisée du parc HLM en respectant

⁵²⁸ Entretien auprès d'un ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher, Paris, le 21 octobre 2008.

⁵²⁹ RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.221.

les objectifs du contrat cadre fixés à 300 logements démolis par an et 200 logements reconstruits par an dont 75 % concernant les quatre territoires en GPV »⁵³⁰.

L'échelle intercommunale apparaît en effet comme une donnée structurante dans le cas lyonnais et se traduit par une intégration de dispositif de pilotage au niveau de l'agglomération. Dès 1989, le maire de Lyon et président de la Communauté urbaine de Lyon, Michel Noir « positionne la politique de la ville comme l'une des priorités de son mandat »⁵³¹. Un service « Développement social urbain » est créé et dédié à la politique de la ville en vue d'en faire une « véritable politique d'agglomération ». Ce service facilite alors l'élaboration du premier contrat de ville de France signé avec l'État à l'échelle de l'agglomération en 1992. Il concerne 23 quartiers et 170 000 habitants et annonce la mobilisation, par l'agglomération, de la procédure GPU sur Vaulx-en-Velin et les Minguettes à Vénissieux. Cette tradition intercommunale forte dans la politique de la ville lyonnaise se poursuit en 2005 avec la signature d'une convention de rénovation urbaine à l'échelle de l'agglomération en ce qui concerne le volet habitat des PRU de l'agglomération lyonnaise⁵³².

Concernant le site de Vaulx-en-Velin, le « grand ensemble »⁵³³ correspond au territoire de la ZUS « ex ZUP, Grappinière, Petit Pont » qui, comme son nom l'indique correspond à une ancienne zone à urbaniser par priorité et caractérisée par un habitat et un urbanisme ayant abouti à la production de 70 % des logements sociaux de la commune entre 1972 et 1977. La population du territoire faisant l'objet du projet de rénovation urbaine est évaluée à 30 000 habitants dans la convention initiale alors que celle du territoire communal atteint 39 000 habitants en 2005⁵³⁴. Les caractéristiques du parc HLM font état de 9 085 logements sur la commune dont 8 406 sur le territoire du PRU et la part du logement social sur l'ensemble de la commune s'élève à 68 %⁵³⁵, ce qui atteste de l'enjeu de rééquilibrage social à opérer par les interventions de la politique de la ville en termes de mixité sociale à l'échelle de la commune.

⁵³⁰ Convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain de La Duchère signée le 13 mai 2005.

⁵³¹ PANASSIER Catherine, *Politique de la ville dans le Grand Lyon : l'exemple de Vaulx-en-Velin*, Lyon, Millénaire 3, le centre de ressources prospectives du Grand Lyon, juin 2009, p.15.

⁵³² Convention « Volet habitat du projet de renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise » signée le 13 mai 2005.

⁵³³ Convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain « Grand projet de ville de Vaux en Velin » signée le 13 mai 2005.

⁵³⁴ Données disponibles dans la convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain « Grand projet de ville de Vaulx-en-Velin » signée le 13 mai 2005.

⁵³⁵ Données disponibles dans la convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain « Grand projet de ville de Vaux en Velin » signée le 13 mai 2005.

Porté par le maire de Vaulx-en-Velin, élu sans discontinuer de 1985 à sa démission en avril 2009, ce projet de rénovation urbaine s'inscrit dans la continuité du GPU signé en 1992⁵³⁶, et du GPV adopté en 2001 dont il garde le nom.

L'ambition affichée est alors de « reconstituer un centre ville fédérateur » permettant de recréer des connexions entre les quartiers et les territoires de la commune tout en favorisant la mixité sociale, en confortant l'offre d'équipements publics et en redéployant l'offre commerciale et le développement économique⁵³⁷. Signée le 13 mai 2005, la convention porte sur un montant global de projet de 117 millions d'euros auxquels s'ajoutent 130 millions d'euros issus de l'avenant signé le 21 février 2008⁵³⁸ ciblant les opérations à mener sur les quartiers du Mas du Taureau et du Pré de l'Herpe⁵³⁹. Le projet totalise ainsi 1 114 démolitions⁵⁴⁰, la construction « d'environ 5 000 logements sur le territoire de la commune »⁵⁴¹ dont 1 475 logements sociaux et la réhabilitation de 1 465 logements⁵⁴².

Autre site emblématique de la politique de la ville lyonnaise, le quartier de la Duchère correspond à un territoire de 10 214 habitants⁵⁴³ du 9^{ème} arrondissement de Lyon érigé sur l'une des trois collines de la ville de Lyon entre 1958 et 1963 dans un contexte de pénurie de logements. Il est composé d'importantes barres d'immeubles de hauteur élevée et comprend 5300 logements dont plus de 4 000 logements sociaux. Subissant « la dégradation de son bâti et la fragilisation socio-économique de la population »⁵⁴⁴, le quartier fait l'objet d'interventions au titre du développement social des quartiers en 1986 et est classé en

⁵³⁶ PANASSIER Catherine, *Politique de la ville dans le Grand Lyon... op. cit.*, Lyon, Millénaire 3, le centre de ressources prospectives du Grand Lyon, juin 2009, p.15.

⁵³⁷ PANASSIER Catherine, *Politique de la ville dans le Grand Lyon... op. cit.*, Lyon, Millénaire 3, le centre de ressources prospectives du Grand Lyon, juin 2009, p.18.

⁵³⁸ Données issues de : PANASSIER Catherine, *Politique de la ville dans le Grand Lyon... op. cit.*, Lyon, Millénaire 3, le centre de ressources prospectives du Grand Lyon, juin 2009, p.18. Les données de l'ANRU sur l'état du PNRU annoncent un montant total du projet inscrit dans la convention de 236 millions d'euros dont 101 millions d'euros de subventions de la part de l'Agence (source : www.anru.fr (état d'avancement du PNRU)).

⁵³⁹ Avenant n°2 « Modification de la convention initiale. Adjonction du projet Pré de l'Herpe/ Mas du Taureau, Grand projet de ville de Vaulx-en-Velin » signé le 21 février 2008.

⁵⁴⁰ 128 logements HLM sont déjà démolis lors de la signature de la convention, dans le cadre du GPV préexistant.

⁵⁴¹ Avenant n°2 « Modification de la convention initiale. Adjonction du projet Pré de l'Herpe/ Mas du Taureau, Grand projet de ville de Vaulx-en-Velin » signé le 21 février 2008.

⁵⁴² Sources : Données issues de la convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain « Grand projet de ville de Vaux en Velin » signée le 13 mai 2005 et de l'avenant n°2 « Modification de la convention initiale. Adjonction du projet Pré de l'Herpe/ Mas du Taureau, Grand projet de ville de Vaulx-en-Velin » signé le 21 février 2008.

⁵⁴³ Données SIG du secrétariat général du Comité interministériel des villes <http://sig.ville.gouv.fr/Territoire/8212080>

⁵⁴⁴ Convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain de La Duchère.

politique de la ville en 1989. En 2001, le lancement de la démarche de grand projet de ville (GPV) signe l'entrée dans une période de restructuration du bâti alors que le maire du 9^{ème} arrondissement de Lyon accède au fauteuil de maire de Lyon.

Le lancement du PNRU dès 2003 offre alors la possibilité de catalyser cette dynamique de projet lancée par l'élaboration du GPV⁵⁴⁵ en obtenant une subvention plus importante de la part des partenaires nationaux. Le projet de rénovation urbaine de La Duchère est alors constitué et présenté en comité d'engagement de l'ANRU le 28 juin 2004. La convention initiale précisant le contenu du projet et l'ensemble des opérations faisant l'objet d'une subvention de la part de l'ANRU est signée à Lyon le 13 mai 2005 par Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, l'ANRU, la ville de Lyon, la Communauté urbaine du Grand Lyon (porteuse de la convention ANRU du volet habitat de l'ensemble des PRU du Grand Lyon), la région Rhône-Alpes, le Conseil général du Rhône, l'association Foncière logement, la Caisse des Dépôts et Consignations, les bailleurs sociaux et l'État. Le montant total du projet de rénovation urbaine de La Duchère atteint 149 millions d'euros⁵⁴⁶ dont une participation de l'ANRU à hauteur de 50 millions d'euros. Au total, ce sont initialement 742 démolitions de logements qui sont prévues sur la première phase, 742 reconstructions (dont moins de 400 sur le site), 1 147 réhabilitations⁵⁴⁷.

Sur ces deux sites, le rôle de l'homme politique local dans la phase de définition et de portage du projet n'apparaît pas aussi structurant que dans le cas berruyer, même s'il se révèle important. Ainsi, il nous apparaît que deux facteurs jouent en faveur d'une reconnaissance *a priori* incontestée de la nécessité d'intervention de l'ANRU sur ces deux sites.

⁵⁴⁵ Le « Grand Projet de Ville de l'agglomération lyonnaise » regroupant les quatre GPV de l'agglomération et lui-même inscrit dans le « contrat de ville-cadre de l'Agglomération lyonnaise », prévoyait « la mise en œuvre d'une politique de reconstruction-démolition maîtrisée du parc HLM en respectant les objectifs du contrat cadre fixés à 300 logements démolis par an et 200 logements reconstruits par an dont 75% concernant les quatre territoires en GPV » (Source : Convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain de La Duchère).

⁵⁴⁶ Sources : Données ANRU : www.anru.fr (état d'avancement du PNRU).

⁵⁴⁷ Sources : Données issues de la convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain de La Duchère.

Le premier tient dans l'épaisseur historique de l'intervention publique en matière d'action sur le bâti des sites concernés. Comme nous l'avons rappelé, il s'agissait dans les deux cas de territoires en GPV avant l'ANRU et qui se sont retrouvés, à ce titre, éligibles au financement de l'Agence⁵⁵⁰. En d'autres termes, malgré les importants moyens déployés depuis près de trente ans sur ces quartiers du territoire intercommunal, chacun des sites fait « naturellement » et « incontestablement » partie de tout nouveau dispositif d'action publique en matière de politique de la ville. Une telle tradition de la pratique de la politique de la ville et de la réflexion qu'elle impose aux élus de ces territoires peut alors jouer comme un facteur de structuration d'un projet politique qui contribue à sa reconnaissance extérieure. C'est en tous cas ce que confirme la lecture d'un haut-fonctionnaire de la région Rhône-Alpes au sujet du projet de Vaulx-en-Velin :

« Quand vous parlez de Vaulx-en-Velin, la force de Vaulx-en-Velin, c'est l'antériorité du projet politique. Une des difficultés sur lesquelles buttent aujourd'hui un certain nombre de projets, c'est qu'il n'y a pas l'antériorité d'un projet politique. A Vaulx-en-Velin, on a, élu pour la troisième fois, un maire qui sait ce qu'il veut et qui s'est donné les moyens de mettre en

Encadré n°5 : Maurice Charrier : le maire de la politique de la ville

Titulaire d'une maîtrise en histoire de l'université Lyon 2, Maurice Charrier adhère au Parti Communiste Français dès 1968 et est élu conseiller municipal de Vaulx-en-Velin en 1977. Il accède au fauteuil de maire en 1985 suite à la démission de Jean Capiévic et dans le prolongement des maires exclusivement communistes depuis 1929. Réélu sans interruption jusqu'en 2008, il démissionne en avril 2009 au profit de son premier adjoint et rejoint le Parti de gauche alors qu'il avait quitté le PCF en 1994. En 2001, il devient vice-président de la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon) en charge de la politique de la ville. Il est également élu au Conseil national des villes dont il devient vice-président en février 2006. Au cours de ses mandats successifs il incarne l'image du maire qui se saisit de toutes les opportunités, de tous les dispositifs qui s'offrent à lui pour mettre en œuvre son projet⁵⁴⁸. Après le traumatisme des émeutes de l'automne 1990, il accompagne sa ville vers le renouvellement urbain à travers le GPU, le GPV puis le projet de rénovation urbaine. La transformation du centre-ville et la reprise démographique qui s'amorce au cours de ces dernières années apparaissent après son départ comme les fruits de l'action d'un « témoin important de l'histoire contemporaine des banlieues françaises »⁵⁴⁹.

Sources : Ville de Vaulx-en-Velin ; ministère en charge de la Ville ; « Le maire de Vaulx-en-Velin fait ses adieux », *LibéLyon*, 6 janvier 2009 ; PANASSIER Catherine, *Politique de la ville dans le Grand Lyon : l'exemple de Vaulx-en-Velin*, Lyon, Millénaire 3, le centre de ressources prospectives du Grand Lyon, juin 2009.

⁵⁴⁸ Entretien auprès de l'ancien maire de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 30 avril 2008.

⁵⁴⁹ « Le maire de Vaulx-en-Velin fait ses adieux », *LibéLyon*, 6 janvier 2009.

⁵⁵⁰ Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003.

œuvre un projet avec le phasage qui va bien dans le temps. C'est sûr que quand il y a des projets qui sont prêts, qui sont portés, qui sont cadrés, quand vous ouvrez les vannes financières, ça capte. »⁵⁵¹

Dans ce contexte, l'annonce de la création de l'ANRU et la subvention qu'elle offre est davantage perçue comme une source de financement supplémentaire :

« Quand l'ANRU est arrivée, on s'est tapé dans les mains et on était contents d'avoir des moyens supplémentaires. Je dis « on », c'est-à-dire que tout le monde était très content que ça se passe comme ça. A La Duchère, le projet existait déjà, donc on l'a formaté pour qu'il rentre dans les cases, mais ce n'est pas ce qui nous a pris beaucoup de temps. »⁵⁵²

Le deuxième facteur, étroitement lié au premier, renvoie aux hommes qui ont fait – et participé à – cette histoire de la politique de la ville sur l'agglomération. Qu'il s'agisse des agents de l'administration d'État – préfecture et services de la DDE – (sur lesquels nous reviendrons plus en détails dans la section 2 de ce chapitre), ou des élus locaux, les individus du territoire ont su s'incorporer au fil du temps dans les réseaux politiques nationaux, notamment à travers la participation à des associations d'élus des villes concernées par la politique de la ville. De cette intégration à des réseaux nationaux a progressivement découlé une reconnaissance des instances nationales de la politique de la ville qui impose une prise en compte incontestée par l'ANRU de chacun des sites de l'agglomération :

« On a beau dire ce que l'on veut, au CNV, Maurice Charrier, [...], ce sont des gens qu'on écoute. »⁵⁵³

Mais, si nous aurons l'occasion de développer cette analyse ultérieurement, la particularité du cas lyonnais semble résider dans la force du partenariat tissé entre les différents acteurs du territoire comme le souligne le maire de Vaulx-en-Velin :

« C'est vrai que cette dynamique là, ce mode de fonctionnement, de gouvernance de la politique de la ville autour du trinôme aggro-commune-État local fonctionne. Un, parce qu'il y a la force du projet et deux parce qu'on a toujours eu des gens qui étaient dans ce trip là. »⁵⁵⁴

⁵⁵¹ Entretien auprès du directeur général adjoint des services du Conseil régional de Rhône-Alpes, Charbonnières les Bains, le 9 juin 2008.

⁵⁵² Entretien auprès du directeur de cabinet du président du Grand Lyon, ancien directeur du GPV de La Duchère, Lyon, le 08 juillet 2007.

⁵⁵³ Entretien auprès du directeur général adjoint des services du Conseil régional de Rhône-Alpes, Charbonnières les Bains, le 9 juin 2008.

⁵⁵⁴ Entretien auprès de l'ancien maire de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 30 avril 2008.

Encadré n°6 : Gérard Collomb : l' élu métropolitain

Agrégé de lettres classiques, Gérard Collomb est élu conseiller municipal socialiste de Lyon en 1977 et député du Rhône en 1981, membre du conseil économique et social et conseiller régional de 1992 à 1999. Il est élu maire du 9^{ème} arrondissement de Lyon en 1995 et intègre à ce moment l'exécutif du Grand Lyon. Sénateur sans interruption depuis 1999, il succède à Raymond Barre à la mairie de Lyon en 2001 après avoir brigué la mairie lors des deux précédents scrutins municipaux. Il est par ailleurs élu cette même année à la présidence du Grand Lyon. Lorsqu'il est réélu en 2008, son premier mandat est marqué⁵⁵⁵ par la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine de la Duchère (dans la prolongation de son action en tant que maire du 9^{ème} arrondissement), l'aménagement des berges du Rhône, le lancement du projet « Velo'v » et la présidence du réseau des villes européennes *Eurocities*, symbole de la volonté de faire de l'agglomération lyonnaise une métropole internationale⁵⁵⁶.

Sources : Ville de Lyon ; LybéLyon ; PANASSIER Catherine, *Politique de la ville dans le Grand Lyon : l'exemple de Vaulx-en-Velin*, Lyon, Millénaire 3, le centre de ressources prospectives du Grand Lyon, juin 2009.

Dans un tel contexte, la « notoriété » de certains agents de l'État déconcentré agit comme autant de gages à l'égard de la crédibilité de l'action locale :

« Et peut-être parce qu'il y a un État local qui sait jouer son rôle et parce qu'il y a des acteurs locaux, des personnalités qui ont du savoir-faire, qui savent mettre en avant une logique de projets avant une logique sectorielle. Des gens comme [le responsable du service habitat-ville de la DDE du Rhône] ... J'espère toujours qu'il n'aura pas de promotion ! (Rires) Et puis on a toujours eu des préfets « politique de la ville » qui sont toujours dans ce trip là ! Depuis Claude Lanvers⁵⁵⁷ jusqu'à Reigner⁵⁵⁸ ... »⁵⁵⁹

La structuration d'un réseau d'acteurs acquis à la problématique de la rénovation urbaine joue alors comme un économiseur d'énergie qui permet au personnel politique de capitaliser sur

⁵⁵⁵ AUTHIER Jean-Yves, GRAFMEYER Yves, MALLON Isabelle et VOGEL Marie, *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte, 2010.

⁵⁵⁶ Cette caractéristique n'est pas propre à l'actuel maire de Lyon et président du Grand Lyon, Gérard Collomb, mais s'inscrit dans une volonté « traditionnelle » des élites politiques locales successives de renforcer la « métropolisation » de Lyon et de son agglomération, notamment en entretenant des liens forts avec les milieux économiques locaux. Pour une lecture très précise de la construction d'une nouvelle forme de « gouvernance économique métropolitaine » dans laquelle s'inscrit l'action politique de Gérard Collomb, nous renvoyons aux travaux de thèse de Aisling Healy : HEALY Aisling, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. op. cit.*, ainsi qu'aux travaux de David Guéranger et Bernard Jouve : GUERANGER David et JOUVE Bernard, « De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon », in JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, *Horizons métropolitains*, collection Recherches urbaines, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.

⁵⁵⁷ Ancien sous-préfet chargé de mission pour la ville du Rhône (1994-1998) et ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville (1998-2004). (Sources : ministère en charge de la Ville et ministère de la Culture).

⁵⁵⁸ Ancien préfet délégué à l'égalité des chances du Rhône (2007-2008), ancien directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo au ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale (2004-2005) et ancien conseiller pour la cohésion sociale, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion au cabinet de Dominique de Villepin, Premier Ministre (2005-2007). (Sources : archives du Premier Ministre, Grand Lyon).

⁵⁵⁹ Entretien auprès de l'ancien maire de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 30 avril 2008.

l'intégration intercommunale pour élaborer une convention de reconstitution de l'offre de logements démolis à l'échelle de l'agglomération. Celle-ci vise ainsi le rééquilibrage de la part des logements sociaux entre les communes de l'agglomération dans des seuils bien définis comme l'explique un chargé de mission territorial de l'ANRU enthousiasmé de travailler sur le territoire lyonnais :

« Lyon, extraordinaire ! Ils ont convenu entre eux que dès lors qu'il y avait plus de 40 % de logements sociaux sur une commune, on ne reconstruisait pas la totalité de l'offre sociale sur la commune, mais que 50 %. Lorsqu'on en a entre 20 et 40 %, on n'en reconstitue que les 75 % et dès lors qu'on en a moins de 20 %, c'est 100 %. Ça fait qu'on a une convention spécialement pour la reconstitution qui gère la reconstitution de 3 000 logements sociaux sur l'ensemble de l'agglomération. Et ça c'est extrêmement important. Car du coup on a de l'inter bailleurs, on a un portage au niveau de l'agglomération, on n'a plus d'antagonisme entre les élus, et ça change tout ! Là, c'est exemplaire ! »⁵⁶⁰

A travers cette signature d'une convention de relogement à l'échelle intercommunale, c'est donc le portage politique qui s'en est trouvé renforcé. A ce titre, la présence du président du Grand Lyon lors de plusieurs comités d'engagement de PRU de l'agglomération a pu susciter l'étonnement parmi les membres du comité d'engagement de l'Agence :

« Il y a certains cas où ça se passe bien et où on a des représentants de bon niveau de l'agglomération. Pour Vaulx-en-Velin et pour un autre de Lyon, Collomb était resté ! »⁵⁶¹

Dans cette situation, le portage politique s'avère également déterminant, mais pas tant dans la capacité à négocier une subvention élevée que dans la possibilité qu'il offre au projet de transformer les caractéristiques socio-économiques des territoires concernés à moyen terme. Malgré des appartenances politiques diverses, la présence du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine lors du premier comité de pilotage sur le site de La Duchère rend néanmoins compte de l'existence de canaux d'accès privilégiés aux acteurs politiques de premier plan⁵⁶². Les élus locaux en question (maire de Vaulx-en-Velin et maire de Lyon-président du Grand Lyon) font alors montre d'une certaine forme de pragmatisme vis-à-vis de l'homme politique national qui a porté l'ANRU sur les fonds baptismaux. Cet élément d'analyse apparaît d'autant plus important qu'il permet de nuancer une tendance au

⁵⁶⁰ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 19 juin 2008.

⁵⁶¹ Entretien auprès du chef du bureau de la programmation et des interventions urbaines pour l'habitat public au ministère de l'Équipement, La Défense, le 8 avril 2008.

⁵⁶² L'ancien directeur du GPV de La Duchère rappelle la présence du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine lors de plusieurs comités de pilotage : « Les comités de pilotage de La Duchère, par exemple, quand j'étais là-haut, pendant l'élaboration et la mise en œuvre de la première phase du projet, sur trois comités de pilotage avec Collomb, il y en a eu deux avec Borloo. Donc le portage politique, on ne peut pas faire beaucoup mieux. »

« favoritisme politique » qu'aurait pu laisser penser le montant de la subvention accordée au PRU du maire de centre-droit de Bourges. Ici, les montants des subventions accordées aux sites de Vaulx-en-Velin (101 millions d'euros), La Duchère (50 millions d'euros) et au Grand Lyon concernant la reconstitution de l'offre de logements démolis (60 millions d'euros) montrent que les besoins découlant du contenu des projets semblent être pris en compte. Ce point apparaît d'autant plus structurant qu'il révèle bien le poids conjoint du rôle du personnel politique et les caractéristiques des sites « politique de la ville » dans le cas des terrains berruyer et lyonnais. Nous abordons dans le point suivant la comparaison avec le cas marseillais.

3) Le cas marseillais ou les difficultés du portage politique de l'action publique locale de rénovation urbaine

Dans le cas marseillais, le territoire comprend douze ZUS qui regroupent 224 509 habitants et représentent 95 585 logements, avec un taux de chômage de 36,7 % en 2005⁵⁶³. Nos premiers entretiens et l'exploration de nos premiers documents de travail nous ont rapidement révélé une configuration particulière du pilotage des différents projets du territoire : l'existence de deux structures de pilotage pour l'ensemble des projets de rénovation urbaine potentiels de la ville de Marseille dont l'un s'étend sur une partie de la ville de Septèmes-les-Vallons. En effet, l'organisation de la cartographie de la rénovation urbaine du territoire communal montre une séparation entre les projets pilotés directement par la direction de l'habitat et du logement de la ville de Marseille (les projets des ZUS Hauts-de-Mazargues et ZUS Centre-Nord) et les projets faisant l'objet d'un pilotage par le groupement d'intérêt public « Grand projet de Ville », GIP-GPV.

⁵⁶³ Source : *Localisation des secteurs d'intervention en renouvellement urbain sur Marseille*, Ville de Marseille, le 19 janvier 2005.

Encadré n°7 : Le groupement d'intérêt public du Grand projet de Ville de Marseille-Septèmes

Le GPV de Marseille-Septèmes fait suite à un GPU (1994-2001) qui s'étendait sur les secteurs de Plan d'Aou, de la Bricarde et de la Castellane, sur les XV^{ème} et XVI^{ème} arrondissements de Marseille. En 1994, un protocole d'accord définissant les orientations et les objectifs du GPU est signé entre l'État, la Commune de Marseille et la région PACA. Le GPU a alors pour objectifs la « valorisation des atouts économiques, la restructuration urbaine et l'amélioration des lignes de transport public » et est doté d'un comité de pilotage et d'un comité technique. Les premières démolitions et reconstructions de logements, qui faisaient suite à un projet imaginé à la fin des années 1980 sur le seul site de Plan d'Aou sortent de terre entre 1998 et 2001. La transformation du GPU en GPV dès 2001, s'accompagne de l'émergence d'un dispositif juridique de pilotage de type GIP dont le directeur est le responsable du comité de pilotage du GPU. Co-présidé par la ville de Marseille et l'État, le GIP apparaît au fil du temps comme une arène de débats privilégiée pour les acteurs de la scène locale (État déconcentré, ville de Marseille, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la région PACA) qui permet de mutualiser les crédits de l'État et des collectivités locales aussi bien en investissement qu'en fonctionnement.

Sources : ville de Marseille, direction du GIP-GPV, archives de la Mission nationale des GPV

L'histoire « politique de la ville » du site révèle l'existence d'un projet de restructuration urbaine sur le secteur du Plan d'Aou, dans le XV^{ème} arrondissement de Marseille dès la fin des années 1980, qui s'est institutionnalisé par le GPU mis en place dès 1994 sur un secteur plus large et qui a lui-même été prolongé par le GPV dès 2001 piloté par un GIP (Voir encadré n°7). La maturité du projet de Plan d'Aou permet alors aux acteurs du GIP-GPV d'envisager l'arrivée de l'ANRU deux ans plus tard comme une manne financière malgré une contrainte affichée de respecter certains principes comme le relogement partiellement hors-site comme le montre le récit du directeur du GIP de l'époque concernant l'entrée dans ce nouveau cadre d'action :

« Le protocole, la DUP, tout était en place et l'ANRU est arrivée. [...] Avant que l'ANRU soit créée on a créé des projets de secteurs et on a reformaté un peu les chefs de projet quand l'ANRU est arrivée pour rentrer dans les clous. On a pu expliquer à nos partenaires locaux qu'ils pourraient transférer leurs moyens là où l'ANRU n'en mettait pas car on n'était pas partout dans les clous. [...] On a essayé de reformater le projet pour le mettre en instruction avec l'ANRU. Le reformatage n'était pas quelque chose de très complexe si ce n'est qu'il fallait expliquer vis-à-vis de l'ANRU qu'il y avait un certain nombre de décisions qui avaient été prises et qui étaient complètement contraires à celles de l'ANRU, du style on reloge tout le monde sur place. Ils ont quand-même entendu et on a pu passer le projet correctement et on est repartis après avec une convention ANRU qui n'a fait que prolonger le projet d'origine, mais avec trois changements au niveau financier. Le premier c'est que tous les partenaires financiers y compris le département et la région sont signataires et MPM a été créée et est devenue signataire de la

convention avec l'ANRU. Donc c'était la poursuite du projet de Plan d'Aou si ce n'est que de manière parallèle, le GPV a été signé en 2001 et avait deux changements avec le GPU, sur la surface, qui s'est doublée, étendue à toute la ZUP et jusqu'à Euroméditerranée. La personne qui souhaitait aller vers la ZUP c'était celle qui depuis l'origine représentait la région et qui était députée et adjointe au maire du 13-14. Le maire du 2-3, socialiste était proche du CG13. Donc chacun y trouvait son compte et y allait. »⁵⁶⁴

L'entrée dans l'ère ANRU suite à la constitution du GIP-GPV accélère ainsi la mutation du contexte d'action marseillais. Le Conseil général des Bouches du Rhône et la communauté urbaine de Marseille entrent dans le financement des projets. Par ailleurs, l'élargissement du périmètre d'action du GIP-GPV, s'il permet à d'autres quartiers d'intégrer ce dispositif de pilotage n'en contribue pas moins à rassembler des élus de tous bords :

« Le grand mérite du GIP est d'être une instance où tous les partenaires se réunissent tous les mois, avec des élus de tout bord qui décident ensemble. Ce n'est pas dans la tradition marseillaise ! »⁵⁶⁵

La présence d'une mairie de secteur, d'un Conseil général et d'un Conseil régional de gauche aux côtés d'une municipalité et d'une intercommunalité de droite atteste de la capacité du rôle d'arène que revêt ce GIP. Les acteurs locaux profitent de cet outil de décision et d'action que constitue le GPV pour faire entrer d'autres projets dans son champ d'action :

« Borloo arrive en 2003. On n'a pas signé tout de suite. On avait d'autres projets qui frappaient à la porte, qui étaient l'extension du GPU. Au départ, l'un d'eux était un projet très bailleux, très proche du département, donc on ne voulait pas en faire une affaire politique. Donc on a voulu mener les deux en même temps. Plan d'Aou, c'est décembre 2005. Cela n'a pas retardé le projet. »⁵⁶⁶

C'est ainsi que le champ d'action du GIP-GPV regroupe l'ensemble des projets situés dans la partie nord de Marseille et laisse donc, par défaut, les deux principaux secteurs les plus éloignés sous le pilotage direct de la mairie de Marseille et de ses services techniques. Sur les territoires du GIP-GPV, c'est finalement l'épaisseur historique du projet et la présence sur près de quinze ans d'un même directeur de GIP maîtrisant l'ensemble des données techniques et politiques des projets qui permet la signature d'une partie des conventions en 2005 et 2006⁵⁶⁷. Cette accumulation d'une réflexion sur le projet des arrondissements du nord de la

⁵⁶⁴ Entretien auprès de l'ancien directeur du GIP-GPV de Marseille-Septèmes, Marseille, le 6 juillet 2009.

⁵⁶⁵ Entretien auprès de l'ancien directeur du GIP-GPV de Marseille-Septèmes, Marseille, le 6 juillet 2009.

⁵⁶⁶ Entretien auprès de l'ancien directeur du GIP-GPV de Marseille-Septèmes, Marseille, le 6 juillet 2009.

⁵⁶⁷ Le GPU puis le GIP-GPV de Marseille-Septèmes est dirigé de 1996 à 2009 par un ingénieur des Travaux Publics de l'État (ancien directeur de l'OPAC de la ville de Marseille) et comprend notamment cinq chargés de mission (Source : convention ANRU du projet Marseille-La Savine).

ville (XIII^{ème}-XIV^{ème}, XV^{ème}-XVI^{ème} et II^{ème}-III^{ème}) ancrés à gauche depuis la première élection de Jean-Claude Gaudin en 1995 et même bien avant pour certains, agit comme une ressource venant compenser l'absence de portage politique de la part d'un maire dont ce n'est pas la clientèle électorale privilégiée :

« Les quartiers nord ce n'est clairement pas l'électorat de Gaudin, donc il porte moins ce projet là que ceux qui sont en centre ville. [...] Les quartiers nord ça ne l'intéresse pas. Il est venu [en comité d'engagement] pour parler des Hauts de Mazargues et du centre nord, mais les autres projets l'intéressent moins. Il est venu une fois, mais sinon c'est le secrétaire général de la ville qui pilote ça. »⁵⁶⁸

L'absence de portage politique fort de la part du maire de Marseille apparaît comme un élément structurant de la situation des quartiers nord de Marseille. Notre participation, en 2009 à un comité d'engagement de l'ANRU portant sur les projets Malpassé (XIII^{ème} arrondissement) et La Viste (XV^{ème} arrondissement) a permis de constater la présence de la nouvelle adjointe au maire déléguée au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale et députée des Bouches du Rhône et non du maire lui-même. Si la connaissance du projet et des enjeux qui en découlaient pour le développement du territoire ne faisaient aucun doute, l'absence du maire devant cette arène des partenaires de l'ANRU était d'autant plus surprenante qu'un certain nombre de projets identifiés par l'ANRU n'avaient toujours pas fait l'objet d'une validation par l'ANRU, six ans après ses premiers pas :

« J'ai cinq projets signés, un en cours de signature et je suis censé avoir treize conventions ! Donc il en reste sept ! Tout doit être signé en 2009, passé en CE en 2009. Ils n'auront plus que quatre ans pour engager après. »⁵⁶⁹

Parmi ces projets faisant l'objet d'un retard de conventionnement, nous trouvons ceux correspondant aux territoires hors du périmètre du GIP-GPV : la ZUS Centre-nord et les Hauts de Mazargues. Pilotés directement par la direction de l'habitat et du logement de la ville de Marseille, ils ne font pas partie des quartiers qualifiés de « prioritaires » par l'ANRU, mais sont labellisés « supplémentaires » et bénéficient d'un taux de subventionnement moyen inférieur⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU en charge de site marseillais, Paris, le 10 février 2009.

⁵⁶⁹ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU en charge de site marseillais, Paris, le 10 février 2009.

⁵⁷⁰ Le Conseil d'administration de l'ANRU du 5 février 2005 définit 189 « quartiers prioritaires », subventionnés en 2009 à hauteur de 31% par l'ANRU et correspondant aux quartiers présentant les difficultés socio-économiques les plus marquées, c'est-à-dire à 215 ZUS et aux quartiers qui y sont assimilés, dits « quartiers

Encadré n°8 : Jean-Claude Gaudin, le notable marseillais

Natif de Marseille, Jean-Claude Gaudin est conseiller municipal de Marseille en 1965 sur la liste « socialo-centriste Defferre-Rastoin ». En 1973, il adhère aux Républicains Indépendants et participe à la campagne présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing l'année suivante et est élu député des Bouches du Rhône en 1978 sous les couleurs de l'UDF avant d'être réélu en 1981, 1986 et 1988. Elu président du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur en 1986 et 1992, il devient également sénateur à partir de 1989 et le restera jusqu'à l'heure actuelle excepté pendant sa participation au gouvernement d'Alain Juppé où il occupe le poste de ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration de 1995 à 1997. Après deux tentatives infructueuses, c'est en 1995 que Jean-Claude Gaudin s'empare de la mairie de Marseille, considérée comme un bastion de la gauche et où il sera réélu en 2001 et 2008. Cependant, cette dernière réélection est marquée par un affaiblissement du maire sortant dont la majorité perd un secteur et 10 sièges au conseil communautaire. Parallèlement, il quitte le fauteuil de président de la communauté urbaine de Marseille qu'il occupait depuis sa création en 2001 au profit du conseiller municipal socialiste du II^{ème} arrondissement de Marseille, Eugène Caselli. Vice-président (2002-2005) puis président délégué et par intérim (2005-2007) de l'UMP, il devient vice-président de son Conseil national à partir de 2007. En mars 2011, il prend il quitte la vice-présidence du Sénat qu'il occupait depuis 1998 pour devenir le président du groupe UMP de la haute-assemblée.

Sources : Site Internet de la Ville de Marseille et notice biographique du Sénat.

Dans ces deux cas, si la présence du maire en personne aux comités d'engagement de l'ANRU atteste d'un regain d'intérêt pour des territoires partiellement situés en plein cœur de Marseille, à proximité de l'opération d'intérêt national Euroméditerranée⁵⁷¹, l'absence d'une véritable prise de conscience de l'enjeu de l'action de l'ANRU est déplorée au sein des services de la ville :

« Je crois qu'il y a une réelle difficulté sur Marseille d'appréhender ces questions de renouvellement urbain telles que les imaginait l'ANRU. Les gros secteurs de renouvellement urbain, c'est plus Euroméditerranée que les projets ANRU. Je

Article 6 ». Le Conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 a validé 342 quartiers dits « supplémentaires », subventionnés en 2009 à hauteur de 25%. (Sources : ANRU : « PNRU, les chiffres 2009 » et annexe « Rappel sur les quartiers éligibles aux aides de l'ANRU »).

⁵⁷¹ L'OIN Euroméditerranée a été créée en 1995 dans le but de favoriser le réaménagement et le développement économique et immobilier de Marseille dans son centre et étendu sur le littoral nord depuis 2007. Il est administré par un conseil d'administration composé de l'État, de la ville de Marseille, de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, de la région PACA et du Conseil général des Bouches du Rhône. L'ensemble des investissements programmés à l'horizon 2020 représente quatre milliards d'euros d'investissements publics et privés.

(Sources : <http://www.euromediterranee.fr/fileadmin/multimedia/combinaison.pdf>).

pense qu'ils ont mis un peu de temps à réaliser ce que pouvait apporter l'ANRU et sur quel secteur ça pouvait apporter quelque chose. »⁵⁷²

Ce positionnement s'avère d'autant plus difficile que dès lors que nous quittons les quartiers du périmètre d'action du GIP, la convergence des intérêts des différentes collectivités territoriales disparaît au détriment du porteur de projet, la ville de Marseille :

On a une situation financière qui est difficile. On est sur des équilibres d'opérations difficiles. La dépense subventionnable n'a pas été révisée depuis le début... [...] Le financement du logement social demeure un problème. Quand on a une position de principe comme celle de la région PACA qui dit : « Moi je ne participe pas à la reconstitution de l'offre » et le département qui dit la même chose sur certaines opérations, c'est difficile pour la collectivité. La communauté urbaine, elle, ne finance pas la production de logements sociaux. Elle est délégataire des aides à la pierre hors ZUS. »⁵⁷³

Hors du GIP, chaque acteur se replie sur ses propres compétences et ne permet plus la convergence de la participation de tous dans l'intérêt du projet. Dans un contexte de difficulté de la ville à supporter des investissements financiers aussi lourds, l'absence de cohésion des partenaires locaux contribue alors à rendre laborieuse l'émergence des projets pilotés par les services de la ville. L'absence de dispositif partenarial de type GIP devient cruciale sur un terrain où le Conseil général est présidé par l'homme fort de l'opposition municipale au maire de Marseille⁵⁷⁴ et où le Conseil régional intervient sur certains territoires du GIP où sa vice-présidente est élue locale⁵⁷⁵.

« Une des difficultés qu'on a dans la rénovation urbaine, c'est avec le partenariat. Alors compte tenu du rapport de force politique à Marseille, sans GIP, on n'a pas d'ANRU. »⁵⁷⁶

⁵⁷² Entretien auprès du responsable de la direction de l'habitat et du logement de la ville de Marseille, Marseille, le 3 juin 2009.

⁵⁷³ Entretien auprès du responsable de la direction de l'habitat et du logement de la ville de Marseille, Marseille, le 3 juin 2009.

⁵⁷⁴ Jean-Noël Guérini, président du Conseil général des Bouches du Rhône est candidat malheureux à la mairie de Marseille lors des élections municipales de mars 2008.

⁵⁷⁵ Sylvie Andrieux, vice-présidente du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur est conseillère municipale PS sur le 2^{ème} secteur (1995-2001) et sur le 7^{ème} secteur (2001-2003) et députée PS de la 7^{ème} circonscription des Bouches du Rhône depuis 1997, territoire partiellement couvert par le périmètre du GPV. (Sources : Assemblée nationale) A ce titre, deux « binômes d'opposition » sont observables sur Marseille dans les velléités d'accès à des responsabilités locales : entre Jean-Claude Gaudin (maire de Marseille) et Jean-Noël Guérini (président du Conseil général des Bouches du Rhône) rivaux dans la course à la mairie de Marseille depuis les élections municipales de 2001 et Valérie Boyer et Sylvie Andrieux dans la course à la co-présidence du GIP-GPV.

⁵⁷⁶ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale, député des Bouches du Rhône, Paris, Assemblée nationale, le 15 septembre 2009.

Et si l'inclination prêtée au maire envers ses territoires d'élection pourrait lui permettre de jouer de son statut de notable local⁵⁷⁷ pour peser sur la négociation du montant des subventions ANRU, la diminution des aides de l'ANRU au fil des ans rend encore plus difficile l'élaboration d'un projet ambitieux sur ces territoires hors GIP⁵⁷⁸. Par ailleurs, le sous-dimensionnement de la direction de l'habitat et du logement de la ville de Marseille qui ne consacre qu'un demi-ETP⁵⁷⁹ à l'élaboration des deux dossiers ne lui permet pas d'assurer un véritable pilotage de la démarche.

Sur ce troisième terrain, l'analyse du portage politique des projets de rénovation urbaine et des conditions de structuration d'une dynamique de projet rompt au moins partiellement avec les éléments de conclusion tirés des observatoires berruyer et lyonnais. Dans le cas marseillais, le portage politique lui-même ne traduit pas une volonté affichée de se saisir de l'ANRU comme un outil de démultiplication de la force de frappe au service des projets de rénovation urbaine, et au-delà, au service du projet de territoire de la ville. Le jeu politique local et l'isolement partisan du maire de Marseille en proie à des stratégies de contournement de ses opposants à la tête des diverses collectivités locales (région, département, intercommunalité et même subdivisions infra communales avec les mairies de secteur) rend difficile l'émergence d'une dynamique de projet en dehors des sites couverts par le périmètre d'action du GIP-GPV. Le maire ne porte pas systématiquement le projet devant les instances de validation de l'ANRU, mais laisse son adjoint ou le secrétaire général de la mairie le représenter. Cette situation de portage délégué s'ajoute ainsi à une difficulté de la ville à faire face à un coût financier de projets dispendieux, à un partenariat difficile et à une gouvernance de projet à deux vitesses sur l'ensemble du territoire communal.

Au regard des trois contextes locaux dans lesquels nous venons de voyager, la structuration du portage politique du projet de rénovation urbaine laisse entrevoir des appropriations de la mission de « porteur de projet » prêtée par l'ANRU aux élus locaux. Dans les cas berruyer et lyonnais, l'homme politique à la tête de la collectivité (qu'il s'agisse

⁵⁷⁷ Cf. encadré n°8.

⁵⁷⁸ Face à l'engouement initial des maires pour obtenir un financement de la part de l'ANRU, les quartiers dits « supplémentaires » définis à partir de 2006 font l'objet d'un taux moyen de subvention de 25% contre 31% pour les quartiers prioritaires définis initialement (Source : « PNRU, les chiffres », 2009).

⁵⁷⁹ Equivalent temps plein, correspond à l'emploi d'une personne physique à temps plein.

du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale) prend la tête de la dynamique de projet. Nous avons pu remarquer que les conditions de cette montée au front de l'élu peuvent se révéler variables et répondent à plusieurs types de stratégies. Selon qu'il s'agit d'une première intervention de la puissance publique sur les formes urbaines des quartiers éligibles ou du prolongement d'une dynamique de réflexion et de construction pour des territoires à restructurer, la position de l'élu local s'avère différente. Dans le premier cas, il se sert de l'ANRU et de sa proximité politique avec le ministre délégué pour amorcer et enclencher une dynamique de projet autour d'un partenariat local. Dans le second, il se positionne d'emblée comme l'interlocuteur privilégié de l'ANRU et du ministre délégué pour poursuivre une dynamique de projet déjà structurée autour d'une réflexion antérieure sur le territoire.

Dans le cas marseillais, l'histoire des sites éligibles à l'ANRU pourrait correspondre à chacune des deux situations précédentes. L'ensemble des projets du territoire pilotés par le GIP-GPV ont déjà fait l'objet d'une réflexion antérieure dans le cadre de procédures GPU et GPV, comme dans le cas lyonnais quand les territoires « hors-GIP » témoignent de l'absence d'une réelle réflexion sur le fond du projet qui fait écho à la situation berruyère. Or, les caractéristiques du portage politique, qui se révèle finalement relativement faible en raison de difficultés politiciennes locales autant que par une absence de *leadership* affirmé, montrent que dans de telles conditions, l'émergence de projets n'ayant pas fait l'objet d'une réflexion préalable dans le cadre de dispositifs préexistants de type GPU/GPV se révèle fortement compromise.

Tout se passe comme si le rôle prêté à l'élu local en l'érigant en porteur de projet concentrait entre ses mains les capacités d'émergence des projets initiés à l'occasion de la création de l'ANRU. C'est donc à une forme de politisation de l'action publique de rénovation urbaine que nous assisterions à travers la forte territorialisation de l'émergence des projets locaux de rénovation urbaine. Le rôle structurant joué par le politique local dans le cas de projets non rompus aux dispositifs d'intervention de la politique de la ville sur le volet urbain agirait comme un élément déterminant de leur réussite potentielle. Le poids des jeux politiques locaux dans de tels contextes conditionnerait ainsi l'exercice de l'élaboration du projet en grande partie à la capacité et/ou à la volonté de *leadership* du porteur de projet. Néanmoins, en raison du nombre limité de situations que nous avons pu analyser, nous nous gardons de procéder à une généralisation, même si certaines enquêtes à grande échelle confirment notre

raisonnement⁵⁸⁰. Cependant, il semble que cette analyse pourrait constituer une tendance dans l'analyse des configurations du portage politique des projets de rénovation urbaine et de son impact sur les conditions d'émergence des PRU.

Mais si la variabilité de l'appropriation du rôle de porteur de projet par les élus locaux apparaît structurante au cours de l'émergence du projet de rénovation urbaine, l'autre figure de proue du partenariat local que constitue le délégué territorial de l'Agence peut revêtir une importance particulière dans la dynamique observée sur certains sites. C'est ce que nous proposons de montrer dans la section suivante.

Section 2 : Quand l'administration devient représentante locale d'une agence

A côté de cette forme de politisation de l'action publique de rénovation urbaine autour du porteur de projet, l'analyse des scènes locales de la rénovation urbaine implique de révéler les contours de l'entrée en jeu de la représentation officielle de l'Agence dans le département et leur positionnement dans le jeu d'acteurs local. Fruit d'une lutte entre les administrations de l'Équipement et de l'Intérieur, la désignation de l'une d'elles comme l'incarnation de l'ANRU dans les territoires révèle le caractère inédit pour ces administrations séculaires de se voir représenter une « agence nationale ». Cette innovation bouleverse les schémas existants qui faisaient de ces acteurs les dépositaires de l'autorité de l'État et non pas d'une entité à la gouvernance teintée de pluralisme. Mais dans le cadre de la mise en œuvre du PNRU, ce sont bien ces deux groupes d'acteurs (préfecture et services techniques déconcentrés) qui prennent

⁵⁸⁰ Dans l'un de ses rapports, le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable souligne la forte contextualisation du portage politique des projets : « Les capacités de conception et de portage des projets sont très variables selon les communes ou leurs groupements. Elles dépendent à la fois des orientations et de la personnalité des élus, et de la solidité de leurs services. Elles dépendent aussi, pour les questions à aborder à l'échelle de l'agglomération, du niveau atteint par les coopérations ou les structurations intercommunales. ». (Conseil général des Ponts et Chaussées, *Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain. Une grande ambition pour l'Équipement*, Rapport n°2001-0115-01, juin 2003, p.7).

en charge l'instruction et le suivi des projets de rénovation urbaine ainsi que le portage des dossiers de demande de subvention au cours des réunions techniques partenariales de l'ANRU. Affublés du titre de délégué territorial de l'ANRU et de délégué territorial adjoint, ils constituent donc des acteurs de premier plan du partenariat local de la rénovation urbaine. Représentants de la sphère administrative locale du modèle de la régulation croisée, ils sont placés au cœur de notre analyse dans cette section afin d'en révéler les conditions d'inscription dans le jeu d'acteurs ainsi créé. Nous avons donc choisi de revenir sur les étapes marquantes de leur désignation comme représentants de l'Agence dans le département (A) avant de rendre compte de leur insertion dans les scènes locales de la rénovation urbaine (B).

A. Genèse et usages de la délégation territoriale bicéphale de l'ANRU

L'organisation ANRU se compose, on l'a vu, d'une structure faiblement dotée en personnel au niveau central. Or, au-delà de l'activité de production de doctrine, de cadres d'action, d'expertise sur les projets et de validation des conventions réalisée par les personnels de l'Agence, il convient de définir, à l'échelle départementale, l'organisation des services mobilisés pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets et en premier lieu la définition de la représentation locale de l'Agence. C'est cette étape de désignation de l'organisation préfectorale comme délégation territoriale de l'Agence et des services de l'Équipement comme délégation territoriale adjointe que nous souhaitons désormais analyser. Dans un premier temps, nous opérerons un retour « central » sur la scène de conflits à laquelle a donné lieu la désignation de ces délégations territoriales en particulier entre les administrations de l'Intérieur et de l'Équipement. Puis, en mobilisant nos trois terrains d'enquête locaux, nous chercherons à montrer dans quelle mesure cette nouvelle disposition peut venir contraindre les scènes locales de production de l'action publique de rénovation urbaine à travers les traductions de cette désignation de ces acteurs de l'administration déconcentrée comme représentants locaux de l'Agence.

1) Le combat de la préfectorale pour obtenir la première place

Comme nous avons eu l'occasion de le mettre en évidence dans la première partie de la thèse, le positionnement du ministère de l'Intérieur et son positionnement dans la genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine s'avèrent déterminants dans le processus de désignation d'une représentation locale de l'Agence. Après avoir exprimé sa réticence à l'égard de la construction de nouvelles agences⁵⁸¹, l'Intérieur, et plus précisément la direction de la Modernisation de l'Administration territoriale et la direction générale des Collectivités locales, va chercher à rendre le préfet déléataire des crédits de l'ANRU, comme l'illustre le récit des échanges entre cabinets par un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur au moment des négociations :

« Nous, nous voulions que les crédits puissent être délégués aux préfets de région et fongibles avec d'autres dispositifs. C'est d'ailleurs pour ça qu'on était contre l'agence. Mais une fois l'agence acceptée, si on pouvait avoir délégation des crédits de l'agence aux préfets de région, ça leur permettait ensuite d'ajuster et de transférer aux départements. Alors là, il y a eu tout une bagarre parce que dans le texte de loi il y avait écrit « crédits d'État ». Alors j'étais allé voir Guéant, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur et qui avait appelé André Viau, actuel directeur de cabinet du ministre de la Défense, et qui était conseiller pour l'Intérieur à Matignon. Il lui avait dit que ça n'allait pas « crédits d'État ». Viau lui a dit : « Si parce que ça couvre tout. » Moi je lui ai dit : « Non parce que crédits d'État, c'est quand même crédits de l'État, ça veut dire crédits publics et pas crédits d'une agence ». A ce moment là, Guéant a appelé Blangy, qui était le directeur de cabinet du président de la République qui a obtenu que le texte soit modifié. Et il est passé comme ça en Conseil des ministres et Borloo s'est arrangé pour faire modifier le texte après passage en Conseil des ministres et remettre « crédits d'État » et remettre dans l'exposé des motifs que ce n'était pas « délégable ». »⁵⁸²

Cette bataille autour de la possibilité de déléguer des crédits dénommés « crédits d'État » illustre la difficulté de positionnement du corps préfectoral face à l'émergence de nouvelles entités de type agences. Ces dernières, si elles peuvent être des établissements publics, sèment le trouble en raison de leur non-inscription dans un système administratif hiérarchique dans lequel les mécanismes de pouvoir et de contrôle ne font pas l'objet de négociations. Dans le cas présent, la mission de « guichet unique » confiée à l'ANRU en vue de la mise en œuvre d'un Programme national de rénovation urbaine ne suffit pas à apaiser les craintes de la

⁵⁸¹ Nous nous permettons de renvoyer le lecteur à la section 2 du chapitre 2.

⁵⁸² Entretien auprès de l'ancien directeur de cabinet du ministre délégué aux Libertés locales, conseiller pour les libertés locales au cabinet du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Paris, le 2 juin 2008.

préfecturale de la voir s'autonomiser. La bataille autour de la possibilité de déléguer les concours financiers de l'Agence aux préfets de région puis de département montre le degré de méfiance de l'administration préfectorale à l'égard de ces « nouvelles bureaucraties »⁵⁸³.

Quoi qu'il en soit, avec la détermination de ne pas apparaître comme les acteurs *squeezés* du processus de création d'un nouveau mode de relation entre une agence et l'État déconcentré, les préfets refusent de mettre un terme au combat. Si la possibilité d'obtenir la gestion d'éventuels crédits déconcentrés semble devoir être abandonnée, la lutte pour un maintien de leur présence dans les circuits fonctionnels de l'ANRU reprend de plus belle :

« La question c'était s'il y avait ou non une représentation territoriale de l'ANRU et qui l'avait ? »⁵⁸⁴

Rapidement, derrière la volonté de garder l'objectif d'une « structure légère »⁵⁸⁵ et donc de ne pas générer la création de nouveaux postes dans les territoires d'action de l'Agence, la question de la désignation d'une représentation locale de l'ANRU va donner lieu à une véritable partie de *ping-pong* sur le choix du représentant idoine :

« Alors il y a eu des allers-retours en six mois, un an. »⁵⁸⁶

En effet, dans un premier temps, la discussion parlementaire préalable au vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui se déroule au cours de l'été 2003, révèle que l'Assemblée nationale « a précisé que le préfet de département serait le délégué territorial de l'agence »⁵⁸⁷. Cependant, l'ensemble des acteurs de la politique de la ville n'apporte pas *quibus* à cette innovation. Dans l'avis qu'il donne sur la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le Conseil national des villes s'étonne ainsi du sens de la désignation d'un préfet comme représentant d'une agence au regard de la nature et de la structure de celle-ci :

« Sur cet aspect de l'ambiguïté des pouvoirs, le CNV ne comprend pas comment le préfet peut être désigné comme délégué local de l'agence alors que celle-ci

⁵⁸³ BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... » *Sociologie du travail*, art. cit., 2005, p. 301-322.

⁵⁸⁴ Entretien auprès de l'ancien adjoint au directeur général des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur, Paris, le 13 mai 2008.

⁵⁸⁵ « Entretien avec Philippe Van de Maele », *La lettre de la DIV*, n°91, mai 2004, p.3.

⁵⁸⁶ Entretien auprès de l'ancien adjoint au directeur général des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur, Paris, le 13 mai 2008.

⁵⁸⁷ Avis n°405 présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation, urbaine, Paris, Sénat, Annexe au procès verbal de la séance du 16 juillet 2003.

disposera d'une autonomie, d'une personnalité morale et d'un conseil d'administration. »⁵⁸⁸

Si cette disposition permet un maintien de la fonction préfectorale dans le schéma organisationnel officiel de l'Agence entre le centre et le local, elle ne manque pas non plus de susciter une réaction de malaise vis-à-vis de cette nouvelle mission pour un préfet comme nous le livre un membre de la préfectorale :

« Au début, ils étaient très surpris de devenir les délégués d'une agence. C'était la première fois dans la République que ça se produisait. Un préfet, ça représente l'État, ça ne représente pas un EPIC, ça peut coordonner, consulter, mais ça n'est pas là pour obéir à un directeur général d'une agence. Ils le vivent assez mal. »⁵⁸⁹

Cependant, malgré la préférence parlementaire pour une délégation locale confiée au préfet, la volonté du ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine de ne pas mobiliser le « circuit préfet » dans la crainte d'une dispersion des crédits ANRU va déclencher la première volte-face dans l'étape de désignation de la délégation territoriale de l'ANRU et aboutir à un retournement de situation au profit de l'administration de l'Équipement :

« L'Intérieur essaie de s'opposer au ministère de la Ville et perd l'arbitrage. »⁵⁹⁰

C'est ainsi que sept mois plus tard, le décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à la création de l'ANRU énonce dans son article 12 :

« L'agence dispose dans le département d'un délégué territorial nommé, sur proposition du préfet, par le directeur général de l'agence parmi les personnels de l'État, notamment ceux du ministère de l'Équipement, en service dans ce département. »

La délégation territoriale de l'Agence revient donc, au moment de la création de l'Agence, au directeur départemental de l'Équipement. Un ensemble de caractéristiques liées à son rôle et aux fonctions qui lui sont dévolues est alors défini (Cf. encadré ci-dessous).

⁵⁸⁸ Avis du Conseil national des villes sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Clichy sous Bois, le 20 juin 2003.

⁵⁸⁹ Entretien auprès de l'ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

⁵⁹⁰ Entretien auprès de l'ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville, Paris, le 2 avril 2008.

Encadré n° 9 : Le rôle du délégué territorial de l'ANRU

Le délégué territorial est chargé « d'assurer l'instruction des demandes de financement et de dossiers de conventions pluriannuelles des projets de rénovation urbaine et transmet ceux-ci au comité d'engagement »⁵⁹¹. Il peut également, sur délégation du directeur général, signer les conventions pluriannuelles et attribuer les subventions prévues par les conventions pluriannuelles ainsi que les subventions dont l'octroi ne donne pas lieu à convention. Par ailleurs, il instruit les demandes de versement de subvention formulées par les maîtres d'ouvrage et contrôle l'exécution des prestations. Enfin, « il propose au directeur général le versement de ces subventions »⁵⁹² et établit un rapport annuel relatif à l'état d'avancement de chaque convention.

Source : Article 12 du décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à la création de l'ANRU

Le délégué territorial, qui peut être assisté d'un ou plusieurs délégués territoriaux adjoints devient ainsi le véritable représentant de l'Agence dans le département. Pourtant, l'article 13 du même décret érige le préfet de département en « responsable du programme de rénovation urbaine dans le département et assure l'évaluation et le suivi social des conventions »⁵⁹³. A ce titre, il participe avec le maire aux comités de pilotage des projets, « veille à l'équité des participations financières proposées pour les projets de rénovation urbaine » et « s'assure de la cohérence des projets de rénovation urbaine avec l'ensemble des actions mises en œuvre par l'État et par ses partenaires dans le cadre de la politique de la ville et de la politique de l'habitat »⁵⁹⁴.

Finalement, l'autorité préfectorale dans le département demeure dépositaire de ses fonctions régaliennes de garant de l'équité des subventions destinées à des projets sur son territoire d'action. Par ailleurs, elle conserve une fonction de représentant de l'autorité publique en proposant au directeur général de l'Agence le nom du délégué territorial sur son département. Le préfet est ainsi maintenu comme lieu d'articulation entre centre et local, mais seulement pour mieux laisser ces deux parties interagir directement ensuite. En d'autres termes, outre sa co-présidence des comités de pilotage, le décret relatif à la création de l'ANRU fait du chef du service déconcentré de l'Équipement le véritable représentant de l'Agence. En effet, la délégation de pouvoir qu'il reçoit du directeur général de l'Agence l'autorisant à signer des

⁵⁹¹ Article 12 du décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à la création de l'ANRU.

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ Article 13 du décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à la création de l'ANRU.

⁵⁹⁴ Article 13 du décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à la création de l'ANRU.

conventions pluriannuelles et à attribuer des subventions lui assure le rôle de gestionnaire des crédits de l'Agence que le corps préfectoral convoitait initialement à travers l'idée d'une délégation des crédits aux préfets de région.

Cependant, même si cette situation semble s'inscrire dans la durée avec la désignation des délégués territoriaux de l'Agence par le directeur général de l'Agence et les préfets au printemps 2004 et la réunion à l'Assemblée nationale des délégués territoriaux le 14 mai 2004, la question de la délégation territoriale de l'Agence va donner lieu à un revirement de situation de taille.

En effet, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales va opérer un virage dans cette représentation. D'une situation initiale où les délégués territoriaux de l'Agence étaient désignés par la direction de l'ANRU, le corps préfectoral va se saisir du vote d'une loi pour désigner les préfets comme délégués territoriaux de l'Agence à compter du 1^{er} janvier 2005⁵⁹⁵.

« En plus, dans un premier temps on désignait nous-mêmes nos délégués territoriaux ! Tout naturellement les gens de l'ANRU disaient que c'était le chef du service habitat ou le DDE dans un petit département qui va être l'interlocuteur, donc de toute façon c'est la réalité, donc c'est ça. Et ça ne gênait personne. Sauf qu'au bout de six mois, à Beauvau, dans une réunion de préfets, certains préfets ont dit que ce serait bien que ce soit le préfet qui soit délégué territorial et qu'après, dans les faits, ils verraient si ce serait eux qui désigneraient leur adjoint ou l'ANRU. Et ils ont amendé sur un projet de loi sur les collectivités locales et c'est passé comme ça... »⁵⁹⁶

Face à une volonté initiale de faire du responsable de la direction départementale de l'Équipement le délégué territorial de l'ANRU, le corps préfectoral s'inquiète du rôle de ses agents dans les circuits organisationnels de l'ANRU dans une telle configuration. Et même si, comme nous l'avons souligné, le corps préfectoral se montre *a priori* réticent à la création d'agences, la crainte de voir ces dernières s'autonomiser renforce ses désirs de maintenir ses membres dans les circuits organisationnels établis par le fonctionnement des agences :

« Ça a été rattrapé par le fait qu'avec le ministère de l'Intérieur, donc Pierre Mongin qui était directeur de cabinet de Dominique de Villepin quand il était ministre de l'Intérieur, on avait trouvé le compromis avec la formule où le préfet était le délégué territorial de l'agence, qu'on a repris à l'Agence nationale pour la cohésion

⁵⁹⁵ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

⁵⁹⁶ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 15 septembre 2009.

sociale, mais il n'empêche que c'est une représentation et non pas un pouvoir de décision. »⁵⁹⁷

Par cette disposition, le corps préfectoral gagne la bataille de la représentation locale de l'Agence, même si, dans les faits⁵⁹⁸ c'est aux délégués territoriaux adjoints⁵⁹⁹ que revient le rôle effectif de relais de l'Agence⁶⁰⁰. Ce « retour des préfets » apparaît institutionnellement comme une victoire pour une administration préfectorale qui a déjà eu affaire à une modification notable de son rapport à l'environnement politico-administratif local à travers la décentralisation. En effet, en perdant leur pouvoir de tutelle et de chef de l'exécutif départemental, les préfets deviennent chargés d'une mission de contrôle de légalité sur les collectivités locales d'autant plus difficile que ces dernières peuvent faire montre d'une capacité de résistance et d'influence de nature à entraver l'exercice préfectoral⁶⁰¹. C'est ce qui fait dire à Philippe Bezes qui s'intéresse aux effets de la « néo-managérialisation » de l'administration française : « Les préfets sont indéniablement sortis affaiblis des années 1980, les collectivités locales n'entretenant plus une relation quasi-exclusive avec le ministère de l'Intérieur et développant plus d'échanges avec les ministères dits « sectoriels ». »⁶⁰². Ici, c'est contre cette tendance à l'instauration de liens directs entre les collectivités locales et une agence que le préfet se positionne au centre du jeu. Mais dans les faits, le fonctionnement avec une agence « guichet » risque pourtant de réduire la capacité d'influence du préfet dans la régulation qui s'établit entre le local et l'Agence. C'est ce que nous aurons l'occasion de montrer dans le chapitre 4. Mais avant cela, intéressons-nous à la façon dont cette distribution des rôles entre représentants locaux de l'Agence prend corps et se traduit en stratégies d'action sur chacun de nos trois terrains.

⁵⁹⁷ Entretien auprès de l'ancien conseiller pour la cohésion sociale, le logement, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion au cabinet du Premier Ministre Dominique de Villepin, Paris, 2 juin 2008.

⁵⁹⁸ Nous aurons l'occasion de le montrer dans cette partie.

⁵⁹⁹ Les délégués territoriaux adjoints peuvent être les directeurs départementaux de l'Équipement ou les sous-préfets à la ville (devenus ensuite préfets délégués à l'égalité des chances) dans les départements qui en comptent un.

⁶⁰⁰ Nous caractérisons la situation sur chacun de nos trois terrains dans le point suivant (Chapitre 3, section 2, A. 2).

⁶⁰¹ LE LIDEC Patrick, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques », *Politiques et management public*, n°3, 2005, p.101-125.

⁶⁰² BEZES Philippe, « Le tournant néo-managérial de l'administration française », in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne, op. cit.*, 2008, p.218.

2) L'articulation locale entre préfectorale et monde de l'Équipement

Au milieu de l'année 2004, la représentation locale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine se trouve ainsi stabilisée. Un système bicéphale est imaginé pour représenter l'Agence dans le département. A sa tête un délégué territorial en la personne du préfet et à ses côtés un délégué territorial adjoint, qui peut être, selon les cas, le directeur départemental de l'Équipement ou le sous-préfet à la ville, devenu en 2005 préfet délégué à l'égalité des chances. Même si les arènes des négociations pour aboutir à cette situation ont montré des enjeux propres aux deux corps, la préfectorale et les Ponts et Chaussées se voient attribuer les rênes de la politique de rénovation urbaine dans le département, ou plutôt, la conduite de celle-ci sous l'étroit contrôle de l'ANRU⁶⁰³.

Cependant, outre cette première négociation en amont de la dynamique de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, la situation sur le terrain offre une lecture différente de l'impact de cette nomination. L'observation des scènes d'acteurs locales montre rapidement une appropriation différenciée du contenu de l'action publique locale de rénovation urbaine entre les deux groupes d'acteurs, selon les sites investigués. En effet, les attributions des préfets couvrant un large spectre d'action, il apparaît que leur titre de délégué territorial de l'ANRU ne les porte pas nécessairement sur le devant de la scène. Deux cas peuvent alors être envisagés.

Dans le premier cas, la répartition des rôles entre préfectorale et Équipement est effective. Un chargé de mission territorial de l'ANRU relève cette réalité :

« [Sur certains sites] la délégation territoriale est bien portée par le préfet. Le délégué territorial adjoint a évidemment un rôle d'acteur majeur, parce que plus technique et compétent sur ce domaine, mais le préfet est toujours investi de sa mission de délégué territorial »⁶⁰⁴.

Cependant, la hiérarchisation de la représentation territoriale de l'ANRU à travers la délégation territoriale et la délégation territoriale adjointe peut donner lieu à des arrangements à l'intérieur des filières administratives. Sur le site de Bourges, c'est ainsi le secrétaire général de la préfecture qui est identifié comme l'acteur ressource de la Préfecture. Cette pratique

⁶⁰³ Nous reviendrons plus en détails sur ces aspects du contrôle de l'ANRU dans le chapitre 4.

⁶⁰⁴ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial à l'ANRU, Paris, le 20 octobre 2008.

s'explique par l'engagement et le militantisme du premier secrétaire général en place lors de l'élaboration du PRU. Celui-ci avait participé à la mise en place d'un autre PRU avec succès et a proposé aux acteurs locaux de se doter d'une structure mixte ville/État : un groupement d'intérêt public (GIP), chargé de la conduite des opérations. La détermination et l'implication de cet acteur « officieux » de la rénovation urbaine sont reconnues par les personnels administratifs et politiques locaux ainsi que par les bailleurs :

« Il a eu l'intelligence de fédérer autour de lui la ville, les bailleurs sociaux, la DDE, tous les institutionnels et il a su « booster » tout ça. Il y croyait. Et j'avoue que le succès de ce dossier repose bien sur ses épaules. »⁶⁰⁵

La stratégie et le positionnement du secrétaire général de la préfecture de l'époque (2003-2007)⁶⁰⁶ en font le « coordonnateur » des différentes parties en présence que met en avant le modèle de la régulation croisée. Absent du dispositif officiel de représentation de l'ANRU au niveau local, cet acteur légitime son action par sa connaissance du champ de la rénovation urbaine et des dispositifs qui lui sont associés. Mobilisant des références à ses pratiques professionnelles antérieures⁶⁰⁷, il légitime sa capacité à structurer l'action d'un partenariat naissant par l'observation de situations pratiques plutôt qu'en usant de registres idéologiques ou discursifs visant à convaincre son auditoire. Dans ce cas, l'investissement et la disponibilité du secrétaire général de la préfecture s'avèrent déterminants dans la mobilisation des acteurs locaux, ce que constate également un rapport d'expertise du Conseil général des Ponts et Chaussées :

« S'agissant en premier lieu de la Préfecture, l'engagement personnel du préfet sur la politique de la ville, la disponibilité du secrétaire général sur le sujet et la présence ou non d'un sous-préfet à la ville, le rôle des sous-préfets territoriaux, les dispositifs mis en place pour la gestion et la coordination des actions, sont autant d'éléments sur lesquels on observe des situations très différenciées entre les départements, voire d'un site à l'autre à l'intérieur d'un même département. »⁶⁰⁸

La recherche d'une cohésion entre l'État déconcentré et la collectivité locale porteuse du projet constitue l'argument rationnel que les auteurs désignent par les « impératifs

⁶⁰⁵ Entretien auprès de l'ancien directeur général des services de la ville de Bourges, Bourges, le 4 décembre 2008.

⁶⁰⁶ Sources : Décret du 18 juin 2003 publié au Journal officiel de la République française n°142 du 21 juin 2003 et Décret du 25 mars 2007 portant nomination du sous-préfet de Fontenay-le-Comte, publié au Journal officiel de la République française n°74 du 28 mars 2007.

⁶⁰⁷ Dans son précédent poste, il était sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville auprès du préfet de Seine et Marne (Source : Journal officiel de la République française n°142 du 21 juin 2003).

⁶⁰⁸ Conseil général des Ponts et Chaussées, *Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain. Une grande ambition pour l'Équipement*, Rapport n°2001-0115-01, juin 2003, p.8.

techniques »⁶⁰⁹. Dans cette configuration d'acteurs, le préfet ne conserve qu'un rôle de représentation officielle lors des procédures d'avenants ou « points d'étape »⁶¹⁰. Dans cette situation, les éléments contextuels propres aux acteurs en scène tels que la sensibilisation de chacun à la thématique de la rénovation urbaine et l'articulation du binôme délégué territorial et délégué territorial adjoint constituent des déterminants de la cristallisation des relations entre acteurs. Le terrain berruyer révèle là encore une répartition « naturelle »⁶¹¹ des rôles entre les deux administrations déconcentrées, préfecture et direction départementale de l'Équipement tout au long de la vie du projet comme le souligne le propos de l'adjoint au directeur départemental de l'Équipement et de l'Agriculture :

« Il y a un travail de bonne intelligence qui est mené avec la préfecture. Dans un PRU, il y a deux aspects. Il y a l'aspect du PRU qui consiste à faire les opérations physiques du PRU, et puis il y a l'accompagnement social qui relève du contrat urbain de cohésion sociale. La préfecture a beaucoup plus investi ce deuxième domaine en travaillant avec d'autres associations, d'autres organismes, la DDASS. Et la DDEA a investi le domaine du PRU au sens ANRU. Donc les relations entre les deux équipes se font, il n'y a pas de problème. Le lien qui fait le tout, c'est le secrétaire général de la préfecture avec qui on travaille très bien. »⁶¹²

Cette observation traduit une certaine souplesse de l'ANRU dans la régulation des rapports entre acteurs locaux. La propension d'acteurs « officieux » à s'investir sur des thématiques qu'ils affectionnent n'est pas entravée par une structuration rigide des schémas d'action développés en pratique. Les acteurs du partenariat local n'hésitent alors pas à évoquer clairement un travail en « bonne intelligence » et soulignent le bon sens des personnes en présence pour parvenir à un partenariat efficace et responsable. Dans ce cas de figure, le préfet est le représentant local de l'ANRU en tant que délégué territorial, mais les services de l'État déconcentré compétents en matière de rénovation urbaine se trouvent directement subordonnés au délégué territorial adjoint lorsque celui-ci est le directeur départemental de l'Équipement. Par conséquent, le suivi « au quotidien » des projets de rénovation urbaine tend à incomber davantage au délégué territorial adjoint qu'au délégué territorial.

« Quand il a fallu passer aux instances [RTP et comité d'engagement], le secrétaire

⁶⁰⁹ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975, p. 3-32.

⁶¹⁰ Conduits par le délégué territorial et le porteur de projet, les points d'étape « ont pour objectif de procéder à une appréciation des premiers impacts sur les quartiers, de valider la poursuite d'orientations initiales fondamentales pour les projets et, le cas échéant, d'infléchir le Programme à travers la négociation d'un avenant. » (Source : Agence nationale pour la rénovation urbaine, *Rapport d'activité 2008*, p.45).

⁶¹¹ Entretien auprès du directeur de cabinet du maire de Bourges, Bourges, le 28 août 2009.

⁶¹² Entretien auprès du directeur adjoint de la DDEA du Cher, Bourges, le 14 octobre 2008.

général aurait dû y aller à la place du préfet, mais il a été bouffé par d'autres trucs. Il est comme nous ! En fin de compte, c'est le délégué territorial adjoint, le DDEA, qui s'est collé à l'exercice. [...] Dans la réalité, 95 % des décisions administratives et techniques s'arrêtent à la DDEA. »

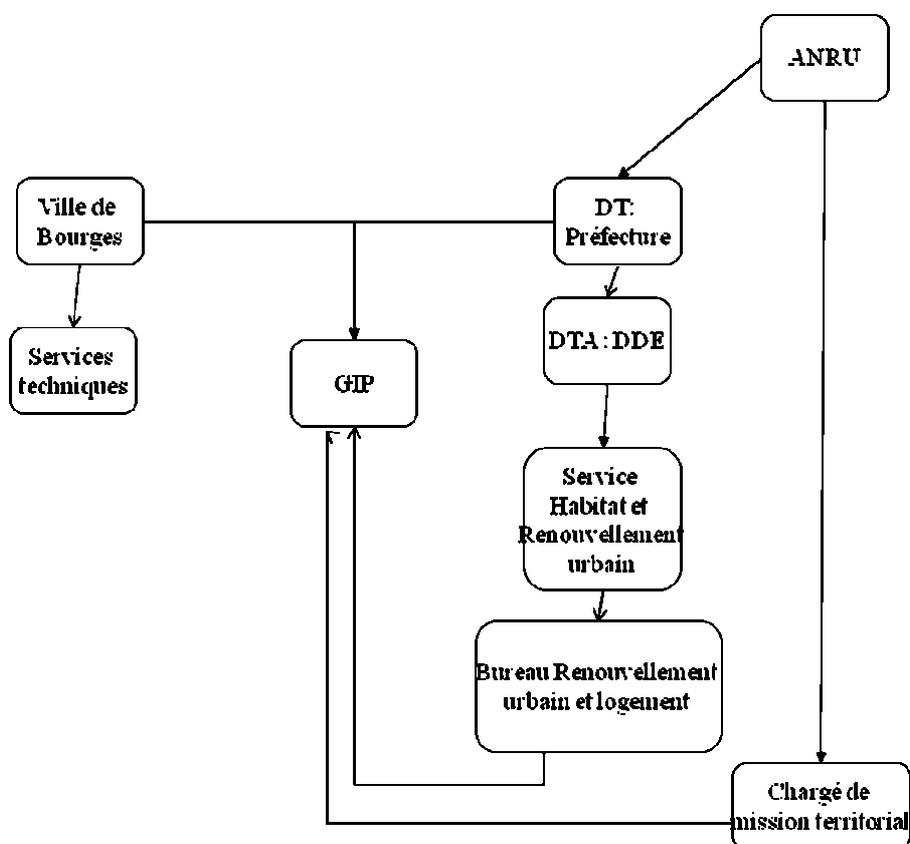


Figure 5: Organisation du jeu d'acteurs berruyer de la rénovation urbaine

Dans la situation lyonnaise, les acteurs de l'État ont toutefois une longue tradition d'intervention en matière de politique de la ville et les positionnements respectifs sont alors identifiés et naturellement « prolongés ». Plus précisément, les acteurs des services déconcentrés de l'Équipement nous révèlent une répartition des rôles visant à prendre en charge les deux volets historiques de la politique de la ville :

« Moi mon interlocuteur, c'est le délégué de l'État, qui est là depuis très longtemps. Après, c'est comment on s'organise. Comme je suis là depuis 1997, il s'occupe plus du volet associatif, social et après c'est une histoire de confiance. Il laisse le champ de l'aménagement urbain et de la GUP à la DDE. Après, on se questionne, on échange. Je sais que si j'ai une question sur le social, c'est ma porte d'entrée, et lui de même. C'est un fonctionnement en binôme. Par exemple, en comité de pilotage,

c'est l'État, préfecture et DDE. Il n'y a pas de tension ici. Le DTA est très proche aussi du PDEC, donc les orientations sont communes. »⁶¹³

Dans ce cas, les services de la préfecture et de l'administration déconcentrée de l'Équipement reprennent au niveau local la partition de la politique de la ville accentuée par la création de l'ANRU. Ainsi, au préfet délégué à l'égalité des chances et à ses services revient la prise en charge du volet *soft* de la politique de la ville, c'est à dire la gestion des contrats de ville puis des contrats urbains de cohésion sociale⁶¹⁴, soit l'ensemble des actions relevant de ce dispositif⁶¹⁵. De son côté, la direction départementale de l'Équipement (DDE) et ses services compétents se chargent quant à eux du volet *hard*, c'est-à-dire de la rénovation urbaine. La tradition d'intervention de la DDE sur les problématiques de renouvellement urbain *via* les dispositifs GPU et GPV⁶¹⁶ fortement coordonnés entre eux et faisant l'objet d'un portage politique conduit à la prise en charge forte des projets de rénovation urbaine par les acteurs de la DDE en complément de l'action menée par les services de la préfecture.

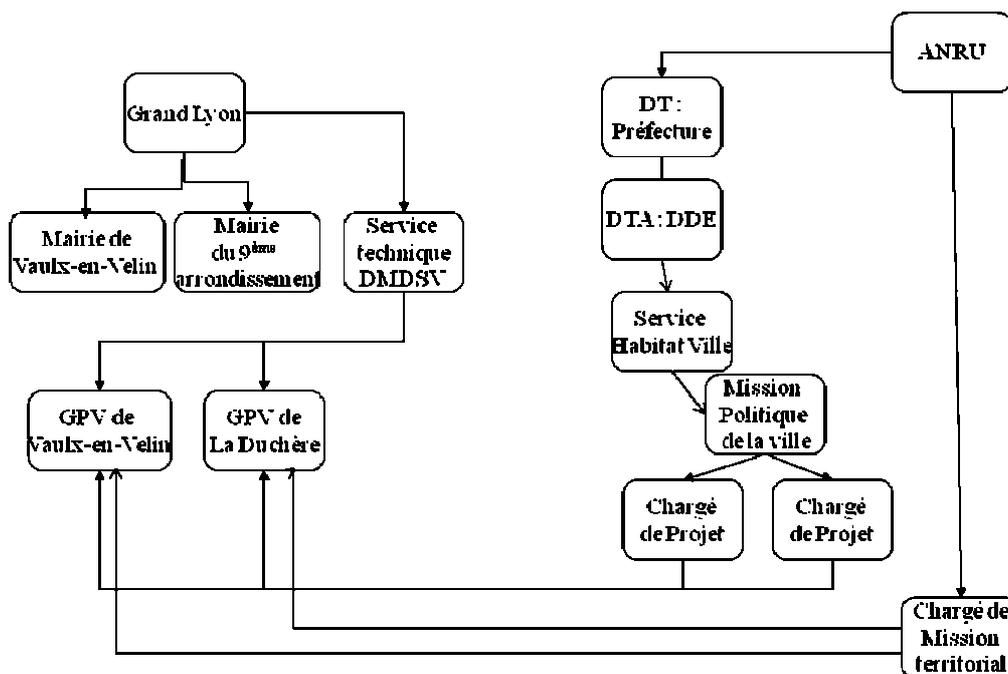


Figure 6: Organisation du jeu d'acteurs lyonnais de la rénovation urbaine

⁶¹³ Entretien auprès de l'agent en charge du site « GPV de Vaulx en Velin » au service habitat-ville de la DDE du Rhône, Lyon, le 30 juin 2009.

⁶¹⁴ A partir de 2006, les contrats urbains de cohésion sociale remplacent les contrats de ville de la génération 2000-2006.

⁶¹⁵ La création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) en 2005 consacrera cette prise en charge séparée des deux volets historiques de la politique de la ville avec l'instauration notamment du préfet délégué à l'égalité des chances et la gestion des contrats urbains de cohésion sociale en remplacement des contrats de ville.

⁶¹⁶ Pour un complément de données sur l'histoire « politique de la ville » du site, nous renvoyons à la section 1 de ce même chapitre.

La présence d'acteurs reconnus par les partenaires locaux en raison de leur forte expertise en matière de politique de la ville et plus précisément sur les questions de renouvellement urbain et en matière de logement conduit rapidement à un fonctionnement en plein régime et à une reconnaissance de la DDE par l'administration préfectorale :

« Nous, sur l'agglomération lyonnaise, on est reconnus. On a un personnage, [le directeur du service habitat et renouvellement urbain], qui est une référence au niveau national. Par exemple, à la préfecture, le champ aménagement urbain est totalement laissé à la DDE. Donc la Préfecture ne donne pas l'avis sans nous consulter. On a une position forte encore. »⁶¹⁷

De plus, la connaissance des enjeux des projets et la présence de nombreux sites « politique de la ville » fait apparaître l'ANRU davantage comme un catalyseur (financier) de l'action plutôt que comme un élément déclencheur.

« L'ANRU n'a pas permis d'initier les projets, mais de les accélérer avec des dates buttoirs, en abondant les moyens qui étaient déjà importants, de la part de l'État, des collectivités et des partenaires divers et variés. Mais ça a permis d'aller plus vite. Ce qu'on aurait fait en dix ans, on va le faire en six ou sept ans grâce à l'argent. Donc on n'est pas représentatif. Le contexte local est particulier avec une agglomération forte qui maîtrisait les sujets, ancienne, avec des pratiques de partenariat, notamment avec la préfecture et la DDE installées depuis longtemps. »⁶¹⁸

Cependant, à côté de ce cas « idéal », d'autres configurations d'acteurs administratifs locaux peuvent être observées. Dans le cas marseillais, il s'agit de projets de rénovation urbaine situés dans la ville centre d'une communauté urbaine jeune (cf. encadré n°8) et où le délégué territorial est toujours le préfet, mais où le délégué territorial adjoint est le préfet délégué pour l'égalité des chances. Dans ce cas, la direction départementale de l'Équipement ne fait pas partie de la représentation officielle de l'Agence au niveau du département. Dans ce type de configuration, le préfet joue son rôle de représentant de l'Agence sur le département en tant que partenaire signataire des conventions de rénovation urbaine ou des avenants qui sont faits à celles-ci. Le préfet délégué à l'égalité des chances, alors délégué territorial adjoint, se voit donc investi d'une mission de garant du bon déroulement du projet local de rénovation urbaine, à commencer par le bon positionnement de chacun des acteurs du partenariat local.

⁶¹⁷ Entretien auprès de l'agent en charge du site « GPV de Vaulx en Velin » au service habitat-ville de la DDE du Rhône, Lyon, le 30 juin 2009.

⁶¹⁸ Entretien auprès du directeur de cabinet du président du Grand Lyon, Lyon, le 8 juillet 2009.

Dans la situation marseillaise, où les deux niveaux de délégation territoriale sont portés par la Préfecture, l'équilibre entre les différents services de l'État s'avère plus difficile à trouver. Plusieurs types de facteurs peuvent expliquer cette difficulté d'articulation entre les services de la Préfecture et ceux de la DDE. Le premier révèle que sur ce site, le délégué territorial est le préfet alors que le délégué territorial adjoint est le préfet délégué à l'égalité des chances.

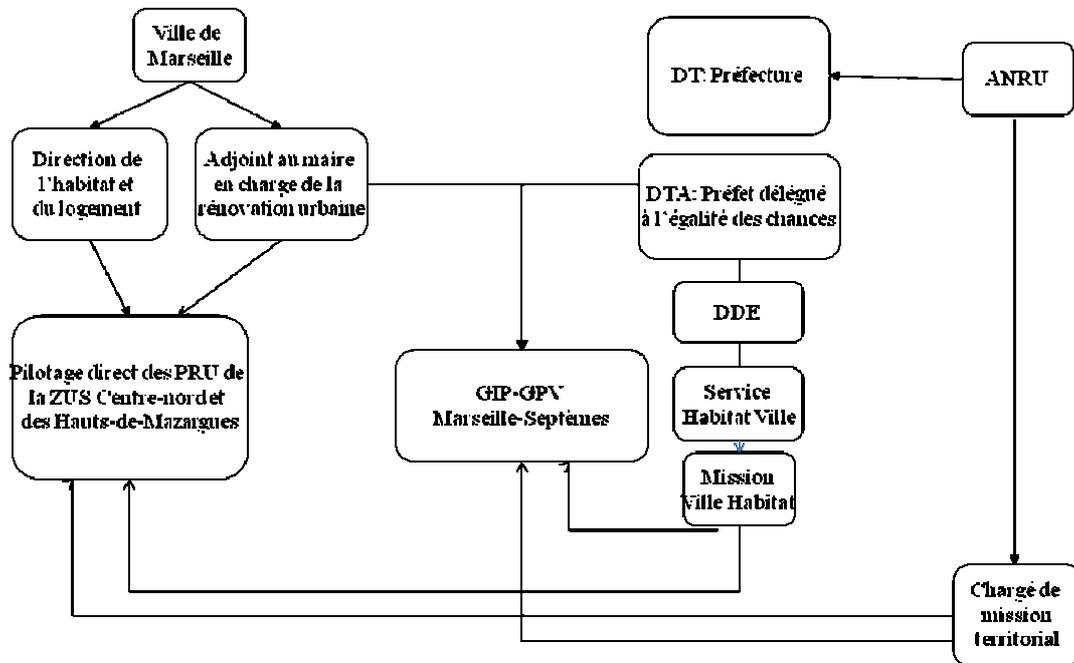


Figure 7: Organisation du jeu d'acteurs marseillais de la rénovation urbaine

Dans ce schéma, la DDE n'a officiellement pas de rôle dans la délégation territoriale de l'ANRU au niveau du département des Bouches du Rhône, ce qui est perçu par certains acteurs comme une entrave au bon positionnement des services déconcentrés de l'Équipement:

« Notre délégué territorial, c'est le préfet de région, préfet du département, donc quelqu'un qui est peu abordable et peu investi sur la rénovation urbaine et on a un DTA qui est un des six préfets délégués à l'égalité des chances de France et qui est chargé de la mise en œuvre de la rénovation urbaine sur les Bouches du Rhône.

[...] Un préfet ne sera jamais techniquement ni intéressé ni au point sur ces questions là. Il s'appuiera toujours sur la DDE. Donc c'est plus facile quand la DDE est DTA que quand elle est juste DDE. Moi j'avais vraiment poussé pour que la DDE soit DTA, qu'on ait deux DTA, puisque ça existe sur la Seine Saint-Denis, mais le DDE ne s'est jamais saisi de l'opportunité, donc c'est à eux aussi de saisir l'occasion. C'était proposé, la direction était complètement d'accord. »⁶¹⁹

⁶¹⁹ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU en charge de la région Provence Alpes Côte d'Azur, Paris, le 20 octobre 2008.

Le deuxième facteur tient à l'histoire « politique de la ville » de Marseille et à l'absence de traitement homogène de l'ensemble des sites aujourd'hui éligibles à une subvention de l'ANRU. En effet, même si plusieurs quartiers ont déjà fait l'objet d'opérations et de conventions issues de dispositifs de la politique de la ville, il est difficile de repérer une harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire (cf. section 1 du chapitre 3). Cette dimension de manque de cohésion est renforcée par l'existence d'un GIP compétent en matière de renouvellement urbain depuis la mise en place des GPV, mais ne couvrant pas l'ensemble des sites « politique de la ville » (cf. encadré n°7). Le troisième facteur tient au manque de moyens en personnels des services de la DDE insuffisamment dimensionnée pour l'ampleur des projets (cf. B.2). Le quatrième réside dans la durée de prise de poste des préfets délégués à l'égalité des chances. L'important *turn-over* observable sur ce poste est montré du doigt par certains acteurs dans l'incapacité de la délégation territoriale adjointe à se saisir des enjeux du projet et à accumuler de la connaissance sur les sites⁶²⁰. Le cinquième facteur renvoie au contexte politique local. La présence de personnalités politiques « fortes » et rivales au sein de la commune centre, de la structure intercommunale, du département et de la région contribue à scléroser les positions des acteurs politiques dans des logiques politiciennes qui relèguent au second plan la dimension de fond du projet (cf. section 1 de ce chapitre). L'un des adjoints au maire de Marseille en charge de la rénovation urbaine dresse un portrait de cette situation politique locale particulière :

« Le rapport de force politique à Marseille est singulier par rapport aux autres villes. Nous sommes la ville centre, mais la plus pauvre, alors que généralement c'est l'inverse. En plus, politiquement, on n'a que les moyens de la ville, c'est-à-dire qu'on a plus une autorité morale que nous représentons un levier financier, surtout depuis la perte de la communauté urbaine par notre famille politique. Donc nous sommes isolés politiquement avec une communauté urbaine qui est proche du conseil général, un conseil général qui participe très peu par rapport à ce qu'il devrait et un conseil régional qui est intéressé particulièrement sur les projets parce que la vice-présidente avait les plus gros projets dans sa circonscription »⁶²¹.

Enfin, le sixième facteur fait écho à l'ampleur des projets de rénovation urbaine potentiels sur le territoire ainsi qu'à la relative pauvreté de la ville qui vient de nous être évoquée. Plusieurs des acteurs que nous avons rencontrés font état de la situation de la ville à ce niveau :

⁶²⁰ Entretien auprès du chef de la mission ville habitat de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 27 mai 2009.

⁶²¹ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale, député des Bouches du Rhône, Paris, Assemblée nationale, le 15 septembre 2009.

« Marseille est une ville pauvre ! Ses capacités financières sont limitées. »⁶²²

« Sans l'intervention de la puissance publique, à Marseille, ça ne peut pas fonctionner. On est très dépendants... [...] Sans les pouvoirs publics, on ne pourrait pas suivre ! C'est l'intervention massive de l'État qui fait que ça fonctionne. »⁶²³

L'ensemble de ces paramètres concourt à donner une tonalité particulière au cas marseillais. Il apparaît donc que sur ce terrain, la DDE ne fait pas partie de la représentation officielle de l'ANRU sur le territoire. Cette situation semble *a priori* contribuer à rendre difficile sa mobilisation dans la constitution d'un partenariat local à même de faire émerger des projets.

Plusieurs types d'organisation et d'usages de la représentation locale de l'ANRU découlent de l'analyse de nos trois terrains. Le premier, correspond à la situation où le préfet de département et le directeur départemental de l'Équipement sont respectivement délégué territorial et délégué territorial adjoint de l'ANRU. Dans une telle configuration, le délégué territorial et ses services peuvent revêtir un rôle d'initiateur d'une dynamique partenariale dans la phase de construction du projet avant de porter l'accent sur le volet social du projet de rénovation urbaine. Dans ce cas, c'est le délégué territorial adjoint et ses services qui apparaissent comme les représentants de l'Agence sur le volet technique du projet. Le DTA, à la tête de l'administration déconcentrée de l'Équipement peut s'afficher comme le responsable des services compétents en matière de rénovation urbaine avec des directions départementales de l'Équipement « présentes dans les négociations sur les Grands Projets urbains et les Grands Projets de Ville alors que les préfets l'étaient beaucoup moins »⁶²⁴. On assiste alors à une forme de différenciation des rôles entre les deux organes de la délégation territoriale de l'Agence. Si le délégué territorial ou ses services peuvent endosser le rôle de meneur de jeu lors de la phase d'élaboration du projet, l'étape de mise en œuvre les conduit à revêtir leurs habits d'acteurs du volet social de la politique de la ville. Dans ce cas, c'est le délégué territorial adjoint et ses services qui deviennent les véritables relais locaux de l'Agence, aussi bien lors de la phase d'élaboration que dans celle de mise en œuvre. Tout se passe donc comme si, malgré la bataille livrée pour devenir délégué territorial de l'Agence, la

⁶²² Entretien auprès de l'ancien directeur du GIP-GPV de Marseille-Septèmes, Marseille, le 6 juillet 2009.

⁶²³ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale, député des Bouches du Rhône, Paris, Assemblée nationale, le 15 septembre 2009.

⁶²⁴ Entretien auprès d'un ancien haut-fonctionnaire de la DGUHC, Paris, le 09 avril 2008.

préfecturale opérait un mouvement de recul au terme de l'éventuelle période de mise en place des structures de pilotage du projet, reprenant ainsi une forme de « hauteur » et ne signant pas sa mise à disposition d'une Agence, au contraire de la sphère Équipement.

Dans l'autre cas, le délégué territorial est le préfet et son adjoint le préfet délégué à l'égalité des chances. La DDE n'intègre donc pas la représentation officielle de l'Agence au niveau local, mais il apparaît que d'autres paramètres comme l'histoire « politique de la ville » des sites ou les caractéristiques du contexte politico-administratif local jouent comme autant de déterminants dans la capacité des services de l'administration déconcentrée à s'organiser dans l'optique de participer pleinement à la construction puis à la mise en œuvre des projets locaux de rénovation urbaine. Dans ce cas, il apparaît beaucoup plus difficile de trouver un relais de la part de la DDE alors que celle-ci ne détient aucune représentation officielle. En situation d'absence de véritable portage politique de la part du porteur du projet, la Préfecture – alors délégué territorial et délégué territorial adjoint – tient seule les rênes de la réussite du projet. Autrement dit, la création d'une dynamique partenariale d'élaboration d'un véritable projet local de rénovation urbaine se trouve conditionnée à la capacité du monde préfectoral à endosser le rôle de leader local. On assiste donc à une fragilisation du système d'acteurs local qui ne se retrouve pas entraîné dans une dynamique propice à l'émergence d'un projet partagé. Dans le but de compléter et de préciser cette analyse de la participation des services déconcentrés à la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, nous souhaitons désormais focaliser notre propos sur les conditions de leur mobilisation et leur organisation dans le jeu d'acteurs local.

B. L'opportunité d'un retour des DDE sur le devant de la scène...

Au cours de l'étape de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, les directions départementales de l'Équipement, devenues en 2009 les directions départementales des Territoires, constituent l'acteur technique de l'État déconcentré sur lequel l'Agence va s'appuyer pour permettre l'instruction du dossier. En effet, dès le printemps 2004, les DDE sont appelées à jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et le suivi des projets de rénovation urbaine. La directive interministérielle du 26 mars 2004 définit les contours de leur

action en les érigeant en acteur technique du partenariat en mesure d'instruire localement les projets. Près de trois ans plus tard, une nouvelle directive interministérielle vient asseoir leur rôle en matière d'appui et d'expertise lors de l'élaboration et la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. Cette nouvelle mission va tout à la fois mobiliser des compétences qui leur sont propres et les positionner à la charnière entre État, Agence et élus locaux.

Nous proposons de revenir ici sur la remobilisation officielle des services déconcentrés de l'Équipement dans un contexte de critique de la technocratie. Nous montrerons en quoi cette étape constitue une relégitimation pour cet acteur dans le cadre de l'action de l'ANRU (1). Puis nous chercherons à montrer comment cet appel aux DDE ne se traduit pas nécessairement par une réorganisation des équipes consacrées à la rénovation urbaine (2).

1) Des acteurs techniques (re)légitimés

Dès le printemps 2004, alors que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine n'est pas encore installée dans ses locaux définitifs et qu'elle ne dispose que d'une faible masse salariale, les directions départementales de l'Équipement vont faire l'objet d'une mobilisation officielle de la part du ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine. Ce regain d'attention pour une administration touchée par la verve anti-technocratique des derniers mois est alors interprété comme un changement de cap en direction des services de l'État. Un haut fonctionnaire de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction revient sur ce changement de représentation opéré sous la contrainte des ressources humaines :

« Donc Borloo qui avait tant décrié les services de l'État et leur ingénierie se rend compte qu'il ne va pas pouvoir créer une agence dans laquelle il va mettre 500 ou 1000 mecs pour instruire ses dossiers et qu'il va falloir qu'il s'appuie sur les services de l'État. »⁶²⁵

Ainsi, alors que les directeurs départementaux de l'Équipement sont d'abord désignés délégués territoriaux de l'Agence sur le département, c'est leur service qui fait l'objet d'une implication officielle dans la politique de rénovation urbaine au printemps 2004. La directive interministérielle du 26 mars 2004 conjointe au ministère délégué à la Ville et à la Rénovation

⁶²⁵ Entretien auprès d'un ancien directeur adjoint de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement, Paris, le 9 avril 2008.

urbaine et au ministère de l'Équipement⁶²⁶ définit les missions des DDE au service de la politique de la ville pour le compte de l'État en tant que service compétent en matière de transport, d'habitat et d'aménagement, ainsi que pour le compte de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et pour « appuyer les acteurs locaux »⁶²⁷. Dans le cadre d'un nouveau circuit entre le partenariat local et l'Agence, les services de la DDE se voient alors chargés, au niveau local, de préparer techniquement l'avis du préfet sur la recevabilité du dossier, après avoir consulté par écrit l'association Foncière logement, la Caisse des dépôts et consignations ainsi que les bailleurs sociaux. Le préfet donne alors son avis sur la cohérence, la pertinence et le pilotage du projet proposé ainsi que sur les actions d'accompagnement, le plan de financement et la concertation⁶²⁸. Suite à cette phase de préparation locale, les DDE accompagnent alors le préfet lors de la réunion technique partenariale qui se déroule dans les locaux de l'ANRU, à Paris, et présentent aux partenaires de l'Agence les projets de rénovation urbaine de leur département. La DDE doit donc participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine en tant que service instructeur, garant de la conformité technique, juridique et financière du contenu du projet avec les critères d'appréciation de l'ANRU. Elle peut être épaulée par un chargé de mission territorial de l'ANRU qui s'assurera alors de « l'homogénéité de l'instruction des dossiers sur l'ensemble des territoires »⁶²⁹.

Cependant, près de trois ans plus tard, plusieurs éléments de contexte aboutissent à la production d'une nouvelle directive interministérielle. Tout d'abord, la montée en puissance de la phase de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine est considérée comme une étape à part entière au cours de laquelle les services déconcentrés de l'Équipement doivent s'investir :

« Au 1er décembre 2006, 147 conventions pluriannuelles ont été signées et 225 projets ont été retenus par le Comité d'engagement. La mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine nécessite une implication forte de vos services, aussi bien dans la phase d'élaboration des nouveaux projets et de nombreux avenants que dans la mise en œuvre opérationnelle de ceux qui ont fait l'objet d'une convention. »⁶³⁰

⁶²⁶ Directive interministérielle du 26 mars 2004 sur l'implication des services déconcentrés de l'Équipement en matière de renouvellement urbain.

⁶²⁷ *Ibid.*

⁶²⁸ Agence nationale pour la rénovation urbaine, *Rapport d'activité 2004*, p.20.

⁶²⁹ Agence nationale pour la rénovation urbaine, *Rapport d'activité 2004*, p.20.

⁶³⁰ Directive interministérielle du 8 février 2007 sur l'implication des directions régionales et des directions départementales de l'Équipement en matière de renouvellement urbain, p.1.

Par ailleurs, la délégation de la compétence d'attribution de l'aide à la pierre à certains départements ou établissements publics de coopération intercommunale⁶³¹ ainsi que la redistribution des missions des DDE découlant de la deuxième phase de décentralisation tend à modifier les attentes des maîtres d'ouvrage et de l'Agence vis à vis des services des DDE, ceci dans un contexte de refonte de leurs missions « notamment sur les politiques d'aménagement et d'habitat »⁶³². La réorganisation des services déconcentrés est alors perçue comme une opportunité pour « conforter l'implication des services de l'Équipement dans la mise en œuvre opérationnelle du Programme national de rénovation urbaine »⁶³³ et renforcer la cohérence de l'action de l'ANRU avec les objectifs des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Par la directive interministérielle du 8 février 2007 sur l'implication des directions régionales et des directions départementales de l'Équipement en matière de renouvellement urbain, il est ainsi demandé aux DDE de renforcer la mobilisation de leurs moyens et compétences au-delà des services en charge de l'habitat et de la rénovation urbaine. Pour cela, elles peuvent s'appuyer sur ceux des services « en charge de l'aménagement et de l'ingénierie d'appui territorial »⁶³⁴ et en produisant des avis, conseils et expertises « dans les différentes phases des projets, en aval comme en amont »⁶³⁵. La nouvelle directive structurant l'action des DDE pour la mise en œuvre du PNRU accorde une place fondamentale à la mobilisation des moyens et des compétences disponibles au sein des DDE, précédant les recommandations sur les conditions de leur implication dans la rénovation urbaine. Elle s'attache ainsi à réorienter leur action sur un positionnement fort qui doit leur permettre de remobiliser leur expertise et leur compétence afin d'éviter d'être « réduites à une fonction peu attractive d'instructeur administratif et de passage obligé pour le paiement des subventions »⁶³⁶. Sur le fond, la directive rappelle le rôle régalien dévolu aux DDE pour vérifier, en amont des projets qui

⁶³¹ Sur ce point, la directive énonce : « Le contexte dans lequel se situe l'intervention des services déconcentrés a également fortement évolué. En effet, plus de 80 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou départements ont conclu avec l'État une convention leur déléguant la compétence d'attribuer les aides à la pierre. » Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.1.

⁶³² Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.2.

⁶³³ *Ibid.*

⁶³⁴ Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.2.

⁶³⁵ *Ibid.*

⁶³⁶ Contribution du Conseil général des Ponts et Chaussées aux travaux d'évaluation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine : capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE*, Rapport n°004788-01 de novembre 2006, p.54.

n'ont pas encore été examinés en Comité d'engagement de l'ANRU, leur cohérence avec la politique en matière d'offre de logements sur le territoire « en conformité avec les objectifs du plan de cohésion sociale »⁶³⁷.

En tant que délégué territorial adjoint de l'ANRU, les DDE doivent assurer « le suivi et la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine »⁶³⁸, pas seulement sur le plan administratif, mais également en veillant « aux conditions techniques, juridiques et financières de mise en œuvre des projets »⁶³⁹. Elles doivent ainsi apprécier « l'opérationnalité des projets, que ce soit en termes de planning, de phasage, d'estimation financière, de structuration de la maîtrise d'ouvrage »⁶⁴⁰. Il s'agit donc de faire de la DDE l'acteur local garant des conditions de déroulement de l'ensemble des phases du projet. Mais au-delà de cette veille continue, la directive prévoit que les DDE organisent, « à intervalles rapprochés », des revues de projet au cours desquelles l'ensemble des acteurs locaux s'assurent de la cohérence du projet et de son avancement dans les délais impartis tout en soulevant les éventuels points de blocage⁶⁴¹. Si ce mécanisme peut sembler de nature à permettre une réactivité sur le déroulement des projets, le vécu du responsable de la mission politique de la ville de la DDE du Rhône révèle les contraintes d'ordre pratique que peut soulever leur organisation :

« Les revues de projet et les points d'étape [...] permettent de rebalayer, pour les revues de projet, l'ensemble des opérations qui sont inscrites dans une convention. On les prend toutes et on fait le point pour voir les délais, les besoins. C'est utile pour tous les partenaires, car au bout d'un moment, quand on est sur des conventions, on peut ne plus avoir en tête la totalité des opérations. [...] Mais c'est très lourd pour une agglomération comme le Rhône. On aurait eu cette année cinq points d'étape à faire, et on n'a même pas réussi à en démarrer un. La chargée de mission territoriale est débordée. [...] Une revue de projet c'est deux ou trois mois. »⁶⁴²

Dans un tel contexte, les acteurs techniques des services déconcentrés, mais également le chargé de mission territorial de l'ANRU deviennent fortement mobilisés sur ces processus de suivi qui viennent s'ajouter au travail d'instruction et que les éventuels avenants apportés aux conventions initiales viennent compléter. En effet, les DDE sont également chargées de la préparation des avenants « qui se seront révélés nécessaires lors de la maturation des

⁶³⁷ Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.2.

⁶³⁸ *Ibid.*, p.3

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ *Ibid.*

⁶⁴¹ Cf. A.2 de cette section.

⁶⁴² Entretien auprès du responsable de la mission politique de la ville de la DDE du Rhône, Lyon, le 15 juillet 2009.

projets »⁶⁴³. La procédure de l'avenant à la convention initiale, si elle présente un caractère inédit, renvoie à une modification des termes de cette convention initiale dictée par l'évolution du projet, des stratégies des acteurs ou une réévaluation du montant des opérations. Sa préparation, sans faire apparaître une mobilisation aussi intense du partenariat local que lors de la préparation de la convention initiale, apparaît cependant comme le moment d'une prise de recul sur le projet dans sa globalité. Elle peut s'avérer de nature à faire s'exprimer les compétences propres aux services techniques mobilisés, malgré la dimension administrative non négligeable que cette procédure implique.

Enfin, la directive interministérielle du 8 février 2007 vise à renforcer « le rôle d'appui à la mise en œuvre opérationnelle des projets [...] afin d'aider la maîtrise d'ouvrage à s'organiser et se structurer, à prendre en charge et organiser la conduite de projet, à arrêter une programmation claire d'un ensemble d'opérations cohérentes »⁶⁴⁴.

Les services déconcentrés de l'Équipement font donc l'objet d'une reconnaissance pour leur expertise et leurs compétences en matière de rénovation urbaine. Leur mobilisation en vue de l'élaboration puis de la mise en œuvre des projets locaux de rénovation urbaine apparaît comme un processus de re-légitimation après avoir été décriés quatre ans plus tôt. En devenant les acteurs techniques du partenariat local, ils doivent ainsi pouvoir mettre à profit leurs ressources et leurs savoir-faire.

2) Une organisation des équipes dédiées fortement diversifiée

Malgré un appel interministériel fort en direction des DDE, la capacité à être reconnues apparaît également fortement contrainte par l'organisation et la taille des services dédiés à la rénovation urbaine. Nous souhaitons tout d'abord présenter les grandes missions des DDE dans lesquelles s'insèrent les services en charge de l'habitat et de la politique de la ville.

Les directions départementales se composent de services thématiques pouvant traiter des questions suivantes :

- habitat et politique de la ville et du renouvellement urbain

⁶⁴³ Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.3.

⁶⁴⁴ Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.3.

- constructions publiques
- aménagement
- risques
- eau environnement, biodiversité, forêt (dans le cas d'une DDEA et DDT)
- politiques agricoles (dans le cas d'une DDEA et DDT)
- politiques énergétiques du bâtiment (DDT du Rhône)

En parallèle, des services transversaux viennent compléter les approches sectorielles en matière :

- d'études, connaissance et prospective territoriales, planification territoriale et évaluation
- d'ingénierie
- de secrétariat général

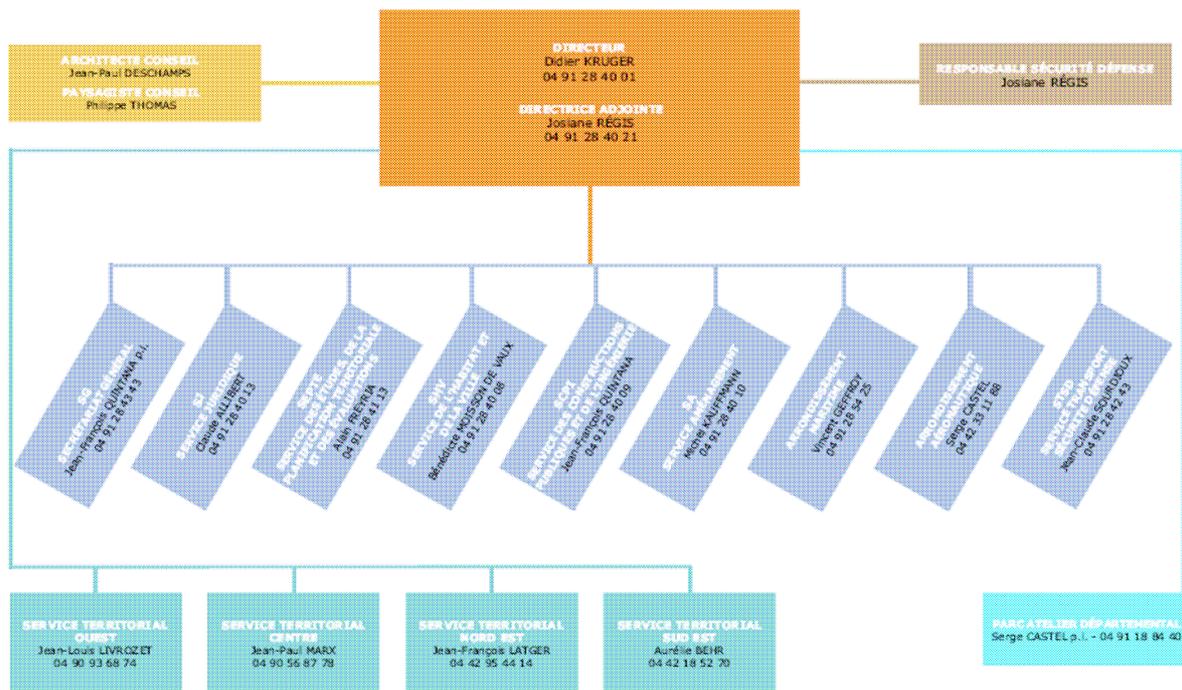
Enfin, elles présentent également une organisation territoriale qui se traduit par un découpage du département administratif en unités territoriales correspondant elles-mêmes à un regroupement de plusieurs anciennes subdivisions des Ponts et Chaussées. En termes d'effectifs, ces directions départementales de l'Équipement et les directions départementales des Territoires⁶⁴⁵ qui leur font suite regroupent de 300 agents dans le cas de la DDT 18⁶⁴⁶ à près de 500 agents dans le cas de la DDTM 13⁶⁴⁷ en passant par 427 agents dans le cas de la DDT 69⁶⁴⁸. L'organigramme de la DDE des Bouches du Rhône présenté ci-dessous illustre ce positionnement des services sous l'autorité du directeur.

⁶⁴⁵ Direction départementale des Territoires et de la Mer dans le cas des départements littoraux comme ici dans les Bouches du Rhône.

⁶⁴⁶ Source : Rapport d'activité 2010 de la DDT 18.

⁶⁴⁷ Source : Présentation de la DDTM 13 sur le site Internet des services de l'Etat en PACA.

⁶⁴⁸ Source : Présentation de la DDT 69 sur le site Internet de la DDT 69.



Direction Départementale de l'Équipement des Bouches-du-Rhône
 16, rue Antoine Zattara - 13332 Marseille cedex 3 - Tél. : 04 91 28 40 40 - Fax : 04 91 50 09 54

Au 1er janvier 2009

Figure 8: Organigramme de la DDE des Bouches du Rhône (2009)

La mobilisation, au sein des DDE, d'effectifs concernés par la rénovation urbaine implique une organisation des personnels au sein d'unités nouvelles ou à l'intérieur des unités existantes. En ce qui concerne l'organisation et la taille des équipes dédiées à la rénovation urbaine, l'observation des trois sites sur lesquels nous avons enquêté révèle des disparités en termes de rattachement fonctionnel à un service.

Dans le cas berruyer⁶⁴⁹, c'est au sein du service urbanisme-habitat et plus précisément du bureau renouvellement urbain et logement que peut être identifiée une équipe « rénovation urbaine » en lien avec la direction :

« Il y a d'autres parties de la DDE qui ont participé, mais il n'y a pas eu vraiment d'équipe projet qui s'est mise en place comme on en avait l'ambition au départ. En fait, le PRU est resté au service urbanisme-habitat au sein de l'unité que je dirigeais,

⁶⁴⁹ Le montant de la subvention accordée par l'ANRU à ce premier site s'élève à 111 millions d'euros (source ANRU).

le bureau renouvellement urbain et logement et l'équipe s'est faite entre mon bureau et la direction. »⁶⁵⁰

Sur ce site qui, rappelons-le n'a pas fait l'objet de projet de renouvellement urbain auparavant, l'implication en amont dans la démarche d'élaboration du PRU ne se traduit donc pas par la fabrication d'une équipe dédiée exclusivement à cette activité. La sollicitation dans l'urgence et la structuration du partenariat autour d'un maire soucieux de « ne pas rater le coche » n'accordent pas un laps de temps nécessaire à cette étape. La localisation des personnels compétents en matière de rénovation urbaine se fait donc « naturellement » au sein du bureau dont le responsable est alors en poste depuis plus de huit ans et qui témoigne d'une réflexion datée sur l'action à mener en termes de renouvellement urbain sur le site finalement retenu par l'ANRU :

« Depuis 1995. Donc huit ans au moment du lancement du PRU. Donc je connaissais bien le domaine, les partenaires, les bailleurs, et c'était une bouffée d'oxygène pour nous, car on essayait de dire à la ville, depuis quatre ou cinq ans qu'il fallait réfléchir sur ces quartiers, adopter une démarche globale, transversale sur ces quartiers et on n'y arrivait pas. »⁶⁵¹

C'est donc au sein du bureau renouvellement urbain et logement que le noyau dur de l'équipe dédiée à l'élaboration puis à la mise en œuvre du PRU prend place.

En termes d'effectifs mobilisés, on dénombre sept personnes concernées par le PNRU sur le département, c'est-à-dire au niveau de la DDE, alors que les deux plus grosses agglomérations du département sont amenées à se lancer dans l'élaboration d'un projet de rénovation urbaine. Or, la plus forte implication des acteurs politico-administratifs de Bourges, chef-lieu de département va conduire à une mobilisation plus importante des agents de la DDE sur celle-ci. Ainsi, outre le chef du bureau renouvellement urbain et logement et son adjoint, trois instructeurs de ce même bureau sont concernés par l'élaboration du PRU, de même que le responsable du service urbanisme-habitat et le directeur départemental de l'Équipement lui-même⁶⁵². Cependant, en raison des missions dévolues en matière de financement du logement social et de financement ANAH aux agents du bureau renouvellement urbain et logement, le nombre d'ETP consacrés au PRU dans les deux premières années de son existence peut être

⁶⁵⁰ Entretien auprès de l'ancien responsable du bureau renouvellement urbain et logement de la DDEA du Cher, Bourges, le 25 septembre 2008.

⁶⁵¹ *Idem.*

⁶⁵² Nous renvoyons à l'organigramme de la DDEA du Cher présenté en annexe.

évalué à au moins trois⁶⁵³, sans prendre en compte l'investissement du directeur départemental de l'Équipement en la matière⁶⁵⁴. L'émergence progressive du PRU d'une des sous-préfectures dans un contexte plus contraint⁶⁵⁵ conduira le chef du service habitat-urbanisme à se positionner sur ce deuxième site départemental, de même que l'adjoint au chef de bureau. Par ailleurs, les instructeurs devront progressivement répartir leur plan de charge entre les deux sites. Mais les décalages temporels entre les deux sites de même que l'existence d'avenants à la convention initiale sur le premier ne permettent pas de quantifier avec précision le nombre d'ETP consacré à la rénovation urbaine. En 2008, l'adjoint au directeur départemental de l'Équipement et de l'Agriculture évoque néanmoins « une petite dizaine » de personnes « amenées à faire quelque chose sur le PRU » au sein de toute la DDEA, dont le DDEA et son adjoint que nous avons souhaité ne pas prendre en compte concernant 2004.

Le cas lyonnais présente un ensemble de caractéristiques liées à l'histoire « politique de la ville » des différents sites contenus dans l'agglomération⁶⁵⁶. La présence de dispositifs emblématiques en matière de politique de la ville sur plusieurs communes de l'agglomération (GPU, GPV, Contrats de Ville) avait conduit la DDE du Rhône à mettre en place une organisation adaptée à l'enjeu des territoires concernés avant la création de l'ANRU et la directive interministérielle relative à l'investissement des services techniques déconcentrés en matière de rénovation urbaine. Ainsi, l'organisation de la DDE du Rhône apparaît fortement conditionnée par une tradition d'investissement en matière de politique de la ville traduite par l'existence d'une mission « politique de la ville » au sein d'un service « habitat-ville » de la DDE. La mission se compose en 2005 d'un chargé de mission « peuplement », de quatre chargés d'opérations, d'un comptable et d'un secrétaire⁶⁵⁷. Cependant, l'implication de la mission dans les deux volets de la politique de la ville conduit à mobiliser principalement sur la rénovation urbaine les chargés d'opération, le comptable ainsi que le chef du service

⁶⁵³ Plus précisément, les acteurs évaluent à au moins 0,5 ETP pour chacun des trois instructeurs, au moins 0,5 ETP pour le chef du bureau renouvellement urbain et logement, 0,5 ETP pour son adjoint, 0,5 ETP pour le chef de service urbanisme-habitat, soit plus de 3 ETP.

⁶⁵⁴ L'investissement de ce dernier s'inscrivant davantage dans une démarche de constitution d'un partenariat local avec le maire, la préfecture et les bailleurs, l'estimation quantifiée de son temps consacré au PRU apparaît plus délicate et plus incertaine.

⁶⁵⁵ Le classement de ce deuxième site en quartier « supplémentaire » par l'ANRU malgré d'importantes difficultés socio-économiques a abouti à la présentation de plusieurs versions du projet à l'ANRU avant l'obtention d'une subvention.

⁶⁵⁶ Nous rappelons ici l'existence d'une convention sur le relogement des personnes concernées par les opérations de démolition reconstruction à l'échelle de l'agglomération (cf. Partie II Chapitre 3 Section 1).

⁶⁵⁷ Données recueillies lors de notre entretien auprès du responsable de la mission politique de la ville et renouvellement urbain de la DDT du Rhône, Lyon, le 15 juillet 2009.

habitat-ville dont la présence historique sur le site lui confère un rôle de « personne ressource » reconnue nationalement.

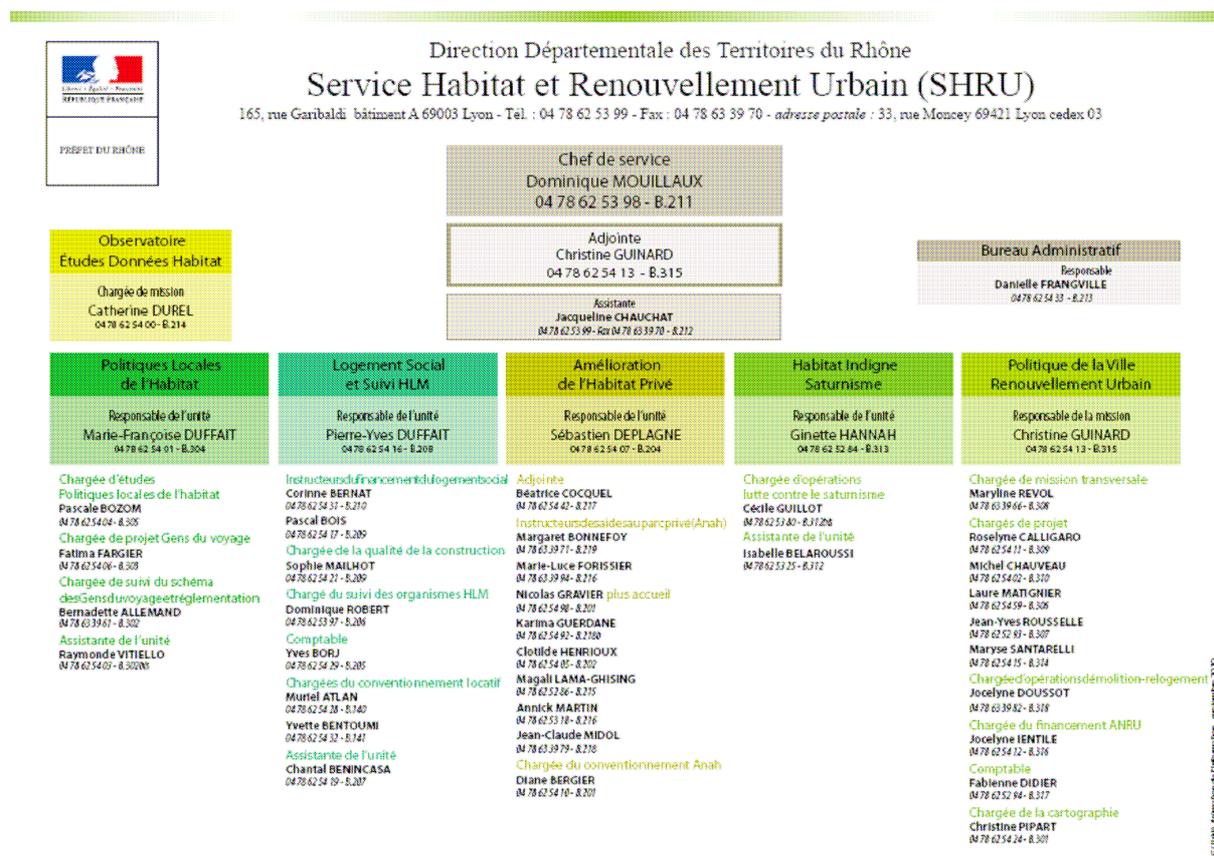


Figure 9: Organigramme du service Habitat et Renouvellement urbain de la DDT du Rhône (2010)

En 2010, suite à la réorganisation des services déconcentrés de l'État, la mission politique de la ville est devenue mission « politique de la ville et renouvellement urbain » et dotée d'un responsable. La mission fait toujours partie d'un service désormais nommé « habitat et renouvellement urbain » dont le chef est toujours le même et dont l'adjoint est le responsable de la mission politique de la ville et renouvellement urbain⁶⁵⁸. La mission comprend 10,3 ETP dont près de dix sont investis sur la rénovation urbaine⁶⁵⁹. Les effectifs sont alors répartis comme suit : cinq chargés de projet (reprenant les attributions des quatre anciens chargés d'opération), un chargé d'opération démolition/relogement, un chargé du financement ANRU, un comptable, un chargé de cartographie à mi-temps sur la rénovation urbaine, un chargé de mission transversal et le responsable de la mission. Cependant, cet état des lieux ne tient pas

⁶⁵⁸ Cf. organigramme 2010 de la DDT du Rhône présenté ci-dessus.

⁶⁵⁹ A la différence du premier cas où il s'agissait d'un bureau « renouvellement urbain et logement », la mission n'a pas à sa charge les questions de logement social, d'habitat privé ou les politiques de l'habitat du département, ce qui explique que la grande majorité des ETP soient consacrés à la rénovation urbaine.

compte de l'investissement personnel du chef de service sur la politique du renouvellement urbain en général sur laquelle, nous l'avons noté, il fait figure de «référence nationale ».

L'importance de l'effectif consacré à la rénovation urbaine au sein de cette DDE par rapport à la première doit cependant être relativisée au regard de la nature du territoire d'action dans lequel elle s'inscrit. En effet, ce département « urbain » qui comprend l'agglomération lyonnaise et ses 1,2 million d'habitants⁶⁶⁰ regroupe trente ZUS, là où le département « rural » du Cher en comptait quatre. Par ailleurs, l'existence de quatorze conventions sur le département du Rhône, toutes sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon pour un montant de 274 M€ peut justifier une mobilisation d'agents plus importante que dans le cas berruyer où les subventions des deux sites du département s'élevaient à 122 M€ dont 111 M€ pour le site de Bourges.

Le cas marseillais est caractérisé par une difficulté pour les services de l'État à s'investir en matière de rénovation urbaine. Le contexte politique local ainsi que la faiblesse des ressources de la DDE en matière de capacité de recrutement apparaissent comme des freins à une forte implication en la matière. L'organisation des services de l'État sur la politique de rénovation urbaine montre une mission « habitat ville » hébergée au sein d'un service « ville habitat »⁶⁶¹. La mission, avec à sa tête un cadre A+ investi sur la rénovation urbaine, disposait d'un cadre A chargé de mission sur la rénovation urbaine, mais qui n'était pas remplacé un an après son départ au moment de notre enquête. Trois techniciens sont également présents au sein de la mission dont un est chargé de seconder le responsable de la mission dans le cadre de la répartition des sites. Au moment de notre enquête, en 2009, les deux autres étaient encore majoritairement impliqués dans le volet fonctionnement de la politique de la ville et dans la gestion de financements européens. Il était prévu qu'ils se consacrent à 100 % à l'instruction de dossiers de conventionnement ANRU dans les mois suivants.

Il est ainsi possible d'estimer à trois le nombre d'ETP investis sur la rénovation urbaine au moment de l'enquête puis cinq dans les mois à venir en raison du recrutement d'un nouvel agent en cours au moment de l'enquête. Cependant, au vu de l'ampleur des projets éligibles à

⁶⁶⁰ Source : Grand Lyon.

⁶⁶¹ Données recueillies lors de notre entretien auprès du responsable de la mission ville-habitat de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 27 mai 2009. Il est à noter que nous n'avons pas pu nous procurer d'organigramme du service habitat ville de cette DDE.

l'ANRU sur le site marseillais, certains acteurs pointent du doigt cette faiblesse quantitative des ressources humaines :

« Ce n'est pas un service suffisamment dimensionné par rapport à la taille de ce qu'il faudra faire »⁶⁶².

Ce sous dimensionnement de l'équipe de la DDE en charge de la rénovation urbaine apparaît *a priori* d'autant plus surprenant que le projet de rénovation urbaine de la ville est un héritage des dispositifs antérieurs (GPU puis GPV) pour onze des treize sites qui ont vocation à faire l'objet d'un conventionnement au titre du PNRU. Mais l'histoire « politique de la ville » du site montre l'existence d'un groupement d'intérêt public (GIP) créé en 2001 pour piloter le grand projet de ville (GPV) ayant à sa tête un ingénieur des Travaux publics de l'État et composé de sept personnes⁶⁶³. Nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement sur le positionnement de ce GIP-GPV dans la régulation des rapports entre les acteurs du partenariat local d'une part et sur sa capacité à avoir pu constituer une expertise technique en interne et ses conséquences sur le positionnement de la mission « habitat-ville » de la DDE des Bouches du Rhône.

De plus, à la différence des deux premiers terrains d'enquête où le DDE ou le chef de service avait défini une stratégie claire de positionnement de son service sur la politique de rénovation urbaine, l'observation du terrain marseillais révèle davantage l'absence de définition du rôle du service dans la politique de rénovation urbaine :

« Le DDE qui est parti n'a pas donné à ses services l'ampleur de ce qu'il fallait faire et surtout, il ne les a pas positionnés en insistant sur le fait que c'est une mission prioritaire. Donc ils montent un peu au créneau, mais ils sont un peu tous seuls. C'est-à-dire que quand tu n'es pas un peu relayé par le DDE à un moment dans tes réunions stratégiques, c'est difficile pour toi de tenir ta position. Donc là-dessus, je pense que le DDE n'a pas joué à plein son rôle. »⁶⁶⁴

L'absence de positionnement volontariste de la part du directeur départemental de l'Équipement et une faible capacité des chefs de service et de mission à palier cette défaillance apparaissent intimement liées à la faible structuration des services en termes de ressources.

⁶⁶² Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 20 octobre 2008.

⁶⁶³ Si l'effectif prévu est de onze salariés, lors de notre enquête, seuls sept postes étaient pourvus, dont le directeur, trois chargés de mission et trois personnels administratifs. Propos récoltés au cours de l'entretien avec l'un des chargés de mission du GIP-GPV de Marseille-Septèmes, Marseille, le 12 juin 2009.

⁶⁶⁴ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 20 octobre 2008.

Dans les trois terrains d'enquête, l'activité rénovation urbaine est donc portée par une mission ou un bureau hébergé au sein d'un service « habitat-ville » ou « urbanisme-habitat ». L'observation montre que sur les terrains où la DDE a su positionner ces services dans le jeu d'acteurs local en amont du projet, ce bureau ou cette mission s'intitule « renouvellement urbain et logement » ou « renouvellement urbain et politique de la ville », témoignant d'un affichage « renouvellement urbain » même dans le cas berruyer qui n'avait pas fait l'objet de procédure GPU ou GPV auparavant. Ce choix d'appellation du bureau ou de la mission illustre l'affirmation d'un choix positif de doter ces structures d'un affichage lisible en matière de rénovation urbaine à l'heure où les DDE se trouvent dessaisies de la compétence routière suite à la deuxième phase de la décentralisation⁶⁶⁵. En revanche, sur le terrain marseillais où le positionnement de la DDE apparaît plus difficile, cette incapacité à donner une orientation forte des services compétents par l'encadrement de la DDE se traduit en termes d'affichage dans le maintien de l'appellation « habitat-ville » de la mission en charge de la rénovation urbaine. Loin de prétendre attribuer à la seule dénomination du service le difficile positionnement de cette DDE, tout se passe comme si la non-désignation de la DDE comme délégué territorial adjointe l'avait empêchée d'endosser les habits de service technique de l'État déconcentré mis au service de la mise en œuvre du PNRU sur son territoire. L'affichage « habitat-ville » contribuerait alors à son absence de lisibilité que vient accroître le faible nombre d'agents dédiés à la rénovation urbaine en son sein. Dans une telle situation, la présence physique et organisationnelle de ces services déconcentrés sur le terrain ne peut pas rivaliser avec le cas lyonnais où chaque projet de rénovation urbaine fait l'objet d'un suivi individuel par un agent du service de la DDE. La création d'une dynamique d'acteurs autour du projet s'en trouve alors entravée et la prise de relais par des acteurs externes au « circuit ANRU » est favorisée, à la lumière du rôle joué par le GIP-GPV de Marseille-Septèmes. En termes de conséquences sur l'action publique, dans un tel schéma, c'est la cohérence de l'ensemble du projet de la ville qui s'en trouve fragilisée.

Le positionnement des services de l'État et leur meilleur concours possible au bon déroulement de l'élaboration puis de la mise en œuvre des projets locaux de rénovation urbaine n'apparaît pas homogène et standardisé sur nos trois terrains d'investigation. Les

⁶⁶⁵ Article 18 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

trajectoires des hommes qui incarnent le pilotage de ces services offrent une variété des contextes d'action envisageables. Néanmoins, nous remarquons que la présence d'acteurs des services de la Préfecture ou des Directions départementales de l'Équipement impliqués dans la politique de rénovation urbaine (sur leur territoire d'action actuel ou auparavant sur un autre poste dans un autre département) contribue à l'émergence d'une capacité d'action collective et leur permet d'incarner une certaine forme de parole de l'État sur les territoires. Dans le cas contraire, et en l'absence de portage politique fort, il n'apparaît pas possible d'observer la structuration d'un partenariat intégré, excepté en présence d'une structure de pilotage de type GIP constituant une arène propice à la prise de décision.

Ce constat renvoie donc à la question de la constitution d'un partenariat autour des deux figures fortes de la scène locale que l'ANRU définit : le porteur de projet et le délégué territorial. Les ressources dont dispose chacun d'eux et les stratégies qu'ils élaborent deviennent, nous l'avons montré, des éléments essentiels de la réussite d'un PRU et conditionnent l'exercice d'une forme d'action collective plus ou moins imposée par l'ANRU pour mener à bien la mise en œuvre du projet autour de ces deux figures de proue. C'est alors la question de la nature des échanges et des interrelations qu'ils développent et celle de la permanence ou de la recomposition des processus relationnels et des mécanismes d'accès aux ressources nécessaires à la production d'action qui apparaissent au centre des capacités de réussite de ce partenariat et sur lesquelles nous souhaitons nous pencher dans la section suivante à l'aune du modèle de la régulation croisée.

Section 3 : Permanence et recomposition des caractéristiques de la régulation croisée dans le système d'action locale de l'ANRU

Au cours des deux sections précédentes, nous avons pu montrer que la gouvernance locale de la rénovation urbaine s'articulait autour de deux groupes d'acteurs : les porteurs de projet que sont les élus locaux et la représentation locale de l'Agence à travers le monde préfectoral et les services déconcentrés de l'Équipement. Ces différents acteurs font l'objet d'une définition de leur positionnement, de leur rôle ainsi que des ressources dont ils disposent ou auxquelles ils doivent accéder et nous avons pu observer que selon les contextes politiques locaux dans lesquels ils s'insèrent, ces paramètres peuvent fortement varier. Afin de poursuivre cette analyse des conditions d'élaboration et de fonctionnement d'un partenariat local de la rénovation urbaine, nous souhaitons désormais confronter nos premiers éléments d'analyse à certaines caractéristiques du modèle de la régulation croisée et de sa mise en débat qui prennent l'un comme l'autre le système politico-administratif local comme observatoire. Nous souhaitons ainsi rendre compte de l'évolution des interrelations entre les sphères politiques et administratives locales que « l'agencification » de l'action publique de rénovation urbaine entraîne.

Développé dans les années 1970, ce modèle cherchait à « mettre en lumière l'ensemble des relations qui lient l'État, à travers son administration, aux collectivités locales »⁶⁶⁶. Permettant d'expliquer pourquoi et comment certains acteurs développaient des types de relations particuliers, il nous a semblé pertinent de le mobiliser pour rendre compte du fonctionnement des configurations d'acteurs locales dans un contexte où la puissance publique était représentée par une agence nationale. En d'autres termes, il s'agit ici de comprendre en quoi « l'agencification » d'une politique publique peut maintenir ou au contraire rendre caduques certains schémas d'interrelations objectivés par ce modèle. Cette approche doit permettre de questionner certaines des caractéristiques du modèle dit de la « régulation croisée » et de sa « mise à jour » pour rendre compte de la permanence ou de la transformation du système

⁶⁶⁶ DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, art. cit., 1996, p. 580.

politico-administratif local français. Une telle démarche se situe davantage dans la lignée des travaux sur l'évolution des rapports entre le politique et la sphère administrative et mobilise un corpus bibliographique centré sur la question du local, du point de vue des modes de fonctionnement des organisations qui s'y trouvent présentes, mais également du point de vue des relations de pouvoir à l'intérieur de ce jeu d'acteurs local et entre le local et le centre (Grémion, 1976 ; Crozier et Thoenig, 1975 ; Duran et Thoenig, 1996).

Il s'agira ici de révéler en quoi ces traits caractéristiques d'un mode de régulation politico-administrative peuvent constituer des clefs de lecture et d'analyse de la scène locale de la rénovation urbaine. La confrontation entre ce modèle et notre approche, initiée tout au long de ce chapitre, aura ici pour objectif de produire une lecture distanciée des bouleversements induits par la logique de fonctionnement de l'Agence sur la nature des relations tissées entre le politique local et l'administration. Ainsi, nous montrerons dans un premier temps comment l'analyse de la nature des relations entre le porteur de projet et les services déconcentrés de l'Équipement peut révéler la permanence d'une relation privilégiée entre ces deux acteurs autant qu'elle met à jour une profonde transformation du rôle de l'administration déconcentrée derrière la montée en puissance de nouveaux acteurs techniques (A). Puis, notre analyse de l'un des traits de la régulation croisée qu'est l'accès aux ressources dont usent les élus locaux viendra remettre en question le rôle de l'administration déconcentrée dans ce processus dans le cas où elle n'agit plus pour le compte de l'État central, mais d'une agence nationale. Nous verrons comment il devient possible d'observer un phénomène de « verticalisation » de la régulation croisée qu'accompagne un changement dans les interlocuteurs du politique local (B).

A. Une régulation « décroisée » au profit du politique local

A bien des égards, la photographie de la scène locale de l'action publique de ce début de XXI^{ème} siècle révèle des changements profonds si on la compare à celle présentée par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig trente ans plus tôt. Comme nous avons eu l'occasion de le rappeler, des transformations importantes ont marqué la nature et le fonctionnement du système politico-administratif local français et la régulation croisée des intérêts des différentes

parties en présence qui y était observable. Témoinant sur plusieurs points de ces mutations qui ont affecté les jeux d'acteurs locaux, la logique de fonctionnement induite par la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ainsi que les évolutions qui ont impacté les répertoires d'action des grandes agglomérations peuvent rendre compte de transformations dans le rapport entre les sphères politiques et administratives au niveau local. En d'autres termes, il nous a semblé que, sur certains points, ces changements pouvaient illustrer certains des éléments de la mise à jour du modèle de la régulation croisée.

1) Le maintien d'une relation privilégiée mais fragilisée

Afin de donner corps à une analyse des relations entre le politique local et l'administration déconcentrée de l'État, il s'avère particulièrement intéressant de s'arrêter ici sur l'un des points de cette régulation croisée qui met en scène le mécanisme d'interdépendance entre l' élu local, en particulier le maire, et l'agent de l'État déconcentré. Les auteurs du modèle observent à cet effet que le maire « [...] ne peut obtenir une subvention que s'il a un bon dossier technique, c'est-à-dire un dossier établi par le subdivisionnaire des Ponts et Chaussées. Les techniciens de l'Administration ont le monopole de fait de l'expertise technique en matière de construction, d'entretien, de réparations et, de manière plus générale encore, en matière de travaux »⁶⁶⁷. Dans ces termes, le maire est dépendant de l'administration déconcentrée pour l'obtention des ressources. Or, comme nous l'avons évoqué en amont, cette allocation de ressources se fait désormais par le biais de l'ANRU. Cependant, notre travail d'enquête nous permet de mettre en évidence la permanence de traits de la régulation croisée « horizontale », en particulier à travers l'observation des « arrangements » qui pouvaient se produire entre élu local et administration déconcentrée.

⁶⁶⁷ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975, p.9.

Dans le cas berruyer, la première étude menée à l'occasion de la première candidature de la ville à une subvention de la part de l'ANRU à laquelle participent les services de la direction départementale de l'Équipement en 2003 montre bien que la coopération locale demeure, mais sous un mode qui ne fait plus appel à des arrangements bilatéraux :

« Pour aller présenter le premier pré-dossier au cabinet de Borloo, avant la création de l'ANRU, ils [la mairie de Bourges] nous avaient demandé de venir. Le DDE de l'époque était monté avec le maire et ses services. Mais après avoir été retoqué en 2003, on leur a dit qu'il fallait qu'ils s'appuient sur les services de l'État pour constituer un bon dossier. Ensuite, ils ont constitué un groupe de travail auquel on était associés régulièrement. On les a aidés à relancer une étude, à choisir avec nous un bureau d'études, et ils ont choisi un bureau d'études d'envergure nationale qui a produit une étude intéressante avec lequel il a fallu beaucoup travailler pour sortir un projet comme le voulait l'ANRU. »⁶⁶⁸

En effet, si les services de l'État sont associés, ce n'est qu'après une première tentative de présentation de projet devant l'ANRU par la mairie et en présence de la DDE, mais sans que celle-ci n'ait réellement participé à la constitution du projet. Par ailleurs, malgré la constitution d'un groupe de travail local dont l'ensemble des acteurs que nous avons pu rencontrer s'accorde à souligner l'intérêt et le bon fonctionnement, la mobilisation des services de la DDE intervient alors qu'un cabinet d'études est choisi pour produire un diagnostic de la situation des quartiers concernés aboutissant à la définition d'un projet de rénovation urbaine. Les services déconcentrés de l'Équipement ne sont donc plus les seuls interlocuteurs techniques dont le maire dispose pour produire des éléments d'études techniques. Certes le maire de la commune en question s'appuie sur les services techniques de l'État dans son département, mais ceux-ci interviennent, comme nous le verrons plus en détails dans le chapitre 4, sur les thématiques du logement principalement. L'absence de grands projets sur le territoire depuis plusieurs années et la fin du monopole de l'ingénierie publique ont contribué à déplacer l'expertise technique auparavant disponible vers les bureaux d'études privés. Le discours du responsable du bureau renouvellement urbain et logement sur l'association de son unité au projet de rénovation urbaine de Bourges atteste du positionnement de la direction départementale de l'Équipement dans le partenariat qui s'établit au niveau local :

« Cela a permis de repositionner les services de l'État de manière forte sur le sujet. [...] L'aspect financier, ça nous permet de re-renter dans l'aménagement urbain qui va se perdre avec la perte de l'ingénierie. Ça faisait longtemps que je n'avais pas

⁶⁶⁸ Entretien auprès du responsable du bureau renouvellement et logement à la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Cher, Bourges, le 15 octobre 2008.

travaillé sur des projets d'aménagement globaux des quartiers, en regardant un petit peu tous les aspects. [...] Donc ça m'a fait du bien de travailler sur le PRU. »⁶⁶⁹

L'opportunité de travailler sur un projet de rénovation urbaine vécue comme une véritable chance pour ce responsable de bureau révèle l'absence de sollicitation fréquente du service technique de l'État en la matière. Il n'apparaît ainsi plus comme celui dont l' élu local a besoin et sans lequel il ne peut rien faire, mais plutôt comme l'élément du partenariat qui, en l'absence « d'État fort » est directement soumis à l'initiative de l' élu local. En d'autres termes, les services déconcentrés de l'État se retrouvent dans une position d'attente de commande politique. La logique d' « agencification » de la politique de rénovation urbaine qui a contribué à entretenir un climat initial de suspicion à l'égard des services techniques déconcentrés n'a donc pas permis aux directions départementales de l'Équipement de se constituer en relais d'un « État fort » incarné non plus par un ministère technique puissant, mais par une Agence nationale centralisatrice et aux effectifs propres peu importants. Les services déconcentrés continuent de prodiguer des conseils ou de réaliser des études pour l' élu local, mais dans un contexte où ils ne détiennent plus le monopole de l'expertise technique.

L'exemple de la proposition de l'ancien secrétaire général de la Préfecture faite au maire concernant la création d'un groupement d'intérêt public qui prendrait en charge le pilotage du projet de rénovation urbaine de la ville montre que les acteurs de l'État déconcentré peuvent encore soumettre leurs idées à l' élu local qu'ils ont en face d'eux⁶⁷⁰. Comme l'affirmaient les auteurs en 1975, le maire « accepte de se laisser souffler l'initiative qui paraît la plus souhaitable au préfet, pourvu que le préfet lui permette d'en tirer profit »⁶⁷¹. C'est ce que nous avons pu observer sur le terrain berruyer, peu habitué aux procédures de la politique de la ville dans sa globalité et à l'intérêt des GIP pour le pilotage de projets. Sur ce territoire, le manque d'expérience en la matière conduit le maire à se tourner vers le secrétaire général de la préfecture qui fait montre d'une expérience sur un territoire rompu aux procédures du

⁶⁶⁹ Entretien auprès du responsable du bureau renouvellement et logement à la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Cher, Bourges, le 15 octobre 2008.

⁶⁷⁰ L'ancien responsable du bureau renouvellement et logement à la DDEA du Cher relate cette démarche : « Le secrétaire général était sous-préfet à la ville dans ce département [la Seine et Marne]. A la demande du SG et du DDE on est allé faire un mini-séminaire à Montereau pour voir comment fonctionnait le GIP et comment se mettait en place le projet. Donc ça a impressionné les partenaires et on a créé le GIP en 2004 sur insistance du SG de la préfecture qui voyait un moyen de créer un outil de pilotage commun à la ville et l'État. » Entretien auprès du responsable du bureau renouvellement et logement à la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Cher, Bourges, le 15 octobre 2008.

⁶⁷¹ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975, p.6.

renouvellement urbain et sur lequel la solution du groupement d'intérêt public avait été retenue (section 2 et section 3 A.2).

L'échange d'expérience dans ce cas souligne le caractère vertueux de la régulation locale dans un contexte de co-construction de l'action sur le territoire. La validation de la demande de subvention accordée par l'Agence apparaît en ligne de mire de l'ensemble des acteurs du partenariat qui ont comme intérêt commun de voir leur territoire d'action bénéficier des moyens de se transformer. Autrement dit, le caractère de mise en concurrence nationale des territoires candidats à une subvention de l'Agence agit comme un catalyseur de la coopération entre les acteurs de la scène locale. Les acteurs politiques et administratifs en présence, mais également les bailleurs sociaux ont alors fortement intérêt à communiquer entre eux et à rechercher l'efficacité maximale de leurs actions individuelles et collectives pour pouvoir en tirer partie par la suite.

A cet égard, le fonctionnement du partenariat local que nous avons pu observer révèle que le caractère informel des relations qui échappent à l'État central dans le modèle de la régulation croisée se maintient à l'occasion de l'élaboration d'un projet de rénovation urbaine. Dans le département du Cher, où les deux principales villes mènent une réflexion sur une candidature à un financement ANRU, l'investissement préférentiel du directeur départemental de l'Équipement sur le site de Bourges où le secrétaire général de la préfecture est également fortement investi souligne le caractère potentiellement fortement personnalisé des conditions de mise en place du partenariat local⁶⁷². La capacité de fédération et d'acquisition à sa cause de l' élu local apparaît déterminante. Quels que soient les registres dont peut user ce dernier pour obtenir gain de cause et s'assurer de la présence de collaborateurs expérimentés et à même de lui venir en aide, la période d'élaboration du projet de rénovation urbaine maintient le caractère étroit et partenarial des relations qui peuvent s'observer sur la scène locale entre acteurs politiques et administratifs. Si l'intérêt des services déconcentrés peut apparaître plus évident en période de remise en cause de l'ingénierie publique, la nécessité pour l' élu local de ne pas échapper aux relations de coopération qu'il peut tisser avec des haut-fonctionnaires

⁶⁷² « Le directeur ne s'est pas du tout investi sur Vierzon comme il l'a fait sur Bourges, ça a mis du temps à sortir. ». Entretien auprès du responsable du bureau renouvellement et logement à la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Cher, Bourges, le 15 octobre 2008.

dont les trajectoires professionnelles peuvent potentiellement les porter jusqu'aux fauteuils de direction de l'ANRU constitue un élément déterminant de sa stratégie d'action locale⁶⁷³.

Sur nos deux autres terrains, l'observation puis l'analyse semblent révéler des conditions de mobilisation des mécanismes relationnels renvoyant à des logiques différentes et ne nourrissant pas le débat dans les mêmes termes.

Dans le cas lyonnais, nous avons eu l'occasion de montrer à plusieurs reprises l'existence d'une longue tradition d'investissement sur la politique de la ville et la présence dans les services déconcentrés de l'État de personnes identifiées par les élus locaux comme ressources et partenaires. Cette situation fait reposer les échanges sur le mode de la coopération nécessaire et l'apport des services de l'État déconcentré se révèle complémentaire des structures de pilotage de projets pourtant structurées et dotées de capacité d'action en propre⁶⁷⁴ :

« La DDE du Rhône a été extraordinairement engagée. Pourtant le GPV de La Duchère s'était doté de beaucoup de moyens, mais sans l'appui et le soutien de la DDE et de Dominique Mouillaux, tout au long de la constitution des dossiers et du suivi, nous aurions eu plus de difficultés. La DDE a vraiment joué son rôle d'interface, de conseil, d'aide sur le montage du projet. »⁶⁷⁵

A la différence du contexte berruyer, l'implication de la DDE ne fait pas l'objet d'une entrée dans le jeu à un moment donné. Elle agit en partenaire « naturel » du projet dans la poursuite de l'action qu'elle mène depuis les procédures GPV et GPU. De ce fait, même si ces dispositifs ont su se constituer une forme d'expertise dans le sillon des services de la communauté urbaine auxquels ils sont rattachés, leurs responsables soulignent l'apport de la DDE dans la présentation des projets à l'ANRU :

« La DDE qui représentait l'ANRU dans les négociations techniques a pleinement joué son rôle de cadrage du dossier, de précision d'un certain nombre de choses, mais comme elle le faisait déjà. Les habitudes de travail existaient, il y avait une certaine transparence dans les choses, des rédactions partagées. Tout s'est bien passé car, ce n'est pas un effet de langage mais une réalité, les bonnes pratiques étaient en place. On a travaillé ensemble la constitution des dossiers par rapport à une méthode qui était déjà en place. Je crois que la DDE du Rhône est, parmi les

⁶⁷³ L'ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher (2003-2006), a rejoint l'ANRU en 2006 en tant que directeur de la coordination territoriale avant d'être nommé directeur général adjoint de l'Agence en juin 2007 (Sources : ANRU et Journal officiel de la République française du 24 juillet 2003).

⁶⁷⁴ Nous renvoyons au point A.2) de cette section.

⁶⁷⁵ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Lyon en charge de la politique de la ville, de l'habitat et du logement, Lyon, le 2 septembre 2009.

DDE françaises, peut-être pas la seule, mais une des plus investies dans la politique de la ville depuis vingt ans. »⁶⁷⁶

Là encore le degré de personnalisation de la représentation de la DDE et sa tradition d'intervention dans le champ de la politique de la ville au sens large l'érige en acteur naturel du partenariat. Mais comme nous allons le montrer dans le point suivant, la présence sur le territoire du Grand Lyon de chefs de projets GPV (La Duchère et Vaulx-en-Velin dans notre cas) rattachés aux services de la communauté urbaine de Lyon vient nourrir l'idée et la réalité d'un partage d'expertise et de technicité *a minima* en parallèle de l'activité de la DDE, si ce n'est aux dépens de celle-ci. Par ailleurs, l'inscription « naturelle » de ces deux sites de l'agglomération lyonnaise parmi les territoires éligibles à une subvention de l'ANRU constitue un évitement à l'instauration d'un quelconque arrangement ou d'une négociation entre l' élu local et le fonctionnaire de l'État déconcentré, dont nous allons montrer dans le dernier point de cette section qu'elle échappe à ce dernier.

Le cas marseillais se détache des deux premiers observatoires en ce qu'il ne permet pas de déceler les conditions d'une association des services de l'État dans la dynamique partenariale de la rénovation urbaine et donc dans une relation particulière avec l' élu local. Bien sûr, ceux-ci sont associés aux étapes de la vie du projet (présentation en réunions techniques partenariales, comités d'engagement⁶⁷⁷), mais ils n'apparaissent ni comme les futurs partenaires techniques vers lesquels le maire se tourne spontanément pour réfléchir à l'élaboration d'un projet (cas berruyer), ni comme un partenaire naturel, disposant d'une solide connaissance des enjeux du territoire et dépositaire d'une culture de la politique de la ville et de la rénovation urbaine suite à une capitalisation des expériences de son territoire d'action en la matière (cas lyonnais). Notre analyse du positionnement de la mission « habitat-ville » à laquelle nous avons procédé dans la section 2 de ce chapitre a montré un déficit d'agents dans un contexte de forte activité de rénovation urbaine⁶⁷⁸ ainsi qu'un déficit

⁶⁷⁶ Entretien auprès du directeur de cabinet du président du Grand Lyon, ancien directeur du GPV de La Duchère, Lyon, le 08 juillet 2007.

⁶⁷⁷ Nous rappelons que nous avons assisté au comité d'engagement concernant l'un des projets de ce site en juin 2009.

⁶⁷⁸ Les treize sites qui composent le PRU de Marseille représentant 1,072 milliard d'euros d'investissement. Le reste des PRU du département des Bouches du Rhône est confié aux antennes territoriales de la DDE (Source : ANRU et DDE 13).

de positionnement stratégique de la part du directeur départemental de l'Équipement de l'époque.

« La DDE est plus sur une phase d'instruction qui est présente sur les réunions de comité de suivi, mais elle ne peut pas jouer le rôle qu'elle joue sur d'autres territoires en raison du sous-effectif. »⁶⁷⁹

Même si elle remplit les missions « régaliennes » que lui confie l'ANRU dans le cadre de l'instruction des dossiers, la DDE des Bouches du Rhône ne témoigne pas d'une capacité à s'investir au-delà. Pire encore, le regard que porte sur elle l'élu local qui devrait être son partenaire privilégié atteste de la faible intensité de la relation entre le porteur de projet et les services déconcentrés de l'État en charge de la rénovation urbaine :

« Il y a aussi une question de personnalité. Moi je suis consternée par certaines remarques des services de l'État dans les réunions partenariales avec l'ANRU... »⁶⁸⁰

Cet apparent désaveu des services de l'État s'exprime également à l'égard de la délégation territoriale adjointe de l'ANRU qui porte le projet dans les réunions techniques partenariales précédant les comités d'engagement, aux côtés de la DDE et en l'absence du porteur de projet qui n'y est pas associé :

« En plus on le fait porter [le projet] par une personne qui ne le suit pas. Parce que le délégué de l'ANRU ne suit pas le projet comme la présidente du GIP. »⁶⁸¹

La présence d'un GIP reconnu et constituant avant tout un lieu de rencontre entre les différents acteurs politiques du site positionne davantage l'élu local à l'interface entre le portage politique du projet et son pilotage technique qui agit comme un écran vis-à-vis de la DDE. Dans un territoire où les luttes politiques ne facilitent pas la prise de décision « naturelle », un tel dispositif participe de la constitution d'un centre de gravité qui tend à renforcer les capacités d'action et de décision du directeur du GIP au détriment d'une DDE mal positionnée, de l'aveu même du responsable de la mission ville-habitat de la DDE des Bouches du Rhône :

« On pourrait avoir plus de personnes et plus aller sur le terrain, mais pour nous, le problème c'est que le GPV n'écoute pas forcément ce qu'on dit. »⁶⁸²

⁶⁷⁹ Entretien auprès d'un chargé de mission du GIP-GPV de Marseille-Septèmes, Marseille, le 12 juin 2009.

⁶⁸⁰ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale, député des Bouches du Rhône, Paris, Assemblée nationale, le 15 septembre 2009.

⁶⁸¹ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale, député des Bouches du Rhône, Paris, Assemblée nationale, le 15 septembre 2009.

⁶⁸² Entretien auprès du responsable de la mission ville-habitat de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 27 mai 2009.

La présence d'un GIP sur le site peut donc venir compromettre les marges de manœuvre des services déconcentrés ou, pour le moins, devenir en quelque sorte un acteur concurrent de ces derniers. Mais cette situation fait du GIP l'acteur qui endosse les habits de *leader* du projet en l'absence de véritable portage politique et dans une configuration où les représentants locaux de l'État éprouvent certaines difficultés à se glisser dans le rôle que leur prête l'ANRU. L'efficacité du GIP en termes d'action publique peut alors se mesurer dès le lancement de la démarche ANRU. En effet, comme nous avons pu le montrer en début de ce chapitre, c'est l'ancienneté des projets portés par le GIP et ses structures préexistantes qui lui permet de soumettre les premiers projets marseillais pour validation par l'ANRU (cf. section 1). Tout se passe ainsi comme si ces nouveaux acteurs – ni « porteurs de projet », ni « délégués territoriaux » – venaient pallier les carences des acteurs désignés officiellement par l'ANRU pour mettre en œuvre les projets qu'elle subventionne. Dans cette perspective, et puisque nos trois terrains d'enquête nous donnent à voir l'existence d'un GIP ou de services d'une collectivité locale auxquels se retrouvent rattachés les chefs de projet rénovation urbaine, nous souhaitons désormais nous intéresser aux conditions de l'exercice des services déconcentrés de l'État face à la montée en puissance de ces nouveaux acteurs qui n'occupaient pas une place centrale dans le modèle de la régulation croisée.

2) La montée en puissance des services des collectivités et de nouveaux dispositifs partenariaux

Le deuxième élément que nous avons en effet identifié comme pouvant nourrir la mise à jour du modèle de la régulation telle que la formulent Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig tient dans la capacité des villes à se doter de services techniques compétents ou de la présence d'une structure juridique à même de concentrer une forme d'expertise : le groupement d'intérêt public. Dans un cas comme dans l'autre, l'émergence et l'institutionnalisation de ces nouveaux acteurs viennent réinterroger le positionnement et la plus-value de l'intervention des services déconcentrés de l'État. Ce sont les éventuels éléments de tension et de changement qui en découlent que nous souhaitons mettre en lumière ici. La taille de la ville ainsi que sa structuration en établissement public de coopération intercommunale se sont constituées en variables discriminantes dans le rapport à l'administration déconcentrée

entretenu par les grandes villes. En effet, en agrégeant progressivement des ressources en provenance des diverses communes qui gravitent autour de la ville-centre, les élus des grandes villes parviennent à disposer de ressources budgétaires, techniques, mais aussi humaines plus importantes⁶⁸³.

Le cas du Grand Lyon apparaît manifeste à cet égard. En se dotant d'une direction de l'habitat et du développement solidaire urbain qui regroupe l'ensemble des chefs de projet des GPV de l'agglomération lyonnaise⁶⁸⁴, les services techniques du Grand Lyon veulent faire de chaque projet local l'élément fédérateur de l'ensemble des interventions publiques dont fait partie l'ANRU :

« On a à chaque fois une équipe unique qui gère l'ensemble des projets quels que soient les financeurs. On n'a pas inventé un chef de projet ANRU à côté du chef de projet politique de la ville. On a une direction de projet. »⁶⁸⁵

Chacune de ces directions de projet compose avec plusieurs personnes. Dans le cas de Vaulx-en-Velin, ce sont dix personnes, dont six « chargés de développement sectorisés » qui assurent le suivi de l'urbain à l'intérieur de leur périmètre et sur l'articulation avec les CUCS »⁶⁸⁶. Rattachés statutairement aux services de la ville, ils sont pluri-financés pour un tiers par la ville, un tiers par le Grand Lyon et un tiers par l'ANRU. Chacun d'eux se voit affecter une thématique dite « transversale » sur laquelle il assure une « veille » pour l'ensemble de l'équipe (culture, insertion par l'économie, discriminations...). Deux d'entre eux sont spécialisés sur le volet urbain, le suivi du PRU pour l'un et sur l'habitat et la gestion urbaine et sociale de proximité pour l'autre. A leur tête, deux directeurs de projet, également pluri-financés par les trois entités, mais dont l'un est le directeur du GPV, rattaché au Grand Lyon et mobilisé sur les « aspects stratégiques du projet »⁶⁸⁷ ainsi que sur le volet urbain et articulation avec le CUCS tandis que le deuxième, responsable du volet CUCS du projet, est le responsable de la direction du développement social et de la vie associative de la ville de Vaulx-en-Velin. Financés en partie par l'ANRU dans le cadre de sa participation au

⁶⁸³ NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, PUG, 2005 ; PINSON Gilles, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud* n°32, 2010,1, p.73-92.

⁶⁸⁴ Entretien auprès du directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain du Grand Lyon, Lyon, le 10 septembre 2009.

⁶⁸⁵ Entretien auprès du directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain du Grand Lyon, Lyon, le 10 septembre 2009.

⁶⁸⁶ Entretien auprès d'un chargé de développement du GPV de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 6 juillet 2009.

⁶⁸⁷ Entretien auprès d'un chargé de développement du GPV de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 6 juillet 2009.

financement de l'ingénierie opérationnelle, les membres de cette équipe sont donc rattachés aux services techniques des deux collectivités (ville et intercommunalité)⁶⁸⁸.

La pluralité des interventions (en matière de suivi du volet urbain, de cohésion sociale par le biais de l'ACSE⁶⁸⁹, d'éducation...) est ainsi placée sous la houlette d'une unique direction de projet sur chacun des territoires de projet, chacune de ces directions de projet étant elle-même rattachée à la direction de l'habitat et du développement solidaire urbain de la communauté urbaine. Cette dernière se positionne donc comme le véritable centre de pilotage des projets locaux de l'agglomération, faisant intervenir, sur les différentes composantes de ses projets, des financeurs différents dont l'ANRU :

« L'ANRU c'est le financeur de nos projets, mais ce n'est qu'un financeur de nos projets. Nous, on a d'autres financeurs pour nos projets. »⁶⁹⁰

Cette représentation de l'ANRU comme financeur parmi d'autres de projets de développement des territoires sur l'agglomération apparaît comme le produit d'un contexte local où l'agglomération lyonnaise s'est positionnée très tôt comme l'ensemblier des projets de restructuration urbaine, mais également de la politique de la ville au sens large. Nous avons vu que l'histoire « politique de la ville » du site a révélé un portage politique volontariste de la part de l'ancien président de la communauté urbaine ayant permis la structuration d'une réflexion bien antérieure à l'arrivée de l'ANRU comme le rappelle le directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain :

« Le projet préexiste à l'ANRU. C'est pour ça qu'on a été dans les premiers à déposer à l'ANRU. Le projet était déjà en train de s'élaborer sans l'ANRU. On a une histoire, pas que de la politique de la ville, mais aussi des grands projets de ville et des GPU,[...] d'élaboration du projet urbain, du contenu, de ce qui existait par rapport à ça [...], donc la problématique est très ancienne sur le Grand Lyon. »⁶⁹¹

A travers cette forte intégration intercommunale, c'est un véritable réseau local des chefs de projet qui prend corps. L'organisation de rencontres fréquentes entre ces acteurs permet

⁶⁸⁸ Source :GPV de Vaulx-en-Velin.

⁶⁸⁹ L'Agence nationale pour la cohésion sociale, créée en 2005 suite aux émeutes urbaines d'octobre 2005 cofinance les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui succèdent aux contrats de ville et constituent de ce fait l'instrument contractuel local de la politique de la ville.

⁶⁹⁰ Entretien auprès du directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain du Grand Lyon, Lyon, le 10 septembre 2009.

⁶⁹¹ Entretien auprès du directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain du Grand Lyon, Lyon, le 10 septembre 2009.

l'échange et la confrontation de l'expérience de terrain qui tend à constituer un réservoir d'expertise indépendamment des services de l'État :

« Tous les lundis matin on a une réunion à la communauté urbaine à laquelle sont présents tous les directeurs de GPV ou directeurs de projet. On échange sur un certain nombre d'infos. On a aussi au gré des dossiers des liens avec Villeurbanne sur des quartiers limitrophes, avec Bron, avec La Duchère où on va aller voir comment ils travaillent sur certaines thématiques. On n'arrive pas suffisamment à le faire car on est trop pris par le quotidien, mais on essaie de le faire pour échanger et évoluer. On se connaît suffisamment pour se passer un coup de fil et voir comment ça se passe sur un domaine qu'on ne connaît pas bien. »⁶⁹²

La fréquence de ces rencontres ainsi que la densité des sites sur le territoire de l'agglomération se traduisent par l'organisation d'un réseau des chefs de projet, structurellement rattachés à la communauté urbaine du Grand Lyon. Fédérés par des problématiques communes, mais confrontant leurs difficultés quotidiennes dans le pilotage de ces projets, les capacités d'expertise qui naissent de ces confrontations entre acteurs de même nature laissent penser qu'elles le sont au détriment de celles de l'acteur historique de l'aménagement qu'est la DDE. A la question « sentez-vous une réelle expertise de la DDE en matière de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine ? », le directeur du GPV de Vaulx-en-Velin apporte une réponse mesurée qui laisse entrevoir la place prise par des aspects formels et réglementaires des processus d'action de l'ANRU dans l'activité de la DDE :

« Je pense qu'elle joue bien son rôle de lien avec l'ANRU, en nous informant de l'évolution des règlements et en même temps joue son rôle de correspondant local dans le suivi fin des projets. C'est-à-dire que la DDE rentre dans le projet et apporte à la fois une expertise sur l'instruction du dossier ANRU et sur le fond des dossiers, c'est-à-dire la pertinence de la réalisation d'un espace public. Donc elle se situe sur les deux champs, à la fois sur le fond du projet et l'aspect de la mécanique ANRU. »⁶⁹³

Les chargés de projets de la DDE du Rhône apparaissent moins nuancés quant à leur implication dans le partenariat local et l'apport d'expertise sur le fond des projets dont ils peuvent faire la preuve :

« Notre rôle a un petit peu changé, car on veille à ce que ce qui a été contractualisé se fasse dans les délais, et tout ce qui est modification du programme. C'est le message qu'on fait passer. »⁶⁹⁴

⁶⁹² Entretien auprès du directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 15 juillet 2009.

⁶⁹³ Entretien auprès du directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 15 juillet 2009.

⁶⁹⁴ Entretien auprès de l'agent en charge du site « GPV de Vaulx en Velin » au service habitat-ville de la DDE du Rhône, Lyon, le 30 juin 2009.

Ce glissement vers une activité de rappel des normes et de la doctrine de l'ANRU que semblent subir les DDE dans le cadre de la mise en œuvre des PRU n'entrave pas pour autant totalement leurs capacités à laisser s'exprimer une expertise sur le contenu des projets. Cependant, il concourt au renforcement du rôle des chefs de projets GPV d'une agglomération qui a su positionner ses services techniques en véritables lieux de réflexion et de capitalisation de l'expertise, ce qui renforce le sentiment d'un glissement de l'expertise des services de l'État vers ces structures nouvelles et positionnées plus directement au contact des projets. Tout se passe alors comme si les services déconcentrés subissaient un éloignement vis-à-vis de la matière technique qui légitimait jusqu'alors leur action et qu'ils se voyaient imposer une mission d'une nature nouvelle consistant à battre le rappel des normes et du cadre d'action imposé par l'ANRU.

A côté de cette montée en puissance des services techniques de certaines collectivités, la création des groupements d'intérêt public (GIP)⁶⁹⁵ nous est apparue comme un élément important de redistribution de la compétence technique au sein du partenariat local. Les cas de Bourges et de Marseille ont permis d'illustrer ce constat et de comprendre en quoi il contribuait à faire émerger une expertise en matière de gestion des projets de rénovation urbaine à la marge des services techniques de l'administration déconcentrée.

Dans le cas berruyer, nous l'avons vu, le GIP naît de la suggestion que fait au maire de Bourges le nouveau secrétaire général de la préfecture⁶⁹⁶, alors que dans le cas marseillais, c'est la transformation du GPU en GPV qui s'accompagne de la mobilisation de ce nouveau dispositif. Structure mixte ville-État dont le conseil d'administration est co-présidé par le préfet et le maire, le GIP incarne ainsi une nouvelle forme de collaboration entre la collectivité et l'État. Sur le plan financier, l'ANRU contribue à son financement au titre de sa participation à l'ingénierie de projet⁶⁹⁷. Désigné par le maire de Bourges comme le « coordonnateur du projet »,⁶⁹⁸ le GIP permet de maintenir une forme de partenariat entre les

⁶⁹⁵ Institués par la loi 82-610 du 15 juillet 1982, les groupements d'intérêts publics (GIP) visent à « institutionnaliser la collaboration des personnes publiques entre elles ou avec des personnes morales de droit privé ». Dotée de la personnalité morale de droit public, cette structure dispose d'une instance délibérante, le conseil d'administration et d'un ordonnateur des dépenses et des recettes, le directeur. L'intérêt de la création d'un GIP réside dans la possibilité qu'il offre à des personnes morales de droit public et privé de coopérer dans un intérêt public par le biais d'une personne morale autonome (Source : « Groupements d'intérêt public », guide méthodologique réalisé par la direction générale de la Comptabilité publique, 2003).

⁶⁹⁶ Ancien sous-préfet chargé de mission pour la ville auprès du préfet de Seine et Marne.

⁶⁹⁷ L'ANRU participe au financement de l'ingénierie nécessaire aux projets à hauteur de 3,9% (Source : « PNRU, les chiffres 2009 », p.10).

⁶⁹⁸ « Entretien avec le maire de Bourges », *Urbanisme*, Hors-série n°30, février 2007, p.23.

différents acteurs du projet une fois terminée la phase « d'intense mobilisation pour le montage du dossier »⁶⁹⁹. Les différents aspects du projet font alors l'objet d'une attention particulière et sont pris en charge par les six salariés du GIP dont deux sont mis à sa disposition par la ville de Bourges⁷⁰⁰. Dans le cas berruyer, outre une secrétaire-comptable et une technicienne-cartographe, deux chargés de mission sont investis sur les problématiques liées au relogement, à l'action sociale et à l'insertion professionnelle alors que le directeur et son adjoint ont en charge la stratégie du projet et la coordination opérationnelle⁷⁰¹. Dans ce cas où l'étude urbaine a été effectuée par un cabinet d'architectes-urbanistes, la conception du projet n'a pas été portée en « interne » au partenariat État-collectivité, mais le suivi de terrain des conditions de production de l'action publique de rénovation urbaine est assuré principalement par le GIP, placé sous la houlette de l'État et de la ville. C'est donc lui qui se positionne comme l'acteur le plus proche du projet, pour le compte de la ville et de l'État. Dans ce cas, la DDE qui maintient une intervention en matière de logement au cours de la phase d'élaboration du projet (cf. section 2) apparaît davantage comme l'acteur missionné par l'ANRU au niveau local pour s'assurer du suivi, du bon déroulement et du respect des délais prévus par la convention que comme un acteur doté d'une expertise technique indispensable au projet⁷⁰². L'institutionnalisation par l'État lui-même d'une nouvelle entité en charge du pilotage d'un projet cofinancé par la puissance publique et relevant d'une politique nationale atteste d'un éloignement des DDE de ce qui fut leur cœur de métier : l'aménagement du territoire suite à leur conquête de la ville⁷⁰³.

Dans le cas marseillais, nous avons vu que la difficulté de positionnement de la DDE dans le partenariat local de la rénovation urbaine et sa faiblesse en termes d'effectif avaient contribué à laisser le champ libre à un GIP dont l'antériorité du directeur sur le site en faisait un acteur ressource et doté d'une connaissance fine du contenu des projets préexistants. Présent sur le site depuis longtemps, il apparaît reconnu, au moment du lancement du PNRU, comme l'acteur technique référent aux yeux du porteur de projet :

« [Le directeur du GIP] a discuté directement avec le secrétaire général qui était le

⁶⁹⁹ « Entretien avec le maire de Bourges », *Urbanisme*, Hors-série n°30, février 2007, p.23.

⁷⁰⁰ Entretien auprès du directeur du GIP-PRU de Bourges, Bourges, le 26 juin 2009.

⁷⁰¹ Entretien auprès du directeur du GIP-PRU de Bourges, Bourges, le 26 juin 2009.

⁷⁰² Le chapitre 4 sera l'occasion de questionner les capacités des DDE à exprimer une forme d'expertise dans le cadre de la mise en œuvre du PNRU.

⁷⁰³ THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, L'Harmattan, 1973, p.69.

grand manitou »⁷⁰⁴

Sa capacité à se positionner en interlocuteur privilégié du directeur général des services de la ville de Marseille et sa position établie de directeur du GIP-GPV font perdre toute nécessité d'un lien fort entre la ville et les services déconcentrés de l'État comme ce fut le cas dans la configuration berruyère. Ici, la DDE et la Préfecture n'interviennent pas pour souffler une quelconque initiative au maire et ce dernier ne cherche pas à mobiliser leur connaissance des dispositifs d'action ou du territoire. L'épaisseur historique du GIP, ou plutôt du projet qu'il incarne et qui lui préexiste, finit par concentrer la discussion technique et stratégique du projet en son sein.

Qu'il s'agisse de la prise en charge du pilotage des projets de rénovation urbaine par des services techniques des collectivités ou par des GIP que l'ANRU cofinance tous les deux, la cartographie des jeux d'acteurs induite par l'ANRU ouvre la porte à une redistribution des canaux relationnels entre acteurs des sphères politiques et administratives. Tout se passe comme si les relations d'arrangements entre ces deux sphères que mettait en évidence le modèle de la régulation croisée s'étaient partiellement estompées au profit d'une nouvelle négociation que l'État instaure entre les différentes parties du jeu en scène. Les schémas d'action plus ou moins pérennes mobilisés par l'État – ou plutôt par l'ANRU dans notre cas – que révèlent Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig laissent effectivement entrevoir des modes d'action contractuels incarnés par les GIP, ou dans une moindre mesure, par les directions de projet portées par les collectivités et financées partiellement par l'ANRU. Développés dans un cadre temporel borné⁷⁰⁵ et spécifiquement pour l'action publique de rénovation urbaine, ces nouveaux dispositifs tendent à reproduire au niveau local le schéma de gouvernance imaginé par l'ANRU au niveau national. En effet, l'institutionnalisation de la négociation entre les différents acteurs du partenariat local réunis au sein du GIP rend obligatoire leur coopération et n'autorise pas certains acteurs à ne pas communiquer entre eux sous peine de les voir s'éloigner de cette négociation⁷⁰⁶. Tout se passe alors comme si les arrangements informels

⁷⁰⁴ Entretien auprès du responsable de la mission ville-habitat de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 27 mai 2009.

⁷⁰⁵ Pour son directeur, le GIP-PRU de Bourges est « *une structure de pilotage qui n'est pas pérenne, qui est fabriquée pour le projet* », Entretien auprès du directeur du GIP-PRU de Bourges, Bourges, le 26 juin 2009.

⁷⁰⁶ Dans le cas de l'action publique de rénovation urbaine, cette caractéristique apparaît même incontournable pour certains élus qui voient le GIP comme le seul lieu possible d'existence du partenariat sur leur territoire : « *Une des difficultés qu'on a dans la rénovation urbaine, c'est avec le partenariat. Alors compte tenu du rapport de force politique à Marseille, sans GIP, on n'a pas d'ANRU.* », entretien auprès de l'adjoint au maire de

que donnait à voir la régulation croisée s'étaient estompés au profit d'une négociation officielle et déployée dans des arènes institutionnalisées ayant pour conséquence une mise en retrait relative des acteurs étatiques historiquement en place. C'est pour le moins la photographie que nous en donne l'analyse des relations entre acteurs de la scène locale.

B. Vers une régulation croisée verticalisée ?

L'autre dimension de l'évolution des rapports entre les sphères politiques et administratives locales pourrait permettre de postuler l'existence d'une nouvelle régulation croisée verticale dans laquelle les deux extrémités du « segment régulateur » sont l' élu local et l'ANRU dans son acception large (politique et administrative). Il est possible de dégager deux prismes d'analyse pour rendre compte d'une telle mutation qui prennent tous les deux pour point de départ l' élu local : la situation de cumul des mandats et les conditions d'accès de l' élu local porteur de projet aux ressources financières. C'est à partir de ces deux portes d'entrée que nous souhaitons mettre en évidence l'existence d'une nouvelle forme de relation privilégiée entre les élus locaux et l'entité administrative en charge de l'action publique de la rénovation urbaine.

1) Sur les déterminants de l'accès des élus locaux au centre

Le premier élément d'analyse concerne une exception au modèle de la régulation croisée que soulignaient en 1975. Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig en révélant le fait pour un élu de pouvoir cumuler plusieurs mandats électifs. Le maire d'une commune siégeant par ailleurs au Parlement disposait alors d'un accès facilité au « centre », autrement dit, aux sphères politiques et administratives nationales. Dans cette situation, le caractère d'interdépendance entre élu local et fonctionnaire de l'État déconcentré s'estompe au profit d'une nouvelle relation verticale entre l' élu local et les sphères décisionnelles parisiennes. Or, même si nous choisissons de ne pas nourrir une réflexion sur l'évolution de la fréquence du

Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale, député des Bouches du Rhône, Paris, Assemblée nationale, le 15 septembre 2009.

cumul des mandats entre 1975 et 2005, nous pensons néanmoins que la conséquence d'un accès direct au centre dans le cadre d'un processus d'attribution d'une subvention par une agence de gouvernement constitue un élément décisif de la capacité de l' élu local à s'ériger en porteur d'un projet pour son territoire. En d'autres termes, en interpellant directement les décideurs nationaux, cet élu local souhaite accéder de manière facilitée et directe au lieu de la prise de décision. Dans le « système ANRU », ce phénomène apparaît considérablement renforcé en raison du caractère très fortement centralisé du processus de validation et donc, de décision de l'octroi d'une subvention.

Comme nous avons eu l'occasion de l'évoquer, les accointances politiques, la situation d'ancien ministre ou encore la notoriété de tel maire reconnu comme « baron » local peuvent apparaître comme des éléments favorables à une mise en relation directe de l' élu local avec le centre. Nos trois terrains d'enquête ont, chacun avec leurs spécificités, permis d'illustrer ce comportement.

Sur le terrain berruyer, c'est le sénateur-maire de la ville-centre qui, du fait de sa proximité politique avec le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine fera de ce dernier son interlocuteur direct comme le rappelle le maire lui-même :

« C'est à ce moment-là que j'ai rencontré Jean-Louis Borloo dans le cadre de mes fonctions parlementaires, j'étais alors sénateur. Il m'a expliqué que nous allions nous épuiser à monter des dossiers CGLLS successifs et il m'a incité à préparer un dossier pour le grand programme national de rénovation urbaine qui était alors en gestation et qui allait donner naissance à l'ANRU. [...] A ce moment là, j'ai mobilisé mes services, l'OPAC.»⁷⁰⁷

Le contact direct entre les deux hommes montre l'échange de conseils qui ont vocation à faciliter l'attribution de la subvention de rénovation urbaine au site en question. L' élu local s'assure ainsi d'une prise en compte directe par le responsable politique national en mesure d'apporter une réponse à son problème. La première forme de régulation déterminante débute ainsi dans la rencontre avec le politique national. Plusieurs sources sur ce terrain, dont le directeur général des services de la mairie de l'époque, l'ancien secrétaire général de la préfecture, le bailleur de la ville ou encore des chefs de services de la DDE font état de rencontres directes entre le local et l'entourage du ministre délégué en amont de la création de l'Agence :

« Début 2003 on avait un projet de circulaire précédant la loi Borloo et il y a eu des

⁷⁰⁷ « Entretien avec le maire de Bourges », *Urbanisme*, Hors-série n°30, février 2007, p.23.

contacts entre mairie, DDE, office HLM et le ministère. Je crois que c'était Van de Maele qui faisait l'interface du cabinet Borloo à l'époque. Une des réponses a consisté à dire : « Vous avez vu le projet de circulaire, il faudrait que vous travailliez sur un projet urbain ». »⁷⁰⁸

Ce n'est qu'à ce moment que le partenariat local prend toute sa dimension et se met en ordre de bataille de manière coopérative pour concourir à l'élaboration d'un projet de rénovation urbaine de qualité. Le maire entreprend alors de construire les conditions de la réussite du projet, en tandem avec le secrétaire général de la préfecture, précédemment investi sur cette même thématique dans un autre département (cf. section 2). L'idée d'associer les services de l'État à la démarche est perçue dès 2003 comme le signe d'une volonté de mobiliser l'ensemble des ressources dont il disposait parmi les acteurs locaux qui l'entouraient :

« Quand il a fallu passer dans les instances type RTP et compagnie, le maire et le DDE de l'époque se sont mouillés la chemise ! Le maire a vraiment porté le sujet ! C'est lui qui a mouillé la chemise quand il a fallu reprendre en main l'office municipal [...]. Je pense que c'était un sujet qu'il fallait qu'il prenne à bras le corps, donc ça tombait bien. »⁷⁰⁹.

Cependant, le fait que la réponse au problème que l'élu local se posait sur son territoire lui soit apportée par le ministre délégué relègue les éventuels arrangements politico-administratifs locaux au second plan. Certes, ceux-ci demeurent et il est possible d'en relever l'existence. Les conseils que le secrétaire général de la préfecture distille au maire au sujet de l'opportunité de créer un groupement d'intérêt public⁷¹⁰, structure mixte Ville-État, pour assurer le pilotage du projet de rénovation urbaine de la ville illustre bien cette position dans laquelle le maire « accepte de se laisser souffler l'initiative qui paraît la plus souhaitable au préfet, pourvu que le préfet lui permette d'en tirer profit »⁷¹¹ pour reprendre les termes de Michel Crozier et de Jean-Claude Thoenig. De même, la première étude à laquelle participent les services de la direction départementale de l'Équipement en 2003 montre bien que la coopération locale demeure, mais sous un mode qui ne fait plus nécessairement appel à des arrangements bilatéraux (cf. section 3 A.1).

Il résulte de cette situation un effacement de l'arrangement qui aurait pu avoir lieu dans la scène locale, au moins en ce qui concerne l'attribution de ressources financières. Dans cette

⁷⁰⁸ Entretien auprès du responsable du service urbanisme, habitat et ville de la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Cher, Bourges, le 03 juillet 2008.

⁷⁰⁹ Entretien auprès du responsable du service urbanisme, habitat et ville de la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Cher, Bourges, le 03 juillet 2008.

⁷¹⁰ Nous renvoyons à la section 2 de ce chapitre ainsi qu'au point A.2) de cette même section.

⁷¹¹ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975, p.6.

configuration, les arrangements entre acteurs politiques et administratifs locaux se retrouvent circonscrits à la construction de l'action en termes d'échanges de solutions techniques, organisationnelles ou de gouvernance locale du projet⁷¹². Tout se passe comme si la régulation verticale entre élu local et acteur politique central l'avait emporté sur la régulation croisée horizontale dont la scène locale était le lieu d'existence. En d'autres termes, si cette dernière ne nous semble pas disparaître complètement de la scène locale de l'action publique, elle se voit éclipsée par des schémas d'interpellation des centres décisionnels plus directs et considérés comme plus efficaces pour l'allocation de ressources.

Sur le terrain lyonnais, la question du cumul des mandats et de l'accès privilégié au centre, si elle constitue un élément observable apparaît cependant moins structurante dans la démarche d'accès aux ressources disponibles. En effet, la position de Gérard Collomb comme sénateur-maire de Lyon et président de la communauté urbaine la plus peuplée de France⁷¹³ lui permet d'interpeller directement le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine avec lequel il n'a, sur le papier, pas d'affinités partisans particulières. Ce sont davantage les problématiques auxquelles ils ont été confrontés sur les territoires dont ils ont la charge qui semblent avoir fait naître une proximité « d'expérience » :

« Je pense que c'est lié à leur histoire parlementaire. Ils se connaissaient tous les deux. Il y a toujours eu un contact positif entre eux, en particulier parce que les problématiques dont ils avaient à traiter ici et à Valenciennes étaient semblables. Gérard Collomb était déjà très convaincu de la nécessité d'une politique de rénovation urbaine. »⁷¹⁴

Dans la droite ligne de cette convergence d'intérêts pour des problèmes locaux communs, le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine apparaît comme fortement intéressé par le projet de la commune en question :

« Dès la création de l'ANRU, on porte le dossier. En 2003 se déroule le premier comité de pilotage avec Jean-Louis Borloo qui assistera d'ailleurs au deuxième. Il s'agit d'un intérêt du ministre pour le site. »⁷¹⁵

⁷¹² Nous aurons l'occasion de revenir plus en détails sur cet aspect dans le dernier point de cette section (B.2).

⁷¹³ 1,266 million d'habitants en 2008 (source : INSEE).

⁷¹⁴ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Lyon en charge de la politique de la ville, de l'habitat et du logement, Lyon, le 2 septembre 2009.

⁷¹⁵ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Lyon en charge de la politique de la ville, de l'habitat et du logement, Lyon, le 2 septembre 2009.

Dans un souci de publicité de la démarche qu'il est en train de lancer peu de temps après sa nomination ministérielle, Jean-Louis Borloo ne cache pas son intérêt pour des sites dont l'histoire politique de la ville pourra permettre de montrer rapidement les premières réalisations de « l'ère ANRU ». En effet, le partenariat historique que l'on peut observer sur la scène lyonnaise entre les divers services de l'État (Équipement et préfecture), les élus locaux, associations et équipes de projets est de nature à permettre un engagement facilité et rapide dans la dynamique ANRU. Cet état de fait d'un projet qui est arrivé à maturité et qui est donc prêt à entrer dans l'épure de l'ANRU est avancé par le directeur du GPV comme pouvant être un élément expliquant l'intérêt du ministre délégué :

« Je pense que le fait que La Duchère soit souvent mise en avant au niveau national en disant que c'est un projet qui avance... Je pense qu'il y avait un certain nombre de conditions qui étaient réunies. En décembre 2002, un comité de pilotage valide le projet urbain avant même la création de l'ANRU, par les partenaires. »⁷¹⁶

Dans ce cas, l'accès facilité au centre, *via* le cumul des mandats, mais plus encore *via* le partage d'expériences entre le maire et le ministre délégué et dans un contexte de publicité de sa démarche par le ministre délégué lui-même, constitue un lieu privilégié de négociation qui estompe encore une fois la régulation croisée observable au niveau local.

La situation vaudaise ne nous a pas révélé la même importance du poids du responsable gouvernemental dans la vie du projet local. La « notoriété » du site dans la vie de la politique française (émeutes de 1982 et 1990, situation socio-économique) a érigé le périmètre du GPV de Vaulx-en-Velin en terrain d'action naturel de la politique de rénovation urbaine. Néanmoins et dans le prolongement de cette situation, le maire reconnaît lui-même avoir « reçu tous les ministres de la Ville sauf un, Bernard Tapie »⁷¹⁷, ce qui atteste donc de l'existence d'un canal d'accès privilégié au centre étatique.

Dans le cas marseillais, l'édile municipal fait encore honneur au cumul des mandats en tant que sénateur-maire de la ville-centre. Ancien ministre de l'Aménagement du Territoire et responsable politique de premier plan (cf. encadré n° 8), il dispose de relais forts avec le centre et potentiellement avec le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine dont il fut l'un des prédécesseurs. Cependant, malgré cette situation en apparence avantageuse, nous n'avons pas pu mettre en évidence les conditions d'un accès direct au centre *via* une

⁷¹⁶ Entretien auprès du directeur du Grand Projet de Ville de La Duchère, Lyon, le 1^{er} septembre 2009.

⁷¹⁷ Entretien auprès de l'ancien maire de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 30 avril 2008.

régulation verticale. De plus, il apparaît difficile de déceler des traces d'une forme de régulation croisée au sein du jeu d'acteurs local qui pourraient attester de l'existence d'arrangements locaux. Au contraire, l'observation et l'analyse des relations politico-administratives sur ce terrain révèlent même des tentatives de « verticalisation » de la relation entre l'ANRU et le maire au-delà du passage obligé par le chargé de mission territorial puis la DDE avant de rencontrer l' élu local. En effet, le chargé de mission territorial alors en charge des dossiers de la ville en 2007 explique avoir tenté de provoquer une rencontre entre l'ancien directeur général de l'Agence et le maire sans succès :

« Ils n'ont plus aucun espoir sur cette ville. Toi tu es motivé, mais localement ils ne le sont pas et ici ils n'y croient plus... En deux ans, je n'ai pas réussi à faire venir Philippe Van de Maele sur Marseille, et pourtant il savait à quel point c'était dur ! Lui, il connaissait Gaudin car il avait travaillé avec lui, donc il savait où il mettait les pieds... Donc l'espoir était faible »⁷¹⁸

Malgré sa connaissance de l'ancien directeur général de l'Agence qu'il avait pu croiser quelques années plus tôt lorsque ce dernier était au cabinet du ministre délégué à la Ville et à l'Intégration dans le gouvernement d'Alain Juppé⁷¹⁹, le maire de Marseille ne semble pas avoir pris la mesure de l'opportunité qui s'offre à lui pour opérer une transformation urbaine de certains quartiers de sa ville. Deux phénomènes que nous avons précédemment mentionnés semblent venir expliquer cette situation. Le premier, d'ordre électoral, nous a été livré par le discours d'un chargé de mission territorial en charge du site marseillais et pour lequel l'électorat des principaux quartiers concernés par les projets de rénovation urbaine ne serait pas celui du maire de Marseille (section 1). Le second, concerne quant à lui l'opération d'intérêt national Euroméditerranée que nous avons évoquée au début de ce chapitre comme focalisant davantage l'attention du politique local. En effet, même s'il est localisé sur la frange littorale de la cité phocéenne, ce grand projet visant à affirmer la dimension internationale de la métropole marseillaise véhicule une image de projet et un dynamisme à l'échelle de la ville tout entière⁷²⁰. L'effet de balancier ainsi créé joue alors en défaveur de l'action publique locale de rénovation urbaine qui se retrouve orpheline de l'intérêt de son maire.

⁷¹⁸ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, le 20 octobre 2008.

⁷¹⁹ Philippe Van de Maele, ancien directeur général de l'ANRU, a été conseiller technique au sein du cabinet du ministre délégué à la Ville et à l'Intégration, Eric Raoult, alors ministre délégué à la Ville auprès du ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration, Jean-Claude Gaudin (Sources : Légifrance).

⁷²⁰ (Sources : <http://www.euromediterranee.fr/fileadmin/multimedia/combinaison.pdf>).

L'absence de prise en main du politique en matière de rénovation urbaine et la faiblesse de la structuration du partenariat local en la matière apparaissent dans ce cas comme des entraves à l'opportunité de créer une dynamique en faveur de la rénovation urbaine sur un site où les situations problématiques en la matière sont pléthore.

S'il peut apparaître *a priori* comme un moyen de contournement d'une régulation croisée dans laquelle le maire doit passer par des arrangements avec ses partenaires administratifs locaux, le cumul des mandats peut se traduire par des conséquences variées en matière d'action publique de rénovation urbaine dans le « système ANRU ». Dans le premier cas (Bourges), il a agi comme un moyen efficace et rapide d'interpeller le politique central en charge du portefeuille ministériel de la rénovation urbaine. A ce titre, il permet d'aboutir à l'allocation de ressources financières sans pour autant entraver les conditions de déploiement d'un partenariat local dont certains des traits de fonctionnement font écho à la régulation croisée. Dans le deuxième cas (Grand Lyon), il apparaît comme un moyen de faire connaître à d'autres « cumuleurs de mandats » des situations urbaines analogues. Il en résulte, lorsque l'un d'eux devient ministre en charge de la rénovation urbaine, une possibilité de lui rappeler ses propres difficultés et de permettre au premier de tirer avantage d'une situation locale où la politique nationale qu'il souhaite mettre en œuvre pourra montrer ses bienfaits rapidement. Enfin, dans le troisième cas (Marseille), l'absence de véritable projet pour les quartiers éligibles à une subvention ANRU sur son territoire semble avoir raison des nombreux canaux qui peuvent permettre au maire de rentrer en contact direct avec le ministre délégué ou le directeur général de l'Agence. Le cumul des mandats peut donc apparaître comme un processus d'intégration du politique local qui vient bousculer le rôle privilégié des services de l'État déconcentré, préfet ou ingénieurs de l'Équipement. S'il n'est pas majoritaire, il apparaît renforcé par la logique d'action du nouvel interlocuteur central qu'est l'Agence. En effet, en fonctionnant comme un « guichet » « à disposition des maires »⁷²¹, celle-ci définit les deux principaux groupes d'acteurs qui vont caractériser l'allocation de ressources financières. D'un côté le « monde de l'Agence » à travers sa direction générale, mais également sa direction financière et surtout, dans les premiers mois de son existence, le ministre délégué lui-même, soucieux de s'assurer du succès de son entreprise. De l'autre, le « monde des élus locaux »

⁷²¹ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

qui peuvent identifier leur nouvel interlocuteur dans cette arène de la négociation où ce dernier ne dispose plus d'une organisation hiérarchique pyramidale dont la base s'imposerait au maire pour entreprendre toute négociation. De ce point de vue, les administrations déconcentrées de l'État apparaissent « squeezées », au moins dans l'étape de la négociation des ressources financières. Ainsi, l'interdépendance des acteurs administratifs et politiques se trouve rompue dès lors que l'élu local engage la négociation avec un tiers qui échappe en grande partie au contrôle de l'administration déconcentrée. C'est donc une forme de mise à l'écart de l'administration déconcentrée qui s'opère alors que, paradoxalement, cette dernière se trouve remobilisée par l'Agence elle-même pour mettre en œuvre le PNRU. Pour tenter de comprendre quels étaient les raisons de ce constat, nous avons alors cherché à mettre en évidence l'impact des conditions d'accès à la ressource financière sur cette mise à l'écart de l'administration déconcentrée.

2) Une régulation locale mise à mal par la concentration des ressources financières dans un guichet national

La deuxième forme de relation que la logique de fonctionnement de l'ANRU donne à voir s'observe dans le rapport qui unit l'élu local à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et plus particulièrement à ses instances dirigeantes. Cette relation nous permet de mettre en évidence ce que nous choisissons de considérer comme un basculement, une rotation du modèle de la régulation croisée. Dans ce schéma, c'est l'idée de bénéfice réciproque que postule le modèle de la régulation croisée pour parler d'arrangements entre sphères politique et administrative locales qui nous intéresse. Plus précisément, il s'agit ici de placer la focale sur l'allocation de ressources financières par l'Agence à destination de l'élu local.

En 1996, dans leur article consacré à « l'État et la gestion publique territoriale », Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig rappellent cette caractéristique importante du modèle de la régulation croisée:

« Dans le modèle de la régulation croisée, les ressources financières ainsi que juridiques sont les plus importantes ressources du pouvoir. Elles sont détenues par l'État. Dès lors, la ressource d'autorité qui correspond à la légitimité démocratique

dont peuvent disposer les collectivités locales joue en second, plus dans un rapport d'influence que de pouvoir. »⁷²²

L'autonomie du local se trouve donc directement dépendante de la qualité des relations tissées entre la sphère politique locale et les services administratifs de l'État déconcentré. Cependant, si l'on observe le schéma relationnel établi par l'ANRU en matière d'allocation de ressources financières, c'est l'Agence elle-même et non plus l'État déconcentré en tant que relais de l'État central qui détient ces ressources financières. Or, dans le contexte de décentralisation, le transfert de compétences de l'État vers les collectivités ne se trouve pas systématiquement accompagné d'un transfert de ressources financières équivalent, ou, pour le moins des incertitudes pèsent sur le maintien de ces ressources financières. C'est ainsi que l'Agence détient la ressource financière qui conditionne la capacité d'une commune à réaliser le projet qu'elle porte. De plus, l'Agence définissant ses propres règlements (général et financier pour ce qui concerne le rapport aux collectivités), elle apparaît également comme la détentrice d'un pouvoir réglementaire, de définition des règles du jeu. Celle-ci façonne le cadre financier et réglementaire dans lequel l'exercice de la relation qu'elle tisse avec les collectivités locales se trouve contraint.

Il résulte de ce repositionnement de l'acteur détenteur des ressources du pouvoir une redéfinition du rapport que vont entretenir avec lui les collectivités locales. La détention du pouvoir par l'Agence et l'attribution de ressources financières à l' élu local vont alors contribuer à instituer une relation verticale entre ces deux acteurs. Le système de contraintes et de bénéfices réciproques que la régulation croisée postule se retrouve dès lors observable entre l'Agence et les élus locaux. Si les seconds ne peuvent se passer de la première pour trouver une source de financement de leurs projets de rénovation urbaine, l'Agence et ses cadres dirigeants ont, comme nous l'avons déjà mentionné, besoin de l'adhésion des premiers à la dynamique créée. A l'heure de la création de l'Agence, il en va en effet de la crédibilité du nouveau ministre délégué dans son entreprise de mobilisation des crédits de l'État et du 1 % logement sur une durée prévisionnelle initiale de cinq ans⁷²³. En d'autres termes, l'Agence a besoin des élus locaux pour légitimer la pertinence de la démarche d'agencification de la rénovation urbaine.

⁷²² DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, art. cit., 1996, p.585.

⁷²³ Nous rappelons ici qu'au cours de la période 2004-2008, l'État abonde initialement le programme à hauteur de 500 M€ par an, soit 2,5 G€ sur cinq ans. Après le vote de la loi pour le droit au logement opposable (DALO) du 5 mars 2007, l'État abonde à hauteur de 6 G€ sur la période 2004-2013. L'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) abonde d'autant le programme, soit un total de 5 G€ initialement prévus sur cinq ans, puis 12G€ sur 10 ans. (source : ANRU : « PNRU, les financements »).

Sur l'autre volet de la relation entre centre et périphérie, les élus locaux apparaissent comme étant dépendants de l'Agence. L'octroi de la ressource financière entraîne le déploiement d'un système de contraintes dont l'opération de traduction à destination de la périphérie est assurée par le chargé de mission territorial. Ce dernier est alors identifié par l'élu local comme étant la porte d'accès à l'Agence, même si cette dernière dispose d'une représentation territoriale à travers les services déconcentrés de l'Équipement. C'est dans ce contexte que l'élu local reconnaît le chargé de mission territorial comme sa porte d'accès au centre décideur :

« Souvent, le maire m'a identifié, il sait que je représente l'ANRU, que l'ANRU c'est aussi la DDE, mais que les arbitrages se feront au niveau national. Donc il sait que s'il doit parler à quelqu'un ou qu'il doit faire passer des messages il passera par les chargés de mission. Il dirait la même chose s'il avait la DDE en face. »⁷²⁴

En s'adressant directement au chargé de mission territorial, l'élu local entérine ainsi la nouvelle configuration d'acteurs qui prend corps et qui définit l'axe central de la relation qui unit l'Agence à la sphère politique locale. Mais comme nous l'avons relevé, il peut également s'agir pour lui de s'adresser à l'interlocuteur qui lui apparaît le plus à même d'entendre sa parole. La capacité d'influence, la situation de cumul de mandats ou encore la proximité politique avec le ministre délégué peuvent garantir à l'élu un accès facilité et privilégié aux cadres de l'Agence. L'absence d'organisation hiérarchique pyramidale agit alors comme un moyen pour l'élu local de choisir son interlocuteur parmi les responsables de l'Agence,

présents et détenteurs de pouvoir dans les instances de validation de l'Agence :

« Au niveau des élus, la remarque qui est venue le plus souvent et qui était positive, c'était que c'était facile d'avoir un interlocuteur quasi-direct. C'est-à-dire d'avoir accès au chargé de mission territorial ou au DG, la souplesse ou la capacité à moduler les attributions de subventions s'exerce directement projet par projet. »⁷²⁵

La cible du politique devient alors le sommet de l'organisation « agence » qui, du fait de la faiblesse de ses effectifs, s'avère très facilement mobilisable. Ce caractère court de la chaîne relationnelle lui garantit ainsi une capacité d'interpellation accrue.

Mais à l'inverse, si l'élu local est davantage en mesure de faire entendre ses revendications, le caractère centralisé de l'Agence et l'interlocuteur privilégié qu'elle tend à constituer pour tous

⁷²⁴ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 31 octobre 2008.

⁷²⁵ Entretien auprès d'un ancien membre de la direction de la coordination du programme, Paris, le 25 mars 2009.

les élus qui lui présentent un dossier de demande de subvention tend à lui conférer un pouvoir de coercition supérieur à celui que l'État déconcentré pourrait afficher face aux « puissants » notables locaux qui se retrouvent à la tête de métropoles de plus en plus autonomes. Les chargés de mission territoriaux ressentent cette position plus favorable à l'Agence pour exiger un respect de la doctrine ANRU :

« On peut se permettre de résister à des élus beaucoup plus qu'un préfet ou un DDE. »⁷²⁶

Face au panel d'élus candidats, les gages de leur capacité à s'organiser pour mener un projet de rénovation urbaine qui réponde aux critères d'appréciation de l'ANRU apparaissent déterminants aux yeux des acteurs de l'ANRU :

« On va plus facilement donner de l'argent à celui qui est organisé et qui a fait ses preuves qu'à celui qu'on sait désorganisé, sans vouloir faire. C'est pour cela qu'aujourd'hui il y a X quartiers qui ont été servis et ceux qui sont à la traîne, quatre ans plus tard n'ont toujours pas de projet, on n'y croit plus. Donc il y a des quartiers sur lesquels il y a un besoin, mais qui ne sont pas servis. »⁷²⁷

Le système de validation des demandes de subvention imaginé par l'ANRU et que nous avons déjà décrit fonctionne alors comme un processus coercitif par lequel les partenaires nationaux de l'Agence peuvent demander au porteur de projet de retravailler son projet pour accéder à une subvention de l'ANRU.

Tout se passe comme si cette recomposition des rapports entre centre et périphérie opérée par la logique de fonctionnement de l'Agence était énoncée dès les premiers pas de sa démarche de création. En effet, lorsqu'en 2003 le nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine affirme que « *La nouvelle agence nationale pour la rénovation urbaine, qu'il faudra bien considérer comme un guichet unique, sera, avec un seul compte en banque, au service des maires, des agglomérations, des organismes d'HLM* »⁷²⁸, il détermine à ce jour la verticalité de la relation nouvelle qui unit cette agence aux porteurs de projet. Comme nous sommes parvenus à le montrer, les services déconcentrés de l'Équipement ne figurent pas, pour le moins en acteurs de premier plan, dans ce nouveau schéma relationnel. Bien sûr, ils

⁷²⁶ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 février 2009.

⁷²⁷ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 15 décembre 2008.

⁷²⁸ Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

demeurent et sont, à certains égards re-légitimés par cette action publique de rénovation urbaine. Mais leur position de pendant de l'élu local dans le système politico-administratif local se trouve affaiblie. Démunis du pouvoir d'octroyer les ressources financières d'un État fort, ils apparaissent moins comme un acteur clef que comme un élément facilitateur de la configuration politico administrative de la rénovation urbaine⁷²⁹.

⁷²⁹ L'analyse des caractéristiques bureaucratiques de la logique de fonctionnement de l'ANRU que nous menons dans le chapitre 4 permet d'illustrer ce rôle d'intermédiaire qui revient au chargé de mission territorial de l'ANRU et dans une moindre mesure aux agents des services déconcentrés.

Conclusion du chapitre 3

Choisir d'observer les conditions du déploiement d'un partenariat local de la rénovation urbaine nous a conduits à interroger plusieurs aspects du positionnement tenu par chacun des principaux acteurs. La désignation des rôles que leur prête l'Agence puis les conditions de leur entrée dans le jeu d'acteurs ont permis de mettre en évidence des appropriations très variées de ce nouveau schéma d'action. A la lumière de certaines caractéristiques du modèle de la régulation croisée et des discussions dont il a fait l'objet, nous avons pu mettre en évidence plusieurs marqueurs d'une structuration renouvelée de ce jeu d'acteurs.

En premier lieu, l'analyse effectuée sur nos trois terrains d'enquête ne nous a pas permis de conclure à une caducité pure et simple du modèle de la régulation croisée. Certes, celui-ci se trouve profondément modifié, altéré dans sa nature même, mais des éléments structurels demeurent en dépit d'un changement dans la composition des acteurs qui le font vivre. Cela semble être particulièrement le cas du mouvement relationnel qui lie les élus locaux avec les services de l'État présents sur la scène locale et interférant avec la politique de rénovation urbaine telle que conduite par l'ANRU. Ce mouvement met à jour la permanence de relations privilégiées avec les agents de l'administration de l'Équipement, mais également du corps préfectoral. Les bénéfices que peut tirer l'élu local de la mobilisation et de l'implication de ces deux groupes d'acteurs sur son projet de rénovation urbaine témoignent de la pérennité d'une relation privilégiée que celui-ci peut entretenir avec les agents de l'État qui l'entourent. Il faut cependant préciser que ce cas de figure semble s'observer de préférence dans une ville de taille moyenne que dans une grande métropole.

En revanche, la profonde rupture qui a affecté l'exercice de l'ingénierie publique française ne permet plus à l'administration technique déconcentrée de disposer d'un quelconque monopole face à des élus locaux aux pouvoirs et aux compétences élargies et aux ressources techniques et expertes étoffées. En d'autres termes, si les échanges et les arrangements locaux peuvent encore s'observer, particulièrement dans des contextes de villes moyennes, les conditions de la répartition du pouvoir et de l'accès aux ressources s'avèrent modifiées. L'administration déconcentrée apparaît de ce point de vue comme le grand perdant dans sa capacité d'influence locale. Les acteurs ne semblent plus développer autant d'arrangements informels conduisant à

une stabilisation des échanges en vue de la prise de décision. Pour le moins, il apparaît que ce n'est plus le cas entre la sphère politique locale et l'administration déconcentrée. Nous avons vu que tout se passait comme si l'ANRU offrait un cadre d'action plus normé et qui permettait de définir un nouveau cadre de contraintes pour la négociation. Par conséquent, les arrangements s'observent davantage entre les élus locaux, ici les « grands » élus locaux (député maire ou sénateur maire) et d'une part l'ANRU par la personne de son directeur général ou de son adjoint, ou d'autre part le personnel politique gouvernemental par le biais du ministre en charge de l'action publique de rénovation urbaine. Dans ce dernier cas, la proximité partisane entre l'élu local et le ministre, couplée à un impératif de réussite de la démarche nationale lancée par ce dernier peut agir comme un démultiplicateur des capacités de financements (cas berruyer). Ceci nous conduit alors à nous interroger sur la permanence d'un système politico-administratif local tel que le concevait Pierre Grémion⁷³⁰.

A cet égard, l'émergence de groupements d'intérêt public, structures mixtes ville-État, consacre le déplacement de la réflexion et du pilotage du projet encore plus loin de l'administration technique de l'État déconcentré. Certes ces nouveaux lieux de l'action ont vocation à faire dialoguer ensemble tous les partenaires du projet et à stabiliser un jeu à plusieurs acteurs. Mais les capacités de dialogue privilégié qu'ils tendent à instaurer avec le politique favorisent, par conséquent, l'éloignement de ce dernier des services de l'État déconcentré qui n'apparaissent plus comme les seuls interlocuteurs techniques dont il peut disposer sur son territoire. Il en va de même de la montée en puissance des services des collectivités locales ou de leurs regroupements. L'autonomisation de ressources techniques et stratégiques des projets dans ces nouveaux lieux, souvent physiquement situés dans les territoires de la rénovation urbaine, éloigne d'autant plus les services de l'État déconcentré. La mission de préparation de l'avis du préfet que leur attribue l'ANRU lors de la phase d'élaboration les érige alors en acteurs de second plan, dépourvus du pouvoir d'octroyer des ressources financières ou de décider de l'opportunité d'un projet sur son territoire. Si la décentralisation avait initié ce glissement d'un appel aux services déconcentrés vers une « autosuffisance » de collectivités dotées de services techniques compétents, « l'agencification » de la politique de rénovation urbaine tend à le confirmer avec néanmoins deux particularités : d'une part, celle de ne pas systématiquement donner à voir des collectivités dotées de services techniques dimensionnés pour de tels projets (cas marseillais)

⁷³⁰ GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique, op. cit.*, 1976.

et d'autre part, l'externalisation vers des GIP. Ainsi, si le modèle de la régulation croisée postulait un déséquilibre de ressources entre l'État et les collectivités locales en faveur du premier, sa discussion avait révélé une modification de cet équilibre en faveur des territoires. Ici, il nous semble que l'ANRU témoigne d'une forme de rééquilibrage entre, non pas l'État et les territoires, mais entre l'Agence (en tant que détentrice de la ressource financière) et les territoires (en tant que lieux de production d'une action dont la réussite est portée en partie au crédit de l'Agence).

Tout se passe comme si le schéma de régulation locale de la rénovation urbaine s'était calqué sur celui que l'on peut observer au niveau national. Malgré leur caractère *a priori* limité dans le temps, le GIP et l'Agence elle-même prennent en charge le pilotage d'un projet autour d'un partenariat qu'ils incarnent. Teintés de pluralisme, ils apparaissent l'un et l'autre comme le lieu d'un partenariat institutionnalisé où « l'État » demeure présent, mais sous une forme renouvelée. Si ce dernier avait pu être qualifié d'animateur⁷³¹ à une certaine époque, il apparaît en quelque sorte lui-même « animé » par une agence dans le cas où celle-ci prend en charge un volet de l'action publique.

⁷³¹ DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *L'État animateur*, *op. cit.*, 1994.

CHAPITRE 4 : ENTRE PHÉNOMÈNES DE BUREAUCRATISATION ET LOGIQUES CENTRALISATRICES : L'ANRU « AU CONCRET »

Le détour par le modèle de la régulation croisée que nous avons proposé dans le chapitre 3 nous a permis de mettre en évidence la permanence de certains traits caractéristiques de ce modèle tout en révélant de profondes mutations dans la structuration des rapports entre les acteurs des scènes locales de la rénovation urbaine. En effet, si une forme de relation privilégiée peut encore s'observer entre l' élu local et le responsable de l'administration déconcentrée, c'est davantage dans le cas d'une absence de tradition d'intervention en matière de politique de rénovation urbaine et donc de structure de projet correspondante, ou encore lorsque la ou les collectivités locales en question n'ont pas développé de service technique à-même de délivrer une expertise en matière de rénovation urbaine. Dans le cas contraire, la relation de dépendance mutuelle et d'arrangements réciproques entre les sphères politiques et administratives locales n'apparaît plus aussi structurante dans un contexte de montée en puissance des services techniques urbains et face à l'émergence de structures de projets « renouvellement urbain » ou de type groupements d'intérêt public. Dans un tel cas, les services déconcentrés de l'État se maintiennent dans le circuit de régulation locale des rapports entre acteurs, mais avec un rôle moins déterminant dans la réalisation des processus de décision et d'action. Autrement dit, les caractéristiques de la régulation croisée semblent se maintenir et s'observer pour pallier l'absence de nouvelles scènes de régulation des rapports locaux.

Cette analyse qui aboutit à reconsidérer la nature des rapports entre politique et administration au niveau local ne conduit donc pas à reléguer définitivement au second plan le modèle de la

régulation croisée, mais à l'appréhender davantage comme une clé de lecture de configurations relationnelles devenues l'exception plutôt que la règle. Cependant, il nous semble que la mise en évidence d'une nouvelle forme de « verticalisation » des relations que nouent désormais les porteurs de projets (élus locaux) avec l'ANRU, mais également avec le personnel politique gouvernemental, interroge directement les conditions de l'établissement de nouvelles relations entre le centre et les territoires de la mise en œuvre. A cette relation entre le politique local et l'ANRU « centrale »⁷³² vient s'ajouter celle qui unit les services déconcentrés de l'État à l'ANRU, dont ils sont le « bras armé »⁷³³. Chargés de préparer l'avis du préfet sur le contenu du projet de rénovation urbaine, ils agissent pour le compte de l'ANRU dont ils deviennent le service instructeur au niveau local⁷³⁴. A cet effet, certains auteurs choisissent de considérer ce positionnement inédit des services de l'État déconcentré mis à disposition d'une agence comme un des éléments de « la préfiguration d'un nouveau modèle de gestion publique territoriale »⁷³⁵. Qualifié de « gouvernement à distance », celui-ci met en scène des acteurs d'un nouveau type – les agences nationales – qui « organisent un renforcement du pouvoir central vis-à-vis des pouvoirs locaux »⁷³⁶. En postulant la multiplication de « guichets uniques » qui conditionnent la capacité de financements des projets des collectivités territoriales, ce modèle s'articule autour de deux idées. La première rend compte d'un retrait de l'État hors du local qui s'accompagnerait d'un « renouvellement de ses instruments d'intervention dans les territoires, renforçant ainsi ses capacités d'orientation à distance des acteurs locaux »⁷³⁷. La seconde s'articule quant à elle autour d'une « externalisation » des modalités de pilotage des programmes d'action publique. L'une et l'autre évoquent une transformation assez importante des conditions d'exercice du rôle de l'État qui agirait « à distance » des territoires et par le biais de dispositifs qui seraient « externalisés ».

⁷³² Nous rappelons que plusieurs acteurs appartenant à différentes institutions ont employé ce terme pour désigner les services de l'ANRU situés rue de Vaugirard, à Paris : un chargé de mission territorial de l'ANRU, un directeur de GIP en charge de la rénovation urbaine, un responsable de service d'une collectivité territoriale et un chef de cabinet d'un adjoint au maire en charge de la politique de rénovation urbaine.

⁷³³ Pour reprendre les termes d'un chargé de mission territorial de l'ANRU.

⁷³⁴ Directive interministérielle du 26 mars 2004 sur l'implication des services déconcentrés de l'Équipement en matière de renouvellement urbain.

⁷³⁵ EPSTEIN Renaud, « Après la territorialisation : le gouvernement à distance », in VANIER Martin (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, 2009, p.136.

⁷³⁶ *Ibid.*, p. 138.

⁷³⁷ *Ibid.*, p. 136.

Or, l'observation des conditions de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine nous incite à penser que ce n'est pas nécessairement à travers un retour de l'État effectué « à distance » que « l'agencification » de la rénovation urbaine éclaire le plus le processus de transformation des modes d'intervention de la puissance publique. Les modifications des conditions d'exercice des missions de l'État déconcentré ainsi que le rapport entre les territoires et le centre nous semblent mettre à jour de nouvelles ressources et de nouveaux acteurs qui ne témoignent pas aussi clairement de l'instauration d'une distance entre l'État et le local. C'est pourquoi nous proposons ici de mobiliser nos terrains d'observation pour tenter de les confronter à ces énoncés. L'objectif est alors de dégager des éléments d'interprétation des conditions d'un retour de l'État qui, selon nous, ne s'opère pas par le biais d'un processus d'externalisation ni même à distance des territoires, mais plutôt en transformant les cadres d'action des services de l'État déconcentré. Pour nourrir cette posture, nous avons choisi de retenir deux portes d'entrée principales que notre démarche empirique nous a révélées. La première, axée sur les conditions d'exercice des missions des services déconcentrés de l'État revient sur la possibilité qui leur est offerte de laisser s'exprimer une forme d'expertise sur le contenu des projets de rénovation urbaine. Identifiées comme les acteurs historiques de l'aménagement du territoire⁷³⁸, les directions départementales de l'Équipement, devenues en 2010 les directions départementales des Territoires sont mobilisées par l'ANRU pour veiller à la conformité du déroulement du projet de rénovation urbaine avec les éléments de doctrine de l'ANRU⁷³⁹. Si cette mobilisation peut être vécue comme une légitimation de ces services initialement pointés du doigt comme participant à l'inefficacité de la politique de la ville, les conditions de leur participation à la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine laissent entrevoir des possibilités d'expression de leur expertise assez variées. En effet, celles-ci voient bien souvent leur participation à l'élaboration puis au suivi de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine circonscrite à une activité d'instruction *via* la formulation d'un avis sur le projet, puis de suivi des conventions signées avec l'Agence qui révèle une tendance à la bureaucratisation, telle que la conçoit Robert K. Merton⁷⁴⁰, des cadres d'action allant à l'encontre de la quête d'efficacité de l'action véhiculée lors de la création de l'Agence. Ce sont les conditions de réalisation de la

⁷³⁸ THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates... op. cit.*, 1973 ; BARDET Fabrice et JOUVE Bernard, *Les Ingénieurs des Travaux Publics de l'État..., op. cit.*, à paraître.

⁷³⁹ Nous renvoyons à la section 3 du chapitre 2 pour en savoir davantage sur la constitution d'une « doctrine ANRU ». Entretien auprès d'un ancien responsable de pôle au sein de la direction de la coordination du programme de l'ANRU, entretien téléphonique, le 1^{er} septembre 2009.

⁷⁴⁰ Nous renvoyons à l'introduction générale de la thèse pour un éclairage sur le concept.

mission qui est confiée à ces services déconcentrés que nous souhaitons explorer dans la première section de ce chapitre afin de montrer en quoi la mobilisation de l'État déconcentré ne révèle pas tant sa mise à distance du centre, mais bien davantage une profonde modification des conditions de l'exercice de ses missions (**Section 1**). La deuxième porte d'entrée propose d'investir la nature de la transformation des rapports entre le centre et les territoires que nous avons abordée par le biais de la régulation croisée. En faisant de la validation centrale des conventions de rénovation urbaine le cœur du contrat liant l'Agence aux porteurs de projets, l'ANRU initie un incontestable processus de reconcentration de la décision. La montée des élus locaux à Paris, dans les locaux de l'Agence, pour défendre leur projet constitue une innovation qui rompt avec les arrangements locaux qui présidaient à la négociation pour l'attribution de la ressource financière. Les services déconcentrés ne sont alors pas épargnés par ce mouvement de reconcentration de l'action qui s'opère, et c'est bien là le véritable changement, non pas au profit de l'administration centrale, ni même au profit d'une structure « externe », mais d'une institution « hybride », à travers, notamment, un nouvel acteur : le chargé de mission territorial. Par conséquent, les relations hiérarchiques et fonctionnelles qui existaient entre les services déconcentrés de l'Équipement et leurs directions centrales ne sont pas épargnées par ce mouvement. Ce sont ces effets de la logique d'action de l'ANRU que nous souhaitons mettre à jour et analyser dans la deuxième section de ce chapitre. L'objectif n'est pas ici de conclure à l'existence d'un nouveau modèle explicatif des relations renouvelées entre un centre (à redéfinir) et des territoires, mais bien de montrer en quoi la logique d'action proposée par une agence nationale donne à voir un ensemble de mutations dans les formes de régulation entre centre(s) et périphérie(s), mais également entre sphères politiques et administratives qui n'annoncent pas, à notre sens, une volonté de l'État de se retirer des territoires pour mieux les gouverner à distance (**Section 2**). Finalement, il nous semble que, davantage qu'une forme de gouvernement à distance, ce que nous livre l'observation de ces scènes locales de la rénovation urbaine annonce une forme de reconcentration de la décision et une tendance à la bureaucratisation dans son acception mertonienne du terme. Ces deux phénomènes suggèrent alors une recomposition du rapport centre/périphérie qui vient alimenter sous un angle complémentaire la discussion du modèle de la régulation croisée engagée dans le premier chapitre de cette seconde partie.

Section 1 : Le retour des vieux démons bureaucratiques

Pour comprendre comment s'opère ce processus de bureaucratisation des tâches des agents des services déconcentrés de l'État mis à disposition de l'ANRU, il nous faut tout d'abord montrer pourquoi et comment le déploiement attendu d'une expertise de la part de ces services n'apparaît pas manifeste. L'analyse des champs de compétences effectivement disponibles doit nous permettre de dégager la plus-value de l'intervention de la DDE en matière de rénovation urbaine. De plus, c'est à travers la représentation des partenaires du projet, qu'il s'agisse des élus locaux, des structures de pilotage des projets ou des bailleurs sociaux que l'apport des services déconcentrés à l'élaboration puis à la mise en œuvre du projet pourra être apprécié **(A)**. Puis nous reviendrons sur la mise en place d'un nouveau cadre d'action induit par la création de l'Agence et légitimé par une volonté initiale de transparence. Incarné par un processus d'instruction des dossiers et de suivi des conventions opéré dès l'échelle locale, il met à jour un ensemble d'étapes au cours desquelles le détail du contenu de la convention de rénovation urbaine doit être connu, opération par opération. Destiné à produire une description la plus transparente possible de la réalisation du projet, ce processus d'instruction constitue pour les agents en charge de l'opérer une véritable entreprise bureaucratique de vérification de la conformité du contenu de la convention avec les conditions de validation exigées par l'Agence. C'est ce phénomène de bureaucratisation des tâches des agents de l'administration déconcentrée que nous souhaitons questionner dans le second point de cette section afin de montrer comment les conditions d'exercice des missions des agents de l'État déconcentré se trouvent profondément impactées par « l'agencification » de l'action publique de rénovation urbaine **(B)**.

A. Une expertise remobilisée mais fragile et hétéroclite

Nous avons vu au cours du chapitre 3 que la mobilisation des directions départementales de l'Équipement dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine participait d'une (re)légitimation de leur positionnement au sein de la scène politico-administrative locale. Cependant, nous avons également pu montrer que cette forte implication des services demandée par le biais d'une directive interministérielle ne paraît pas se trouver systématiquement suivie d'une mobilisation importante des services sur l'ensemble des sites (Chapitre 3 section 2). Sur le plan de la mobilisation des compétences, l'implication des services des DDE dans la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine doit permettre le déploiement d'une capacité d'expertise des projets et d'accompagnement des acteurs impliqués dans le projet local. Afin de montrer dans quelle mesure ces objectifs se traduisent en pratique, nous souhaitons tout d'abord centrer notre analyse sur la mobilisation de ressources expertes par les services des DDE investis en matière de rénovation urbaine. Il s'agira dans un premier temps de revenir sur l'opportunité que constitue l'implication des DDE dans l'étape de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine pour remobiliser des compétences et une expertise présentes au sein des services. Nous rendrons compte de la possibilité offerte aux services concernés de mobiliser une expertise parfois mise en sommeil par l'absence de projets d'envergure sur les territoires. Puis nous reviendrons sur les limites de l'apport des services déconcentrés en matière de conseil et d'accompagnement des acteurs.

1) Une mobilisation vécue comme une relégitimation au regard des compétences disponibles...

L'appel aux directions départementales de l'Équipement se traduit, on l'a vu précédemment, par une mobilisation variable des équipes selon les terrains d'enquête investis. La taille des effectifs consacrés à la politique de rénovation urbaine ainsi que l'engagement d'une mission ou d'un bureau dédié(e) à ce volet de l'action publique traduisent une certaine capacité d'implication des DDE. Cependant, outre ce critère organisationnel, c'est bien la

capacité de ces services à répondre à l'attente des partenaires locaux en termes d'apport d'expertise qui traduira leur engagement réel en la matière.

En étant investies d'une triple mission (régalienne, de représentation de l'Agence et d'appui aux maîtres d'ouvrage), les DDE apparaissent comme un acteur structurant dans la vie du projet de rénovation urbaine et légitimé vis-à-vis des autres acteurs de la scène locale. C'est pour le moins le sentiment que certains agents des services concernés expriment au regard des enjeux soulevés par les projets de rénovation urbaine dans lesquels ils se retrouvent impliqués. Les propos tenus par le responsable d'une mission dédiée à la rénovation urbaine et au logement illustrent cet état de fait :

« C'était une bouffée d'oxygène pour nous, car on essayait de dire à la ville, depuis quatre ou cinq ans qu'il fallait réfléchir sur ces quartiers, adopter une démarche globale, transversale sur ces quartiers et on n'y arrivait pas. Je l'ai vécu comme quelque chose de positif. [...] Avant, on avait assez peu d'écoute quand on faisait des études dont on nous disait qu'elles ne serviraient à rien. Avec le PRU, comme de toute façon l'ANRU a fixé un passage obligatoire par les DDE en tant que délégué adjoint et expert sur les projets et le fait qu'on a contribué à faire sortir le projet auprès de l'ANRU, ça nous a permis d'être complètement reconnus comme acteur sur ce domaine. »⁷⁴¹

Pour cet ancien responsable du bureau renouvellement urbain et logement de la DDE du Cher qui n'avait pas eu affaire à un programme de renouvellement urbain avant la genèse de l'ANRU, la directive interministérielle du 26 mars 2004 est perçue par la DDE comme le moyen d'obliger la collectivité locale à faire appel à elle. Ainsi, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 3, lorsqu'en 2003 le maire décide de se lancer dans l'élaboration d'un projet après avoir été invité à déposer un dossier par un Jean-Louis Borloo pressé⁷⁴², la DDE n'est pas associée en amont dans l'élaboration, mais simplement pour accompagner l'équipe de la mairie lors de la présentation du projet auprès du cabinet de Jean-Louis Borloo (chapitre 3, section 3). C'est donc à la suite d'un premier refus de la part de l'ANRU que la DDE est mobilisée en tant qu'acteur *a priori* porteur d'une expertise technique. Autrement dit, son association dès l'initiation de la démarche de projet n'apparaissait pas spontanée. L'élu local

⁷⁴¹ Entretien auprès de l'ancien responsable du bureau renouvellement urbain et logement de la DDEA du Cher, Bourges, le 25 septembre 2008.

⁷⁴² Les discours de plusieurs acteurs (anciens membres du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et responsables de services de collectivités territoriales) rapportent une attitude de « pompier pyromane » ou de « pousse au crime » au sujet de la posture de Jean-Louis Borloo au cours de l'année 2003 pour susciter des candidatures d'élus locaux à un financement de l'Agence et ainsi donner la garantie à l'administration des Finances que la participation de l'État au financement du PNRU trouvait une légitimation immédiatement.

ne l'associe pas immédiatement, mais celle-ci n'est pas pour autant écartée du jeu et réduite à son rôle régalien et d'instruction.

Sur le terrain lyonnais, où les traditions d'intervention de la DDE en matière de renouvellement urbain sont manifestes, nous avons pu montrer précédemment que son rôle dans le montage du projet apparaît reconnu et substantiellement apprécié par les partenaires, en particulier par les acteurs politiques associés (chapitre 3, section 3). Si cet investissement et ce rôle capital des services de la DDE sont salués en ce qui concerne la phase d'élaboration, il en va de même pour le suivi des dossiers et les relations avec l'ANRU :

« Dans toutes les réunions importantes, la DDE est présente et fait remonter les dossiers à l'ANRU, au ministère, donc elle est très impliquée dans les dossiers techniques de financement, sur le calage des opérations, les échéanciers et sur des thématiques très différentes, l'aspect urbain et l'aspect plus social comme le relogement. »⁷⁴³

C'est en effet sur le logement que les compétences des services de la DDE en charge des projets de rénovation urbaine ont tendance à s'exprimer le plus. Leur tradition d'intervention en la matière et la reconnaissance dont elles font l'objet sur ce thème les érigent en effet en acteur ressource à cet égard même si certaines collectivités ont progressivement accumulé une forme d'expertise dans ce domaine :

« La DDE a apporté à la fois la mobilisation des services de l'État et son expertise sur le logement et le relogement. Encore une fois, une expertise relativement bien partagée entre la ville, la communauté urbaine et la DDE, mais ça permet d'affiner les méthodes, de définir de nouveaux outils etc. »⁷⁴⁴

Néanmoins, les observations réalisées sur les trois terrains de notre enquête montrent que, compte tenu des attributions des DDE en matière de logement et d'habitat et de leurs traditions d'intervention au titre de la politique de la ville, c'est bien à travers ces deux domaines qu'elles ont cherché à faire le lien avec les différentes politiques qu'elles portent⁷⁴⁵.

Leur intervention se structure ainsi autour du suivi de la qualité du relogement en cas de démolition de logements, en rappelant des niveaux d'exigence concernant le niveau des loyers

⁷⁴³ Entretien auprès de l'adjoint au maire du 9^{ème} arrondissement de Lyon en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et des déplacements urbains, Lyon, le 15 juillet 2009.

⁷⁴⁴ Entretien auprès du directeur de cabinet du président du Grand Lyon, Lyon, le 8 juillet 2009.

⁷⁴⁵ Ce constat corrobore les résultats de l'audit mené par le CGEDD en 2008 sur l'action des services du ministère au cours de la mise en œuvre du PNRU : Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, rapport de synthèse, juillet 2008, p.16.

proposés ainsi que les charges correspondantes. Leur connaissance des acteurs locaux, en particulier des bailleurs sociaux se révèle alors un précieux atout en vue de coordonner les pratiques de relogement en dépit des stratégies parfois divergentes entre bailleurs.

Par ailleurs, la coopération de la DDE avec les acteurs en charge de la mise en œuvre s'illustre à travers la création d'outils communs concernant le suivi des relogements comme nous le rappelle un chargé de mission relogement au sein du GIP renouvellement urbain du projet berruyer :

« On a très très bien travaillé avec la DDE. Depuis le départ on travaille avec eux sur les objectifs. Sur la question de la construction de cette base de données, ils ont été très moteurs car ils avaient fait une première proposition d'un tableau de suivi. Donc l'exemple de ce travail est significatif de la manière de travailler ensemble. »⁷⁴⁶

La compétence logement apparaît donc comme la plus fortement mobilisée et celle sur laquelle la plus-value des services de la DDE est la plus appréciée. Elle renvoie nécessairement à l'organisation des équipes mobilisées par la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine qui, on l'a noté précédemment, se sont constituées au sein des équipes en charge de l'habitat. Cependant, l'observation montre que même sur cette question, il s'agit davantage de co-construction d'action en partenariat avec les GIP dans le cas où ceux-ci existent ou bien les équipes projets des Grands Projets de Ville.

Sur le plan des ressources humaines disponibles au sein des DDE, l'observation des conditions d'exercice des missions confiées aux DDE souligne l'existence d'une relation étroite entre la qualité de l'expertise disponible au sein des services et le degré d'implication des agents qui les composent. La présence d'un chef de bureau ou d'un chef de service disposant d'une longue tradition d'exercice de ses fonctions dans le champ de la rénovation urbaine, ou plus historiquement du renouvellement urbain, ou plus largement, de la politique de la ville peut influencer le positionnement de l'ensemble de l'activité du bureau. La connaissance aiguë des territoires et des enjeux de leur recomposition qui en découle alors est le fruit d'un travail de longue haleine de la part des agents en question. De manière analogue, les relations avec les acteurs de la sphère politique, mais aussi avec les associations, les bailleurs sociaux ou encore le monde économique tissées au fil des années constituent des

⁷⁴⁶ Entretien auprès d'un chargé de mission relogement au sein du GIP-PRU de Bourges, Bourges, le 23 octobre 2008.

facilitateurs d'action à l'heure où la mise en œuvre d'un projet de rénovation urbaine nécessite une forte implication de l'ensemble des acteurs autour du délégué territorial adjoint de l'ANRU.

« Sur la question, notamment, des ressources humaines et des compétences disponibles, l'observation a été faite, sur plusieurs sites, du rayonnement considérable qui peut être celui d'agents de la DDE mobilisés sur la politique de la ville lorsqu'ils cumulent une forte motivation personnelle sur les enjeux concernés, et des spécificités de profils précieuses sur l'urbain ou le social. Là où de telles personnalités sont présentes ou l'ont été, [...] l'évocation de leurs apports et de leur influence revient dans tous les entretiens internes et externes, et le fait est que l'on en parle encore plusieurs années après leur départ. Ce constat illustre [...] la richesse des apports possibles mais aussi, en l'état actuel des processus de gestion, une fragilité. »⁷⁴⁷

Si cette analyse peut sans nul doute être relayée dans des contextes d'action autres que la mise en œuvre d'un projet de rénovation urbaine, elle s'avère particulièrement pertinente dans le cas d'une politique publique aussi complexe que l'est la politique de la ville et de la rénovation urbaine. En effet, la variété des dispositifs, des procédures et des acteurs que cette politique publique déploie et fait se rencontrer depuis près de trente ans contribue à façonner des scènes d'action aux caractéristiques bien particulières. Dans un tel contexte, la présence sur le territoire d'acteurs historiquement investis sur le sujet apparaît comme un facilitateur de l'intervention des services de l'État dans tout nouveau référentiel d'action dont celui proposé par l'ANRU. A cet égard, la présence dans le cas lyonnais, d'un chef de bureau de la DDE reconnu localement et nationalement pour sa connaissance des rouages de la politique de la ville, familier des spécificités des contextes d'action locaux et rompu au positionnement du personnel politique du territoire, apparaît comme une ressource pour l'action. En ayant permis l'instauration de relations étroites avec les porteurs de projets des Grands Projets de Ville présents auparavant, ainsi qu'avec les maires des communes concernées, cet « acteur ressource » a positionné les agents de son bureau en acteurs naturellement écoutés et associés à toute démarche en matière de rénovation urbaine.

Cependant, si la présence de telles compétences liées aux ressources humaines disponibles s'avère précieuse, elle n'en revêt pas moins un caractère fragile qu'une mutation ou un départ peut donner à voir. En effet, notre enquête révèle que le départ du chef « historique » du bureau habitat et renouvellement de la DDE du Rhône est perçu par certains acteurs du

⁷⁴⁷ Conseil général des Ponts et Chaussées, *Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain. Une grande ambition pour l'Équipement*, Rapport n°2001-0115-01, juin 2003, p.9.

partenariat local comme une perte dans la culture de la connaissance fine des projets, même s'il est promu chef du service dans lequel se trouve ce bureau :

« L'État local, avec X, allait voir sur le terrain ce qui se passait et comment ça évoluait et donc comment devait évoluer le projet. Donc je pense qu'on a perdu du sens du projet. »⁷⁴⁸

« X, dans ses nouvelles attributions, on ne le voit plus tellement, [...] ce qui est un petit peu embêtant. »⁷⁴⁹

Cet exemple souligne ainsi la fragilité des ressources expertes disponibles au sein des services des DDE et la forte dépendance des capacités d'action de ces derniers avec les circuits de carrière des agents qui les composent. A l'heure où la mobilité des agents est encouragée, il peut parfois en aller de la réussite des projets d'action publique locaux. Mais derrière les conditions structurelles de la mobilisation des DDE et de la plus-value que certains acteurs du partenariat local (élus locaux ou structures de pilotage) peuvent leur attribuer, c'est leur capacité à développer une réelle expertise technique au service des projets qui retient ici notre attention et que nous souhaitons désormais questionner.

2) ... mais compromise par une expertise fragile

S'il est possible d'évoquer et de mettre en évidence une forme d'engouement pour la rénovation urbaine exprimée par des services déconcentrés remobilisés sur des compétences qui leur sont propres et qui ont constitué leur plus-value par le passé, il apparaît néanmoins que ces ressources expertes et ces compétences ne sont pas systématiquement déployées ou pour le moins adaptées aux caractéristiques et aux enjeux des projets locaux de rénovation urbaine. Deux éléments de justification semblent pouvoir être avancés à ce sujet. Le premier renvoie au contenu, voire à la qualité de l'expertise détenue par les équipes techniques des DDE sur l'action publique de rénovation urbaine. Le second relève davantage du cadre d'action que le répertoire normatif de l'ANRU impose à ces services déconcentrés et qui agit comme un frein au déploiement d'une réelle expertise technique.

⁷⁴⁸ Entretien auprès du directeur général adjoint des services de la ville de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 16 juillet 2009.

⁷⁴⁹ Entretien auprès du directeur du développement urbain de la ville de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 7 juillet 2009

En dépit de l'engouement et du sentiment de légitimation dont font montre certains acteurs des services déconcentrés de l'Équipement à l'égard d'une intervention dans le cadre de la mise en œuvre du PNRU, l'observation des pratiques et des jeux d'acteurs met en évidence une difficulté à recourir à une expertise adaptée des services de l'État. En d'autres termes, malgré une implication souvent forte des DDE, il semble que « les conditions de leur mobilisation efficace au service des enjeux stratégiques ne sont pas suffisamment réunies »⁷⁵⁰. Ceci tient en partie à l'organisation des services mobilisés pour intervenir en matière de rénovation urbaine. En effet, comme nous l'avons évoqué, l'absence d'équipe projet exclusivement dédiée à la rénovation urbaine dans certaines DDE conditionne la mobilisation d'une seule compétence, le plus souvent, le logement. De ce fait, d'une telle spécialisation des compétences mobilisées résulte « un positionnement peu aisé sur le plan de la conception architecturale et urbaine »⁷⁵¹. Un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées relève :

« Sur ce plan, l'intervention des DDE n'est pas facile : en dehors des architectes et paysagistes-conseils elles ne disposent pas, pour la plupart, des compétences requises. [...] D'une manière générale, les architectes et paysagistes conseils sont sollicités, parfois trop ponctuellement selon leur appréciation, avec des résultats qui vont du « fructueux » au « décalé ». »⁷⁵²

Notre analyse du cas marseillais confirme cette difficulté à mobiliser des champs de compétences variés et qui contribuent au projet urbain au-delà de la seule entrée par le logement :

« Sur l'expertise, ce qui nous manque, c'est une capacité de commander des petites prestations d'études urbaines, de contre-projet par rapport à ce que fait la ville en face. [...] Mais ce qui manque, c'est le lien avec le social, les équipements publics, les aménagements urbains et des scénarios urbains contrastés. Nous, on n'a que les architectes-conseils de la DGUHC... »⁷⁵³

Les autres volets des projets sur lesquels l'attente vis-à-vis des DDE pourrait être forte ne font ainsi pas l'objet d'un investissement important. Il est plutôt aisé de remarquer « de faibles implications sur les aspects techniques et constructifs (durabilité, recours à la démarche de

⁷⁵⁰ Conseil Général des Ponts et Chaussées, *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine. Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE*, Rapport pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *La documentation Française*, Paris, 2007, p.58.

⁷⁵¹ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, rapport de synthèse, juillet 2008, p.16.

⁷⁵² *Ibid.*

⁷⁵³ Entretien auprès du responsable de la mission ville-habitat de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 27 mai 2009.

haute qualité environnementale...), ainsi que sur ceux de la gestion urbaine de proximité (GUP). »⁷⁵⁴ Comme en fait état le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, sur ce point, la qualité de l'investissement des services des DDE doit cependant être nuancée par la marge de manœuvre qui leur est octroyée de la part des collectivités pour agir. Puisque la responsabilité des projets incombe aux élus des collectivités et aux maîtres d'ouvrages, qui peuvent être les bailleurs sociaux, les services des DDE compétents ne disposent ainsi pas forcément des leviers d'action nécessaires.

De ce fait, la DDE n'est plus systématiquement l'acteur technique public portant une expertise sur l'ensemble des champs du projet urbain tels que l'aménagement, l'urbanisme ou le logement. L'évolution des conditions d'exercice de la mission de l'État déconcentré dans les territoires entraîne ainsi une modification du rapport des services techniques aux acteurs locaux. La fin du monopole de l'ingénierie publique couplée aux conséquences pour les services de l'État déconcentré de l'entreprise de décentralisation a conduit certaines collectivités locales à recourir à des prestations de bureaux d'études privés quand les plus grandes d'entre elles se dotaient de services techniques compétents sur le domaine de l'urbain. Les maîtres d'ouvrage locaux peuvent ainsi décider de faire appel à des bureaux d'études privés, comme dans le cas berruyer (cf. Chapitre 3).

La section 3 du précédent chapitre a par exemple souligné le rôle joué par les services techniques du Grand Lyon, structuré en pôles géographiques correspondant chacun à un projet et dépassant la seule logique d'action de l'ANRU. Dans une telle configuration où l'équipe projet devient intégrée et légitimée autour du projet urbain, il apparaît plus difficile pour les services de l'État déconcentré d'intervenir à travers un angle précis de ce projet urbain. Ceci d'autant plus que dans le cas lyonnais, le responsable de la direction de l'habitat et du développement solidaire urbain énonce clairement que pour ses services, l'ANRU n'est que le financeur de leurs projets parmi d'autres⁷⁵⁵. Une telle affirmation de la posture et de la représentation du service technique de l'intercommunalité conditionne alors fortement l'État

⁷⁵⁴ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, rapport de synthèse, juillet 2008, p.16.

⁷⁵⁵ Entretien auprès du directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain du Grand Lyon, Lyon, le 10 septembre 2009.

déconcentré qui agit pour le compte d'une Agence dont la collectivité locale clame qu'elle n'est qu'un partenaire financier parmi d'autres et pas nécessairement un partenaire technique. La fréquence des échanges et des rencontres entre les chefs de projets des territoires du Grand Lyon favorise la circulation de savoir-faire et d'expériences en « interne » et en exclut de fait les services déconcentrés de l'État (chapitre 3). La conséquence pour les services de l'État déconcentré de cette montée en puissance d'une expertise alternative à celle qui était la leur est alors un manque de pratique et de production en matière d'aménagement urbain. Le glissement du positionnement de la DDE d'un rôle de référent technique à celui de garant des grands principes d'intervention de l'État *via* l'assistance à maîtrise d'ouvrage est ainsi renforcé par le cadre d'action déployé par l'ANRU. En effet, en attribuant à la DDE le rôle de suivi du montage du projet, l'ANRU fait de son relais local le contrôleur du volet financier des opérations de rénovation urbaine et participe au recul de l'apport d'expertise technique de la DDE.

Ainsi, du point de vue des acteurs du partenariat local, la plus-value du rôle et de l'implication des services de la DDE ne se situe donc plus tant sur des questions de fond que sur des questions de « logistique » du projet. Un chargé de mission au sein d'un service technique d'une commune concernée par un projet de rénovation urbaine ressent bien ce positionnement de la DDE dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine :

« L'apport je le sens beaucoup plus sur les questions financières, le respect des délais et des coûts de la matrice financière. En termes de définition de projet, pour moi, ils ont plus un rôle de suivi. Ils interviennent principalement au niveau des comités de pilotage et des comités de validation qui se déroulent tous les mois ou tous les deux mois. Ils réunissent l'ensemble des partenaires, le maire et l'État. »⁷⁵⁶

La DDE se positionne donc davantage en accompagnateur d'un projet dont le contenu se trouve de plus en plus apporté par des acteurs autres que ses propres services. Tout se passe comme si son positionnement dans le jeu d'acteurs se trouvait réduit à l'accompagnement « administrativo-financier » des différentes étapes du projet.

Les collectivités territoriales porteuses d'un projet de rénovation urbaine structurent leurs attentes vis-à-vis des DDE dans le sens d'un partenaire « facilitateur » et « d'avocat du

⁷⁵⁶ Entretien auprès d'un chargé de mission au sein du service urbanisme de la ville de Bourges, Bourges, le 05 décembre 2008.

projet »⁷⁵⁷. Elles expriment plutôt la recherche d'une « aide à l'élaboration des dossiers, au décryptage des règles de l'ANRU et à l'obtention des financements »⁷⁵⁸.

Même si nous reviendrons de manière plus ample sur ce point ultérieurement, nous pouvons avancer que c'est bien l'accumulation de règles et de normes dont les DDE doivent se saisir dans leur travail d'instruction des dossiers dans l'architecture définie par l'ANRU qui entrave leur capacité d'expression sur le fond des projets. Ce constat n'apparaît pas propre à nos trois terrains d'enquête, mais est largement corroboré par une étude menée sur ce point par le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable :

« Il est aussi regretté que le rôle d'instructeur de dossiers pour le compte de l'ANRU finisse par prendre le pas, empêchant parfois les DDE d'exprimer des points de vue plus tranchés sur les politiques locales. [...] Leur capacité d'anticipation des problèmes se trouve fortement diminuée et elles ont du mal à répondre à l'attente principale de leurs interlocuteurs qui est de faciliter le traitement des dossiers. »⁷⁵⁹

Ce constat permet d'ores et déjà d'apporter des éléments de compréhension à l'état d'incapacité relative des services des DDE à apporter une expertise suffisante et attendue sur le contenu des opérations des projets de rénovation urbaine. La re-légitimation des DDE opérée par leur mobilisation dans l'action publique de rénovation urbaine apparaît alors comme un processus en trompe l'œil qui les place dans une sorte d'étau dont les mâchoires seraient composées, pour la première, d'une attente des collectivités en matière d'expertise et de capacité à faciliter le déroulement d'un projet, et pour la seconde, d'une exigence d'instruction des dossiers de la part de l'ANRU. C'est sur ce second aspect que nous souhaitons désormais nous attarder.

⁷⁵⁷ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, op. cit., p.12.

⁷⁵⁸ *Ibid.*

⁷⁵⁹ *Ibid.*, p.20.

B. Une dérive procédurale entravant les capacités d'expertise des acteurs déconcentrés

La difficulté apparente des DDE à laisser s'exprimer une forme d'expertise en-dehors du seul champ du logement se trouve rapidement accentuée par la mise en place d'un cadre d'action fortement normé visant à assurer un contrôle du processus d'octroi de subventions de l'Agence envers les porteurs de projets. En effet, dans le contexte initial de défiance envers l'administration de l'Équipement, l'Agence cherche à créer les conditions d'une plus grande transparence de l'action. Pour y parvenir, elle s'inscrit dans une logique de connaissance exhaustive du contenu des conventions et, par ce biais, contribue à façonner l'activité des services déconcentrés impliqués dans la rénovation urbaine. C'est sur cette redéfinition des pratiques des agents des services déconcentrés que nous souhaitons désormais nous attarder. En effet, la variété des familles d'opérations observables dans une convention de rénovation urbaine est telle que l'activité d'instruction des dossiers occupe une place de premier rang dans la mobilisation des agents sur la rénovation urbaine. Nous reviendrons dans un premier temps sur l'exigence de transparence invoquée par l'ANRU pour mener à bien la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine. Puis nous chercherons à montrer comment ce contexte d'action caractérisé par une volonté de connaissance et de contrôle absolue opère une redistribution des capacités d'expertise des services déconcentrés en charge de la rénovation urbaine.

1) Une volonté initiale de transparence aux dépens de la fluidité du système

Alors que l'Agence affiche initialement un discours véhiculant les impératifs d'efficacité, de transparence, de réalisation de l'action dans un horizon temporel délimité, les éléments de fonctionnement, d'organisation et de représentation de ses relations avec le local vont progressivement faire apparaître une réalité toute autre. Cette dernière met ainsi en évidence l'existence d'entraves à la fluidité invoquée qui viennent impacter directement les pratiques des agents de l'administration déconcentrée.

La légitimation d'une doctrine du contrôle au nom de la généreuse dotation financière de l'État

En raison de la contribution élevée de l'État au Programme national de rénovation urbaine depuis l'origine de l'Agence⁷⁶⁰, l'exigence de transparence vis-à-vis de Bercy et des organismes de contrôle budgétaire nationaux est élevée. L'ANRU se définissant comme une agence de moyens, cette exigence se retrouve donc, par ricochet, dans la relation que l'ANRU établit avec les collectivités et les services de l'État déconcentré qui instruisent les demandes de subvention. La « paperasserie » ou « machinerie administrative »⁷⁶¹ à laquelle peut donner lieu cette volonté de « tout connaître »⁷⁶², et sur laquelle nous revenons dans la suite de notre propos, nous est apparue balayée d'un revers de la main par la direction générale de l'ANRU dans la justification qu'elle donne de cette contrainte. Elle légitime en effet cette pratique par l'exigence de transparence et de contrôle à laquelle elle est elle-même soumise comme nous l'indique le directeur général adjoint de l'ANRU :

« Douze milliards d'euros, nous, tous les ans, on a Cour des Comptes, Inspection des Finances, direction générale de la Comptabilité publique pour justifier auprès de ces instances de contrôle, mais aussi auprès du Parlement qui demande des comptes. C'est la schizophrénie française. La plupart des élus nationaux sont aussi des élus locaux. En tant qu'élus locaux ils trouvent qu'on est trop lourd, mais en tant qu'élus nationaux, ils trouvent qu'on n'a pas assez d'éléments d'évaluation à leur rendre compte ! [...] Oui. Une exigence. Quand on vous fait un chèque de [plusieurs dizaines de] millions d'euros, il n'est pas anormal qu'en face on ait une exigence sous forme de contrat. »⁷⁶³

Or si l'allocation de telles masses budgétaires par l'État peut légitimement imposer un droit de regard qui se répercute dans les relations de l'Agence avec ses partenaires locaux, la tournure prise par cette mécanique financière ne peut se justifier uniquement à l'aune d'un des préceptes néo-managériaux qu'est la transparence. Sur ce point, le regard porté par certains dirigeants de l'Agence dès les premiers mois de son fonctionnement laisse entrevoir une divergence quant à la stratégie à adopter en termes de contrôles et, *in fine*, de bureaucratisation du « système ANRU ». Cette ligne de friction entre l'ancien directeur

⁷⁶⁰ Cf. document joint en annexe.

⁷⁶¹ Ces expressions nous ont été livrées à plusieurs reprises par différents chargés de mission territoriaux de l'Agence pour décrire le sentiment des élus locaux et des acteurs de l'administration déconcentrée à l'égard de l'Agence et des procédures que son fonctionnement induit. Pour l'anecdote, nous pouvons noter que le seul autre acteur ayant usé de ce terme de paperasserie au sein de l'Agence n'est autre que l'ancien directeur financier à l'origine de la procédure d'instruction et de contrôle, cherchant à souligner le gain de temps permis par cette innovation : « Et en même temps, on allège le processus en termes de paperasserie. », entretien auprès de l'ancien directeur financier de l'ANRU, Paris, le 18 juin 2008.

⁷⁶² Entretien auprès d'un ancien délégué interministériel à la Ville, Paris, le 17 avril 2008.

⁷⁶³ Entretien auprès du directeur général adjoint de l'ANRU, Paris, le 21 octobre 2008.

général adjoint de l'Agence et les modes de faire du premier directeur financier apparaît fortement marquée au point d'avoir conduit à l'implication du ministre délégué lui-même :

« Entre [l'ancien directeur financier] qui faisait de l'usine à gaz avec des tableaux Excel avec 25 entrées et [l'ancien directeur général adjoint] qui était plutôt sur la même ligne que moi et qui disait : « Bon sang, on a contractualisé avec un maire, arrêtons la suspicion qu'on se tape et faisons un truc simple ! »... Il pourrait vous rappeler qu'un soir Borloo est arrivé à l'agence en disant : « Qu'est-ce que c'est que ce bordel, j'arrête pas de me faire critiquer, pourquoi ça ne sort pas ? Qu'est-ce que vous avez mis en place ? »... »⁷⁶⁴

Si l'engouement des élus locaux pour l'obtention d'une subvention de la part de l'ANRU peut expliquer cette difficulté initiale de l'Agence à se mettre en ordre de marche rapidement, la volonté de contrôler l'ensemble des pièces justificatives de chaque projet au niveau central apparaît comme un élément structurant du processus mis en place. Or la position défendue par l'ancien directeur général adjoint, fervent partisan d'une délégation élargie du contrôle à l'échelon local devient de plus en plus marginale :

« Je râlais, j'étais tout seul, je n'avais que Borloo finalement ! Les types que j'avais autour de moi ne connaissaient pas la bureaucratie locale. Ils s'imaginaient qu'ils allaient faire plus simple. C'était pire ! J'avais dit au directeur financier et agent comptable qui voulait voir tout, qui disait qu'il était responsable sur ses deniers etc. « Attends, tu es responsable à la périphérie de quelque chose. » »⁷⁶⁵

Cette marginalisation de l'ancien directeur général adjoint apparaît en outre d'autant plus criante que Jean-Louis Borloo prend petit à petit ses distances avec l'Agence lorsqu'il est nommé ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale à la suite du remaniement ministériel du 31 mars 2004 comme en témoignent les propos de l'ancien secrétaire général de l'ANRU :

« Quand il est devenu ministre plein, on l'a vu beaucoup moins, mais il était toujours à la tutelle. »⁷⁶⁶

Isolé dans sa vision moins centralisatrice, le directeur général adjoint de l'époque ne peut alors qu'assister à la bureaucratisation de l'Agence liée pour partie à la volonté de maintenir deux niveaux de contrôle, l'un au niveau local, l'autre au niveau central. En dépit « des idées

⁷⁶⁴ Entretien auprès de l'ancien responsable du pôle d'appui opérationnel de l'ANRU, Paris, le 1^{er} septembre 2009.

⁷⁶⁵ Entretien auprès d'un ancien directeur général adjoint de l'ANRU, Paris, le 17 avril 2008.

⁷⁶⁶ Entretien auprès de l'ancien secrétaire général de l'ANRU, Paris, le 02 juin 2008.

de modernisation, d'efficacité et de réactivité de l'État »⁷⁶⁷ incarnées par les agences, « la rationalisation néo-managériale constitue aussi un mécanisme de bureaucratisation »⁷⁶⁸.

Sur l'exigence de transparence évoquée par l'ANRU

Si le discours du premier directeur financier de l'ANRU mentionne la transparence et la fluidité comme objectifs principaux de l'activité de l'Agence, force est de constater que le deuxième ne trouve pas une traduction observable dans la réalité des pratiques des acteurs de la scène locale. Qu'il s'agisse des agents des services de l'administration déconcentrée de l'Équipement ou des acteurs de la maîtrise d'ouvrage, tous s'accordent autour de l'idée d'une complexité des règles qui régissent l'élaboration des dossiers de demande de subvention que l'ANRU exige.

Au premier rang de cette condamnation unanime de la « mécanique ANRU » se trouve l'instabilité des règlements général et financier de l'Agence. Plusieurs versions différentes du règlement général ainsi que du règlement financier ont ainsi été élaborées entre 2004 et 2007 pour tenter de stabiliser des règles et des processus dont les acteurs de la scène locale sont appelés à se saisir et à manipuler, entraînant autant d'incompréhension de la part des acteurs locaux :

« Je trouve que l'ingénierie financière n'est pas bonne, lourde et effectivement, les discours consistant à dire que l'on simplifie sont abusifs parce que je suis là depuis trois ans et on en est au troisième ou quatrième règlement financier. Donc ce sont des règles qui changent tout le temps, qui ne sont pas stables et en plus qui empilent un contrôle local avec le délégué territorial et un contrôle central. »⁷⁶⁹

A titre d'exemple, dans la première version du règlement financier, l'Agence s'appuyait sur les règles de la comptabilité d'État, ce qui impliquait un contrôle *a priori* des éléments fournis par le bailleur opération par opération. Il n'y avait pas non plus d'avance de trésorerie possible pour le maître d'ouvrage. Or, rapidement la volonté de permettre aux porteurs de projet de bénéficier d'un apport de trésorerie avant même le début des travaux de rénovation urbaine a conduit l'Agence à modifier les règles du jeu. Elle peut désormais allouer une avance de subvention s'élevant à 15 % du montant total de la subvention à la condition que le maître d'ouvrage réalise 15 % des opérations dans les dix-huit mois suivant le versement de

⁷⁶⁷ BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Les agences : de nouvelles administrations publiques ? » dans BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, (dir.) *Politiques publiques, op. cit.*, 2008, p.283.

⁷⁶⁸ BEZES Philippe, « Le tournant néo-managériale de l'administration française », dans BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques, op. cit.*, 2008, p.238.

⁷⁶⁹ Entretien auprès du directeur du GIP « projet de rénovation urbaine » de Bourges, Bourges, le 26 juin 2009.

cette avance initiale⁷⁷⁰, moyennant quoi il perd cette avance si les travaux ne sont pas réalisés dans le délai imparti. Cette innovation réglementaire, si elle vise une plus grande souplesse et une fluidité accrue pour les maîtres d'ouvrage n'entraîne pas moins l'adaptation des acteurs impliqués dans la chaîne de contrôle à ce nouveau cadre d'action.

Si nous choisissons de ne pas entrer davantage dans le détail des exemples de modifications apportées par l'Agence aux règlements, nous pouvons montrer en quoi cette instabilité impacte les conditions d'exercice des missions des acteurs de la scène locale. C'est ainsi qu'en modifiant de manière répétée le contenu et les modes de faire des processus d'instruction des dossiers, la procédure imposée par l'Agence favorise un investissement croissant des agents des services déconcentrés dans le but de s'imprégner de règles changeantes. Il arrive alors parfois que certains d'entre eux voient leur activité presque exclusivement dédiée à l'instruction des dossiers. Ceci contribue rapidement à spécialiser les fonctions d'instruction et d'expertise des projets aussi bien à l'Agence au niveau central que dans les services déconcentrés :

« Au début, [au sein de l'Agence], ce n'était que le chargé de mission territorial, effectivement [qui avait les deux casquettes]. On a créé les auditeurs financiers après qu'on a signé les premières conventions et que des paiements soient à réaliser. Au départ, il n'y avait pas de mécanisme d'avance dans le premier règlement financier, donc pas de paiement tout de suite, donc ça s'est mis en place après [...] La dichotomie gestion du projet et gestion financière est vraie à tous les niveaux. C'est-à-dire que tu le verras au local. Tu vas en DDE, ce ne sont pas les mêmes gens qui s'occupent de l'instruction financière que ceux qui s'occupent des projets, qui vont aux revues de projets, qui discutent avec les maires. Ces deux pôles se parlent assez peu ou mal. Tu reproduis le même schéma à l'ANRU. L'instruction financière, c'est le boulot pas noble. Tu as un pôle d'instructeurs avec un chef et tu as les chargés de mission qui vont faire les beaux en réunion. »⁷⁷¹

Si cette conséquence n'apparaît pas surprenante en ce qui concerne le niveau central de l'Agence⁷⁷², elle peut produire des effets de déqualification des tâches des agents présents dans les services déconcentrés. En effet, l'accumulation de données à intégrer et à contrôler pour chacun des projets présents sur le département apparaît d'autant plus chronophage que le

⁷⁷⁰ L'explication du processus d'octroi des subventions que nous avons pu découvrir dans le règlement financier de l'Agence nous a été donnée par l'ancien directeur financier de l'ANRU qui a contribué en grande partie à son élaboration, au cours d'un entretien avec lui le 18 juin 2008 dans les locaux de l'ANRU à Paris.

⁷⁷¹ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 février 2009.

⁷⁷² Le volume financier de la subvention globale accordée par l'Agence dans le cadre du PNRU apparaît tel que les chargés de mission territoriaux n'étaient pas en mesure d'assurer le suivi des projets et le suivi de l'instruction, ce qui a conduit la direction financière à s'étoffer et à constituer un pôle d'auditeurs financiers dont la tâche est consacrée à l'instruction des dossiers émanant des porteurs de projets *via* les délégations territoriales de l'Agence (Source : direction financière de l'ANRU).

dossier de demande de subvention regroupe une multitude d'opérations isolées les unes des autres.

Pour tenter de remédier à l'absence de fluidité que génèrent ces étapes, l'Agence a souhaité mettre en place un logiciel de partage d'information dénommé Agora⁷⁷³. Alors qu'il est présenté comme un outil novateur et efficace⁷⁷⁴, les difficultés à nourrir la base de données nécessaire à son fonctionnement mobilisent certains agents et retardent son utilisation à plein régime. Le partage de l'information sur le suivi financier par l'ensemble des acteurs attendu à l'origine était sans compter sur les dysfonctionnements informatiques du logiciel durant plus d'une année et sur les besoins de formation⁷⁷⁵ qui en découleraient pour les acteurs locaux appelés à s'en saisir⁷⁷⁶.

C'est ainsi que les acteurs locaux, et en particulier les agents des DDE chargés de l'instruction des dossiers apparaissent comme les premières victimes d'un élan procédural dû au mode de fonctionnement de l'Agence. Les ressources temporelles qu'ils doivent alors consacrer à l'adaptation à des règles mouvantes et aux lourdeurs générées par les nouveaux outils qui les accompagnent mobilisent une part importante du temps de ces agents. Cette situation nous incite alors à rendre compte de leur capacité à laisser s'exprimer une expertise technique sur les projets.

2) Une expertise des services déconcentrés éclipsée par un dispositif procédural ankylosant

La conséquence de l'importance prise par cette dimension de gestion administrative des projets est un sentiment de manque de temps de la part des agents des services dédiés à la rénovation urbaine dans les DDE pour se consacrer à la substance même des projets. L'un des agents de la DDE des Bouches du Rhône nous a fait état de l'absence de vue sur le fond des

⁷⁷³ Il s'agit d'un nouveau logiciel d'information partagée accessible depuis Internet et permettant aux maîtres d'ouvrages puis aux services de l'État déconcentré d'accéder au suivi des projets qu'ils portent ou qu'ils ont en charge (Données ANRU).

⁷⁷⁴ Entretien auprès de l'ancien directeur financier de l'ANRU, Paris, le 18 juin 2008.

⁷⁷⁵ A titre d'exemple, en juin 2008, 325 agents des directions départementales de l'Équipement ont suivi une formation de deux jours et demi au nouveau règlement comptable et financier et au nouveau logiciel Agora (Source : service de la formation, secrétariat général de l'ANRU).

⁷⁷⁶ Entretien auprès du responsable de la mission politique de la ville de la DDE du Rhône, Lyon, le 15 juillet 2009.

dossiers, qui lui paraît renforcée par la faiblesse de la formation qu'il peut recevoir à ce sujet :

« Sur le volet expertise urbaine, on n'est pas tellement formés. On s'est bien appuyés sur les architectes et urbanistes conseils. Mais ils sont là ponctuellement [...] On fait jouer notre bon sens sur la qualité d'un projet, ça ne va guère au-delà. On n'a pas grand-chose à dire sur cet aspect là. Il faudrait pouvoir plus s'appuyer sur les gens du service aménagement, demander une expertise à des gens de ce service. On ne sait pas fonctionner en interservices, sauf ponctuellement ! »⁷⁷⁷

Même si ce témoignage met à jour des défauts d'organisation et de fonctionnement propres au service déconcentré lui-même, l'incapacité des agents de la mission habitat-ville de cette DDE à se sentir en mesure d'apporter une réelle expertise qui dépasse le « bon sens » vient accroître le sentiment de prévalence de la dimension de gestion administrative des dossiers sur le fond du projet⁷⁷⁸. Les membres de ces services voient de plus en plus leurs tâches se résumer à la vérification de l'adéquation des pièces des dossiers avec la mécanique financière de l'ANRU. Il en résulte un sentiment d'incapacité à produire une plus-value experte sur les projets, qui s'apparente presque à de l'illégitimité à se positionner en intermédiaire entre le portage du projet et l'Agence. Si nous soulignons encore une fois le caractère fortement contextuel de ces observations, la mention du recours à l'expertise du service aménagement souligne une difficulté de positionnement de ces agents qui ne s'identifient plus totalement à des experts du projet.

Ce sentiment de perte de capacité d'expertise est renforcé par la représentation du chef de la mission lorsque celui-ci dresse un bilan des confrontations (ou plutôt de leur absence) de diagnostics experts sur les projets de la ville :

« Sur l'expertise, ce qui nous manque, c'est une capacité de commander des petites prestations d'études urbaines, de contre-projet par rapport à ce que fait la ville en face. [Le GPV, lui,] fait des trucs tout seul en régie, ou alors il commande un scénario à des bureaux d'études urbains. Les bailleurs sociaux commandaient aussi des études urbaines à des architectes urbanistes. Mais ce qui manque, c'est le lien avec le social, les équipements publics, les aménagements urbains et des scénarios urbains contrastés. Nous on n'a que les architectes-conseils de la DGUHC... »⁷⁷⁹

Ce sentiment de perte d'influence ou de difficulté de positionnement à l'intérieur même du jeu d'acteurs est d'autant plus délicat qu'il favorise le retranchement de la DDE dans des

⁷⁷⁷ Entretien auprès de l'adjoint au chef de la mission habitat-ville de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 28 mai 2009.

⁷⁷⁸ Nous nous permettons de rappeler qu'un troisième paramètre peut également interférer dans cette analyse. Il s'agit de l'épaisseur historique du parcours professionnel des agents en matière de rénovation urbaine, leur formation initiale, ou encore éventuellement leur degré de motivation pour le sujet.

⁷⁷⁹ Entretien auprès du chef de la mission habitat-ville de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 27 mai 2009.

activités éloignées du cœur du projet. Tout se passe alors comme si l'expertise technique des projets était définitivement détenue par les structures de pilotage de projet telles que le GIP ou alors par les cabinets d'expertise urbaine. En somme, dans un contexte local faisant état de la présence de nombreux sites éligibles à une subvention ANRU, la DDE se trouve cantonnée à son rôle d'instructeur et parfois d'accompagnateur du projet, mais davantage dans le cadre des instances partenariales locales comme nous le rappelle l'adjoint au chef de la mission habitat-ville de la DDE des Bouches du Rhône :

« Moi j'assiste aux comités de suivis, aux comités techniques mensuels sur chaque projet. »⁷⁸⁰

De même, si les instances partenariales imposées par l'Agence, qu'il s'agisse des revues de projets, des points d'étape organisés au niveau local, ou encore des réunions techniques partenariales au niveau central, constituent des moments auxquels les agents des services des DDE sont associés. Il s'agit parfois pour eux d'intervenir pour aider à démêler des situations liées à une difficulté de nature procédurale.

De plus, outre qu'il réoriente les capacités de travail des agents des DDE vers des tâches administratives aux dépens du fond des projets, ce surinvestissement dans la « tuyauterie » contribue à ternir l'image des services de la DDE vis-à-vis des maîtres d'ouvrage locaux au motif que celle-ci serait complice de cette complexification des règles. Le rapport d'audit du CGEDD sur l'action des services déconcentrés de l'Équipement dans la mise en œuvre du PNRU souligne le malaise que cette complexification des règles entraîne pour les services des DDE qui peuvent être accusés d'entretenir le flou sur l'exigence de pièces justificatives demandées par l'ANRU :

« Dans cette fonction d'instruction, le décalage entre le discours initial de simplicité de financement et les règles de contrôle financier et comptable a écorné l'image de la DDE qui a porté localement la responsabilité de l'exercice d'un contrôle tatillon. »⁷⁸¹

Dans ce contexte, cette dégradation de l'image de la DDE est accentuée par les retards des paiements que doit effectuer l'Agence et qui ont pu atteindre jusqu'à sept mois⁷⁸². Il en va

⁷⁸⁰ Entretien auprès de l'adjoint au chef de la mission habitat-ville de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 28 mai 2009.

⁷⁸¹ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, op. cit., 2008, p.55.

⁷⁸² *Ibid.*

alors de la crédibilité de la DDE vis-à-vis de la collectivité locale, mais également vis-à-vis des instances de pilotage des projets dont l'ANRU prévoit initialement de financer l'ingénierie de projet. Le chef du bureau renouvellement urbain et logement de la DDE du Cher rendait compte de l'énergie qu'il a déployée afin de percevoir de la part de l'ANRU sa participation au financement de l'ingénierie de projet⁷⁸³ :

« Il y avait un an de retard à l'ANRU, donc ça veut dire qu'on n'a pas payé le GIP pendant un an et demi alors que la ville continuait à verser ses 50 % de fonctionnement sans poser de question. Donc au bout on n'était plus crédibles ! »⁷⁸⁴

Par ailleurs, les « règlements à géométrie variable » ont pu mettre « le service en porte-à-faux vis-à-vis des collectivités »⁷⁸⁵ subissant les conséquences de cette instabilité des règles. Il en résulte alors un sentiment d'affaiblissement des services déconcentrés comme le montre le rapport d'audit du CGEDD :

« L'instabilité des principes et des règles et la difficile mise en place des financements ont été perçues localement comme un affaiblissement des services locaux-Préfecture, DDE.»⁷⁸⁶

Il faut rappeler que les DDE se retrouvent condamnées à s'adapter aux nouvelles modalités qu'impliquent les changements de règles :

« Lourdeur ! Pour finir, ça a encore changé dans leur mécanisme... Donc j'ai eu [le directeur financier de l'ANRU] en personne au téléphone fin 2007 et il m'a dit : « Vous verrez, avec le nouveau règlement et les nouvelles dates, vous allez pouvoir faire ci, faire ça ». De décembre 2007 à aujourd'hui, on a passé les trois quarts de l'année à essayer d'appliquer ce qu'ils disaient... Je suis monté trois fois à l'ANRU. J'ai fait un compte rendu écrit, ça devait marcher, et quand on a voulu le rentrer dans AGORA, ça ne marchait plus »⁷⁸⁷

Contre leur gré, l'activité principale des agents des services déconcentrés se trouve orientée vers l'adaptation à des règles en perpétuelle évolution. Leur rôle de facilitateur qui revient souvent dans l'expression des acteurs locaux consiste alors à rendre plus lisibles et plus intelligibles de nouvelles procédures auxquelles ces derniers sont confrontés. Mais dès lors, le

⁷⁸³ Dans le cadre de la subvention qu'elle accorde aux porteurs de projet locaux, l'ANRU prévoit de subventionner une partie de l'ingénierie de projet nécessaire à la conduite de la mise en œuvre des PRU. Cette subvention est à parité avec les collectivités locales porteuses de projet.

⁷⁸⁴ Entretien auprès du chef du bureau renouvellement urbain et logement de la DDE du Cher, le 15 octobre 2008.

⁷⁸⁵ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, op. cit., 2008, p.60.

⁷⁸⁶ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, op. cit., 2008, p.60.

⁷⁸⁷ Entretien auprès du chef du bureau renouvellement urbain et logement de la DDE du Cher, le 15 octobre 2008.

rôle de ressource experte que les services déconcentrés auraient pu incarner semble difficilement résister à un déplacement vers de nouveaux lieux d'expertise et de nouveaux acteurs que nous révélons dans le point suivant.

3) Vers un déplacement de l'expertise ?

La nature ayant horreur du vide, l'observation de cet affaiblissement des capacités d'expertise des agents des services déconcentrés de l'Équipement nous a conduit à déterminer s'il existait des lieux dépositaires d'une nouvelle forme d'expertise technique. L'élaboration puis la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine nécessitant des éléments de connaissance technique et stratégique, il apparaît pertinent de rendre lisible l'émergence de lieux d'expertise complémentaires à des DDE mises à mal sur ce volet de leur action.

Face à l'engorgement des DDE lié au caractère procédural de leur mission, certaines collectivités locales finissent par se tourner directement vers l'Agence pour obtenir des éléments d'information sur le contenu des projets. Les chargés de mission territoriaux, relais privilégiés avec le local⁷⁸⁸, apparaissent alors comme les premiers destinataires de ces requêtes. Ils se retrouvent ainsi en porte-à-faux avec « l'ANRU locale »⁷⁸⁹ que sont les agents des DDE investis sur la rénovation urbaine qu'ils ne souhaitent pas délégitimer dans leur rôle de lien entre les acteurs locaux et les chargés de mission territoriaux de l'Agence. S'ils apportent des éléments d'information sur la « doctrine ANRU » et interviennent en facilitateurs (cf. Chapitre 4 section 2), l'étendue de leurs aires géographiques respectives ne leur permet pas de compenser d'éventuelles lacunes en matière d'expertise.

C'est pourquoi face à la demande croissante des porteurs de projet d'être accompagnés sur des aspects techniques, l'Agence avait décidé en 2005 la création d'une mission d'appui aux porteurs de projet. Fin 2007, face au « constat partagé de la difficulté de mise en œuvre de certains projets »⁷⁹⁰, le conseil d'administration de l'ANRU décide alors de créer, dans le cadre d'un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, un pôle d'appui opérationnel « pouvant intervenir à tout moment de la vie d'un projet de rénovation urbaine et participer au développement d'expertises ciblées »⁷⁹¹. Si les premières réalisations de ce pôle

⁷⁸⁸ Nous ne nous attardons pas ici sur ces développements car nous revenons en détails sur ce positionnement des chargés de mission territoriaux de l'ANRU dans la dernière section de ce chapitre.

⁷⁸⁹ Terme relevé dans les propos d'un chargé de mission territorial et d'un directeur de GIP.

⁷⁹⁰ Agence nationale pour la rénovation urbaine, *Rapport d'activité 2004*, p.34.

⁷⁹¹ *Ibid.*

d'appui opérationnel avaient pour objet d'aider des collectivités en apportant des éléments en matière de gouvernance locale et de constitution d'équipes de pilotage et de direction de projets, l'Agence leur prête un rôle notable sur le contenu des projets :

« Elles ont aussi permis d'identifier certains axes d'amélioration des projets et de proposer des solutions concrètes aux acteurs locaux. »⁷⁹²

Depuis 2008, les missions proposées par ce pôle sont de deux types. Des missions d'accompagnement dites longues, d'une durée supérieure à trois mois visent à approfondir les connaissances et les pratiques des acteurs de la scène locale sur les thèmes de la direction et de la conduite de projet, de l'attractivité économique et commerciale voire de la concertation. D'autres missions, plus courtes ont également porté en 2008 et 2009 sur la qualité architecturale et urbaine des projets, sur l'insertion sociale, la gestion urbaine de proximité et également sur l'attractivité économique et commerciale⁷⁹³. Répondant à une demande locale formulée par le porteur de projet et relayée par la délégation territoriale adjointe de l'ANRU et le chargé de mission territorial, l'intervention du pôle d'appui opérationnel fait appel à « des ingénieries et expertises externalisées »⁷⁹⁴ qui composent ces missions d'appui. A partir de 2011, le pôle prévoit même de mettre à disposition des porteurs de projet des conseillers qu'il sélectionnera dans des domaines de spécialités comme la qualité environnementale, la mobilité durable, les copropriétés dégradées, « l'approfondissement d'un aspect opérationnel du projet de rénovation urbaine » tel que « le mode opératoire, le relogement, la reconstitution de l'offre de logements, l'économie des projets, la vision temporelle du projet »⁷⁹⁵, sans oublier les thèmes des missions mentionnées auparavant.

En se dotant d'une telle capacité d'expertise, l'Agence permet de donner aux collectivités locales des moyens pour les aider dans des aspects de gouvernance de leurs projets comme pour des expertises plus ciblées. L'exemple de l'aide au recrutement du nouveau directeur du GIP-GPV de Marseille a permis d'illustrer ce rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage permis par l'Agence dans le cadre des missions de son pôle d'appui⁷⁹⁶. Tout se passe alors comme si la substance de l'expertise en matière de rénovation urbaine était détenue par des acteurs

⁷⁹² *Ibid.*

⁷⁹³ Données issues du comité de pilotage du pôle d'appui opérationnel de l'ANRU du 11 mars 2010.

⁷⁹⁴ « L'ANRU développe son pôle d'appui opérationnel », Communiqué de presse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, automne 2010.

⁷⁹⁵ « L'ANRU développe son pôle d'appui opérationnel », Communiqué de presse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, automne 2010.

⁷⁹⁶ C'est le pôle d'appui opérationnel de l'ANRU qui a été sollicité par le chargé de mission territorial et le délégué territorial adjoint pour procéder aux entretiens des candidatures du nouveau directeur du GIP-GPV (source : DTA 13).

extérieurs à la scène politico-administrative locale, et même, *in fine*, extérieurs à l'ANRU. Car si celle-ci organise et décide du déroulement d'une mission du pôle d'appui opérationnel, elle choisit de faire appel à « des ingénieries et expertises externalisées »⁷⁹⁷ qui interviennent comme prestataires de services auprès des acteurs du projet. On assiste alors à un éloignement de la ressource experte par rapport aux acteurs qui peuvent souhaiter la mobiliser. Du technicien des services déconcentrés détenteur d'une forme de connaissance technique qui l'érigait en expert reconnu sur des domaines d'activités balisés, « l'agencification » de l'action publique de rénovation urbaine opère un glissement de la ressource experte vers des groupes d'acteurs spécialistes. La spécification de l'expertise semble l'avoir emporté sur la vision globale de l'action publique qui n'excluait pas, bien au contraire, des regards circonstanciés et thématiques des techniciens des services déconcentrés de l'État.

Tout se passe comme si les DDE, opérant un retour en force dans le champ de l'aménagement urbain par la volonté de l'ANRU, se trouvaient prisonnières de cette nouvelle donne. Cette dernière se révèle être le fruit de la contingence entre un recul de leur expertise propre, une montée en puissance des collectivités locales et de leurs services (cf. chapitre 3) et une forte volonté de transparence et de contrôle véhiculée par l'ANRU. Les services de l'administration déconcentrés subissent alors de plein fouet cette bureaucratisation de leurs tâches qui, en plus de contribuer à réduire leurs capacités expertes tend à les positionner dans une situation inconfortable. Ils se retrouvent en effet prisonniers entre des partenaires locaux avides d'aide sur des aspects réglementaires des projets et l'Agence qui énonce ces règles. Autrement dit, s'ils deviennent de moins en moins experts techniques, ils ne s'érigent pas pour autant en spécialistes de la norme. Ils doivent pour cela faire appel à un autre acteur « interne » à l'Agence, le chargé de mission territorial, qui illustre un phénomène de concentration des règles et des savoir-faire nouveaux au sein de l'Agence que nous proposons d'investir dans la section suivante.

⁷⁹⁷ « L'ANRU développe son pôle d'appui opérationnel », Communiqué de presse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, automne 2010.

Section 2 : Le paradoxe de l'ANRU : recentraliser à l'heure de l'acte II de la décentralisation

Si le fonctionnement de l'Agence aboutit au déploiement de logiques procédurales qui entravent la capacité des services déconcentrés à s'investir sur le fond des projets de rénovation urbaine, un autre mouvement induit par la nature de l'Agence vient renforcer cette tendance au déplacement des capacités d'action du local. Il s'agit cette fois-ci d'une relation de type dominant/dominé qui témoigne d'une oscillation entre une concentration du pouvoir au sommet de la pyramide de la rénovation urbaine et la définition de capacités de décision à destination des acteurs locaux. Le premier mouvement montre une volonté initiale de concentrer le pouvoir de décision au sein de l'Agence en la légitimant par la référence à la solidarité nationale que traduit la structure partenariale de l'Agence. Le second mouvement qui lui succède temporellement met en scène une dynamique de desserrement de l'étau devant permettre une autonomie renforcée des relais locaux de l'Agence que représente l'administration déconcentrée (A). Bien sûr ces deux mouvements n'ont de sens pour notre analyse qu'à travers leurs effets potentiels sur certains acteurs des scènes de la rénovation urbaine. Parmi eux, les chargés de mission territoriaux de l'Agence, véritable charnière entre l'Agence et le partenariat local de la rénovation urbaine, illustrent ce mouvement de centralisation de l'action que donne à voir l'Agence autant qu'ils tendent à lutter contre. Néanmoins, en s'érigeant à l'articulation entre les services déconcentrés de l'État et l'ANRU « centrale », ils posent la question de la transformation du rapport des services des DDE concernés par la rénovation urbaine et leur administration centrale « d'origine ». Ce sont ces émanations du mouvement de « reconcentration » provoqués par l'Agence que nous souhaitons questionner ici (B).

A. Une centralisation opérée à contretemps

Alors que la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République confirme le transfert de certaines compétences de l'État vers

les collectivités locales, la création de l'ANRU s'inscrit à contre-courant de ce mouvement en définissant les contours d'une structure nationale aux caractéristiques fortement centralisées. L'un des marqueurs de cette centralisation peut s'observer à travers la nature même du processus de validation des projets. L'existence de réunions techniques partenariales et de comités d'engagement organisés par l'Agence et dans ses locaux traduit une volonté de centraliser les étapes de la décision au sein de l'Agence. L'ensemble des projets de rénovation urbaine présentés par les élus locaux doit ainsi faire l'objet d'une approbation par une instance collégiale composée des partenaires de l'Agence. Et dans le cas où le comité d'engagement ne donne pas un avis favorable à la demande de subvention formulée par le porteur de projet, celui-ci se présentera de nouveau au comité d'engagement pour défendre une nouvelle fois son projet après l'avoir « retravaillé » à l'aune des suggestions et/ou demandes des partenaires de l'Agence. Ce caractère centralisé de la décision, s'il est reconnu voire assumé par l'ensemble des acteurs, renvoie cependant à des registres de justification variés.

1) D'une volonté initiale de reconcentration...

Le premier de ces registres de justification fait appel à l'existence de contraintes structurelles propres à l'ANRU parmi lesquelles la nature et la structuration des partenaires nationaux qui la composent. La présence de l'acteur 1 % Logement, organisation centralisée et dont la seule représentation locale est composée des organismes collecteurs locaux se traduit par une forme de défiance envers le local comme le révèle un agent de l'administration de l'Équipement siégeant au comité d'engagement de l'ANRU :

« On serait peut-être arrivés à passer en force pour donner des marges de manœuvres aux délégués de l'ANRU, DDE ou préfets, mais le 1 % a un système hyper centralisé. Ils avancent qu'ils n'ont pas de représentation locale et qu'ils ne peuvent donc pas savoir ce que l'on fait. Une défiance totale du 1 % vis-à-vis de l'État, des bailleurs et des collectivités locales. Ceux qui attaquent le plus les collectivités locales, c'est le 1 %. »⁷⁹⁸

Le positionnement de cet acteur important (il finance à hauteur de 50 % la capacité de subvention de l'ANRU) agit en faveur d'une conception centralisée du processus de décision

⁷⁹⁸ Entretien auprès d'un chef de bureau de la programmation et des interventions urbaines à la DGUHC, Paris, le 08 avril 2008.

déjà véhiculée par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine dès 2002 (voir Partie 1).

Le second registre de justification avancé par les acteurs de la genèse de l'ANRU renvoie au montant de la subvention accordée par l'Agence aux projets locaux. L'importance de celle-ci et l'opportunité qu'elle offre aux porteurs de projet de concevoir des projets de rénovation urbaine ambitieux constituent des arguments que défend l'ancien directeur général de l'Agence et ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine :

« Il y a un sujet sur lequel moi je conteste, c'est qu'on nous accuse de centralisation. Les maires nous disent que ce n'est pas normal. Quand on donne 50 millions d'euros, ça ne paraît pas choquant que la structure qui donne de l'argent le fasse à un niveau national. Je pense que les conventions ANRU demandent beaucoup moins de dossiers que ce qu'un maire demande pour donner 200 euros à une association. »⁷⁹⁹

La centralisation dont l'ANRU fait preuve est ainsi légitimée au nom du montant de la subvention versée aux élus locaux et tempérée par la moindre activité procédurale qu'elle engendre au regard d'autres types de subventions aux montants moins élevés. Cette justification en termes financiers apparaît en outre appuyée par la référence à la « solidarité nationale » qui agit dans ce Programme national de rénovation urbaine. Celle-ci impose alors que la négociation de l'octroi d'une subvention émanant pour partie de l'État soit effectuée au niveau de l'Agence en tant qu'établissement public national, seule à même d'exiger un respect des « fondamentaux » de l'Agence et des délais de la part des élus locaux :

« Puisque la solidarité nationale met beaucoup d'argent, on est en situation d'être exigeants. D'où la procédure de contrats négociés au niveau national parce qu'on sait bien qu'au niveau local, malheureusement, les services de l'État ne sont pas en situation d'être exigeants. J'ai en tête des projets qui ont dû passer trois fois en RTP. C'est totalement inimaginable qu'un préfet retoque trois fois un projet. Et le projet en sortie de RTP n'a rien à voir avec celui qu'on avait au départ. Donc la qualité est bien supérieure à ce qu'elle aurait été si on était resté au niveau local. »⁸⁰⁰

L'Agence organise alors un rapport de force dans lequel elle fait des collectivités locales un acteur qui doit se livrer à un exercice de défense de son projet, de sa vision de son territoire

⁷⁹⁹ Entretien auprès de l'ancien directeur général de l'ANRU, ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

⁸⁰⁰ Entretien auprès du directeur général adjoint de l'ANRU, Paris, le 21 octobre 2008.

plus qu'à une négociation d'égal à égal qu'aurait permis une décentralisation de la procédure au niveau local. Dans ce schéma d'interprétation, il apparaît en effet que les structures traditionnelles de l'État déconcentré (préfet et administration technique déconcentrée), ne sont pas perçues comme les garants de la qualité des projets en ce qu'elles ne parviendraient pas à obtenir des collectivités locales les mêmes exigences que ne le pourrait l'Agence. C'est donc bien la négociation locale qui est visée ici, aussi paradoxal cela soit-il puisque le directeur adjoint de l'Agence qui tient ce discours n'est autre que l'ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher qui a lui-même contribué à convaincre le maire de Bourges de se doter d'un GIP pour la mise en œuvre de son PRU. La « disparition des scènes contractuelles locales au profit d'une mise en concurrence nationale des projets proposés par les territoires »⁸⁰¹ qu'évoque Renaud Epstein trouve donc un écho dans les pratiques que l'on observe même si nous pouvons l'agrémenter de deux bémols. Le premier concerne le degré de mise en retrait des « scènes contractuelles locales » que l'auteur voit disparaître quand elles nous semblent « seulement » reléguées au second plan. En effet, le maintien de certaines émanations de la régulation croisée à l'exemple du maire de Bourges qui « accepte de se laisser souffler l'initiative qui paraît la plus souhaitable »⁸⁰² au secrétaire général de la préfecture qui en tire profit en co-présidant le GIP chargé de la mise en œuvre du PRU témoigne, nous l'avons dit, de la permanence de « traces » de cette forme de régulation qui ne nous incite pas à souscrire à l'idée de leur disparition. La deuxième nuance que nous apportons à ce glissement concerne les termes de la « concurrence nationale des projets » qui, selon nous, demeure relative à plusieurs égards. En premier lieu, la délimitation dès 2002 de la géographie de la rénovation urbaine à partir des ZUS et de territoires comportant des caractéristiques analogues (Chapitre 2 section3) élargit le champ de la rénovation urbaine (et du renouvellement urbain auquel elle succède) au-delà des cinquante GPV et trente ORU et permet de ce fait de faire bénéficier d'une subvention ANRU des territoires qui ne faisaient l'objet d'aucun financement d'investissement auparavant (Chapitre 1 section 2). En second lieu, l'octroi d'une subvention de l'ANRU à hauteur moyenne de 27 % du montant du projet avec péréquation en fonction de la situation fiscale et financière des communes⁸⁰³ permet de tenir compte de caractéristiques discriminantes pour certaines communes et donc de se protéger d'une logique de mise en concurrence aveugle.

⁸⁰¹ EPSTEIN Renaud, « Après la territorialisation : le gouvernement à distance », *art. cit.*, 2009, p.136.

⁸⁰² CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, *art. cit.*, 1975, p.6.

⁸⁰³ Comité d'évaluation et de suivi, *Rapport d'évaluation 2009*, La documentation Française, p.28.

Cependant, il apparaît qu'au-delà de ce registre de légitimation avancé par certains acteurs en faveur d'une recentralisation du processus de décision, ce système fortement centralisé participe à l'établissement de relations relativement contraintes entre un centre décideur, évaluateur, doué du pouvoir de validation du contenu des conventions et un local certes bénéficiaire d'une subvention souvent confortable, mais dont la contrepartie est l'établissement d'une « cage de fer » dont il se retrouve prisonnier. L'exigence de transparence vis-à-vis de Bercy et des partenaires nationaux que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer ainsi que la volonté de contrôler de façon presque exhaustive l'ensemble des actions et des interactions qui se déploient au niveau local agissent alors comme une entrave à l'idéal initial de fluidité. Les manifestations de cette absence de liberté accordée au système d'acteurs local peuvent se lire à différents égards.

Le premier d'entre eux concerne l'absence de marge de manœuvre dont disposent les élus souhaitant faire évoluer leur projet à la marge. En effet, au cours de la vie d'un projet, des facteurs externes et internes à celui-ci peuvent induire des modifications ayant pour conséquence de le faire évoluer. Les termes de la convention peuvent alors s'en trouver modifiés dans le but d'intégrer une évolution de la répartition des différentes familles d'opération (démolition-reconstruction, résidentialisation, réhabilitation...), de susciter une augmentation du montant de la subvention ou de prendre en compte une augmentation des délais de réalisation par rapport à ceux inscrits dans la convention initiale. Or, durant les premières années de fonctionnement de l'ANRU, la moindre modification du contenu de la convention nécessite le déclenchement d'une procédure d'avenant à la convention⁸⁰⁴. Si celle-ci fait alors intervenir une étape de préparation de cet avenant mobilisant les acteurs de la scène locale qui peuvent alors reproduire le jeu de partenariat développé lors de l'élaboration de la convention initiale, elle ne peut s'affranchir du processus de validation nationale de l'avenant devant les instances parisiennes de l'ANRU. La présentation des modifications du projet en réunion technique partenariale puis en comité d'engagement jalonne de nouveau le parcours du porteur de projet. Tout se passe alors comme si ce dernier se présentait devant l'Agence avec un projet fondamentalement nouveau, ce qui apparaît aux yeux de certains élus locaux comme une forme de rigidité en vue de l'évolution des projets comme le montre un rapport d'audit du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable :

« Certains élus font remarquer le manque de souplesse pour faire évoluer le projet,

⁸⁰⁴ Source : Règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

même pour des changements considérés comme mineurs. »⁸⁰⁵

Ce manque de souplesse évoqué par certains élus locaux se traduit alors par un « étranglement » de l'Agence qui souhaite instruire et valider l'ensemble des demandes d'avenants des premiers projets validés alors que les projets ayant émergé plus tardivement n'ont pas encore fait l'objet d'un conventionnement. Parmi les chargés de mission territoriaux de l'Agence, certains déplorent la longueur du processus qui s'en suit :

« Dès qu'il y a modification du programme où un équipement est remplacé par un autre, tu dois repasser devant les partenaires, il y a toute une instruction et ça peut prendre un an pour signer un avenant. »⁸⁰⁶

Les conséquences en termes d'allongement des délais de validation entravent les capacités d'action des acteurs locaux qui se retrouvent dans l'impossibilité de traduire dans l'action les changements apportés par l'avenant. Là encore, notre observation sur les terrains d'enquête se trouve confortée par les propos du rapport d'audit du CGEDD :

« Tous nos interlocuteurs ont déploré des circuits de décision centralisés, extrêmement lourds et complexes, facteurs de pertes de temps dans la mise en œuvre des projets. »⁸⁰⁷.

Sur cette question d'une inadaptation potentielle de la logique centralisatrice de fonctionnement de l'Agence face à une situation de forte sollicitation locale, le premier directeur général de l'ANRU nous a concédé son insatisfaction quant au système qu'il a lui-même imaginé et mis en œuvre :

« Alors, c'est vrai que l'organisation était conçue pour traiter 200 gros quartiers et qu'on en fait 500. Surtout que ce sont souvent des petits quartiers qui arrivent et que la centralisation n'est certainement pas bonne. »⁸⁰⁸

⁸⁰⁵ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, op. cit.*, p.54.

⁸⁰⁶ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 février 2009.

⁸⁰⁷ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, op. cit.*, p.54.

⁸⁰⁸ Entretien auprès de l'ancien directeur général de l'ANRU, ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

Cependant, lorsque la question d'une autonomie de décision laissée au local est évoquée, c'est l'engouement inattendu des maires pour l'obtention d'une subvention de l'Agence qui est mis en avant pour expliquer l'absence de « localisation » d'une partie au moins du processus d'instruction et de validation :

« Je me suis posé la question de savoir si on ne devait pas faire des comités d'engagement régionaux, mais comme on était déjà à la moitié du programme et que la structure existait. Il aurait fallu réorganiser et restructurer partout, donc on est allés jusqu'au bout. Mais c'est vrai que si j'avais su dès le début que j'en aurais 500, j'aurais probablement découpé en deux. Ceux qui étaient du niveau national et ceux qui relevaient de l'enveloppe régionale. »⁸⁰⁹

Cette « autocritique » effectuée au début de l'année 2008 par l'ancien directeur général de l'Agence souligne les difficultés inhérentes à toute organisation lorsqu'il s'agit pour elle de s'adapter à un changement. On trouvera là un écho aux propos de Pierre Grémion dans son analyse de la centralisation et pour qui « l'organisation a les plus grandes difficultés à s'adapter graduellement au changement par ajustements successifs »⁸¹⁰. Les formes de résistances au changement incarnées par la volonté de maintenir un contrôle absolu sur l'ensemble des opérations cofinancées par l'Agence semblent ici prendre le pas sur des impératifs d'évolution et d'adaptation rendus nécessaires par le foisonnement de projets et leurs propres mutations.

Si la tonalité du discours centralisateur qui érige l'ANRU en lieu unique de l'arbitrage et de la validation et qui engendre des retards dans l'attribution des subventions provoque des réticences dans l'absence de souplesse qui en découle, il prend pour cible l'administration déconcentrée à qui l'Agence choisit de ne pas confier une partie du pouvoir qu'elle s'est octroyé. Le sentiment de défiance ressenti par les services déconcentrés de l'Équipement et par les préfetures est d'autant plus fort qu'ils avaient en charge auparavant la gestion déconcentrée des crédits en matière de renouvellement urbain. Dans les premières années du fonctionnement de l'ANRU, tout se passe ainsi comme si les services déconcentrés de l'Équipement faisaient l'objet d'un isolement au regard de la position qu'ils occupaient auparavant sans occulter la perte de pouvoir de « négociation politique » engendrée par la centralisation et l'uniformisation des procédures. La connaissance du terrain détenue par les

⁸⁰⁹ Entretien auprès de l'ancien directeur général de l'ANRU, ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Paris, le 2 avril 2008.

⁸¹⁰ GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique, op. cit.*, 1976, p.281.

services déconcentrés et la capacité de négociation qui structurait antérieurement le jeu politico-administratif local disparaissent pour laisser la place à une forme de rigidité des règles du jeu qui font des relais locaux de l'Agence que sont les agents des DDE les dépositaires d'une nouvelle forme de régulation peu flexible. L'exemple des délais importants ainsi que l'exigence d'obtenir des plannings prévisionnels figeant le projet quatre ou cinq ans à l'avance font fi de la plus-value détenue par les acteurs locaux dans leur capacité à décider des évolutions des projets à la marge. Les agents des DDE deviennent ainsi ceux qui « endossent le coût des réformes »⁸¹¹.

2) Vers une responsabilisation du local ?

Face à cette centralisation des procédures et des processus de décision, une réflexion va s'engager au cours de l'année 2009 pour tenter de desserrer le verrou central. Cette réflexion et les ajustements procéduraux qui s'en suivent font écho aux diverses voix qui se sont élevées pour rendre compte et dénoncer cet état de fait. En effet, plusieurs rapports ont ainsi pointé du doigt les conséquences de la trop forte centralisation des procédures et la bureaucratisation de l'activité des agents qui en résultait. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer le rapport de la mission d'audit réalisée par le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable sur « l'action des services du MEDAD⁸¹² dans la mise en œuvre du PNRU »⁸¹³, les travaux de la mission d'audit réalisée conjointement par le CGEDD, la direction générale des Finances publiques et le contrôle général économique et financier ainsi que le rapport d'information sénatorial sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la politique de la ville⁸¹⁴. Outre qu'ils mettent en évidence le caractère fortement centralisé du système ANRU ainsi que les conséquences pour l'action des services déconcentrés et les porteurs de projet⁸¹⁵, ces rapports vont jusqu'à formuler des préconisations « sur une

⁸¹¹ BEZES Philippe, « Le tournant néo-managérial de l'administration française », in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne, op. cit.*, 2008, p.228.

⁸¹² Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable.

⁸¹³ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, rapport de synthèse, juillet 2008. Nous avons déjà fait référence à ce rapport à plusieurs reprises.

⁸¹⁴ Sénat, *Rapport d'information n°514 fait au nom de la commission des finances sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la politique de la ville*, enregistré à la présidence du Sénat le 1^{er} juin 2010.

⁸¹⁵ Ils confirment par ailleurs la localisation du goulot d'étranglement observé au niveau central : « cet audit a confirmé que les délais d'instruction locale étaient bien tenus, mais que les délais globaux de paiement restaient très importants, les principaux retards se concentrant dans la phase de transmission des dossiers et d'ordonnancement et de contrôle par la direction financière », (conclusions de la mission d'audit réalisée

réorganisation des procédures financières et des modalités de délégation aux délégués territoriaux »⁸¹⁶ dans le but de parvenir à optimiser les procédures financières et comptables.

Parallèlement à ces démarches « externes », l'arrivée d'un nouveau directeur général à l'Agence en 2008 s'est rapidement traduite par le lancement d'une démarche stratégique. Prenant appui sur la mission d'audit menée conjointement par le CGEDD et la DGFP, cette démarche stratégique vise à définir les modalités de réorganisation de l'Agence, « en particulier en ce qui concerne les conditions d'une délégation élargie des compétences ». En ligne de mire de cette inflexion dans le processus de fonctionnement de l'Agence, la déconcentration de l'étape d'ordonnancement des paiements dont l'État déconcentré aurait alors la charge. Après avoir essuyé des critiques sur l'allongement des délais (d'instruction des conventions et de paiements des subventions), l'objectif est bien ici de réduire ces derniers à l'heure où l'Agence centrale fait le constat de la saturation de son activité interne. Si ces missions d'audit et cette démarche stratégique constituent des signaux visibles d'un changement de cap dans la représentation du fonctionnement de l'ANRU, le regard porté par certains personnels de l'Agence sur le positionnement interne de l'Agence révèle l'existence de deux écoles en la matière :

« Une partie de l'agence est très centralisatrice, ne fait absolument plus confiance aux services de l'État et *a fortiori* aux porteurs de projet, aux maires, aux bailleurs. [...] Une autre partie de l'agence se rend bien compte qu'on ne peut pas continuer comme ça, qu'on finit par ralentir l'avancée des projets avec les procédures et qu'il faut déléguer au niveau du local et arrêter de vouloir tout voir en central. Il faut déléguer avec un certain nombre de sécurités. Mais on se dit aussi que l'État local est beaucoup plus soumis aux pressions politiques que nous. »⁸¹⁷

L'idée d'une plus grande responsabilisation du local rencontre ainsi une forme de résistance à ce changement qui renvoie aux débats structurant la création de l'Agence et ses premiers pas (cf. A.1). Le renouvellement du personnel dirigeant de l'Agence dès 2008 constitue néanmoins une fenêtre d'opportunité pour mettre à son agenda le problème de la trop forte concentration des processus. La démarche stratégique impulsée par la direction constitue l'élément marquant de l'entrée de l'Agence dans une deuxième phase de son existence. Elle s'accompagne alors du départ du premier directeur financier de l'Agence à la suite de la nomination du nouveau directeur général, ce qui peut apparaître à certains égards comme une

conjointement par le CGEDD, la direction générale des Finances publiques et le contrôle général économique et financier au premier semestre 2009).

⁸¹⁶ Sénat, *Rapport d'information n°514 fait au nom de la commission des finances sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la politique de la ville*, op. cit., 2010, p.32.

⁸¹⁷ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 février 2009.

chasse aux sorcières. L'enjeu est alors de faire taire les critiques sur les lourdeurs administratives occasionnées par un fonctionnement initial peu fluide et un système d'instruction et de contrôle trop dépendant de la capacité de faire de l'Agence centrale.

A l'heure où la révision générale des politiques publiques fait ses premiers pas dans le paysage politico-administratif, l'idée d'une commande politique passée à la nouvelle direction générale de l'Agence anime les esprits :

« C'est tout l'enjeu de la démarche stratégique qui est en cours à l'ANRU en ce moment. [...] Ça a foutu un tel bordel au niveau des paiements que le nouveau patron est arrivé avec une commande politique assez claire ! Je ne sais pas si c'est une coïncidence ou pas, mais le directeur financier a disparu du paysage quelques semaines après l'arrivée du nouveau patron qui a par ailleurs demandé à ce qu'on simplifie certains trucs sur les paiements des avances, qu'on paie plus vite et mieux pour avancer. Et il est arrivé avec une idée assez précise de ce qu'il voulait faire en termes de délégation aux préfets. Je pense que tout ça c'est le fruit d'une commande qu'on lui a passé avant d'arriver ici. C'est-à-dire que je pense que le bazar a été tel que c'est remonté au niveau politique. »⁸¹⁸

Cependant, malgré ce tournant visible et repérable, les responsables de l'Agence prennent le soin de mettre en garde contre tout mouvement de déconcentration comme le rappellent les propos du directeur général adjoint pour qui « l'optique de l'ANRU n'est pas de déconcentrer, mais de déléguer mieux et davantage »⁸¹⁹. Les traductions de ce desserrement de l'étau tendent à favoriser un accroissement de la souplesse accordée aux acteurs locaux. La délégation des avenants simplifiés au niveau des préfets constitue un marqueur de ce changement. Par ce mécanisme, les modifications apportées à la convention qui ne modifient pas de manière substantielle le contenu de celle-ci et l'économie générale du projet peuvent entraîner la signature d'un avenant que le délégué territorial de l'Agence a le pouvoir de signer⁸²⁰. Cette innovation, outre qu'elle permet de réduire les délais de validation de l'avenant simplifié qui ne transite désormais plus par les services de « l'Agence centrale », véhicule un sentiment de confiance accrue de la part de l'Agence en direction des acteurs de l'administration déconcentrée.

⁸¹⁸ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 février 2009.

⁸¹⁹ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, op. cit., 2008, p.68.

⁸²⁰ Agence nationale pour la rénovation urbaine, *Rapport d'activité 2008*, p.18.

Il en va de même sur l'aspect comptable, où une partie du contrôle de l'instruction financière est désormais confiée aux services déconcentrés de l'Équipement⁸²¹. Ces derniers se retrouvent en situation de réaliser l'attribution des subventions et des paiements en lieu et place de l'Agence. La présence d'un seul contrôle au moment du versement du solde de la subvention doit alors répondre à la critique de l'allongement des délais de paiement de la subvention aux porteurs de projets.

Tout se passe alors comme si un double mouvement avait régi le fonctionnement de l'ANRU depuis sa création du point de vue de sa relation avec les acteurs de la scène locale. Le premier, mettant à jour une logique centralisatrice et fondée sur un empilement de procédures de contrôle et de validation, condamne les agents des services déconcentrés à exercer des tâches administratives soumises à un contrôle de l'ANRU « centrale ». La conséquence directe en est un éloignement de ces acteurs vis-à-vis du contenu des projets. Ce dessaisissement contraint de l'analyse technique du projet aux dépens de la gestion et du suivi des conventions s'accompagne simultanément d'une difficulté ressentie par les porteurs de projet qui doivent faire face à un allongement des délais de versement des subventions et de financement de leurs structures de pilotage (dans le cas du GIP « projet de rénovation urbaine » de Bourges par exemple).

Face à l'accumulation de critiques dénonçant les pesanteurs d'un système fortement centralisé, le deuxième mouvement met à l'œuvre un desserrement de l'étau qui est accusé d'entraver la fluidité du fonctionnement de la mécanique ANRU. La responsabilisation du local qui en découle, si elle ne remet pas en cause les fondements de la logique de fonctionnement de l'ANRU basée sur la validation partenariale et centrale de l'allocation de subventions, opère néanmoins un changement dans la représentation des relations que l'Agence doit définir et entretenir avec les services déconcentrés qui agissent pour son compte. L'octroi d'une certaine forme de souplesse observable outre qu'il illustre ce desserrement de l'étau central laisse entrevoir les stigmates d'un regain de confiance dans le local, ou *a minima*, d'une moindre défiance envers ce dernier.

Il n'en demeure pas moins que ce phénomène de concentration et de bureaucratisation se traduit par un affaiblissement des services déconcentrés de l'Équipement qui se retrouvent en position délicate d'une part vis-à-vis des collectivités en agissant localement pour le compte

⁸²¹ *Ibid.*

d'une ANRU décriée pour sa lourdeur de fonctionnement, et d'autre part au regard de l'évolution du contenu de leurs missions qui tend à les éloigner de leur cœur de métier. Nous pouvons par ailleurs postuler que la présence à leurs côtés d'un chargé de mission territorial de l'ANRU n'en contribue pas moins à rendre fragile leur positionnement vis-à-vis des élus locaux d'une part, mais également envers les niveaux hiérarchiques supérieurs de leur administration « d'origine » dont l'ANRU les a en quelque sorte faits orphelins.

B. La centralisation et ses effets : montée en puissance d'un nouvel acteur « ANRU » vs repositionnement du « monde Équipement » en place

A travers la concentration de la procédure de décision et d'attribution de la subvention en son sein, l'ANRU ne permet pas aux services techniques déconcentrés qu'elle mobilise de se prévaloir d'une quelconque capacité coercitive dans le cadre de la négociation qu'ils peuvent être amenés à conduire avec les porteurs de projet. Les chargés de mission territoriaux de l'ANRU à l'articulation entre l'Agence « centrale » et les territoires de la rénovation urbaine peuvent alors permettre de renforcer la parole des services de l'État déconcentré par la légitimité que leur accorde leur présence au sein de l'ANRU, pourvoyeur des subventions. Si nous pouvons montrer que leur intervention sur les scènes locales renvoie à plusieurs rôles, nous verrons qu'elle n'en dissimule pas moins une volonté d'afficher une présence de l'ANRU dans les territoires autrement que par le biais des services des DDE qui sont à sa disposition (A). Ceci nous conduira à opérer une mise en perspective sur le repositionnement de ces services déconcentrés, en particulier vis-à-vis de leur administration « d'origine » avec laquelle il apparaît difficile de repérer des mouvements relationnels privilégiés et qui semble, à ce titre, isolée dans la nouvelle configuration administrative observable (B).

1) Le chargé de mission territorial : une courroie de transmission entre le centre et le local

Le chargé de mission territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine constitue l'une des pièces maîtresses du système d'action qu'elle propose. En articulant des éléments de doctrine centraux avec des pratiques et des usages locaux, il se place à la tension entre deux systèmes de valeurs distincts : l'un dont l'objectif répond à une logique de validation quantifiée des dossiers techniques qu'il reçoit, l'autre qui s'articule autour de la définition et de la conduite d'un projet de territoire pour lequel l'injonction administrative imposée se révèle fort contraignante. Deux postures du chargé de mission territorial semblent alors découler de cette représentation. La première fait de lui le diffuseur d'une « pensée ANRU » ou doctrine, constituée de manière plus ou moins homogène et stabilisée par l'ANRU et dont les destinataires et récepteurs sont les acteurs du projet local (1). La seconde l'érige en facilitateur de l'instruction locale des projets de rénovation urbaine quand l'ensemble des règles émanant de l'ANRU conduit à une complexification des pratiques des acteurs locaux (2). Ce sont ces deux aspects que nous souhaitons désormais développer.

Le diffuseur de la doctrine ANRU

Le chargé de mission territorial de l'ANRU se situe à l'articulation entre deux mondes. D'un côté, l'Agence « centrale », dont l'activité principale réside dans la validation de dossiers locaux qui lui sont présentés en vue de l'octroi de subventions. De l'autre côté, la sphère locale, constituée d'un jeu d'acteurs fédérés autour de l'élaboration puis de la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets de rénovation urbaine. A la charnière entre ces deux mondes, le chargé de mission territorial apparaît comme le relais entre une pensée venue du centre et le substrat local qu'elle doit imprégner, mais il dispose également de ressources et d'une légitimité liée à l'activité de « guichet »⁸²² de l'Agence.

⁸²² Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

Dans son activité quotidienne « d'accompagnement des projets de rénovation urbaine »⁸²³, le chargé de mission territorial se préoccupe fortement du contenu des projets. Afin de s'assurer de l'adéquation des éléments du projet avec « l'épure de l'ANRU », il lui revient de vérifier le respect de ce que l'Agence considère comme ses fondamentaux, voire sa doctrine :

« Il y a toujours cette notion de faire respecter un certain nombre de points fondamentaux, de soutenir les collectivités locales, de continuer à porter les informations et la formation aux services de l'État qui auront toujours ce rôle d'accompagnement. »⁸²⁴ Cette doctrine renvoie à un certain nombre de points dans lesquels l'ensemble des partenaires nationaux de l'ANRU considèrent que les projets élaborés localement doivent s'inscrire.

Parmi ces points, le respect du « un pour un » apparaît comme l'un des fondamentaux, ou pour le moins, l'un des critères que l'Agence véhicule haut et fort pour assurer de sa volonté de ne pas diminuer l'offre globale de logements sur l'ensemble du programme. Le « un pour un » traduit dans les faits l'idée que le règlement de l'Agence prévoit « la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimé »⁸²⁵. Autrement dit, chaque logement démolit doit entraîner la reconstruction d'un logement équivalent. Cependant, si cet élément de doctrine vise à assurer un maintien de l'offre de logements dans un contexte de pénurie, il finit par faire l'objet d'un usage circonstancié de la part des chargés de mission territoriaux et

Encadré n°10 : Le chargé de mission territorial de l'ANRU

Au nombre de treize/quatorze au moment de notre enquête (sept femmes et six hommes entre trente et quarante-cinq ans en moyenne), les chargés de mission territoriaux de l'ANRU composent la grande majorité de la direction de la coordination territoriale scindée en 2010 en deux directions opérationnelles. A l'articulation entre le partenariat local de la rénovation urbaine et l'Agence « centrale » ces acteurs présentent des profils professionnels variés. Trois grandes tendances peuvent être repérées en termes de formation. Six d'entre eux ont suivi un cursus de master en urbanisme (Sciences Po Paris, Institut d'Urbanisme de Grenoble) parfois précédé d'une formation en géographie ou en architecture, ou d'une expérience professionnelle en société d'économie mixte. Trois ont reçu une formation universitaire en économie et provenaient de l'Atelier urbain (expérience professionnelle à la DIV ou à la DGUHC) et avaient au préalable exercé en DDE ou en établissement public d'aménagement. Trois sont ingénieurs des Travaux publics de l'État (dont un double cursus architecte et un concours interne d'ingénieur des Ponts et Chaussées) et ont exercé dans les services déconcentrés de l'État avant de rejoindre l'ANRU. Enfin, un chargé de mission territorial est architecte de formation.

Source : direction de la coordination territoriale de l'ANRU.

⁸²³ Agence nationale pour la rénovation urbaine, *Rapport d'activité 2004*, p.27.

⁸²⁴ Entretien auprès d'un ancien chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 24 novembre 2008.

⁸²⁵ Règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

de l'ANRU, en cas de forte vacance. En effet, dans ce contexte de forte vacance du parc de logement social d'une commune comme dans la situation de Bourges, ce critère n'a pas été maintenu par l'ANRU :

« Il y avait 20 % du parc global de l'ancien office municipal d'HLM qui était vacant depuis plusieurs années. [...] Oui, il y a une doctrine de l'ANRU, mais l'ANRU a cette intelligence d'avoir une doctrine capable de contextualiser. Je crois qu'il [le projet] a été bien vendu à l'ANRU en montrant que c'était suicidaire de fabriquer de la vacance. Et l'ANRU l'a parfaitement compris. »⁸²⁶

A l'inverse, dans un contexte tendu, le nombre de reconstructions peut excéder celui des démolitions et permet ainsi une adaptation aux caractéristiques des sites.

D'autres éléments de doctrine comme la qualité du relogement des personnes affectées par les opérations de rénovation urbaine doivent également être respectés. Le chargé de mission doit alors s'assurer, en lien étroit avec le travail des équipes de la DDE et des instances locales de pilotage des projets, de la prise en compte des conditions socioprofessionnelles des ménages concernés. Il convient alors de contenir le reste à charge à destination des ménages dont le niveau de loyer de sortie n'est pas équivalent à celui observable dans leur situation antérieure :

« On souhaite que le relogement se fasse avec un reste à charge équivalent, avec l'utilisation de produits financiers plus avantageux, les PLUS construction-démolition, des financements plus importants mais qui engagent les bailleurs avec des logements à meilleur marché en sortie, puis également le relogement d'une partie des habitants dans le neuf. »⁸²⁷

Sur ces aspects du rappel des points fondamentaux du projet, certains services des DDE témoignent parfois d'un déficit d'ingénierie de suivi que l'ANRU tente de combler *via* ses chargés de mission territoriaux, comme l'explique l'un d'entre eux :

« Aujourd'hui l'ANRU apporte des outils pour palier le manque d'outils de suivi mis en place par les DDE pour suivre l'évolution du nombre des relogements etc. Donc on a mis en place un outil qui permet de sortir des synthèses, immeuble par immeuble sur les relogements, les loyers, le reste à charge, les déplacements géographiques, alors que les DDE auraient dû le faire localement. C'est l'impulsion de l'ANRU. Mais tu as aussi des DDE qui ont cette conscience, qui n'attendent pas les ordres du national pour le suivi. Il y a une charnière où tu sens que certaines DDE se retirent un peu parce que l'ANRU a pris pas mal de poids. »⁸²⁸

⁸²⁶ Entretien auprès du directeur du GIP « projet de rénovation urbaine » de Bourges, Bourges, le 26 juin 2009.

⁸²⁷ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 13 mai 2008.

⁸²⁸ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 27 octobre 2008.

A côté de ces aspects propres au relogement, d'autres éléments de doctrine sont également rappelés par le chargé de mission territorial aux acteurs de la scène locale aussi bien lors de l'élaboration du projet que dans le suivi de sa mise en œuvre. Parmi eux, le respect, le maintien ou la réintégration des trames viaires, visant à faire pénétrer l'espace public dans le domaine du bailleur⁸²⁹, ou encore la qualité du bâti, des îlots, le respect des clauses d'insertion, de la composante sociale des projets en articulation avec les autres dispositifs de la politique de la ville ou encore la gestion urbaine de proximité sont autant d'éléments sur lesquels le chargé de mission doit veiller à porter un regard attentif⁸³⁰. Mais l'apport du chargé de mission territorial peut ne pas se limiter à ces éléments de cadrage pour concerner la dimension organisationnelle du projet et de sa gouvernance sur laquelle nous reviendrons dans le point suivant :

« Il y a aussi des points sur la conduite de projet car il y a parfois des problèmes de gouvernance, de direction de projet, de moyens. On a même une assistance à maîtrise d'ouvrage sur certains projets. Dans nos modes de financement, on tient compte de la situation financière. »⁸³¹

En somme, à travers cette facette du métier de chargé de mission territorial qui intervient sur divers aspects du projet, c'est la préparation de la discussion ultérieure dans les instances de validation de l'ANRU qui est facilitée. En se rendant physiquement sur les territoires des projets et en maintenant un contact direct et fréquent avec les acteurs de la scène locale, son action vise à faciliter l'acculturation des agents de l'administration technique déconcentrée aux modes de faire de l'ANRU et aux points de vigilance qu'elle s'est donnée. Les discussions partenariales nationales qui précèdent la validation des conventions ou de leurs avenants doivent alors constituer l'aboutissement d'un travail de co-construction du projet entre le partenariat local et l'Agence que le chargé de mission territorial assure.

Cependant, cette activité de diffusion d'une forme de doctrine de l'ANRU n'apparaît pas linéaire tout au long de la vie des projets. Deux phases distinctes se détachent qui entraînent des formes différentes de légitimité de l'action des chargés de mission. La première phase, qui s'articule principalement autour de l'élaboration des projets correspond à une étape au cours

⁸²⁹ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 octobre 2008.

⁸³⁰ Ces éléments, inscrits explicitement dans le règlement général de l'ANRU sont mentionnés par plus de la moitié des chargés de mission territoriaux comme les points de vigilance sur lesquels ils axent leur suivi des projets de rénovation urbaine.

⁸³¹ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 13 mai 2008.

de laquelle le porteur de projet, et avec lui les acteurs des services techniques qui participent à son élaboration, ont pour objectif la validation du contenu du projet par l'ANRU. Le but ultime étant l'attribution d'une subvention par les instances dirigeantes de l'Agence, l'activité de vérification de l'adéquation entre projet urbain, capacité financière et qualité du projet urbain par le chargé de mission se trouve ainsi légitimée et facilitée par l'une des finalités de ce processus qui est l'attribution de la subvention :

« Au début de l'agence et jusqu'en 2006-2007, notre positionnement était beaucoup plus confortable. [...] La question de ta légitimité, tu ne te la poses pas car tu es le financeur principal des conventions, donc tu as une légitimité financière. »⁸³²

Tout se passe alors comme si la « carotte » était la subvention et le « bâton » le rappel de la doctrine fait par le chargé de mission territorial. Cette situation permet au chargé de mission territorial de donner plus de poids à ses revendications et au respect de ses recommandations.

Dans la deuxième phase, en revanche, l'absence d'étape d'attribution de subvention ne permet plus d'établir cette forme de coercition. Le suivi du projet et l'exigence de respect des « fondamentaux de l'Agence » ouvrent alors une nouvelle étape dans la vie du chargé de mission territorial. Celui-ci doit désormais user de ses capacités de persuasion et tenter de façonner le jeu d'acteurs afin de s'assurer qu'il dispose de relais auprès des services de l'État déconcentré pour que sa parole porte. L'un d'eux décrit la difficulté de l'exercice durant cette deuxième phase :

« C'est aujourd'hui que c'est le plus difficile car aujourd'hui, on n'en est plus à filer des conventions, et à octroyer des subventions. Aujourd'hui les conventions sont signées et notre enveloppe est affectée. Donc notre travail est plus sur la mise en œuvre, le suivi et la qualité. Donc le positionnement est beaucoup plus difficile, car il faut parler de la qualité, tirer la sonnette d'alarme s'ils font n'importe quoi sur les relogements, faire en sorte que la gestion urbaine de proximité veuille dire quelque chose autrement que par une convention. Mais ça, c'est difficile, car la légitimité tu ne l'as qu'en convainquant les gens en face de toi que c'est comme ça qu'ils réussiront leur projet. »⁸³³

Cette nouvelle étape consacre un tournant dans la vie du chargé de mission territorial et tend à faire de lui un négociateur de l'application des règles établies par l'Agence. Cependant, ces dernières ne concernant pas nécessairement le contenu des projets, elles peuvent aussi faire du

⁸³² Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 20 octobre 2008.

⁸³³ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 20 octobre 2008.

chargé de mission un facilitateur de l'action lorsqu'elles renvoient davantage à des éléments de nature procédurale ou alors de gouvernance.

Le régulateur de situations de blocages dans les territoires

Outre son rôle de diffuseur d'éléments de doctrine pour l'élaboration des projets de rénovation urbaine, le chargé de mission territorial (CMT) connaît en effet une seconde fonction : celle de régulateur des rapports entre acteurs locaux, en particulier dans des contextes de désaccord sur les orientations du projet ou des éléments de stratégie du porteur de projet. Dans cette interface entre le CMT et le partenariat local, c'est la représentation locale de l'Agence qui apparaît comme la porte d'entrée privilégiée et naturelle des chargés de mission avec lesquels nous avons abordé cette question. Ce sont même les DDE qui se trouvent en première ligne comme point d'accès du CMT au partenariat local :

« Je ne vais pas aller rencontrer un chef de projet et encore moins un maire sans la présence de la DDE. C'est hors de question. »⁸³⁴

Ce choix apparaît comme la conséquence presque unanimement partagée de la désignation de la DDE et de la préfecture comme représentants locaux de l'Agence :

« Le premier contact c'est la DDE, après, c'est le maire, le préfet. J'essaie de systématiquement passer par les DDE. [...] Je considère que le préfet est délégué territorial, la DDE est son bras armé, donc moi je traite avec eux qui sont nos représentants locaux et eux traitent avec le porteur de projet. Il y a des situations où je les vois tous ensemble, où je porte le discours de l'agence. »⁸³⁵

Si cette seconde casquette du métier de CMT que constitue la régulation d'intérêts entre des acteurs de la scène locale n'est pas sans lien avec la première, elle renvoie davantage à l'idée d'une intervention dans le jeu d'acteurs ou entre des acteurs du jeu local et l'ANRU « centrale ».

« Selon les cas et selon les moments, tu as un peu toutes les casquettes. Parfois, tu intervies vraiment pour sermonner, pour rappeler le règlement, parfois tu y vas en accord avec le DDE pour faire passer un message qu'il n'arrive pas forcément à faire passer. C'est le rôle du CMT de jouer sur tous les tableaux. »⁸³⁶

⁸³⁴ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 15 décembre 2008.

⁸³⁵ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 février 2009.

⁸³⁶ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 20 octobre 2008.

Dans les deux cas, il s'agit de dénouer des contextes de « crise » liés soit à une difficulté de compréhension ou de positionnement des acteurs entre eux, soit à une incompréhension verticale d'injonctions de l'ANRU « centrale ».

La difficulté de dialogue qui peut s'instaurer entre la DDE et ses interlocuteurs locaux ou le refus de la part de ces derniers de prendre en compte la parole et les recommandations de la première vont l'inciter à se tourner vers le chargé de mission territorial de l'ANRU, qui apparaît alors aux yeux de la DDE comme un acteur au-dessus de la mêlée. En matière de reconstitution de l'offre de logements, par exemple, les conventions de rénovation urbaine signées avec l'ANRU ont vocation, on l'a vu, à favoriser le rééquilibrage en matière de logements sociaux sur le territoire. Or, la variété des contextes locaux peut révéler une prise de position d'un élu local porteur de projet allant à l'encontre de cet élément de doctrine de l'ANRU. C'est à ce moment là que le chargé de mission territorial peut venir en appui aux services de l'État déconcentré pour les aider à affirmer le positionnement et les exigences de l'ANRU sur ce sujet comme l'illustre l'exemple d'un des sites du périmètre d'action de ce chargé de mission territorial de l'Agence :

« Aujourd'hui, il y a clairement des positions locales qui sont soit idéologiques, soit libérales, libérales dans le sens de dire que c'est le marché qui régule, de dire : « moi je ne régule pas le marché, je le laisse le marché faire ». C'est le cas dans l'Hérault où on a démolit et où c'est difficile de reconstruire alors que le porteur de projet a l'ensemble des casquettes nécessaires pour permettre d'avoir des leviers, pour construire plus facilement du logement social et aller plus vite. Et dans d'autres côtés, ce sont plutôt des logiques idéologiques communautaristes de dire : « mes communautés sont très bien où elles sont. Je préfère doré le ghetto que rassurer, me prendre la tête à essayer de reconstruire du logement social à droite à gauche qui seront mal perçus, surtout si on s'inscrit dans une communauté d'agglomération avec une politique de reconstitution de l'offre d'agglomération ». Donc ça c'est le principal problème et normalement l'État devrait être là pour assurer cette continuité, pour rassurer les élus ou les forcer un minimum à faire. Le chargé de mission se retrouve souvent entre les deux en train d'essayer de capter les dysfonctionnements et d'essayer de rectifier ceux qu'il peut rectifier avec la DDE, avec l'État local en acculturant aussi les porteurs de projet qui ne sont la plupart du temps pas acculturés à tous les outils ou aux concepts qu'on essaie de mettre en œuvre. En gros, il faut leur rappeler régulièrement. »⁸³⁷

Le chargé de mission territorial apparaît surtout comme un appui aux services de l'État déconcentré dans une situation où ces derniers ne parviennent pas à « faire passer le message » auprès du porteur de projet. Là encore, la notoriété de l'élu local en question et la capacité des services de l'État à affirmer leur positionnement de « bras armé » de l'Agence

⁸³⁷ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 24 novembre 2008.

agissent comme des paramètres interdisant toute montée en généralité. Néanmoins, c'est le CMT qui joue le rôle de courroie de transmission entre la parole de la DDE et les choix propres au porteur de projet, autrement dit, il intervient en régulateur d'un rapport « localo-local ». C'est ce qui fait dire au CMT en question que son rôle est de « *débloquer les nœuds, d'accompagner le porteur de projet dans le respect des fondamentaux* »⁸³⁸. L'un de ses collègues souscrit pleinement à cette analyse révélant une intervention du chargé de mission pour rappeler « *des choses que le délégué territorial voudrait dire, a déjà dites, mais que les partenaires n'entendent pas* »⁸³⁹.

Dans cette situation certains chargés de mission dégagent deux types de sollicitations de la part des préfets en fonction du caractère positif ou négatif du message qu'ils ont à faire passer :

« Il y a un jeu d'acteurs qui se met en place. Quand il y a des trucs qui sont un peu désagréables à dire, le préfet compte sur toi pour porter la mauvaise nouvelle. Donc c'est toi qui fais le méchant flic. Quand il y a des bonnes nouvelles, il préférerait que tu ne sois pas là. »⁸⁴⁰

Ils agissent en quelque sorte à la demande du local pour aider les acteurs des services de l'État déconcentré travaillant pour le compte de l'Agence lorsque ces derniers rencontrent des difficultés à délivrer eux-mêmes le message de l'ANRU. A cet effet, pour certains agents des DDE l'« *interlocuteur direct, c'est vraiment le chargé de mission* »⁸⁴¹. En revanche, sur l'un de nos trois terrains, le chef du bureau de la DDE en charge du renouvellement urbain nous confiait avoir sollicité directement le directeur adjoint de l'Agence en raison de l'absence de maîtrise de la part du CMT de la « *technique financière logement comme [le bureau renouvellement urbain] peut la maîtriser, ni la technique financière ANRU* »⁸⁴². Cette observation doit évidemment être appréhendée au regard de la sensibilité que peut déployer chacun des CMT sur des aspects précis du projet comme celui de la technique financière, mais elle souligne les limites de l'exercice demandé aux chargés de mission territoriaux qui se voient confier un territoire correspondant à deux voire trois régions administratives. La question de leur disponibilité sur tous les aspects des projets et sur chacun des projets qu'ils ont en charge devient donc cruciale. A cet effet, dans le Rhône, les agents du service habitat-

⁸³⁸ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 24 novembre 2008.

⁸³⁹ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 27 octobre 2008.

⁸⁴⁰ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 10 février 2009.

⁸⁴¹ Entretien auprès du responsable du bureau ville-habitat de la DDE des Bouches du Rhône, Marseille, le 27 mai 2009.

⁸⁴² Entretien auprès d'un responsable de bureau renouvellement urbain d'une DDE.

ville de la DDE regrettent même de ne pas pouvoir établir un contact plus fréquent avec un CMT qu'ils perçoivent comme trop dépositaire d'une parole « descendante » :

« On ne le voit pas au quotidien. A mon goût on ne le voit pas suffisamment, car on pourrait faire davantage remonter nos soucis, mais en même temps c'est des personnes qui sont très chargées. Il a un domaine considérable. Et ils sont plus descendants que remontants. Ils descendent la parole de l'ANRU, mais quand on essaie de négocier localement des choses, je ne sais pas si le message passe vraiment... »⁸⁴³

Cette limite dans la capacité du chargé de mission territorial à répondre aux attentes des acteurs de l'administration déconcentrée se retrouve également sur un autre de nos terrains où un responsable du bureau renouvellement urbain de la DDE regrette de n'avoir pas pu bénéficier d'un appui de la part du CMT dans la régulation de certaines négociations avec les partenaires locaux :

« On l'a toujours senti un peu plus en retrait. A certains moments, j'aurais souhaité qu'il nous appuie plus sur certains dossiers quand on était en désaccord avec les partenaires, notamment sur les loyers de sortie, sur les fonds propres des bailleurs sociaux... L'ANRU au départ était assez en retrait. »⁸⁴⁴

Perçu comme un acteur potentiellement influent dans la négociation locale sur la prise en compte des éléments de doctrine de l'ANRU, le chargé de mission territorial ne donne pas systématiquement à voir sa capacité à s'ériger en aide vis-à-vis des services de l'État déconcentré. Ces derniers, qui agissent pour le compte de l'ANRU, mais également dans le rôle régalien que leur rappelle la directive du 8 février 2007⁸⁴⁵, semblent ainsi subir cette absence de soutien systématique du chargé de mission territorial qui tend à les placer dans une situation d'isolement vis-à-vis d'élus locaux avec lesquels ils ne négocient plus l'attribution de la ressource financière. La « verticalisation » de la régulation croisée que nous avons mise en évidence dans le précédent chapitre affaiblit effectivement les services déconcentrés de l'État qui ne disposent pas d'une réelle capacité de coercition leur permettant de peser dans la négociation des éléments constitutifs des conventions ou des avenants.

En revanche, si le CMT peut être considéré comme la porte d'entrée privilégiée ou souhaitée des DDE à l'ANRU, il ne semble pas l'être pour les élus locaux. Le troisième chapitre avait

⁸⁴³ Entretien auprès d'un chargé de projet du service habitat-ville de la DDE du Rhône, Lyon, le 30 juin 2009.

⁸⁴⁴ Entretien auprès d'un responsable de bureau renouvellement urbain d'une DDE.

⁸⁴⁵ Directive interministérielle du 8 février 2007 sur l'implication des directions régionales et des directions départementales de l'Équipement en matière de renouvellement urbain.

été l'occasion de révéler des conditions d'accès des élus locaux à l'ANRU qui faisaient du canal politique le chemin privilégié de la rencontre avec le « centre ». Dans les cas berruyer et lyonnais, le maire ou le président de la communauté urbaine noue un lien personnel avec le ministre délégué dans les premiers moments de la vie de l'ANRU qui contribue à lui assurer le soutien politique du créateur de l'ANRU. De ce fait, les acteurs de ces deux terrains et les CMT qui les ont en charge ne nous ont pas révélé l'existence d'interactions entre ces CMT et le personnel politique de ces deux territoires. Sur le terrain marseillais, en revanche, ce n'est ni le CMT, ni Jean-Louis Borloo qui apparaissent comme des interlocuteurs privilégiés, mais bien la direction générale de l'Agence.

« Je vois plus le [deuxième] directeur de l'Agence que le CMT. Avant, le CMT ne nous prévenait pas qu'il venait, il allait voir le préfet délégué à l'égalité des chances. »⁸⁴⁶

Si le passage privilégié par les services de l'État dans le département est revendiqué par le chargé de mission territorial, il n'apparaît pas nécessairement comme la configuration idéale pour cet élu qui préfère s'adresser directement au directeur général. Autrement dit, à côté d'une relation privilégiée entre CMT et services des DDE, les conditions d'accès des élus locaux à l'ANRU se dessinent davantage sur un mode « à la carte » qui privilégie l'interpellation directe du ministre délégué, créateur de l'ANRU, lorsqu'il est encore en charge du portefeuille de la ville et de la rénovation urbaine, ou bien qui favorise l'accès à la direction générale de l'Agence après le départ de Jean-Louis Borloo⁸⁴⁷.

Cependant, là encore, il convient de prendre des précautions dans l'exercice consistant à dresser le portrait type des relations entre élus et CMT. En effet, un autre chargé de mission territorial de l'Agence révélait quant à lui que sur ses territoires d'action, l'élu local avait plutôt tendance à le considérer comme sa porte d'entrée à l'ANRU :

« Souvent, le maire m'a identifié, il sait que je représente l'ANRU, que l'ANRU c'est aussi la DDE, mais que les arbitrages se feront au niveau national. Donc il sait que s'il doit parler à quelqu'un ou qu'il doit faire passer des messages il passera par les chargés de mission. Il dirait la même chose s'il avait la DDE en face. »⁸⁴⁸

⁸⁴⁶ Entretien auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine, au contrat urbain de cohésion sociale, Paris, le 15 septembre 2009.

⁸⁴⁷ Jean-Louis Borloo quitte définitivement la tutelle de l'ANRU après l'élection présidentielle de 2007. L'ANRU change de directeur général en 2008 (Source : ANRU).

⁸⁴⁸ Entretien auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU, Paris, le 24 novembre 2008.

Il apparaît donc difficile de monter en généralité à partir de l'instauration d'une quelconque relation entre élus locaux et CMT qui ne peut s'appréhender sans tenir compte de paramètres parmi lesquels le cumul des mandats, la taille de la collectivité, sa capacité financière, ou encore son « historique » en matière de rénovation urbaine. Dans tous les cas, le chargé de mission territorial de l'ANRU constitue une émanation de l'Agence qui a vocation à institutionnaliser un lien privilégié entre cette dernière et les acteurs du partenariat local. Si les services techniques de l'État déconcentré apparaissent comme les premiers interlocuteurs des CMT sur les territoires de la rénovation urbaine en tant « qu'ANRU locale », nous avons pu remarquer qu'ils témoignent parfois d'une certaine difficulté à assumer ce rôle. Leur positionnement en aval des chargés de mission qui représentent réellement l'ANRU et le pouvoir d'octroyer la ressource financière qu'elle détient ne leur permet pas de se constituer en acteur pivot. Ce rôle revient davantage au chargé de mission territorial qui, en surplomb du paysage politico-administratif local parvient à incarner l'acteur qui rappelle à l'ordre et auquel on fait appel pour faire respecter les fondamentaux du projet de l'ANRU. A la différence des services des DDE qui agissent « pour le compte de l'ANRU », les chargés de mission territoriaux de l'ANRU « constituent » l'ANRU. Et cet état de fait ne peut que renforcer le malaise des DDE qui, par nature, ne font pas partie intégrante de l'Agence mais sont pourtant missionnées par elle pour assurer l'instruction des projets qu'elle cofinance et en assurer le suivi en dehors de leurs configurations relationnelles hiérarchiques d'origine. Ces dernières apparaissent alors comme les victimes de la logique d'action de l'ANRU qui met à son service une partie des agents de cette administration déconcentrée.

2) La mise à mal des relations pyramidales de l'administration de l'Équipement

La nouvelle configuration relationnelle que l'ANRU propose met au jour l'existence d'un canal que les agents des services déconcentrés doivent emprunter pour entrer en lien avec ce qu'ils nomment « l'ANRU centrale ». Ce canal, incarné par l'activité du chargé de mission territorial de l'Agence déploie un cadre d'action qui vise à structurer les conditions dans lesquelles l'ensemble des agents de l'administration déconcentrée doivent pouvoir obtenir une information de la part de l'ANRU. Cependant, en opérant ainsi, cette nouvelle donne relationnelle n'est pas sans conséquence sur la teneur des relations établies entre les services déconcentrés et l'administration centrale de l'Équipement, au premier rang de

laquelle la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. Il est possible de montrer comment le déploiement par l'ANRU d'un cadre nouveau induit un repositionnement des services déconcentrés vis-à-vis de leur administration centrale d'origine. En mobilisant les DDE dans le cadre de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine, ce n'est pas seulement une nouvelle mission qui leur est confiée, mais véritablement un repositionnement de celles-ci en termes de relations institutionnelles. L'ensemble des actions que leurs services concernés par la rénovation urbaine doivent mener s'intègre désormais dans une logique de relations privilégiées qui s'établissent avec l'Agence. Comme nous venons de le montrer, le chargé de mission territorial revêt cette fonction d'intermédiaire entre l'Agence et les services déconcentrés. Qu'il s'agisse pour lui d'aider les services des DDE dans le rappel à l'ordre de certains acteurs locaux qui s'égareraient de la « logique d'action de l'ANRU » ou bien qu'il agisse en régulateur, il traduit la relation qui s'établit entre l'Agence et les services déconcentrés de l'Équipement. Cependant, l'autre lecture que l'on peut faire de cette nouvelle relation verticale réside dans la nouvelle qualité du rapport observable entre les services déconcentrés et les autres institutions historiques de l'Équipement.

L'une d'entre elles, la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) voit sa relation à ses services déconcentrés être profondément modifiée par cette nouvelle donne. Associée au Programme national de rénovation urbaine par le biais des instances partenariales de l'ANRU (réunions techniques partenariales et comité d'engagement) où elle siège, elle est donc présente en tant que « partenaire de la rénovation urbaine » au même titre que l'USH, la Foncière logement ou la Caisse des dépôts et consignations. A ce titre, elle est chargée de rappeler les porteurs de projet au respect de règles qu'elle a souvent contribué à produire, notamment en matière de logement social. Sur ce point, la normalisation émanant des services centraux de la DGUHC en fait le garant du respect des objectifs de mixité sociale⁸⁴⁹. Mais si elle demeure présente lors de ces réunions partenariales, la DGUHC voit son rapport à ses services déconcentrés profondément modifié. En effet, à travers les directives interministérielles de 2004 et de 2007, les DDE dédient officiellement une partie de leur activité à la politique de rénovation urbaine, conduite par une agence et non plus par la DGUHC ou la DIV. Or l'Agence se définissant elle-même comme

⁸⁴⁹ Sources : entretien auprès d'un ancien chargé de mission du bureau renouvellement et logement de la DGUHC et données recueillies lors de notre observation d'un comité d'engagement de l'ANRU.

un guichet unique n'ayant pas vocation à voir ses effectifs s'accroître au-delà de 81 ETP, elle va s'employer à tisser des liens fonctionnels étroits avec les services des DDE agissant pour son compte. Le rôle joué par les chargés de mission territoriaux, que nous les avons présentés précédemment, révèle une nouvelle organisation des rapports fonctionnels auxquels les services déconcentrés concernés vont devoir se soumettre. En effet, l'échelon régional de l'administration de l'Équipement (directions régionales de l'Équipement, DRE) n'étant pas initialement mobilisé par le schéma de fonctionnement de l'ANRU⁸⁵⁰, les directions départementales de l'Équipement, dans leur action de rénovation urbaine vont développer des relations de travail qui, au-delà de leur inscription dans un partenariat local, s'inscrivent dans une relation verticale avec l'ANRU et non plus avec la DGUHC. La faiblesse de l'occurrence du nom de leur direction générale de tutelle au cours des entretiens que nous avons menés avec des agents des services des DDE en charge de la rénovation urbaine traduit cette mutation. Tout se passe comme si les 300 ETP⁸⁵¹ dédiés à la rénovation urbaine sur l'ensemble du territoire national constituaient les ressources humaines en propre de l'Agence. Ce constat de fait, s'il souligne le lien direct qui s'établit rapidement entre les services de l'État et l'Agence vaut également pour les collectivités porteuses d'un projet de rénovation urbaine comme le souligne une mission d'audit menée par le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable :

« Tant les collectivités locales que les services de l'État s'organisent dans une relation directe vers l'ANRU. Les relais possibles nationaux (DGUHC) ou régionaux (DRE, SGAR) ne sont guère utilisés. »⁸⁵²

Un élément central semble devoir expliquer cet état de fait : la « doctrine » établie par l'ANRU. Si celle-ci ne consiste cependant pas en une production totalement nouvelle de normes (certains dirigeants de l'ANRU eux-mêmes reconnaissent appliquer des éléments réglementaires définis par la DGUHC et rarement traduits en actes), elle n'en demeure pas moins un élément du discours véhiculé par l'Agence et concrétisé par l'action du chargé de mission territorial. En intervenant auprès des acteurs locaux, en particulier les services

⁸⁵⁰ Ce n'est en effet qu'à partir de la directive interministérielle du 8 février 2007 que les directions régionales de l'Équipement sont sollicitées en vue du suivi et de l'évaluation des conventions signées avec les conseils régionaux, mais également pour « animer et mettre en cohérence des services départementaux » (directive interministérielle du 8 février 2007 sur l'implication des directions régionales et des directions départementales de l'Équipement en matière de renouvellement urbain, p.4).

⁸⁵¹ Ce nombre, qui nous a été communiqué par l'ancien secrétaire général de l'ANRU, n'a pas pu être vérifié par ailleurs. Seuls les rapports d'activité 2008 et 2009 de l'ANRU font état d'un effectif de 74 et 79 ETP travaillés. (Agence nationale pour la rénovation urbaine, *Rapport d'activité 2009*, p.65).

⁸⁵² Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, op. cit., p.43.

techniques déconcentrés, le chargé de mission territorial contribue à créer une relation de dépendance de ces derniers envers lui. En effet, guidés par l'objectif ultime d'attribution d'une subvention de la part de l'Agence, les comportements des acteurs locaux au premier rang desquels les services des DDE contribuant à l'élaboration du projet de rénovation urbaine, vont chercher à satisfaire les requêtes de l'Agence. L'action de l'Agence, *via* ses chargés de mission territoriaux, opère donc comme une forme de cadre contraignant – ou « cage de fer », pour reprendre la formulation de Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes – qui oriente le comportement des acteurs vers l'accomplissement d'un corpus de règles⁸⁵³. Si ce mécanisme s'observe sur la scène locale, il est également visible lorsque les services de l'État déconcentré de même que les collectivités et les organismes de pilotage des projets se retrouvent lors des instances partenariales de l'ANRU, à Paris. Cette dernière, à travers sa posture de décideur dans l'attribution des subventions agit comme si elle rendait la justice et façonne ainsi le comportement des agents engagés dans l'action publique de rénovation urbaine vers une satisfaction de ses exigences : « Il faut rentrer dans les clous de l'ANRU. »⁸⁵⁴ Cette idée d'une subordination des services de l'État à l'ANRU nous semble parfaitement traduite par cette citation recueillie lors de la mission d'audit du CGEDD mentionnée précédemment :

« L'État est devenu le sous-traitant de l'ANRU, qui lui a soustrait puis sous-traité ses propres prérogatives. »⁸⁵⁵

Autrement dit, c'est une véritable mise à disposition des DDE à l'ANRU qui prend forme, en ayant pour conséquence de couper les premières de leur ancienne tête. On assiste finalement à un processus d'intégration des services des DDE concernés par la rénovation urbaine au schéma d'action déployé par l'ANRU, processus qui résulte d'un déplacement d'une forme de hiérarchie verticale ayant à son sommet la DGUHC vers l'ANRU.

Ce mécanisme, inédit dans l'histoire du ministère de l'Équipement a rapidement pour conséquence d'isoler les DDE non seulement de la DGUHC, mais également des autres niveaux d'organisation verticale de l'administration de l'Équipement. Ainsi, les directions

⁸⁵³ LASCOURMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, op. cit., 2007, p.113.

⁸⁵⁴ L'expression est rapportée par plusieurs acteurs : un directeur de GIP en charge de la rénovation urbaine, un chargé de projet rénovation urbaine dans le service habitat-ville d'une DDE et le chef du bureau habitat d'une préfecture.

⁸⁵⁵ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, op. cit., p.21.

régionales de l'Équipement, qui, comme nous l'avons rappelé, ne sont initialement pas investies dans la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine n'interagissent pas avec le niveau départemental. Si ce constat souligne une situation d'isolement bilatéral de ces deux niveaux de l'administration déconcentrée résultant de l'absence initiale de « régionalisation » de la politique de rénovation urbaine, l'absence d'interaction avec le niveau régional n'est cependant pas vécue comme une contrainte aux dires de certains directeurs départementaux de l'Équipement. Il semble au contraire que la possibilité pour ces chefs de services déconcentrés, surtout lorsqu'ils sont désignés délégués territoriaux adjoints de l'ANRU, d'entrer directement en contact avec les chargés de mission territoriaux, voire les responsables de l'ANRU, soit perçue comme un gage de fluidité dans la chaîne hiérarchique. L'ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher revient sur cette mutation du rapport aux niveaux supérieurs de l'administration :

« A travers le fait que c'était une agence nationale, j'ai senti de ne pas avoir comme écran le niveau régional. Très important [...] S'il y avait eu un niveau régional de l'État classique, avec un filtre, jamais on n'aurait pu donner à ce projet l'ambition qu'on a pu lui donner. C'est très important ! Il y aurait forcément eu la logique SGAR bête, DRE bête, tableurs Excel péréquations paramètres, nombre d'habitants, de logements... Des péréquations qui ne sont faites que de règles de trois sans prendre en compte les enjeux spécifiques du territoire. »⁸⁵⁶

Le niveau régional apparaît ici, pour les acteurs des DDE, comme une entrave à la capacité de faire des acteurs locaux. Décrit comme un réservoir de normes et de données quantifiées délaissant la prise en compte des « enjeux spécifiques du territoire », ce niveau régional de l'administration semble mis à l'écart au profit de l'établissement d'une relation directe avec l'Agence. Dans ce nouveau modèle, c'est alors le chargé de mission territorial affecté au sein de l'Agence « centrale » qui vient directement en aide aux acteurs locaux :

« Donc là, comme il n'y avait pas d'écran entre nous et le niveau national, on avait préparé un dossier avec l'aide [du] chargé de mission, pour comprendre les critères de qualité au regard desquels les partenaires nationaux jugeaient les projets. Donc élaborer un projet à ce niveau là. Et comme c'est une agence nationale sans niveau intermédiaire, on a pu discuter ensemble, bâtir un projet en partant du projet lui-même sans avoir de tamis technocratique. »⁸⁵⁷

Dans ce nouveau schéma de fonctionnement, les acteurs de l'administration déconcentrée affirment quitter une organisation « bureaucratique » pour une nouvelle forme de régulation à l'apparence moins cloisonnée et moins formalisatrice. Celle-ci met en jeu des références à des

⁸⁵⁶ Entretien auprès de l'ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher, Paris, le 21 octobre 2008.

⁸⁵⁷ Entretien auprès de l'ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher, Paris, le 21 octobre 2008.

agencements pluralistes qu'illustre le partenariat national jouant le rôle d'arbitre et de dépositaire de la norme en lieu et place de l'activité administrative décriée. Tout se passe alors comme si l'intrusion marquée du politique, au sens de *polity*, dans les processus de sélection des territoires éligibles à une subvention de la part de l'ANRU induisait le recours à des acteurs façonnés par cette nouvelle culture et convertis à la pensée « néo-rationalisante » que promeut l'Agence. Ces derniers apparaissent alors comme des experts dont la seule présence centrale n'est pas une entrave pour des acteurs déconcentrés parfois physiquement éloignés du niveau régional de l'Équipement (directions régionales de l'Équipement) :

« Qu'on le veuille ou pas, au niveau régional, les différentes villes lieux de projets sont loin. [...] L'impulsion et l'accompagnement d'un projet ne peuvent pas se faire au niveau régional. De plus, lorsque vous avez besoin d'expertise depuis Bourges, vous négociez à Paris, car il faut deux heures de train. Donc en deux heures, vous avez accès à Dieu le père, aux experts [les chargés de mission de l'ANRU] et en une heure et demi, à des gens qui ne sont pas des experts, donc une approche techno. Donc le niveau régional, dans ce pays, est bâtard. »⁸⁵⁸

Ce registre de légitimation, s'il tente de souligner la facilité de l'accès direct à une instance centrale dépositaire de l'expertise qu'ils peuvent mobiliser, n'apparaît pas moins comme le marqueur d'un évitement affiché d'une partie de l'administration.

Cette situation de contournement du niveau régional de l'administration de l'Équipement subit cependant une inflexion à l'occasion de l'entrée dans le jeu d'acteurs des conseils régionaux. En effet, en établissant ses premières conventions avec les conseils régionaux en 2005⁸⁵⁹, l'Agence favorise l'association des directions régionales de l'Équipement (DRE) à la politique de rénovation urbaine en leur permettant d'avoir « une vision consolidée de l'engagement de l'ANRU »⁸⁶⁰. Formellement, la directive interministérielle du 8 février 2007 sur l'implication des directions régionales et des directions départementales de l'Équipement en matière de renouvellement urbain⁸⁶¹ mobilise les DRE « pour procéder au suivi et à l'évaluation de la politique de renouvellement urbain. [...] Par ailleurs, le suivi des conventions territoriales tripartites entre les conseils régionaux, l'ANRU et l'État doit être

⁸⁵⁸ Entretien auprès de l'ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher, Paris, le 21 octobre 2008.

⁸⁵⁹ La première convention cadre entre l'ANRU et la région Nord-Pas-de-Calais est signée le 5 avril 2005 et prévoit que pour trois euros mobilisés par l'ANRU, la région abonde d'un euro.

⁸⁶⁰ Entretien auprès de l'adjoint au directeur général des services du Conseil régional de Rhône-Alpes, Charbonnières-les-Bains, le 9 juin 2008.

⁸⁶¹ Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*

assuré au niveau régional. »⁸⁶². Par cette sollicitation, le niveau régional de l'État intègre officiellement la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine en se positionnant comme relais entre la collectivité régionale et l'ANRU dans le cadre du suivi et de l'évaluation du PNRU. Mais la directive prévoit également que les DRE interviennent pour « animer et mettre en cohérence l'action des services départementaux »⁸⁶³. Cependant, l'absence initiale de sollicitation et d'association de ce niveau de l'État dans les logiques de fonctionnement de l'ANRU entrave tout retour des DRE dans le jeu. Le rapport de la mission d'audit du CGEDD évoqué précédemment souligne cette difficulté que nous n'avons pas pu montrer dans notre travail d'enquête :

« Les services audités font part de ce qu'ils ressentent comme un cloisonnement et une absence de dialogue entre les instances centrales pouvant aller jusqu'à des attentes divergentes sur l'action des services. C'est le cas notamment pour ce qui concerne les DRE, vis-à-vis desquelles l'ANRU ne formule guère d'attente, hormis pour l'élaboration des conventions financières avec les conseils régionaux. »⁸⁶⁴

Tout se passe comme si l'établissement puis la pratique d'une relation directe entre le niveau départemental de l'administration déconcentrée de l'Équipement et l'ANRU avait scellé à jamais la redistribution des canaux relationnels occasionnée par la création de l'Agence. La ligne verticale DDE-DRE-DGUHC avec ses contournements propres et ses traditions ancrées a laissé place, en ce qui concerne la politique de rénovation urbaine, à une relation directe et dictée par la logique d'action de l'Agence entre les services des DDE et l'ANRU. Autrement dit, la concentration du pouvoir de décision et de la ressource financière de l'ANRU s'est finalement traduite par un déplacement d'une ligne verticale ayant pour point de départ les DDE et pour point final les directions générales du ministère de l'Équipement dans le schéma antérieur et l'ANRU dans la configuration actuelle.

⁸⁶² Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.3.

⁸⁶³ Directive interministérielle du 8 février 2007, *op. cit.*, p.4.

⁸⁶⁴ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, *op. cit.*, p.12.

Conclusion du chapitre 4

Le modèle du gouvernement à distance fait, on l'a rappelé en introduction, de l'instauration d'une « distance » entre le centre et le local la clef d'analyse et de compréhension des transformations des relations que l'État nouerait avec ses territoires. Dans cette perspective, c'est l'édiction de normes par le centre qui permet de gouverner les territoires sur lesquels se déploie l'action. Le centre et les territoires se trouvent donc mis à distance l'un de l'autre par un système de valeurs fondé sur une rationalisation de l'action et une logique de mise en concurrence qui entraîne la « disparition des scènes contractuelles locales ». Autrement dit, ces deux extrémités du segment relationnel que sont le centre et les territoires ne se parleraient plus directement. Or, si notre analyse souscrit à l'idée d'une transformation des « instruments d'intervention »⁸⁶⁵ de l'État dans les territoires, elle tend cependant à en nuancer les conditions et la portée pour au moins deux raisons majeures que les développements de ce chapitre ont permis de mettre en évidence.

La première a pour objet la nature de l'un des deux éléments soumis à cette distance : le centre. Perçu dans ce modèle comme l'élément qui impose la distance – à l'opposé du local qui, lui, la subit – le centre ne constitue plus, selon nous, une entité unique et homogène que l'on peut mobiliser avec les mêmes appréhensions que ne pouvaient le faire les disciples de la sociologie des organisations⁸⁶⁶ ou les auteurs de la science administrative⁸⁶⁷. En effet, à l'opposé de la conception d'un État fort, « en action »⁸⁶⁸ et « animateur »⁸⁶⁹, et dans le sillage de ce que proposent les analyses sur les nouvelles formes de gouvernance⁸⁷⁰ et la

⁸⁶⁵ EPSTEIN Renaud, « Après la territorialisation... », *art. cit.*, 2009, p. 136.

⁸⁶⁶ On pense ici aux travaux suivants : CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, *art. cit.*, 1975 ; CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système... op. cit.*, 2001 ; GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique*, *op. cit.*, 1976.

⁸⁶⁷ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, 2002.

⁸⁶⁸ Pour paraphraser le titre de l'ouvrage de Bruno Jobert : JOBERT Bruno, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

⁸⁶⁹ En référence au titre de l'ouvrage de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe : DONZELOT Jacques et ESTÈBE Philippe, *L'État animateur*, *op. cit.*, 1994.

⁸⁷⁰ JOUVE Bernard, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 2003, PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol.56, 4, août 2006, p. 619-651.

transformation des systèmes administratifs⁸⁷¹, il nous apparaît plus commode et plus justifié de parler de centres au pluriel en lieu et place d'un centre unique. La mise en évidence d'un déplacement du système relationnel des DDE qui va de leurs directions générales, auxquelles elles se trouvent hiérarchiquement rattachées, à l'ANRU, dont elles deviennent les « bras armés » et qu'elles représentent sur les territoires, témoigne de la différenciation d'un centre unique en plusieurs types de centres. Dans cette optique, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine constitue l'un de ces nouveaux types de centres, que l'on peut appréhender comme la conséquence de l'externalisation des modalités de pilotage des programmes d'action publique que met en évidence Renaud Epstein. Ainsi, en incarnant l'un de ces nouveaux types de centres, l'ANRU donne à voir des modes de faire nouveaux, des modalités d'action renouvelées qui induisent un repositionnement des configurations d'acteurs avec lesquelles elle entre en interaction. L'exemple de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine qu'elle pilote, notamment par le biais de son financement partiel, révèle l'existence de propriétés spécifiques à ce centre. Sa nature (un établissement public à caractère industriel et commercial), son mode de gouvernance (conséquence de sa nature et incarné par un conseil d'administration représentant pour moitié différents ministères concernés par l'action publique de rénovation urbaine), son organisation (81 ETP au maximum), le budget qu'elle gère (12 milliards d'euros sur dix ans⁸⁷²) et le rapport qu'elle définit avec le local (incarné par le chargé de mission territorial, mais également par les relations qui se développent entre la direction générale et les élus locaux) contribuent à donner une certaine consistance bien identifiée à cette agence qui se voit confier le pilotage de l'action publique de rénovation urbaine. Une des conséquences de l'émergence de ce nouveau centre tient dès lors dans la nature et les caractéristiques du lien qu'il tisse avec les territoires. Ainsi, la deuxième raison pour laquelle notre analyse nous incite à opérer une lecture plus nuancée de l'existence d'une « distance » entre le centre et ses territoires réside dans les propriétés de cette relation entre l'ANRU et ses territoires d'action. Nous avons pu montrer que l'analyse de cette relation mettait à jour une mobilisation de certains services des directions départementales de l'Équipement au service de l'ANRU et plus précisément de la mise en œuvre du PNRU. Cette mobilisation révèle une transformation des capacités de ces services techniques à laisser s'exprimer une expertise et des connaissances techniques sur le

⁸⁷¹ EYMERI Jean-Michel, « La gouverne au miroir du néo-management public... », *Politiques et management public*, art. cit., 2005, BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail*, art. cit., 2005, p. 301-322.

⁸⁷² Source : ANRU.

contenu des projets de rénovation urbaine que l'on peut en grande partie imputer à une forme de bureaucratisation de leur action induite par le mode de fonctionnement de l'Agence. En effet, en concevant un processus d'instruction des conventions de rénovation urbaine, puis de contrôle et de suivi de l'octroi des subventions qui en découlent, l'ANRU contribue à faire des services techniques de l'État déconcentré qu'elle mobilise des acteurs gestionnaires des conventions. De plus, nous avons pu montrer que, dépourvus du pouvoir de négocier et d'octroyer la ressource financière aux porteurs de projets, ils se retrouvent fortement affaiblis dans leur mission consistant à veiller au respect des « fondamentaux de l'ANRU ». C'est un acteur de l'Agence, le chargé de mission territorial, qui joue alors le rôle de régulateur de situations de blocage entre les acteurs des scènes locales de la rénovation urbaine. Ce dernier, partie intégrante du personnel de l'Agence se positionne finalement en pivot du système d'acteurs de la rénovation urbaine, à la charnière entre ce centre que constitue l'ANRU et les territoires de son action que sont les scènes locales de la rénovation urbaine incarnées par nos trois terrains d'enquête. Dès lors, même si ce nouvel acteur « intermédiaire » peut apparaître comme un « temporisateur » de la centralisation de la décision et de la négociation à laquelle donne lieu l'ANRU, il n'en incarne pas moins la réalité d'une relation entre l'Agence et les territoires. Ainsi, « l'externalisation » du pilotage de l'action publique de rénovation urbaine ne se traduit pas nécessairement par une mise à distance des territoires qui sollicitent une subvention de l'Agence, mais plutôt par une recomposition de la relation qu'elle établit avec eux, qu'il s'agisse des sphères politiques ou administratives qu'elle rencontre.

Conclusion de la deuxième partie

La mise en œuvre de la nouvelle politique de rénovation urbaine impulsée par l'ANRU met en lumière un ensemble d'acteurs présents sur les territoires et agissant dans le cadre du projet local de rénovation urbaine. Affublés d'un statut et d'un rôle par l'Agence, ils se caractérisent chacun par leur position au sein des scènes locales que nous avons investies. Mais au-delà de la mobilisation officielle des services déconcentrés de l'Équipement et de la désignation des élus locaux comme « porteurs de projet », l'analyse des innovations suscitées par la logique de fonctionnement de l'Agence et des effets produits sur les configurations d'acteurs locales révèle un réagencement des capacités d'action de certains de ces acteurs que nous avons pu investir à l'aune de plusieurs clefs de lecture.

Mais en premier lieu, il peut être intéressant de remarquer que le discours que portait le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine dès 2003 annonçait déjà certaines des transformations qui allaient affecter la scène locale de la rénovation urbaine quelques années plus tard. En effet, la volonté de faire du maire l'acteur clef du partenariat local de la rénovation urbaine ou encore la défiance qui règne à l'encontre de l'administration de l'Équipement sonnent *a posteriori* comme des éléments révélateurs des mutations qui attendent ces acteurs. Ainsi, l'analyse de certains des effets qu'a pu produire « l'agencification » de la politique de rénovation urbaine sur les configurations d'acteurs locales a permis de mettre à jour les conditions de ces mutations ainsi que les effets qui en découlent. Plusieurs angles d'attaque ont contribué à nourrir l'hypothèse d'une perte d'influence et de capacité d'action de l'administration déconcentrée de l'Équipement dans ce contexte.

Le premier angle d'attaque a cherché à montrer comment la mobilisation des services déconcentrés de l'Équipement avait pu produire des effets contradictoires sur leurs agents et leurs capacités d'action. D'une part, notre enquête de terrain a révélé l'opportunité qu'avait constituée pour ces agents leur mobilisation sur des projets de rénovation urbaine à l'heure où l'ingénierie publique était confrontée au deuxième mouvement de décentralisation et son entrée dans le champ concurrentiel. Si les contextes locaux se sont révélés être un paramètre

fortement contraignant dans cette analyse, l'association des services déconcentrés de l'État à l'élaboration d'un tel projet résonne *a priori* comme une forme de reconnaissance de leur compétence dans le champ de l'aménagement urbain. Cependant, l'histoire et les traditions des différents sites enquêtés mettent à jour de fortes disparités selon que la collectivité a déjà fait l'objet de projets de renouvellement urbain auparavant, selon la taille de la ville et sa dotation en services techniques, mais également selon le « besoin d'État » qui en découle sur le territoire.

Cet aspect de l'observation et de l'analyse pourrait permettre de conclure à une (re)légitimation des services déconcentrés de l'Équipement si, parallèlement, la logique de fonctionnement fortement centralisée et procédurale de l'Agence ne constituait pas un écran à l'investissement des services sur le contenu des projets. En effet, en charge du suivi de l'instruction des dossiers au niveau local, les agents des DDE se retrouvent rapidement confrontés à l'accumulation de tâches procédurales qui jouent comme autant d'entraves à leur capacité à apporter une forme d'expertise technique sur les différents aspects du projet. Mais il convient à cet endroit de s'interroger sur la capacité intrinsèque des services techniques déconcentrés à laisser s'exprimer une expertise sur l'ensemble du contenu du projet. En effet, dans la plupart des cas, la principale compétence mobilisée étant celle sur le logement, la propension des porteurs de projets à envisager de faire appel à leurs propres services techniques, à des bureaux d'études privés ou aux cabinets d'expertise que l'ANRU met à leur disposition se trouve renforcée.

Le deuxième angle d'attaque a poursuivi cette analyse de la recomposition de l'exercice de l'expertise en tentant de montrer comment un nouvel acteur s'était constitué en relais local de la doctrine élaborée centralement. Positionné à la charnière entre l'Agence « centrale » et le partenariat local, le chargé de mission territorial de l'ANRU est apparu comme un élément clef du système de diffusion de l'information venue de l'Agence. À l'inverse, il constitue également un lieu de l'interpellation de l'Agence de la part du local. Véritable facilitateur de l'élaboration puis de la mise en œuvre du projet local de rénovation urbaine, il confirme la mutation observée de l'action des services déconcentrés à travers sa constitution en interlocuteur privilégié des porteurs de projet. Si cette caractéristique en fait un acteur important du partenariat local dont il contribue à faire converger l'action dans la « logique ANRU », elle n'en révèle pas moins une forme de déconnexion entre une Agence nationale et

un local qu'elle méconnaît encore. Tout se passe comme si le chargé de mission territorial se retrouvait investi d'une mission à double dynamique. La première, de type *top-down*, s'illustre par l'activité de diffusion et de rappel des éléments de doctrine de l'ANRU auprès des acteurs locaux. En ce sens, il apparaît aux yeux des porteurs de projet, mais également des agents des services déconcentrés comme le diffuseur de la parole experte de la rénovation urbaine. La seconde, de type *bottom-up*, révèle une remontée des interrogations qui émanent de la scène locale concernant les processus d'instruction des dossiers, des points de conception technique du projet ou encore des éléments de fonctionnement de la gouvernance du projet. En ce sens, il se positionne comme l'interlocuteur technique des agents de l'État déconcentré mobilisés par l'Agence.

Enfin le troisième angle d'attaque s'est focalisé sur la recomposition du rapport entre les sphères politiques et administratives au niveau local tel que le modèle de la régulation croisée avait pu en rendre compte auparavant. En s'appuyant sur les caractéristiques de ce modèle ainsi que sur sa critique que le changement dans la conception de la conduite de l'action publique a fait naître vingt ans plus tard, il nous a été possible de mettre à jour deux tendances distinctes. D'une part, l'analyse révèle l'existence de marqueurs d'une évolution profonde des relations entre les élus locaux et les acteurs de l'administration déconcentrée. Cette dernière, si elle peut toujours s'avérer motrice dans la dynamique partenariale locale, voit ses capacités d'influence et d'exercice de ses missions fortement amoindries. D'autre part, les élus locaux, présentés comme les « gagnants » de la rénovation urbaine se retrouvent contraints par un nouvel acteur détenteur des ressources financières nécessaires à la réalisation de leur projet de rénovation urbaine. L'« agencification » de la scène locale de la rénovation urbaine s'apparente alors à un moment de redistribution des canaux d'accès aux ressources ainsi qu'à l'élaboration de nouvelles relations entre les acteurs qui s'y côtoient.

Enfin, la recomposition des scènes locales de la rénovation urbaine à laquelle donne lieu la mise en œuvre du PNRU, et que nous avons analysée dans cette deuxième partie à l'aune du modèle de la régulation croisée et du « gouvernement à distance », laisse entrevoir une présence forte de l'État dans les territoires. En effet, malgré une forte transformation de ses modes d'intervention, il nous est apparu difficile d'en évoquer une forme de retrait, mais plutôt un repositionnement sous des formes renouvelées. La mobilisation du dispositif

« agence » pour piloter un programme d'action publique signe en effet une profonde mutation dans la prise en charge par l'État de la gestion des problèmes publics et de la réponse qu'il contribue à leur apporter. En devenant partenaire d'un dispositif public chargé de mettre en œuvre le PNRU, l'État intègre une forme de partenariat public-privé institutionnalisée et dotée d'une puissante ressource financière pour réaliser ce programme dans un horizon temporel donné. Cependant, ce co-pilotage de l'action publique de rénovation urbaine qui ouvre sa gouvernance à des partenaires extérieurs à l'État ne semble pas devoir être lu comme le stigmate de son retrait en ce qu'il se traduit, au moins formellement, par une remobilisation de certains de ses services déconcentrés. Celle-ci apparaît comme une conséquence de la volonté initiale d'accroître l'efficacité de l'action notamment par le biais de la contraction des coûts fixes dont ceux des ressources humaines. En souhaitant contenir les effectifs de l'Agence, ce sont donc les services de l'État présents dans les territoires qui participent à la mise en œuvre du PNRU. En d'autres termes, si l'Agence parvient à se doter d'une existence propre et autonome au niveau central, elle ne peut en faire de même au niveau local sous peine de se transformer dès ses premiers pas en véritable administration. Elle est ainsi conduite à mobiliser le canal de l'administration déconcentrée pour assurer sa « présence » dans les territoires. Plutôt qu'un retrait ou un éloignement de l'État, c'est donc bien davantage à un renouvellement de ses formes d'intervention et de ses relations avec les autres acteurs de l'action publique locale – les élus – que nous assistons à travers l'« agencification » de l'action publique de rénovation urbaine.

CONCLUSION GÉNÉRALE :

L'« AGENCIFICATION » COMME

NOUVELLE FORME DE

BUREAUCRATISATION ?

Notre analyse de la création d'une nouvelle agence de gouvernement et des conditions de la mise en œuvre de la politique de la rénovation urbaine nous a conduit à appréhender ces changements à l'aune de deux scènes structurant la progression de l'action. Non hermétiques entre elles, ces scènes ont permis d'apprécier, avec leurs spécificités socio-historiques, les tenants et les aboutissants d'une telle démarche réformatrice à l'intérieur du champ d'action publique de la rénovation urbaine. L'analyse de ces deux scènes permet de conclure que le discours néo-managérial qui sous-tend en partie l'activité argumentative et l'entreprise de légitimation politique qui précèdent la création de l'ANRU, ne procède pas, ici, de l'incorporation d'une véritable doctrine néo-managériale qui opérerait une rupture indiscutable avec les institutions, les pratiques et les usages antérieurs. Elle révèle au contraire l'appropriation très partielle et fortement contextualisée d'éléments de la nouvelle gestion publique substantiellement façonnés par les coalitions d'acteurs qui s'en saisissent. Tout à la fois en résonance et en porte-à-faux, l'activité discursive qui précède la création de l'Agence et la réalité des pratiques observables par la suite révèlent les tensions et les transformations qui affectent les jeux d'acteurs en présence.

La première scène rend compte du processus de création de l'Agence à proprement parler. Elle permet de mettre à jour les stratégies qui sous-tendent les choix opérés par les différents groupes d'acteurs alors en scène ainsi que les enjeux d'une telle entreprise de changement. En ce sens, elle donne à voir la structuration des différentes coalitions d'acteurs qui prennent part à l'élaboration de la politique de la ville. Puis, au sein du champ de la politique de la ville, cette première scène révèle les choix du type d'approche à mener sur les territoires de son action. A cet égard, notre analyse montre comment le processus de changement qui est avancé dans le discours du nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en mai 2002 répond davantage à une inscription dans une dynamique évolutive de type incrémentale qu'à un phénomène de rupture franche avec les processus et les scènes d'action antérieurs. C'est en effet davantage la représentation du problème public du traitement physique des territoires de la politique de la ville qui évolue, et avec elle la représentation des conditions de financement de l'intervention publique qui en découle. Le discours aux accents de quête d'efficacité de la politique de rénovation urbaine, loin d'être la traduction d'une adéquation totale à une certaine doctrine, a révélé qu'il était davantage motivé par une critique de l'organisation administrative en charge de la politique du renouvellement urbain qui a cours avant 2002. Il joue ainsi le rôle de faire-valoir à une stratégie de contournement d'un système administratif présenté comme entravant la capacité des élus locaux à mener à bien des projets de renouvellement urbain. Le moment de la création de l'Agence en 2003-2004 constitue le lieu de l'observation de nouvelles pratiques d'attribution de subventions visant à contourner les modes de faire traditionnels des administrations de l'Équipement et de la préfectorale. Déployées au niveau central, elles n'en impliquent pas moins des changements substantiels sur les scènes locales.

La deuxième scène couvre justement le processus de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine qui se déploie sur le plan local. Ce processus s'étend de l'élaboration partenariale du projet local de rénovation urbaine jusqu'au suivi de sa mise en œuvre, en passant par l'étape d'instruction puis de validation du dossier de demande de subvention effectuée auprès de l'Agence. Elle nous permet de nous pencher sur les lieux de constitution d'un partenariat local de la rénovation urbaine et des principaux acteurs qui le composent. Nous avons alors pu montrer que la logique d'action de l'ANRU avait eu pour objectif de structurer les échanges sur les territoires autour de deux acteurs principaux. Nous avons en particulier pu mettre en évidence que la désignation du délégué territorial en la personne du

préfet a été le lieu d'une confrontation entre deux corps de haut-fonctionnaires : d'un côté la préfectorale et de l'autre celui des Ponts et Chaussées, ou plus largement les cadres de l'Équipement. La constitution d'un *leadership* administratif local a ainsi révélé l'incertitude et la difficulté de positionnement que suscitait le fonctionnement d'une agence pour les membres d'administrations à l'existence séculaire. L'élu local est alors apparu comme le deuxième acteur structurant du partenariat local de la rénovation urbaine. Désigné comme le « porteur du projet » dans la logique de fonctionnement de l'ANRU il apparaît comme le garant de la réussite de celui-ci.

Mais c'est véritablement en s'immiscant dans les rouages de la mécanique ANRU que nous avons pu démontrer comment l'Agence parvenait à recomposer les configurations relationnelles au détriment des organisations administratives pré-existantes. En effet, en opérant une mobilisation des services déconcentrés de l'Équipement en vue de la mise en œuvre de son programme, l'ANRU fragilise la cohésion verticale de l'administration de l'Équipement. Alors même que la création de l'Agence répond en partie à une condamnation initiale du caractère bureaucratique de l'administration, la production de règles et de normes qu'elle génère et dont les services déconcentrés doivent se saisir opère comme une véritable bureaucratisation des missions de ces derniers. Ils voient alors leur contribution à un ambitieux Programme national de rénovation urbaine réduite à des tâches administratives de gestion des dossiers qui les éloignent d'autant plus du cœur des projets qu'ils suivent.

L'articulation entre les deux scènes nous permet en outre de constater comment la création d'un nouveau métier et d'une nouvelle fonction attribués au chargé de mission territorial opère un changement dans la relation que les services déconcentrés peuvent entretenir avec les niveaux supérieurs d'une organisation administrative. L'analyse révèle qu'en dépit des règles de « passage obligé » du chargé de mission territorial par les agents de l'administration déconcentrée, ces derniers n'apparaissent plus au centre d'une nouvelle forme de régulation croisée qui met en relation l'élu local et l'Agence. Elle nous permet de constater que les services déconcentrés de l'Équipement sont alors l'objet d'une double mutation. D'une part ils apparaissent comme les acteurs victimes d'une perte du pouvoir de négociation des ressources convoitées par les élus locaux qui contournent ces services pour s'adresser directement à l'ANRU. D'autre part, l'accumulation de tâches administratives et de gestion

routinières imposées par la logique de fonctionnement de l'ANRU entraîne un déplacement de l'expertise et une bureaucratisation de leurs missions.

En ce sens, la légitimation initiale de la création d'une nouvelle agence que la première scène révèle apparaît comme paradoxale au regard des conclusions auxquelles l'analyse de la seconde scène nous permet d'aboutir. Certes, la culture du chiffre observable dans les bilans annuels des rapports d'activité de l'Agence véhicule une pensée de l'efficacité et de la transparence que cette dernière revendique. Pourtant, notre travail nous permet de conclure que, non seulement ce cadre de pensée ne se traduit pas par une fluidification des processus opérationnels que manipulent les agents de l'administration déconcentrée, mais qu'il induit un effet inverse qui vient reproduire l'objet même de la condamnation initiale de l'administration. En d'autres termes, la logique de fonctionnement de l'ANRU aboutit elle-même à l'instauration d'une nouvelle forme de bureaucratisation de l'action. Ce sont ces principaux éléments de conclusion de notre thèse que nous souhaitons donc ici discuter.

1) La mobilisation politique du dispositif agence et ses registres de légitimation

Notre travail d'analyse nous a permis de dépasser et de contourner la difficulté inhérente à la pluralité des modèles d'agences observables et – c'en est là une conséquence – l'absence de définition de celles-ci⁸⁷³. La possibilité de monter en généralité sur un objet aussi peu standardisé, mais non moins utilisé nous a incité à choisir un angle d'attaque adapté à notre terrain. La démarche d'analyse que nous avons adoptée ne s'inscrit pas dans le « *mainstream* » de la recherche sur les agences. En effet, si la plupart des travaux internationaux menés sur la création d'agences de gouvernement les envisagent sous l'angle de leur rapport à la réforme de l'État, à l'efficacité de l'action ou à la différenciation des carrières des agents de l'administration qui en résulte⁸⁷⁴, nous avons choisi d'articuler le moment du choix de la création de ce type de dispositif dans la politique de rénovation urbaine avec les effets générés et observables sur les scènes locales de la mise en œuvre.

⁸⁷³ ENA, *Les agences, nécessité fonctionnelle ou nouveau démembrement de l'État ?*, rapport du séminaire « Le travail gouvernemental », groupe 1, Paris, 1994.

⁸⁷⁴ Nous renvoyons ici aux travaux suivants : JAMES Oliver, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, op. cit., 2003; POLLITT Christopher, *Managerialism and Public Services...*, op. cit., 1993.

Ce choix nous est apparu pertinent lors des premiers entretiens réalisés avec les chargés de mission territoriaux de l'Agence, qui se situent eux-mêmes à la charnière entre l'Agence « centrale » et les acteurs de la scène locale. S'ils ont témoigné de la capacité de l'ANRU à mobiliser des masses budgétaires sans équivalent dans l'histoire de la politique de la ville, leur positionnement au sein du jeu d'acteurs de la rénovation urbaine nous a incité à examiner de plus près le rapport de l'Agence aux organisations administratives pré-existantes. Pointées du doigt pour leurs lourdeurs et leurs caractéristiques bureaucratiques dans la justification du choix de l'Agence, elles nous semblaient constituer un observatoire intéressant des recompositions du paysage administratif occasionnées par la création d'une agence. C'est à partir de l'observation des critiques dont elles font l'objet que notre fil directeur s'est donc progressivement constitué autour du phénomène de bureaucratisation des organisations à travers l'exemple de l'ANRU. Pour y parvenir, nous avons choisi de partir de l'analyse de la formulation d'une critique politique de la tendance à la bureaucratisation des administrations en place. Comme nous l'avons rappelé, le choix de créer une agence pour mettre en œuvre la politique de rénovation urbaine est présenté par ses promoteurs comme une preuve de la volonté du nouveau ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine de rendre efficace l'importante mobilisation financière réalisée. Il s'agit alors de montrer des gages de la réussite attendue aux décideurs politiques en charge de valider cette création institutionnelle. Il en va ainsi de la réussite du « coup de Poker » en cours.

Cette aptitude au changement est non seulement mise en avant par un corpus managérial incarné par le dispositif agence, mais elle véhicule, par ailleurs, un souci de mise à l'écart de toute tentative de bureaucratisation de l'organisation. En effet, le souhait affirmé de contenir la taille des effectifs de l'Agence ainsi que l'attachement de la nouvelle organisation à la personne du ministre délégué au cours des premières années révèlent la volonté de contrôle de ce nouveau dispositif. La nomination de membres de la garde rapprochée ou de hauts fonctionnaires pressentis aux postes clefs de l'Agence assure une mainmise politique à même de prévenir toute tentation bureaucratique de celle-ci. A partir des entretiens que nous avons réalisés avec des membres de l'Agence, mais également auprès d'acteurs ayant participé de près ou de loin à son processus de fabrication, nous avons pu montrer comment la volonté de gérer l'ensemble du Programme national de rénovation urbaine au niveau central préside au fonctionnement de l'ANRU et à la teneur des relations qu'elle souhaite tisser avec l'administration déconcentrée.

Cette analyse révèle la très forte contextualisation des conditions de genèse de l'ANRU et la nature des motivations qui l'entourent. En effet, celles-ci apparaissent très fortement dépendantes de la représentation que le ministre délégué se fait du fonctionnement de l'administration et du rôle qu'il lui attribue dans les difficultés auxquelles se trouve confronté le maire qui sollicite des financements publics pour mener à bien son projet. Cet aspect du processus de création des agences françaises rejoint les analyses de Daniel Bénomouzig et Julien Besançon qui montrent que les agences sanitaires ont été créées suite à la survenue d'une crise dans le secteur de la santé⁸⁷⁵. Alors que dans ce cas, les auteurs mettent en évidence un problème lié à une « affaire », un problème devenu public, notre terrain d'enquête ne révèle pas de crise historiquement datée, mais plutôt la permanence d'une situation problématique à laquelle la puissance publique ne parvient pas à apporter une réponse durable. Dans cette optique, notre mise en perspective historique a révélé les hésitations successives des différents décideurs politico-administratifs concernant le choix de l'intervention à retenir. Tout se passe comme si la persistance du « problème des banlieues » finissait par interroger l'efficacité des dispositifs et des moyens d'action déployés et mis en œuvre tout au long de l'histoire de la politique de la ville. Dans cette perspective, notre analyse suggère qu'à l'aube des années 2000, à la faveur d'une alternance politique, c'est l'organisation administrative qui se trouve principalement pointée du doigt et condamnée pour ses caractéristiques bureaucratiques entravant la fluidité et l'efficacité des circuits d'action.

L'un des apports de ce travail consiste donc à comprendre la justification de la création d'un nouveau dispositif d'action publique de type agence. Ce choix est légitimé par sa capacité présumée à rendre plus efficace le champ d'action publique de la rénovation urbaine. Il repose principalement sur une condamnation du fonctionnement bureaucratique de l'administration en charge de la politique de la ville, même si les références à des principes de la rhétorique néo-managériale ont pu apparaître, mais de manière peu structurée. En d'autres termes, c'est moins l'inscription dans une démarche positive de mobilisation d'un cadre de référence néo-managérial qui guide le processus de sélection d'un type de dispositif d'action publique, plutôt que la volonté de combattre un système organisationnel présenté comme inefficace et bureaucratique.

⁸⁷⁵ BENAMOZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail*, art. cit., 2005, p. 308.

Cependant, ce travail d'analyse du choix politique de l'agence mériterait d'être mis en relief à travers des enquêtes de même nature portant sur la création d'autres agences françaises voire des agences européennes. Leur foisonnement ces vingt dernières années⁸⁷⁶ ouvre en effet la porte à une analyse plus transversale des conditions de leur genèse à laquelle notre travail contribuerait. Nous pouvons légitimement penser qu'une telle entreprise pourrait nourrir deux débats principaux. D'une part elle permettrait d'alimenter le renouveau des approches sur les transformations des administrations publiques que génère la réforme de l'État⁸⁷⁷. D'autre part, elle poursuivrait la démarche de compréhension des formes renouvelées du gouvernement induites à la fois par l'internationalisation des échanges, mais également par l'inscription dans une gestion de l'incertitude⁸⁷⁸. A cet égard, la profondeur sociohistorique d'une telle orientation de recherche pourrait vraisemblablement ouvrir la porte à une analyse diachronique comparée du rôle des agences, des délégations et des commissions dans la constitution d'une réponse à un problème public⁸⁷⁹.

Si elles ne constituent que des émanations du regard que nous portons sur les analyses potentiellement complémentaires à notre travail, ces pistes de réflexion suggèrent néanmoins que cette question du choix politique revêt un caractère déterminant pour les usages et les modes d'action que ces nouveaux dispositifs d'action publique développent ensuite. Le point que nous souhaitons désormais discuter revient sur la capacité de l'ANRU à s'extraire réellement des « pesanteurs bureaucratiques » dont la mise en évidence a présidé à sa légitimation comme outil et dispositif d'action publique nouveaux.

⁸⁷⁶ CHRISTENSEN Tom and LAEGREID Per, « Agencification and Regulatory Reforms », *art. cit.*, 2006.

⁸⁷⁷ Voir à ce sujet : BEZES Philippe, « Le tournant néo-managérial de l'administration française », in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, (dir.) *Politiques publiques, op. cit.*, 2008, p.218.

⁸⁷⁸ Cf. à ce propos : CALLON Michel, LASCOURMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001 ; BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail, art. cit.*, 2005. p. 301-322.

⁸⁷⁹ Nous renvoyons sur ce point à : PISANI Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *art. cit.*, 1956, p.315-330 ; « Commissions et gouvernement local », Journées d'études organisées par le laboratoire RIVES de l'ENTPE (UMR CNRS 5600), Sciences Po Lyon et le laboratoire TRIANGLE de l'ENS Lyon (UMR CNRS 5206), Lyon les 3 et 4 février 2011.

2) L' « agencification » ou l'impossible affranchissement des démons bureaucratiques

L'analyse de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine a permis de mettre à jour plusieurs éléments de compréhension des transformations générées par le fonctionnement d'une agence. Si ce travail montre que, contrairement au registre argumentatif qui sous-tend sa création, elle n'échappe pas à des tendances à la bureaucratisation, il révèle un ensemble de transformations qui affectent les configurations d'acteurs de la rénovation urbaine. A travers les résultats de notre enquête sur l'ANRU, nous voulons souligner, pour reprendre les conclusions des travaux de Daniel Bénamouzig et Julien Besançon, que les agences ne constituent « pas seulement des dispositifs techniques, créés de façon conjoncturelle pour répondre à des crises [...] »⁸⁸⁰. Elles peuvent, c'est en tout cas ce que notre travail a révélé, contribuer à renouveler les formes et la répartition de l'expertise en matière de rénovation urbaine ainsi que les logiques d'action des services de l'administration déconcentrée et leur inscription dans des configurations d'acteurs stables. Ce sont ces constats que nous souhaitons maintenant discuter avant de réinterroger la capacité de l'Agence à s'extraire de la tendance à la bureaucratisation qu'elle combattait initialement.

A partir des résultats de notre travail, nous souhaitons insister sur le rapport à l'expertise entretenu par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement. Jadis perçu comme le grand ministère modernisateur de la société française de l'après-guerre, ce système organisationnel⁸⁸¹ s'était illustré par sa capacité à influencer le contenu des formes locales de l'action publique. Présentant un maillage territorial très fin grâce à une solide armature de services déconcentrés, ce ministère pénétrait alors au plus près des intérêts des élus locaux avec lesquels il participait à l'élaboration de l'action⁸⁸². L'expression des savoirs et des connaissances dont disposaient ses agents quels que soient leur positionnement au sein de la hiérarchie et le monopole dont ils pouvaient se targuer en matière d'ingénierie publique leur assurait une reconnaissance entretenue par l'expertise technique qu'ils étaient en mesure de

⁸⁸⁰ BENAMOZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail*, art. cit., 2005, p. 304.

⁸⁸¹ Cf. THOENIG Jean-Claude, *L'Ère des technocrates*, op. cit., 1973.

⁸⁸² « Le ministère de l'Équipement : origines et structure d'un grand projet technocratique » dans BARDET Fabrice et JOUVE Bernard, *Les Ingénieurs des Travaux Publics de l'État et l'action publique*, op. cit., p.65.

fournir. Finalement les services déconcentrés de l'Équipement opéraient comme les coéquipiers des élus locaux dans une forme de relation d'interdépendance modélisée sous l'expression de « régulation croisée » par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig. Même si celle-ci fut par la suite remise en cause dans sa capacité à rendre compte des transformations du système politico-administratif local, nous avons fait le pari que les arrangements et les stratégies d'évitement qu'elle pouvait révéler n'avaient pas complètement disparu et que l'« agencification » de la politique de rénovation urbaine pouvait constituer un observatoire à même de rendre compte de la permanence, mais également de l'évolution de certains de ses principes. Dans cette démarche, nous avons souscrit à l'interrogation qu'Emmanuel Négrier formule au sujet de la survie éventuelle de ce modèle :

« Où en sommes-nous, en France, du modèle de régulation croisée que beaucoup ont, pour de bonnes et de mauvaises raisons, enterré depuis les débuts de la décentralisation ? Quel est le nouveau sens des relations entre l'État et « ses » territoires en pleine transformation ? Surtout, quel est le produit de tous ces changements à l'œuvre ? »⁸⁸³

A la lumière de nos conclusions, nous pouvons affirmer que la montée en puissance des villes sous l'effet, notamment, de la métropolisation de certaines d'entre elles, ne se traduit pas systématiquement par une rupture de la relation de dépendance de celles-ci envers l'administration déconcentrée. Certes, comme nous l'avons relevé, plusieurs paramètres accentuent le caractère fortement contextualisé de nos résultats qui gagneraient par ailleurs à être confrontés avec une enquête sur un panel de sites élargi. Parmi ces variables, on peut citer la taille de la ville, son inscription dans des réseaux de villes, la situation socio-économico-démographique de son environnement territorial et le « besoin d'État » qui en découle et surtout le degré de notoriété de l' élu qui la gouverne. Ce sont là autant d'éléments qui conditionnent la nature du rapport entre les sphères politiques et administratives au niveau local. Celles-ci peuvent apparaître dépendantes dans le cas où c'est une ville de taille moyenne, à l'intercommunalité balbutiante et située dans un territoire à l'attractivité économique faible qui fait acte de candidature à une subvention de l'ANRU. Dans cette configuration, des arrangements et des bénéfices mutuels peuvent être observés entre élu local et administration. Le premier, ne disposant pas de services techniques municipaux rompus aux problématiques de la rénovation urbaine, va faire appel à l'expertise des services de l'État dans le but de recevoir une aide pour l'élaboration de son projet et le choix d'un dispositif de

⁸⁸³ NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine*, op. cit., 2005, p.15.

gouvernance approprié. La seconde, à travers les cadres de l'Équipement local mais également de la préfecture, trouve dans la volonté mayorale de porter un tel projet l'occasion de déployer ses savoir-faire et de suggérer des initiatives au maire⁸⁸⁴.

Mais si ces résultats laissent entrevoir la permanence de certaines caractéristiques de la régulation croisée, d'autres observations tendent à les nuancer. En effet, la présence d'une forte tradition d'intercommunalité dans un environnement urbain de type métropolitain doté de services techniques intercommunaux intégrés a pour conséquence de redéfinir les contours de l'intervention de l'État déconcentré. Celui-ci subit alors un partage des tâches dans lequel l'activité d'expression de l'expertise technique a fait l'objet d'un transfert vers plusieurs systèmes organisationnels : d'une part les services intercommunaux ou les structures de pilotage des projets qui en émanent et d'autre part le chargé de mission territorial de l'ANRU, diffuseur de la « doctrine » de l'Agence. Les services déconcentrés de l'Équipement deviennent alors les gestionnaires de l'instruction et de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, mais davantage sous l'angle de la gestion administrative que de la gestion du contenu des projets.

Ce constat, que des rapports d'inspection permettent de généraliser à une large majorité des sites, nous a permis de démontrer que les services déconcentrés de l'Équipement voient leurs missions doublement affectées par la logique de fonctionnement de l'ANRU. Celle-ci agit en redonnant l'opportunité à certaines unités des services déconcentrés de se réinvestir sur des projets d'aménagement de grande ampleur. En ce sens, sa logique d'action s'apparente à celle d'un pourvoyeur de possibilités d'action à l'heure où l'ingénierie publique se trouve mise à mal. Mais l'analyse de ces conditions d'investissement ou de réinvestissement (pour les DDE rompues à la pratique de la politique de la ville), révèle cependant que ce dernier ne s'effectue pas sans conséquence sur le positionnement des services. Tout se passe comme si, en mettant les services des DDE à sa disposition, l'ANRU les avait évidés de leur capacité à porter un regard expert sur le contenu des projets. Que cet état de fait traduise une démarche involontaire (les ressources expertes des DDE ne témoignent plus de la grandeur de celles-ci au cours des Trente glorieuses) ou volontaire (l'ANRU cherche à redéfinir un corpus doctrinal que seuls les chargés de mission territoriaux sont à même de diffuser), il en résulte un affaiblissement de la capacité des services des DDE à mettre leur expertise au service des projets.

⁸⁸⁴ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes... », *Revue française de sociologie*, art. cit., 1975, p.6.

L'angle d'attaque que nous avons retenu depuis le début de ce travail s'articule autour du rapport à la bureaucratisation que donne à voir la genèse de l'ANRU puis ses logiques d'action. Créée pour lutter contre cette tendance et donner à l'élu local les moyens d'élaborer et de mettre en œuvre son projet de rénovation urbaine, elle porte en elle les germes d'une bureaucratisation des pratiques des services déconcentrés de l'Équipement mis à sa disposition et qui constituent « l'ANRU locale ». En d'autres termes, à travers la volonté de centralisation qu'elle met avant, elle crée paradoxalement les conditions de son éloignement d'une forme d'idéal-type de l'organisation administrative qu'elle souhaitait incarner initialement. Le type d'agence créé ici n'échappe donc pas à ce phénomène de bureaucratisation que Daniel Bénamouzig et Julien Besançon avait mis en évidence dans le secteur sanitaire. En opérant un mouvement de centralisation de l'ensemble du processus de décision au niveau central, l'ANRU détermine ainsi les conditions du degré de délégation de l'exercice d'expertise des projets. En outre, la constitution d'une équipe de chargés de mission territoriaux au sein d'une de ses directions montre qu'elle centralise l'expertise aux dépens de la scène locale sans que nous soyons pour autant conduits à souscrire à l'idée de l'instauration d'une distance (Cf. Conclusion de la partie II). En ayant pour but de faire respecter la « doctrine ANRU », leur intervention auprès des acteurs locaux répond à des sollicitations de ces derniers dans le souci de présenter à l'Agence un dossier conforme aux critères de sélection en vue de l'attribution d'une subvention.

Tout se passe alors comme si la détention de la ressource financière par l'Agence conditionnait l'établissement d'une nouvelle forme de relation directe entre celle-ci et le receveur de la subvention ainsi octroyée, c'est-à-dire l'élu local. Dans un tel système où les deux principaux acteurs s'accordent sur le contenu du projet et l'allocation de la principale ressource nécessaire à sa mise en œuvre, l'administration déconcentrée apparaît largement mise à l'écart de l'activité essentielle de production d'action. Ses missions se retrouvent orientées vers une activité réglementaire de vérification de l'adéquation du dossier avec les critères de sélection de l'Agence et de contrôle lors de l'instruction financière des dossiers. La superposition de ces tâches de gestion procédurales avec un deuxième niveau de contrôle à l'échelon central de l'Agence révèle une absence de confiance dans l'action des services déconcentrés autant qu'elle pointe du doigt une accumulation de procédures caractéristique du phénomène de bureaucratisation des organisations.

Si les récents marqueurs d'une volonté de déconcentration de certaines étapes du processus d'instruction des avenants aux conventions initiales laissent entrevoir une inflexion à cette

trop forte centralisation, la lenteur de ce réajustement interroge sur la réactivité de l'Agence. Présentée comme un dispositif souple et réactif, et mobilisée pour répondre efficacement à une situation problématique, cette pesanteur bureaucratique ne peut qu'accroître les doutes sur la capacité de l'ANRU à s'extraire des travers de l'administration traditionnelle contre lesquels elle est censée lutter. De ce point de vue, l'ANRU semble s'inscrire dans la tendance à la création de nouvelles « bureaucraties techniques »⁸⁸⁵, sortes de modèles hybrides d'administration, mêlant une conception réformiste de l'administration publique et des tendances à l'accumulation de normes et de règles propres aux organisations administratives. En effet, la nature de l'ANRU, établissement public à caractère industriel et commercial gouverné par un conseil d'administration et disposant d'instances partenariales composées d'acteurs publics et privés fait écho à l'utilisation de plus en plus fréquente des partenariats publics/privés⁸⁸⁶ dans la conduite de l'action publique. De même, sa faible taille et le caractère potentiellement temporaire de son existence⁸⁸⁷ semblent en faire un avatar de la réforme de l'État. En revanche, la permanence de traits caractéristiques du phénomène de bureaucratisation que nous avons pu montrer au cours de ce travail sonne comme un rappel de son appartenance au monde des organisations administratives. Les conclusions auxquelles nous arrivons diffèrent sur ce point de celles de Daniel Bénomouzig et Julien Besançon sur les agences sanitaires. Si pour les auteurs l'analyse de la genèse des agences du secteur sanitaire évoque l'apparition d'une « bureaucratie de second rang », en ce que ces dernières révèlent la permanence de traits de la bureaucratisation dans leur structure et dans leur fonctionnement, notre analyse du cas de l'ANRU tend à nuancer ce constat. En effet, si l'ANRU donne à voir l'émergence ou la permanence de comportements « bureaucratiques », ceux-ci sont observables en dehors du dispositif « agence » lui-même. Comme le démontre notre travail, ce sont principalement les services déconcentrés de l'Équipement qui subissent l'accroissement procédural décidé par l'ANRU et voient ainsi leurs marges de manœuvre réduites. Ceci renforce d'autant plus le paradoxe de la bureaucratisation que celle-ci ne s'effectue pas dans la nouvelle organisation, qui voit d'ailleurs la taille de ses effectifs contenue, mais bien en-dehors de celle-ci.

⁸⁸⁵ BENAMOZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain... », *Sociologie du travail*, art. cit., 2005, p. 301-322.

⁸⁸⁶ GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.18 ou pour une analyse plus large des transformations des frontières de l'action publique : GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat...*, op. cit., 1999.

⁸⁸⁷ « L'agence a vocation à disparaître. », Entretien auprès de l'ancien directeur général de l'ANRU, Paris, le 2 avril 2008.

Cette analyse incite dès lors à croiser une telle approche avec un travail sur d'autres types d'agences. En effet, dans notre cas, l'agence en question est un établissement public qui agit comme un entonnoir dans lequel des sources de financements publics et privés viennent converger en vue de les allouer à des acteurs locaux en charge de la mise en œuvre d'un programme d'action publique. Il conviendrait dès lors d'entreprendre une démarche similaire avec des agences de régulation que l'on peut croiser à l'échelle nationale ou européenne. Destinées à réguler l'activité d'un secteur dans lequel interviennent des acteurs publics ou privés, leur fonctionnement, leurs logiques d'action et la justification de leur existence n'obéissent pas aux mêmes règles qu'un « guichet unique » tel que l'ANRU. De telles agences sont chargées d'assurer le respect des normes d'un secteur de marché donné et ne participent ainsi pas directement à la fabrication d'une doctrine sur un secteur d'action publique⁸⁸⁸. Elles ont plutôt vocation à réguler l'activité des acteurs de ce secteur et à garantir au consommateur, client ou patient l'accès à des standards de qualité définis par le législateur⁸⁸⁹. C'est par exemple le cas de l'Agence européenne des médicaments (EMA) « chargée de l'évaluation scientifique des demandes d'autorisation européennes de mise sur le marché des médicaments »⁸⁹⁰. L'analyse des tendances à la bureaucratisation des tâches véhiculée par de telles agences permettrait dès lors de mieux cerner le rapport qu'entretient la forme agence dans sa globalité avec ces phénomènes de pesanteurs administratives et ces processus sclérosants entraînant des dysfonctionnements de la bureaucratie wébérienne que nous avons pu mettre en évidence à l'aune du cas de l'ANRU. Un tel programme de recherche aurait certainement pour valeur ajoutée de questionner la dimension de fonctionnement en réseau de ces agences dont certaines se situent à la croisée des échelles nationale et européenne⁸⁹¹. Leur inscription dans des contextes socio-historiques multiples (national et européen) apparaît *a priori* comme une originalité au regard d'agences françaises (ANRU, agences sanitaires) dont les rapports avec les systèmes administratifs auxquels elles sont liées semblent conditionner leur tendance à la bureaucratisation.

En somme, notre travail d'analyse ciblé sur l'ANRU a permis de montrer comment, sous une couverture modernisatrice et réformatrice, le dispositif agence, telle qu'il est possible de le

⁸⁸⁸ THATCHER Mark, "Regulation After Delegation...", *Journal of European Public Policy*, art. cit., p. 954-972.

⁸⁸⁹ KICKERT Walter, *Public Management and Administrative Reform*, op. cit., 1997.

⁸⁹⁰ Présentation de l'EMA sur le site Internet de l'Union européenne. (http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/ema/index_fr.htm)

⁸⁹¹ EGEBERG Morten, « L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *Revue française d'administration publique*, n°133, 2010-1, p.17-26.

rencontrer dans le contexte français de la rénovation urbaine, n'échappait pas aux vicissitudes, notamment bureaucratiques, des administrations contre lesquelles il était pourtant censé lutter.

SOURCES

Entretiens réalisés, classés par ordre chronologique

| DATE | DUREE | QUALITE/FONCTION | LIEU | OBSERVATIONS |
|----------|--------|--|-----------------------|--|
| 07/02/06 | 2h | Chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville | Saint-Denis-La-Plaine | |
| 25/03/08 | 30 min | Délégué interministériel à la Ville | Saint-Denis-La-Plaine | Ancien conseiller technique au cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine |
| 25/03/08 | 45 min | Responsable de pôle au sein de la Délégation interministérielle à la Ville | Saint-Denis-La-Plaine | Membre du conseil d'administration de l'ANRU |
| 31/03/08 | 1h30 | DDE 69 Responsable du service habitat ville | Lyon | Entretien non enregistré |
| 02/04/08 | 55 min | Directeur général de l'ANRU | Paris | Ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine |
| 02/04/08 | 1h45 | Ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville | Paris | |
| 08/04/08 | 1h50 | Chef du bureau de la programmation et des interventions urbaines pour l'habitat public | La Défense | |
| 09/04/08 | 1h30 | Directeur délégué de la DREIF | Paris | Ancien directeur adjoint de la DGUHC |
| 10/04/08 | 1h20 | Représentant syndical à l'Association Foncière Logement | Paris | |
| 10/04/08 | 25 min | Adjoint au maire du Havre | Le Havre | Vice-président du Conseil national des Villes |
| 11/04/08 | 1h | Directeur de l'USH, adjoint au délégué à l'action professionnelle | Paris | |
| 17/04/08 | 1h35 | Ancien délégué interministériel à la Ville | Paris | |
| 17/04/08 | 1h | Ancien directeur général adjoint de | Paris | |

| DATE | DUREE | QUALITE/FONCTION | LIEU | OBSERVATIONS |
|----------|--------|--|-------------------------|---|
| | | l'ANRU | | |
| 30/04/08 | 1h45 | Maire de Vaulx-en-Velin | Vaulx-en-Velin | Vice-président du Conseil national des villes |
| 13/05/08 | 1h | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 13/05/08 | 55 min | Directeur du SGDN chargé de la protection et de la sécurité de l'État | Paris | Ancien adjoint au directeur général des Libertés locales au ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales |
| 16/05/08 | 1h10 | Ancien maire d'Orléans, Sénateur du Loiret | Orléans | Auteur du rapport « Demain la Ville » |
| 16/05/08 | 40 min | Eurodéputé, adjoint au maire de Dijon délégué à l'urbanisme | Dijon | Le maire de Dijon est représentant des maires de France au CA de l'ANRU |
| 23/05/08 | 1h15 | Ancien directeur de la mission nationale des GPV à la DIV | Choisy-le-Roi | |
| 23/05/08 | 1h05 | Directeur de l'École de la rénovation urbaine | | Ancien chargé de mission territorial de la DIV |
| 02/06/08 | 40 min | Ancien conseiller pour la cohésion sociale, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion au cabinet de Dominique de Villepin, Premier ministre | Paris | Ancien préfet délégué à l'égalité des chances du Rhône |
| 02/06/08 | 45 min | Directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement | Paris | Ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué aux Libertés locales |
| 03/06/08 | 1h10 | Secrétaire général de l'ANRU | Paris | |
| 09/06/08 | 1h20 | Directeur général adjoint des services du Conseil régional Rhône-Alpes | Charbonnières-les-Bains | Le président du Conseil régional Rhône-Alpes est représentant des présidents de conseils régionaux au CA de l'ANRU |

| DATE | DUREE | QUALITE/FONCTION | LIEU | OBSERVATIONS |
|----------|--------|---|------------|--|
| 09/06/08 | 1h30 | Ancien chargé de mission au sein de la DGUHC | La Défense | |
| 11/06/08 | 40 min | Sénateur-maire de Perpignan | Paris | Ancien président du conseil d'administration de l'ANRU |
| 18/06/08 | 1h15 | Directeur financier de l'ANRU | Paris | |
| 19/06/08 | 1h30 | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 24/06/08 | 45 min | Président du Conseil de développement du Grand Lyon | Lyon | Ancien président de la section aménagement-environnement du CGPC |
| 03/07/08 | 1h25 | Chef du service urbanisme habitat ville de la DDEA du Cher | Bourges | |
| 03/07/08 | 1h15 | Chef de la cellule politiques du logement du service habitat de la DRE Centre | Orléans | |
| 10/10/08 | 1h45 | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 14/10/08 | 55 min | Directeur adjoint de la DDEA du Cher | Bourges | |
| 14/10/08 | 55 min | Secrétaire général de la préfecture du Cher | Bourges | |
| 15/10/08 | 1h25 | Chef du bureau renouvellement urbain et logement à la DDE du Cher | Bourges | |
| 15/10/08 | 1h10 | Directeur général de Bourges Habitat et de Jacques Cœur Habitat | Bourges | |
| 20/10/08 | 1h30 | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 21/10/08 | 50 min | Directeur général adjoint de l'ANRU | Paris | Ancien directeur départemental de l'Équipement du Cher |
| 27/10/08 | 45 min | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 27/10/08 | 1h25 | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 28/10/08 | 15 min | Chef du bureau politique sociale du logement à la DDEA du Cher | Bourges | Entretien téléphonique non enregistré |
| 21/11/08 | 55 min | Responsable des ressources humaines de l'ANRU | Paris | |
| 21/11/08 | 1h | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 21/11/08 | 1h10 | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | Entretien non enregistré |

| DATE | DUREE | QUALITE/FONCTION | LIEU | OBSERVATIONS |
|----------|--------|---|-----------|--|
| 24/11/08 | 55 min | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 25/11/08 | 1h | Responsable de la formation à l'ANRU | Paris | |
| 04/12/08 | 1h15 | Directeur général des services de la communauté d'agglomération Bourges Plus | Bourges | Ancien directeur général des services de la ville de Bourges |
| 04/12/08 | 45 min | Instructeur ANRU à la DDEA du Cher | Bourges | |
| 05/12/08 | 1h | Chargé de mission du service urbanisme de la Ville de Bourges | Bourges | |
| 05/12/08 | 1h10 | Chargé de mission relogement au GIP « renouvellement urbain » de Bourges | Bourges | |
| 15/12/08 | 1h40 | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 15/12/08 | 55 min | Conseiller auprès du ministre chargé de la mise en œuvre du Plan de relance | Paris | Ancien directeur des relations extérieures de l'ANRU |
| 23/03/09 | 1h40 | Chargé de mission territorial de l'ANRU | Paris | |
| 23/03/09 | 45 min | Chargé de mission à la direction de la coordination du programme de l'ANRU | Paris | |
| 27/05/09 | 45 min | Chargé de mission de l'adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale | Marseille | |
| 27/05/09 | 1h40 | Chef de la mission ville habitat de la DDE des Bouches du Rhône | Marseille | |
| 28/05/09 | 1h25 | Adjoint au chef de la mission ville habitat de la DDE des Bouches du Rhône | Marseille | |
| 28/05/09 | 1h25 | Instructeur au sein de la mission ville habitat de la DDE des Bouches du Rhône | Marseille | |
| 28/05/09 | 1h05 | Directeur du GIP politique de la ville de Marseille | Marseille | |
| 02/06/09 | 1h15 | Préfet délégué à l'égalité des chances des Bouches du Rhône | Marseille | |
| 02/06/09 | 1h15 | Chef du bureau habitat de la préfecture des Bouches du Rhône | Marseille | |
| 03/06/09 | 1h30 | Directeur de l'habitat et du logement de la ville de Marseille | Marseille | |
| 03/06/09 | 1h30 | Chargé de mission politique de la ville à la direction de l'habitat et du logement | Marseille | |

| DATE | DUREE | QUALITE/FONCTION | LIEU | OBSERVATIONS |
|----------|--------|--|----------------|---|
| | | de la ville de Marseille | | |
| 12/06/09 | 1h05 | Directeur par intérim du GIP-GPV de Marseille-Septemes | Marseille | |
| 12/06/09 | 1h | Chargé de mission au sein du GIP-GPV de Marseille-Septemes | Marseille | |
| 16/04/09 | 1h20 | Chargé de mission au Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU | Paris | |
| 18/06/09 | 1h30 | Chargé de mission habitat au CERTU | Lyon | |
| 26/06/09 | 1h10 | Directeur du GIP « renouvellement urbain » de Bourges | Bourges | |
| 30/06/09 | 1h20 | Chargé du GPV de La Duchère, Service habitat ville de la DDE du Rhône | Lyon | |
| 30/06/09 | 1h20 | Chargé du GPV de Vaulx-en-Velin, Service habitat ville de la DDE du Rhône | Lyon | |
| 06/07/09 | 1h30 | Ancien directeur du GIP-GPV de Marseille-Septemes | Marseille | |
| 06/07/09 | 1h15 | Chargé de mission au GPV de Vaulx-en-Velin | Vaulx-en-Velin | |
| 07/07/09 | 50 min | Directeur du développement urbain de la ville de Vaulx-en-Velin | Vaulx-en-Velin | |
| 07/07/09 | 1h05 | Maire de Vaulx-en-Velin | Vaulx-en-Velin | Ancien adjoint au maire en charge de l'urbanisme |
| 08/07/09 | 20 min | Directeur de cabinet du président du Grand Lyon | Lyon | Ancien directeur du GPV de La Duchère |
| | | | | Entretien téléphonique non enregistré |
| 15/07/09 | 1h30 | Responsable de la mission politique de la ville de la DDE du Rhône | Lyon | Ancien chef de groupe habitat et politique de la ville au CERTU |
| 15/07/09 | 35 min | Adjoint au maire du 9ème arrondissement de Lyon en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et des déplacements urbains | Lyon | |
| 15/07/09 | 1h | Directeur du GPV de Vaulx-en-Velin | Vaulx-en-Velin | |
| 16/07/09 | 1h15 | Directeur général adjoint des services de la ville de Vaulx-en-Velin | Vaulx-en-Velin | |

| DATE | DUREE | QUALITE/FONCTION | LIEU | OBSERVATIONS |
|----------|--------|---|-----------|--|
| 27/08/09 | 50 min | Société d'HLM Erilia | Marseille | |
| 28/08/09 | 35 min | Directeur de cabinet du maire de Bourges | Bourges | |
| 01/09/09 | 25 min | Ancien responsable du pôle d'appui opérationnel au démarrage des projets de l'ANRU | | Entretien téléphonique |
| 01/09/09 | 55 min | Directeur du GPV de La Duchère | Lyon | |
| 02/09/09 | 1h25 | Adjoint au maire de Lyon chargé de la politique de la ville, de l'habitat et du logement | Lyon | Entretien non enregistré |
| 10/09/09 | 35 min | Directeur de l'habitat et du développement social urbain du Grand Lyon | Lyon | |
| 15/09/09 | 30 min | Ancien responsable du pôle « modalités d'intervention » à la direction de la coordination du programme de l'ANRU | Paris | |
| 15/09/09 | 55 min | Adjoint au maire de Marseille délégué au grand projet de ville, au projet de rénovation urbaine et au contrat urbain de cohésion sociale, député des Bouches du Rhône | Paris | |
| 16/09/09 | 40 min | Directeur général des services du conseil général du Cher | Bourges | Ancien secrétaire général de la préfecture du Cher |

Textes législatifs

Par catégorie et ordre chronologique

Décret 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social.

Décret du 28 octobre 1988 portant création de la délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain (DIV).

Décret n°2002.979 du 12 juillet 2002 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine.

Décret du 18 juin 2003 publié au Journal officiel de la République française n°142 du 21 juin 2003.

Décret en Conseil d'État n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Décret du 11 mars 2004 portant nomination du directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Décret n°2004-642 du 2 juillet 2004 modifiant les dispositions du décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

Décret n°2006-1308 du 26 octobre 2006 modifiant certaines dispositions du décret no 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'ANRU.

Décret du 25 mars 2007 portant nomination du sous-préfet de Fontenay-le-Comte, publié au Journal officiel de la République française n°74 du 28 mars 2007.

Décret du 9 juillet 2008 portant création du conseil général de l'Environnement et du Développement durable, résultant de la fusion du conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection générale de l'Environnement.

Décret n° 179 du 2 août 2008 portant nomination du directeur général de l'ANRU.

Décret no 2010-718 du 29 juin 2010 modifiant le décret no 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Loi 82-610 du 15 juillet 1982.

Loi n°83.3 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « Loi Pasqua ».

Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville.

Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Circulaire du 1^{er} juillet 1981, prévoit l'instauration de Zones d'éducation prioritaires (ZEP), première traduction d'une politique de discrimination positive en la matière.

Circulaire 14-153 du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, Premier ministre.

Circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux, à la programmation des logements PLA construction-démolition et au changement d'usage de logements sociaux.

Circulaire n° 2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration de décisions de financement pour la démolition de logements locatifs sociaux et au financement de ces opérations.

Circulaire du 18 mars 2004 du Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine sur la mise en place de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Conventions et directives

Convention du 11 octobre 2001 signée entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement relative à la prolongation de la convention du 3 août 1998.

Convention du 11 décembre 2001 portant sur l'intervention du 1% logement en faveur du renouvellement urbain.

Directive interministérielle du 26 mars 2004 sur l'implication des services déconcentrés de l'Équipement en matière de renouvellement urbain.

Directive interministérielle du 8 février 2007 sur l'implication des directions régionales et des directions départementales de l'Équipement en matière de renouvellement urbain,

Rapports administratifs

DUBEDOUT Hubert, « Ensemble, refaire la ville », Paris, La Documentation française, 1983.

SCWARTZ Bertrand, « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes », rapport remis au Premier ministre, Paris, La documentation Française, 1982.

BONNEMAISON Gilbert, « Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité », rapport remis au Premier ministre, Paris, La documentation Française, février 1983.

DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *Le développement social urbain : construction d'une politique (1982-1992)*, Comité d'évaluation de la politique de la ville présidé par Jean-Michel BELORGEY, Paris, novembre 1992.

BELORGEY Jean-Michel, *Évaluer les politiques de la ville*, 1993.

TELLIER Thibault, « Trente ans de politique de la ville », annexe VI de l'Instruction interministérielle DIV n°2006-505 du 18 septembre 2006 relative au traitement et à la conservation des archives de la politique de la ville, Bulletin Officiel n°2007-2 : Annonce n°3, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, juillet 2007.

DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *Le développement social urbain : constitution d'une politique (1982-1992)*, Comité d'évaluation de la politique de la ville présidé par Jean-Michel BELORGEY, Paris, novembre 1992.

Cour des Comptes, « La politique de la ville », Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Paris, 2002.

Cour des Comptes « La décentralisation en matière d'aide sociale », *Rapport particulier*, 1995.

Conseil économique et social, « Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », assemblée plénière des 10 et 11 juin 2003.

Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, la Délégation interministérielle à la Ville et la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère

de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, « Programme national de rénovation urbaine. Premiers projets », *rapport produit conjointement*, novembre 2003.

Conseil général des Ponts et Chaussées, Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain. Une grande ambition pour l'Équipement, Rapport n°2001-0115-01, juin 2003

Contribution du Conseil Général des Ponts et Chaussées aux travaux d'évaluation du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU, Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine : capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE, Rapport de novembre 2006,

Conseil Général des Ponts et Chaussées, Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine. Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE, Rapport n°004788-01 pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, La documentation Française, Paris, 2007.

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, rapport de synthèse, juillet 2008.

Rapports du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

Rapport 2007 du CES de l'ANRU : « De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine »

Rapport 2008 du CES de l'ANRU, « Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels objectifs ? »

Rapport 2009 du CES de l'ANRU : « La rénovation urbaine à l'épreuve de faits »

Rapports et travaux parlementaires

Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, compte rendu n°53, Paris, Assemblée nationale, mercredi 18 juin 2003.

Intervention de Philippe Pemezec, rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire lors de la discussion parlementaire de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à l'Assemblée nationale le 10 juillet 2003.

Avis n°405 présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation, urbaine, Paris, Sénat, Annexe au procès verbal de la séance du 16 juillet 2003.

Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, par MM. Philippe DALLIER et Roger KAROUTCHI, Paris, Sénat, rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 30 juin 2006.

« Politique de la ville, une efficacité entravée », Rapport d'information sénatorial n° 71 de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Paris, Sénat, 2007.

Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la mise en application de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et présenté par M. Philippe Pemezec, député. 2007, n°3752 de février 2007.

Rapport d'information n°514 fait au nom de la commission des finances sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la politique de la ville fait par Philippe Dallier, 2010.

ANRU : archives

Rapports d'activité de l'ANRU

ANRU, Rapport d'activité 2004.

ANRU, Rapport d'activité 2005.

ANRU, Rapport d'activité 2006.

ANRU, Rapport d'activité 2007.

ANRU, Rapport d'activité 2008.

ANRU, Rapport d'activité 2009.

Rapports financiers de l'ANRU

ANRU, Rapport financier, 2004.

ANRU, Rapport financier, 2005.

ANRU, Rapport financier, 2006.

ANRU, Rapport financier, 2007.

ANRU, Rapport financier, 2008.

ANRU, Rapport financier, 2009.

Arrêté du 31 janvier 2005 portant approbation du règlement général de l'ANRU

Arrêté du 9 juillet 2010 portant approbation de la modification du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Règlement comptable et financier de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

ANRU, Conseil d'administration du 7 juillet 2004

ANRU, Conseil d'administration du 5 février 2005

Comité de pilotage du Pôle d'appui opérationnel de l'ANRU du 11 mars 2010.

« L'ANRU développe son pôle d'appui opérationnel », Communiqué de presse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, automne 2010.

« PNRU, les chiffres 2009 », ANRU.

Journal Rénovation urbaine

février 2007

juillet 2007

novembre 2007

mars 2008

avril 2008

mai 2008

juin 2008

juillet 2008

septembre 2008

novembre 2008

février 2009

avril 2009

juin 2009

septembre 2009

décembre 2009

Lettres des Forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine

Lettre des FRARU Sud-Est mars 2006

Lettre des FRARU Centre-Ouest mai 2006

Conventions territoriales de rénovation urbaine

Convention pour le projet de renouvellement urbaine de Bourges signée le 16 mai 2005.

Convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain de La Duchère signée le 13 mai 2005.

Convention « Volet habitat du projet de renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise » signée le 13 mai 2005.

Convention entre l'ANRU et les partenaires locaux pour le projet de renouvellement urbain « Grand projet de ville de Vaulx-en-Velin » signée le 13 mai 2005.

Avenant n°2 « Modification de la convention initiale. Adjonction du projet Pré de l'Herpe/Mas du Taureau, Grand projet de ville de Vaulx-en-Velin » signé le 21 février 2008.

Convention ANRU du projet Marseille-La Savine.

Archives du Ministère en charge de la Ville

Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, *Rapport d'activité ministériel*, 2002.

Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, *Rapport d'activité ministériel*, 2003,

Discours de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine devant l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine le 10 juillet 2003 à Paris.

Allocution de Jean-Louis Borloo lors de la visite présidentielle du 21 octobre 2003 à Valenciennes.

TELLIER Thibault, « Trente ans de politique de la ville », annexe VI de l'Instruction interministérielle DIV n°2006-505 du 18 septembre 2006 relative au traitement et à la conservation des archives de la politique de la ville, Bulletin Officiel n°2007-2 : Annonce n°3, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, juillet 2007.

Comité interministériel des villes du 30 juin 1998.

Brochure du Comité interministériel pour les villes - Fonds social urbain, *Modalités d'intervention de l'État*, JO, n°1576, 1984, p.41.

Avis du Conseil national des villes sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 20 juin 2003.

Archives de la délégation interministérielle à la Ville

Notice d'information de la DIV « Le GPV de A à Z », 17 février 2000.

Les politiques de la ville depuis 1977, chronologie des interventions, DIV.

Lettre d'information bimensuelle

Lettre d'information bimensuelle du 5 octobre 2001.

Lettre d'information bimensuelle du 16 novembre 2001.

Lettre d'information bimensuelle du 4 janvier 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 18 janvier 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 1 février 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 15 février 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 1 mars 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 15 mars 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 29 mars 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 12 avril 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 26 avril 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 13 mai 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 24 mai 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 7 juin 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 21 juin 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 5 juillet 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 19 juillet 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 22 août 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 5 septembre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 19 septembre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 17 octobre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 31 octobre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 14 novembre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 28 novembre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 12 décembre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 26 décembre 2002.

Lettre d'information bimensuelle du 9 janvier 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 23 janvier 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 3 février 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 20 février 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 6 mars 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 20 mars 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 17 avril 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 30 avril 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 15 mai 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 28 mai 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 12 juin 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 26 juin 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 10 juillet 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 28 août 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 11 septembre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 25 septembre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 9 octobre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 23 octobre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 6 novembre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 20 novembre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 4 décembre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 18 décembre 2003.

Lettre d'information bimensuelle du 8 janvier 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 22 janvier 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 5 février 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 19 février 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 4 mars 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 18 mars 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 1 avril 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 29 avril 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 13 mai 2004.

Lettre d'information bimensuelle du 27 mai 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 10 juin 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 24 juin 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 8 juillet 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 2 septembre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 16 septembre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 30 septembre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 14 octobre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 28 octobre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 10 novembre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 25 novembre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 9 décembre 2004.
Lettre d'information bimensuelle du 23 décembre 2004.

La lettre de la DIV

La Lettre de la DIV n°116 - décembre 2007
La Lettre de la DIV n°114 - avril / mai 2007
La Lettre de la DIV n°113 - décembre 2006 / janvier 2007
La Lettre de la DIV n°112 - juillet / août 2006
La Lettre de la DIV n°111 - juin 2006
La Lettre de la DIV n°110 - avril / mai 2006
La Lettre de la DIV n°109 - février / mars 2006
La Lettre de la DIV n°108 - janvier 2006
La Lettre de la DIV n°107 - nov. / déc. 2005
La Lettre de la DIV n°106 - octobre 2005
La Lettre de la DIV n°105 - août / septembre 2005
La Lettre de la DIV n°104 - juin / juillet 2005
La Lettre de la DIV n°103 - mai 2005
La Lettre de la DIV n°102 - avril 2005

La Lettre de la DIV n°101 - mars 2005
La Lettre de la DIV n°100 - février 2005
La Lettre de la DIV n°99 - janvier 2005
La Lettre de la DIV n°98 - décembre 2004
La Lettre de la DIV n°97 - novembre 2004
La Lettre de la DIV n°96 - octobre 2004
La Lettre de la DIV n°95 - septembre 2004
La Lettre de la DIV n°94 - juillet / août 2004
La Lettre de la DIV n°93 - juin 2004
La Lettre de la DIV n°92 - mai 2004
La Lettre de la DIV n°91 - avril 2004
La Lettre de la DIV n°90 - mars 2004
La Lettre de la DIV n°89 - janvier / février 2004
La Lettre de la DIV n°88 - décembre 2003
La Lettre de la DIV n°87 - novembre 2003
La Lettre de la DIV n°86 - octobre 2003
La Lettre de la DIV n°85 - septembre 2003
La Lettre de la DIV n°84 - juillet/août 2003
La Lettre de la DIV n°83 - juin 2003
La Lettre de la DIV n°82 - mai 2003
La Lettre de la DIV n°81 - avril 2003
La Lettre de la DIV n°80 - mars 2003
La Lettre de la DIV n°79 - janvier / février 2003
La Lettre de la DIV n°78 - septembre / octobre / novembre 2002
La Lettre de la DIV n°77 - juin / juillet 2002
La Lettre de la DIV n°76 - mai 2002
La Lettre de la DIV n°75 - avril 2002

Sources électroniques

<http://www.euromediterranee.fr/fileadmin/multimedia/combinaison.pdf>

<http://anru.fr>

<http://insee.fr>

<http://sig.ville.gouv.fr/Territoire/8212080>

<http://www.anah.fr>

<http://www.anah.fr>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/ville/chrono71-91.html>

Interview de Jean-Louis Borloo dans l'émission « Les 4 vérités », France 2, le 19 décembre 2006, <http://discours.vie-publique.fr/notices/063004507.html>

Articles de presse

« Et la banlieue modèle s'embrasa... » *Le Nouvel Observateur*, 11-17 octobre 1990.

« Le maire de Vaulx-en-Velin fait ses adieux », *LibéLyon*, 6 janvier 2009.

Archives des services du ministère de l'Équipement

COTTOUR Claude, « L'Île de France du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1975 au schéma d'aménagement de 1994. », in *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région*, Paris, DREIF, octobre 2008, p.113.

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Centre, *Les programmes de rénovation urbaine en région Centre. Situation à fin juin 2010*, document de synthèse, juin 2010, p.19-22.

Autres

Journal officiel de la République française du 24 juillet 2003.

« Groupements d'intérêt public », guide méthodologique réalisé par la direction générale de la Comptabilité publique, 2003.

« Entretien avec le maire de Bourges », *Urbanisme*, Hors-série n°30, février 2007, p.23

PANASSIER Catherine, *Politique de la ville dans le Grand Lyon : l'exemple de Vaulx-en-Velin*, Lyon, Millénaire 3, le centre de ressources prospectives du Grand Lyon, juin 2009.

BORLOO Jean-Louis, *Un homme en colère*, Paris, Ramsay, 2002.

« Le renouvellement de la politique de la ville », La documentation Française, 2007.

ANNEXES

Liste des annexes

- **Le processus d'instruction des dossiers par l'ANRU**
- **La répartition des coûts des projets de rénovation urbaine**
- **L'échéancier de versement de l'enveloppe d'intervention du 1% à l'ANRU**
- **Les recettes programmées de l'ANRU**
- **La catégorisation des quartiers éligibles à une subvention de l'ANRU**
- **La répartition de la participation financière des différents acteurs aux projets de rénovation urbaine**
- **Le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU**
- **Les douze familles d'opérations subventionnables**
- **Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**
- **Données relatives au projet de rénovation urbaine de Bourges**
- **Extrait de la convention de rénovation urbaine du projet de la Duchère**
- **Les quartiers du Grand projet de ville de Vaulx-en-Velin**
- **Figure : évolution démographique de Vaulx-en-Velin**
- **Exemple de grille d'entretien relative à la genèse de l'ANRU**
- **Extraits d'entretiens**

Le processus d'instruction des dossiers par l'ANRU

L'élaboration du projet se fait localement. Le projet est porté par le maire de la commune ou le président de l'EPCI. Il fédère, autour d'une stratégie globale, les opérations envisagées par les différents maîtres d'ouvrage. Un diagnostic précis qui analyse les dysfonctionnements urbains et sociaux, définit les enjeux (place et rôle du quartier dans le fonctionnement urbain général notamment) dans l'objectif de l'élaboration d'un projet global cohérent visant à une diversité fonctionnelle notamment en matière d'habitat. L'objectif général du projet est de transformer le quartier en profondeur, de veiller à une réelle intégration dans la commune ou l'agglomération, d'améliorer le cadre de vie des habitants.

L'instruction du projet, qui donnera lieu à la signature d'une convention pluriannuelle, est d'abord locale. Elle est assurée par le délégué territorial de l'Agence, sous l'autorité du directeur général, assisté du délégué territorial adjoint et des services de l'Etat (DDE, Préfecture). Un chargé de mission territorial de l'Agence assure l'homogénéité de l'instruction des dossiers sur l'ensemble du territoire.

Le délégué territorial apprécie la recevabilité du dossier. Il recueille les avis des partenaires de l'Agence (représentant de La Foncière Logement, de l'association régionale des HLM, du directeur régional de la Caisse des Dépôts et Consignations) et consulte toute personne qualifiée dont l'avis lui paraît utile pour l'instruction. Le délégué territorial transmet le projet au directeur général de l'Agence, président du Comité d'Engagement, en vue de la saisine de ce dernier. Le dossier fait l'objet d'un examen technique préalable par les partenaires financiers de l'Agence en présence du délégué territorial. Ce dernier fait part des observations ainsi formulées au porteur de projet.

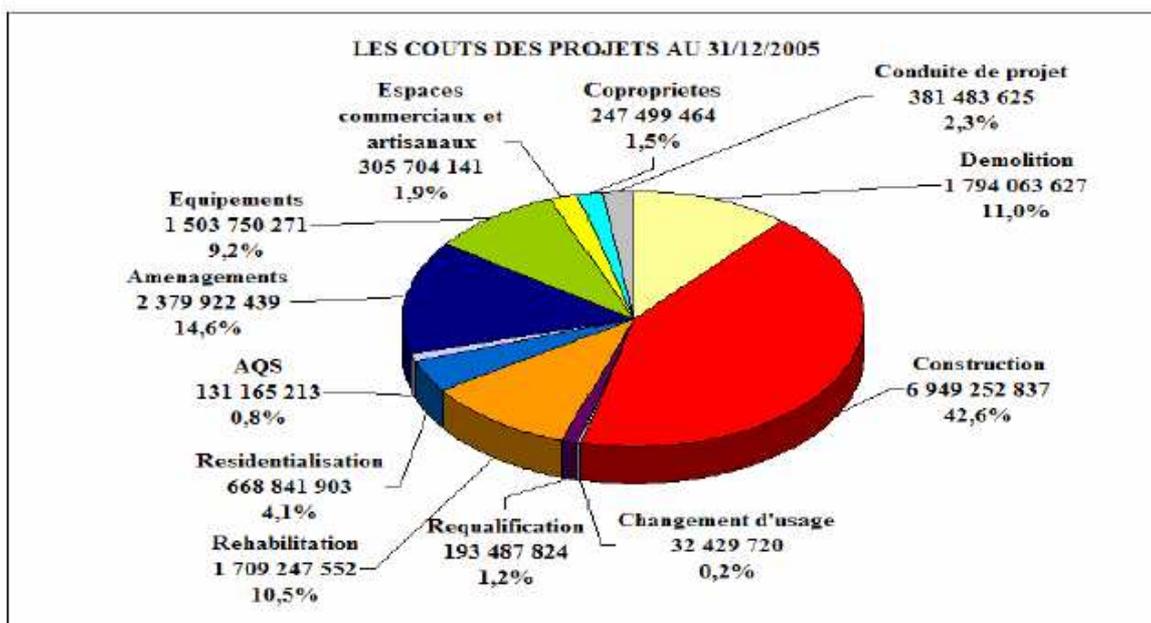
Le porteur de projet présente le projet de rénovation urbaine devant le comité d'engagement de l'Agence. Les membres du Comité d'Engagement examinent le dossier, et émettent un avis sur la base duquel l'Agence demande au porteur de projet de préparer la convention pluriannuelle.

Le Conseil d'Administration de l'ANRU approuve la convention ou, par délégation le directeur général pour des projets dont le montant de subvention est inférieur à 50 millions d'euros.

Dans le cadre d'un projet hors convention pluriannuelle, l'instruction du dossier est assurée par le délégué territorial, au vu du dossier du porteur de projet.

Source : extrait du rapport d'activité de l'ANRU 2005

(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006)



(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006, p.23)

Echéancier de versement de l'enveloppe d'intervention du 1 % à l'ANRU

(en millions d'euros)

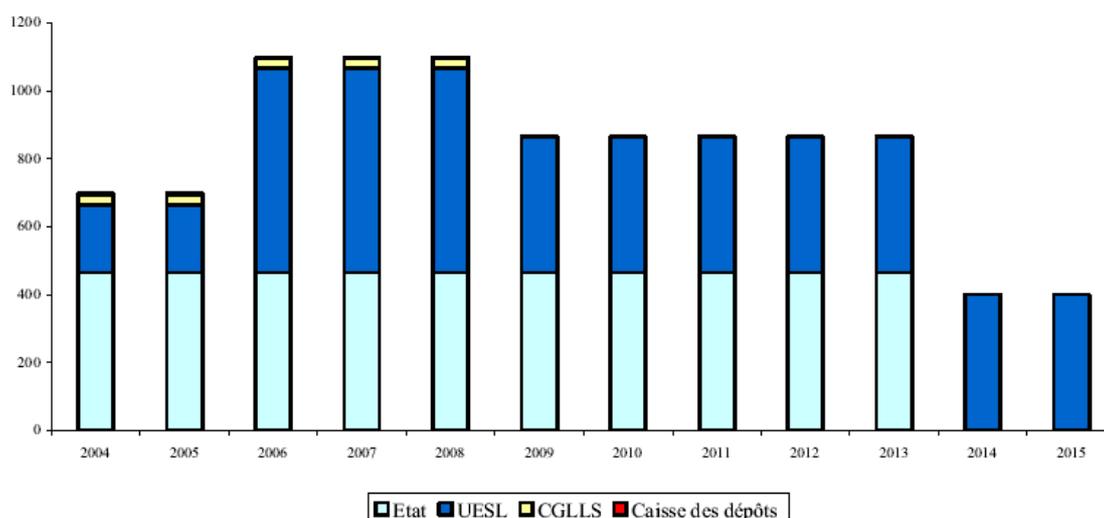
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Versement annuel | 200 | 200 | 600 | 600 | 600 | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 |
| Versement cumulé | 200 | 400 | 1 000 | 1 600 | 2 200 | 2 600 | 3 000 | 3 400 | 3 800 | 4 200 | 4 600 | 5 000 |

Source : UESL

(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006, p.26)

Les recettes programmées de l'ANRU

(en millions d'euros)



(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006, p.27)

Les quartiers éligibles à l'ANRU

Les 189 quartiers prioritaires de catégorie 1 ont été définis en fonction de 10 critères tenant compte de la densité des problèmes rencontrés et de la taille des quartiers. La liste de ces quartiers a été établie à partir de 162 quartiers désignés par la DIV auxquels ont été ajoutés 26 quartiers anciennement en GPV et ORU ainsi qu'un quartier dérogatoire (Val de Reuil) avec l'accord du conseil d'administration de l'ANRU.

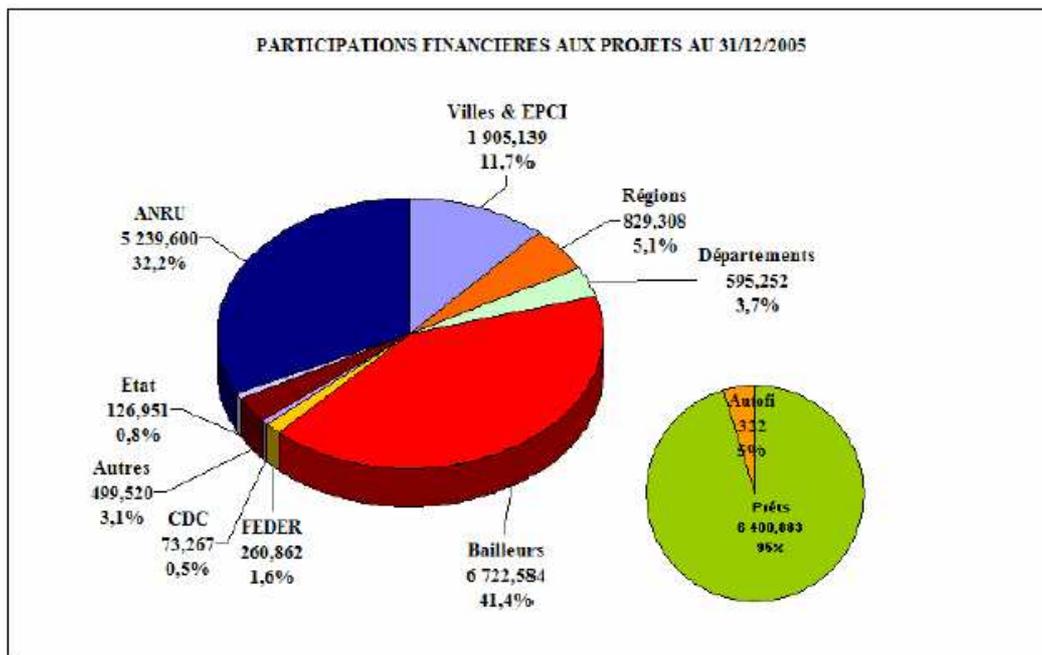
Les 220 quartiers de catégorie 2 ont été choisis, suivant les directives fixées par la DIV et l'ANRU, par les préfets de région auxquels était attribué un contingent de quartiers. Cette liste reste évolutive en fonction des besoins. Une nouvelle liste de 340 quartiers sera adoptée par l'ANRU le 12 juillet 2006.

Les quartiers de catégorie 3 sont définis a contrario. Ils représentent tous les quartiers de la politique de la ville (classés ou non en ZUS) ; soit environ 500 quartiers. Mais si ces quartiers sont éligibles au financement de l'ANRU, tous les projets qui les concerneront ne pourront être retenus.

Les quartiers dérogatoires, dits de l'article 6, sont des quartiers qui sans être classés en ZUS, présentent des caractéristiques similaires.

Source : ANRU

(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006, p.35)



Source : ANRU

(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006, p.36)

Le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

Le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU n'a pas été institué par la loi de programmation pour la rénovation urbaine mais par le décret du 9 février 2004 (article 9) qui précise qu'il est créé auprès du Président du Conseil d'administration de l'agence et « chargé d'apprécier la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du Président du Conseil d'administration. Ses avis sont communiqués au conseil d'administration et au directeur général de l'agence ainsi qu'au ministre de tutelle ».

Cet organisme a été mis en place par Jean-Louis Borloo en juillet 2004 pour jouer, selon les termes du ministre, le rôle de « vigie républicaine qui permet de nourrir le débat public et d'apporter un regard complémentaire et concret pour la reconquête économique, urbaine et sociale des quartiers ». Il est composé de personnalités diverses issues du monde associatif et caritatif, de la presse, de l'architecture, de partenaires sociaux et d'experts du monde économique.

Source : site internet de l'ANRU

(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006, p.17)

Les 12 familles d'opérations subventionnables

| | |
|--|--|
| <i>Démolition de logements sociaux</i> | <i>Amélioration de la qualité de service</i> |
| <i>Production de logements sociaux</i> | <i>Aménagements et restructurations lourdes</i> |
| <i>Changement d'usage de logements sociaux</i> | <i>Equipements et locaux associatifs</i> |
| <i>Requalification d'îlot ancien dégradé</i> | <i>Aménagement d'espaces commerciaux et artisanaux</i> |
| <i>Réhabilitation</i> | <i>Interventions sur l'habitat privé</i> |
| <i>Résidentialisation</i> | <i>Ingénierie et conduite de projet</i> |

Source : ANRU

(Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, Paris, Sénat, 2006, p.15)

LOIS

LOI n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (1)

NOR: VILX0300056L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier

POLITIQUE DE LA VILLE
ET RÉNOVATION URBAINE

Chapitre II

Programme national de rénovation urbaine

Article 6

Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.

Il comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

Pour la période 2004-2008, il prévoit une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également, dans les quartiers mentionnés au premier alinéa, la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux et, en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en oeuvre du projet urbain, la démolition de 200 000 logements.

Article 7

Les crédits consacrés par l'Etat à la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine, 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. Ils sont affectés, dans les conditions fixées par les lois de finances, à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par l'article 10.

Article 8

La Caisse des dépôts et consignations participe au financement du programme national de rénovation urbaine par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion en application de l'article L. 518-1 du code monétaire et financier et par la mobilisation de ses ressources propres.

Ces ressources financent des avances aux investisseurs, des prises de participation dans les opérations de rénovation urbaine et des aides à l'ingénierie.

Une convention conclue entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations assure la cohérence de ces interventions avec les orientations du programme national de rénovation urbaine et détermine le montant annuel des subventions à verser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Article 9

Pour assurer la réalisation des investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, le coût des opérations à la charge des collectivités, de leurs établissements publics de coopération intercommunale ou de leurs syndicats mixtes peut, après déduction des aides publiques directes ou indirectes, être, le cas échéant, inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée.

Chapitre III

Agence nationale pour la rénovation urbaine

Article 10

Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Cet établissement a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers visés à l'article 6 en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine, à l'exception des établissements publics nationaux à caractère administratif dont les subventions de l'Etat constituent la ressource principale. Il passe des conventions pluriannuelles avec les collectivités et organismes destinataires de ces subventions. Son conseil d'administration peut fixer, en fonction du montant des subventions ou du coût de l'opération financée, des seuils au-dessous desquels il n'est pas conclu de convention.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte, dans les neuf mois suivant sa création, une charte d'insertion qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles.

Les concours financiers de l'agence sont destinés à des opérations d'aménagement urbain, à la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la construction de nouveaux logements sociaux, à l'acquisition ou la reconversion de logements existants, à la création, la réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, à la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, à l'ingénierie, à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, au relogement et à la concertation, ou à tout investissement concourant à la rénovation urbaine de tous les quartiers visés à l'article 6.

A titre exceptionnel, après accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, en l'absence de dispositif local apte à mettre en oeuvre tout ou partie des projets de rénovation urbaine, l'agence peut également assurer, à la demande des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents, la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie de ces projets.

Article 11

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine est administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal, d'une part, de représentants de l'Etat et, d'autre part, de représentants des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale compétents, des conseils généraux, des conseils régionaux, de l'Union d'économie sociale du logement, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, ainsi que de personnalités qualifiées.

L'agence prend appui sur les préfets ou leurs représentants pour l'évaluation et le suivi social local des conventions passées avec les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale compétents ou les organismes publics et privés qui assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine.

Article 12

Les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine sont constituées par :

1° Les subventions de l'Etat ;

2° Les contributions de l'Union d'économie sociale du logement, conformément aux

conventions conclues avec l'Etat en application du 2° de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation ;

3° Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;

4° La contribution prévue au dernier alinéa de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation ;

5° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;

6° La rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

7° Les dons et legs.

Article 13

I. - L'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Dans le a, les mots : « ou d'acquisition » sont remplacés par les mots : « , d'acquisition ou de démolition » ;

2° Après le e, il est inséré un f ainsi rédigé :

« f) De subventions à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. »

II. - Dans le premier alinéa de l'article L. 313-9 du même code, le mot : « neuvième » est remplacé par le mot : « dixième ».

Article 14

Lorsque l'Agence nationale pour la rénovation urbaine finance la construction de nouveaux logements sociaux, l'acquisition, la reconversion, la réhabilitation ou la démolition de logements existants, les subventions qu'elle accorde sont soumises aux mêmes conditions que les aides de l'Etat, notamment celles prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation. Elle peut toutefois accorder des majorations de subventions dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Les subventions et leurs majorations sont assimilées, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, aux aides de l'Etat pour l'octroi des prêts et pour l'application de l'article L. 351-2 du même code.

Les montants, les taux et modalités d'attribution des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa sont fixés par son conseil d'administration dans le cadre des règles et orientations déterminées par l'Etat.

Article 15

Les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sont exclues, à leur demande, du champ d'application des dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000

relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et notamment de l'obligation prévue à l'article 2 de ladite loi.

Article 16

Dans le dernier alinéa du c du 1 du 7° de l'article 257 du code général des impôts, après les mots : « de logements sociaux à usage locatif mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation financés au moyen d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code », sont insérés les mots : « ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Au a du 7° bis de l'article 257 du même code, après les mots : « de la subvention prévue aux articles R. 323-1 à R. 323-12 dudit code », sont insérés les mots : « ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Au 2 du I de l'article 278 sexies du même code, après les mots : « dont la construction a été financée au moyen d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du même code », sont insérés les mots : « ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du I de l'article 1384 A du même code, après les mots : « des subventions versées par l'Etat », sont insérés les mots : « l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ».

Au premier alinéa de l'article 1384 C du même code, après les mots : « , avec le concours financier de l'Etat », sont insérés les mots : « ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Au I de l'article 1585 D du même code, le 4° de la première colonne du tableau est complété par les mots : « ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Article 17

Un décret en Conseil d'Etat détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Il précise les conditions dans lesquelles cette dernière peut assurer les missions de maîtrise d'ouvrage mentionnées à l'article 10.

Il prévoit les modalités selon lesquelles, pour les ensembles immobiliers comportant des locaux commerciaux, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine coordonne ses interventions avec celles de l'Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

QUARTIER PRIORITAIRE PRU BOURGES

Population :

Les quartiers concernés par le PRU de Bourges représentent un peu plus de 20 220 habitants (le secteur nord représente : 19 000 habitants, la ZUS de l'Aéroport : 900 habitants et Avaricum : 297 habitants).

Problèmes rencontrés et historique :

Certains déséquilibres existent entre les quartiers prioritaires (ZUS) de la politique de la ville et l'ensemble de la commune. Par ailleurs, la différenciation forte entre les quartiers nord et le reste de l'agglomération, marquée par une coupure physique et symbolique sensible, a suscité de réels efforts pour atténuer cette fracture sociale et géographique.

Démarches antérieures au PRU :

- ♦ 1998/1993 : opération de développement social des quartiers sur le secteur Chancellerie,
- ♦ 1994/1999 : 1er contrat de ville,
- ♦ 1996 : une zone franche urbaine (quartiers nord) et une zone urbaine sensible (Aéroport)
- ♦ 2000/2006 : 2^e contrat de ville
- ♦ 2005 : PRU

Caractéristiques générales du projet

Quartiers : Gibjoncs et chancellerie - ZUS

Les quartiers Nord (Gibjoncs, Chancellerie, Turly, Barbottes) comprennent 6 496 logements sociaux, soit 60% du parc social de la ville de Bourges.

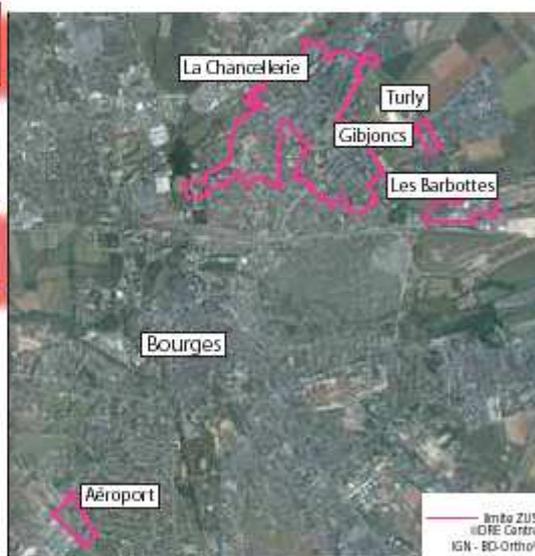
Situation géographique par rapport à la ville : quartiers Nord et aéroport

Construits sur le modèle des grands ensembles, le développement urbain s'est concentré en périphérie de la ville. Les difficultés les plus importantes sont liées à la monofonctionnalité résidentielle, à la forte présence de l'habitat social, l'absence de mixité sociale, la concentration des populations immigrées, la faiblesse de l'espace public et la multitude de barres et de tours desservies en boucles ou en impasses.

Le quartier de l'Aéroport compte 925 habitants. Ce quartier comprend 470 logements sociaux.

Ce petit quartier situé en entrée de ville est constitué d'une cité jardin des années 30 et de petits immeubles collectifs. Ce quartier rencontre des difficultés liées aux problèmes traditionnels du pavillonnaire des années 30 : petits logements, faible niveau de confort, matériaux fragiles ou mal entretenus.

Le projet propose la modification physique et le changement symbolique de la perception des quartiers d'habitat social : mieux répartir le logement social dans la ville et réduire la vacance des logements sociaux dans les quartiers Nord.



Nombre de logements sociaux concernés :

| | |
|----------------------------|-------|
| ♦ démolition : | 2 261 |
| ♦ reconstruction (offre) : | 2 019 |
| ♦ réhabilitation : | 3 027 |
| ♦ résidentialisation : | 940 |
| ♦ foncière : | 185 |
| ♦ qualité de service : | 674 |

Ratio de reconstitution de l'offre démolie : 0,7/1

Bailleurs concernés : OPAC de Bourges, SA Jacques Coeur, Sa France-Loire, OPD HLM, CA Bourges Plus (aménagement)

Date de signature : convention : 16.05.05 avenant global : 24.10.08

Coût global du projet : 347,400 M€

| | | | | | |
|--------------|----------|--------|---------|----------|--------|
| convention : | 287,4 M€ | ANRU : | 111,047 | Région : | 13,525 |
| avenant : | 60,0 M€ | | | | |
| Total : | 347,4 M€ | | | | |

Principaux enjeux du projet

Objectifs du projet :

En matière d'habitat

1. mieux répartir le logement social dans la ville, (diminuer le nombre de logements sociaux dans les quartiers nord et augmenter leur nombre dans les quartiers déficitaires en logement social du reste de la ville)
2. réduire la vacance sociale et privée
3. reconquérir les secteurs urbains délaissés tels que l'ancien Hotel Dieu et Lahitote
4. répondre à la demande en accession non satisfaite de certaines familles
5. répondre aux besoins spécifiques de certaines populations (ménages les plus défavorisés, personnes âgées ou handicapées, etc...)

En matière de circulation

1. hiérarchiser le réseau viaire,
2. faciliter les liaisons inter-quartiers,
3. permettre l'appropriation de cheminements de proximité

En matière d'emplois et d'activités économiques

1. accroître l'offre immobilière en direction des entreprises
2. développer l'insertion par l'économique
3. mobiliser l'économie du bâtiment

Concertation et information sur le projet :

- ♦ pour le relogement, information publique des habitants par des réunions type "pied d'immeuble", concertation réglementaire prévue par les dispositions du CCH et diffusion de la charte de relogement reprenant les obligations des bailleurs,
- ♦ pour la construction, information sur les projets dans le journal de la Ville, exposition dans les locaux des bailleurs,
- ♦ pour les réhabilitations-résidentialisations, information publique type "pied d'immeuble", concertation avec les habitants sur la base d'un projet, exposition du projet dans les locaux des bailleurs, information dans le journal de la Ville,
- ♦ pour les aménagements et équipements, information publique lors de rencontres régulières entre le maire et les habitants, concertation sur la base de projets, information dans le journal de la Ville,
- ♦ exposition permanente et évolutive dans les locaux du GIP.

Suivi du projet

Réalisation physique du programme de rénovation urbaine

u : logement

| Type d'opérations | Objectif | Livrés | % |
|--------------------------|----------|--------|----|
| Démolition | 2 261 | 1 320 | 58 |
| Reconstruction sur site | 580 | 91 | 9 |
| Reconstruction hors site | 997 | 246 | 25 |
| Réhabilitation | 3 027 | 916 | 30 |
| Résidentialisation | 940 | 0 | 0 |
| Qualité de service | 674 | 237 | 35 |

Source : tableau de bord habitat - DREAL Centre, alimenté par DDT

Engagement des subventions ANRU et Région

u : M€

| démolition | reconstruction | | | | | | réhabilitation | résidentialisation | qualité de service | Aménag. Equip. | ingén. | Total général |
|------------|----------------|------|----------|------|--------------|----------------|----------------|--------------------|--------------------|----------------|--------|-----------------------------|
| (1) | PLAI | PLUS | PLUS C/D | PSLA | Surch. fonc. | Sous-total (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(7) |
| 11,2 | 2,07 | 0,9 | 12,6 | - | 0,2 | 15,8 | 6,7 | 0 | 0,8 | 17,8 | 2,8 | 55,1 |

Source : tableau de bord habitat - DREAL Centre, alimenté par DDT

Engagement subvention ANRU : 55,1 M€ (taux d'engagement de 50 %)

Engagement subvention Région : 5,859 M€ (taux d'engagement de 43 %)

Analyse de la situation :

La convention du PRU de Bourges, signée le 16 mai 2005, a fait l'objet d'une demande d'avenant global, adressé à l'ANRU le 21 mars 2008 et examiné en comité d'engagement le 12 juin 2008 et signé le 24 octobre 2008. Le comité d'engagement de l'ANRU du 12 juin 2008 a accordé une année supplémentaire pour la réalisation du projet et a validé un nouvel échéancier.

L'état d'avancement révèle que si certaines opérations ont bien avancé, notamment les démolitions-relogements et une partie des programmes de reconstruction et d'aménagement, d'autres opérations connaissent un certain retard, notamment les réhabilitations et les residentialisations.

Ces retards s'expliquent par des raisons liées :

- au contexte local : libération retardée du foncier, difficulté de négociation avec RFF pour la mise en oeuvre des aménagements liés à l'amélioration du franchissement de la voie ferrée, retard dans l'opération de démolitions-reconstructions « Avaricum », mise en chantier retardée de la rocade nord de Bourges
- à la situation des maîtres d'ouvrages : structuration de l'agglomération de Bourges Plus et reprise de maîtrises d'ouvrages de la Ville, création d'un GIE par les deux bailleurs sociaux principalement concernés, devenue opérationnelle à mi-2007, création d'un GIP dédié au renouvellement urbain

Appréciation sur les évolutions majeures du projet proposées dans l'avenant global :

Pour ce qui concerne l'habitat,

- programme de démolitions augmenté de 47 logements,
- reconstitution et qualification de l'offre sociale (requalification de PLUS-CD en PLUS avec un maintien élevé du nombre de PLUS-CD subventionnés à 22 %)

La diversité de l'offre sociale sur les ZUS (accession sociale notamment) est améliorée par rapport au projet d'origine et le principe d'une meilleure répartition du parc locatif social sur la ville est renforcé.
Le volet "énergie" de la réhabilitation ainsi qu'une aide pour le renouvellement de la chaufferie urbaine devrait permettre une baisse des coûts répercutés aux locataires.

Le programme d'aménagement-équipements a été augmenté soit par renforcement du contenu de certains aménagements (liaison centre ville ou transversales ainsi que sur les secteurs résidentialisés) soit par ajustement des coûts.

Un renforcement de l'ingénierie de coordination et d'accompagnement de l'insertion professionnelle, conformément à la charte de l'ANRU, ainsi que la prolongation d'un an conduisent à une augmentation des coûts d'ingénierie.

Une convention de gestion urbaine de proximité est en place.

Le bilan d'étape en 2008 a fait ressortir les quatre thèmes suivants :

- conduite de projet
- stratégie habitat
- articulation du projet politique sociale et relations avec les habitants
- contribution du PRU au développement durable

L'avenant plan de relance a été signé le 18 mai 2009.

L'avenant n° 7 du PRU a été signé le 28 septembre 2009.

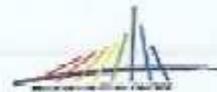
Une revue de projet a eu lieu le 16 octobre 2009.
Compte tenu de l'avancement du projet, aucune observation n'a été formulée.



AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE
OPERATION DE RENOUVELLEMENT URBAIN

CONVENTION

QUARTIER DE LYON LA DUCHERE



Article 2 - L'organisation de la conduite de projet

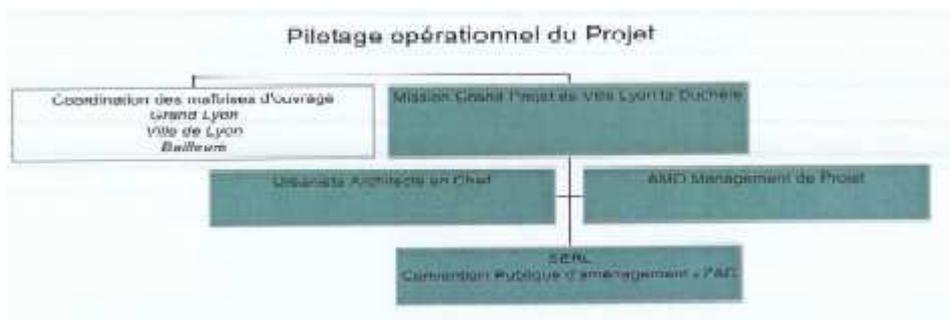
2-1 Le pilotage stratégique du projet d'ensemble

Le pilotage stratégique du projet est assuré dans le cadre d'un Groupe de pilotage qui rassemble l'Etat, la Région, le Département, le Grand Lyon, la Ville, le FAGILD, le CAFAL, la CDC et les bailleurs.



2-2 le pilotage opérationnel du projet (Ordonnancement-pilotage-coordination)

Il a été décidé de réaliser cette opération globale dans le cadre d'une procédure de ZAC. L'aménagement et l'équipement de la zone seront faits par voie de convention publique d'aménagement. En parallèle, un programme prévisionnel d'équipements publics est mis en œuvre pour répondre aux besoins de la population dans le cadre de cette ZAC.



(Source : Convention pour le projet de rénovation urbaine de la Duchère)

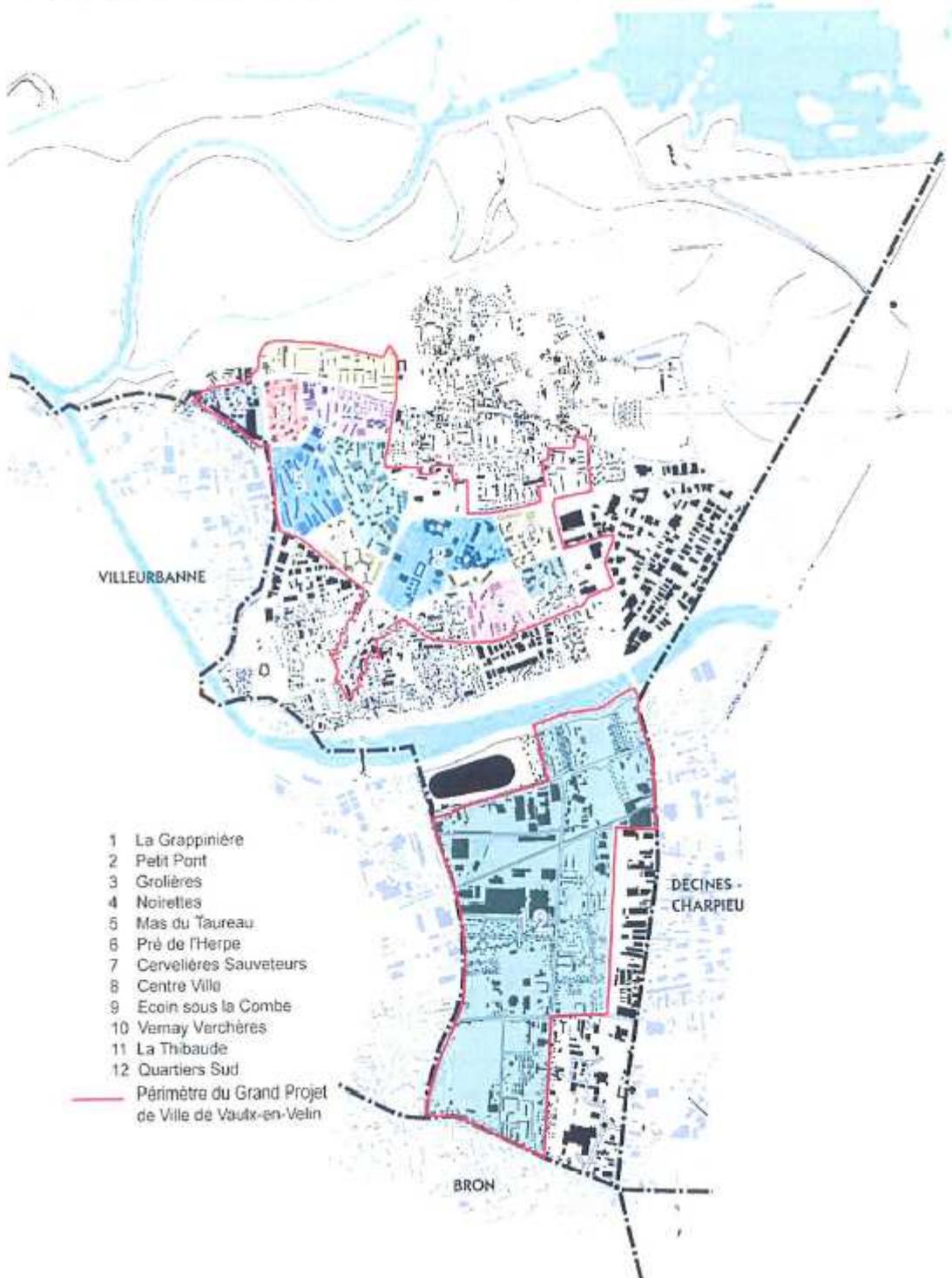
Evolution démographique de Vaulx-en-Velin

| 1962 | 1968 | 1975 | 1982 | 1990 | 1999 | 2006 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 12118 | 20726 | 37866 | 44160 | 44174 | 39154 | 40300 |
| Nombre retenu à partir de 1962 : Population sans doubles comptes | | | | | | |

Figure 10: Évolution démographique de la commune de Vaulx-en-Velin (Source: Millénaire 3)



Les quartiers du Grand Projet de Ville de Vaulx-en-Velin



(Source : Convention pour le projet de rénovation urbaine de la Duchère)

Exemple de grille d'entretien destinée aux acteurs relatifs à la genèse de l'ANRU

(Grille « initiale », ayant évolué au fil des entretiens avec les acteurs concernés par la genèse de l'ANRU)

- Quels acteurs (ou groupes d'acteurs) identifiez-vous comme ayant participé au processus de création de l'ANRU?
- Parmi ces acteurs, lesquels vous semblent avoir été à l'origine de cette dynamique de changement par rapport aux dispositifs existants?
- Y avait-il référence à d'éventuels savoirs et/ou savoir-faire dans le discours de ces acteurs?
- Comment s'est opéré le choix d'un établissement public à caractère industriel et commercial?
- Quels mécanismes cognitifs et techniques participent à la transformation du rôle joué par le 1% Logement dans le financement de la politique de rénovation urbaine?
- Quel positionnement et quelle logique d'action ces acteurs adoptaient-ils au cours de ce processus?
- Quel est le panorama des soutiens et des adversaires au projet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine au sein du gouvernement?
- Comment le ministère de l'Équipement participe-t-il ou intervient-il dans ce processus?
- Quelle stratégie d'action la DGUHC adopte-t-elle et quel lien entretient-elle avec le cabinet de Jean-Louis Borloo?
- Comment la DGUHC se positionne en tant qu'administration en charge de la politique du Logement sur le transfert des budgets correspondant vers l'ANRU?
- Quelle position le ministère de l'Équipement adopte-t-il dans le cadre de la négociation sur la désignation des représentants locaux de l'Agence?
- Comment se positionne la DIV vis-à-vis du cabinet de Jean-Louis Borloo?
- Quelle stratégie d'action développe-t-elle lors de l'annonce de la création d'une agence, puis pendant la période de fonctionnement de l'atelier urbain commun à la DGUHC?
- Comment les personnels de la DIV impliqués dans la politique de renouvellement urbain sont-ils associés à la fabrique de l'ANRU en termes d'intégration à la nouvelle structure?
- Quel positionnement est adopté par le ministère de l'Intérieur lors de la désignation des représentants locaux de l'Agence?
- En quoi ce positionnement traduit-il ou ne traduit-il pas une posture de la sphère préfectorale vis à vis de la création des agences de gouvernement?

Extraits des entretiens réalisés auprès des acteurs suivants :

- **ancien secrétaire général de la préfecture du Cher**
- **ancien directeur général des services de la ville de Bourges lors de l'élaboration du PRU**
- **ancien responsable du bureau renouvellement urbain et logement à la DDE du Cher**
- **ancien directeur du GIP-GPV de Marseille-Septèmes**
- **adjoint au maire de Lyon chargé de la politique de la ville, de l'habitat et du logement**
- **ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué aux Libertés locales lors de la création de l'ANRU**
- **ancien directeur général de l'ANRU, ancien directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine**
- **ancien délégué interministériel à la Ville**
- **ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville**
- **ancien directeur général adjoint de l'ANRU**
- **chargé de mission territorial de l'ANRU**
- **chargés d'opération des sites de Vaulx-en-Velin et de la Duchère au sein du service habitat ville de la direction départementale de l'Équipement du Rhône**

Extraits de l'entretien réalisé auprès de l'ancien secrétaire général de la préfecture du Cher

« Donc le truc de Borloo je l'ai beaucoup soutenu car c'était l'une des rares bonnes idées neuves qu'il y avait eu dans les dix dernières années. Donc quand je suis arrivé ici j'ai décliné ce qu'on avait fait sur la Seine et Marne. Au départ, le maire disait qu'il fallait faire quelque chose, mais le déclic est né parce qu'un soir il dînait avec Borloo qui lui a dit : « En plus, tu tombes bien, tu as un sous-préfet qui m'a fait des trucs, qui arrive chez toi... ». Donc tout de suite, Lepeltier a tout de suite confiance et il a adhéré au truc en disant : « Vous travaillez avec l'État sur ce projet là. Donc j'ai eu la validation politique tout de suite, ce qui a permis de structurer des équipes tout de suite avec la ville, les bailleurs, les services de l'État qui allaient bien et toutes les autres collectivités et associations. Et il a fallu faire la jonction entre les actions sur la pierre, démolition-reconstruction et un accompagnement social qui soit très structuré dans le cadre du contrat de ville puis du CUCS. Donc on a essayé de constituer une vraie équipe, dans un contexte difficile, car le conseil général était de gauche et la vice-présidente du conseil général en charge du secteur social était la principale opposante de Serge Lepeltier... On a quand-même réussi à le faire. Sur trois domaines, on a à peu près réussi. Le premier, c'est de donner une sorte de gouvernance unique aux différents bailleurs. Ici, il n'y avait que deux bailleurs, la SA HLM Jacques Cœur et l'office de Bourges. La SA était en très mauvaise situation financière et l'office qui gérait des logements vides, avec des fonds propres inexistantes, des dettes colossales, un truc complètement plombé ! Il y avait un agent pour gérer dix appartements ! Donc il a fallu assainir tout ça... Au début personne n'y croit. Mais on a réussi à faire passer l'office OPAC, à avoir un protocole CGLLS, à associer, pour diviser les apports en fonds propres avec la SA Jacques Cœur qui a fait des opérations et entre les deux créer un GIE. Et la même personne, M. Padeloup a coiffé les trois structures, ce qui permettait d'avoir une vraie unité et l'office qui avait 150 agents... On a fait un boulot très techno qui a permis d'avoir des coûts de fonctionnement qui ont considérablement baissé. Avec la CGLLS on a réussi à recapitaliser cet office sans déstabiliser la SA. Donc avec l'apport en fonds propres des deux, on a réussi à lancer ce programme de démolition-reconstruction de manière assez rapide. La vacance nous a aidés aussi ! Cette restructuration des bailleurs nous a aidés. Le deuxième aspect, plus difficile, c'était accompagner d'une manière sociale la gestion de ces démolitions-reconstructions. C'était en partie le rôle du GIP avec une chargée de mission qui a animé une équipe pour éviter de voir arriver les comités de soutien... Il a permis aussi d'être l'entité qui a permis de dire aux autres de tenir les rétro-plannings... Le premier directeur n'allait pas, mais le deuxième ça va.

Qui recrutait le directeur du GIP ? L'État et la ville ?

Toujours des jurys co-présidés par l'État et la ville car dans un premier temps, le conseil général n'allait pas au comité de pilotage. La seule opération PRU que le conseil général finance, c'est la reconstruction d'un organisme de jeunes, par le biais de l'office départemental d'HLM. C'était signé dans le PRU, avec le maire Chamiot, car Lepeltier était ministre. On a eu tout ce qu'on a demandé, les 300 millions... Le troisième aspect sur lequel on a vraiment réussi, c'est la requalification des entrées de ville et la réhabilitation. On a mis d'énormes fonds en PALULOS, 20000 euros par logement pour faire une salle de bain dans la cité-jardin... En même temps, en matière de requalification urbaine, avec les fonds européens, on s'est payés des passerelles pour la gare.

Comment sentez-vous l'apport d'expertise que produit la DDE ?

Quand je suis arrivé, il y avait un excellent DDE, Pascal Martin-Gousset, côté État, on a porté le dossier tous les deux. Il y avait quelqu'un de très bien à la DDE, c'est Mme Jouannel, qui a géré ça. On a fait tous les tableaux d'opérations ! On est descendus dans le techno de chez techno, on travaillait ligne par ligne, dans les critères que nous avait imposés l'ANRU. L'expertise de la DDE s'est très vite affirmée car dans les RTP, la connaissance technique était à État, donc sans nous, ils n'auraient pas pu faire. Donc Pascal, moi ou Mme Jouannel on a été pour eux les interlocuteurs incontestables sans qui le PRU n'aurait pas pu se faire. Donc il y a eu le bonheur d'avoir deux personnes opérationnelles et très bien dans leur poste ! Dans les premières réunions avec la ville, on a vu ce qu'ils présentaient et on a tout contesté, et ils nous ont écoutés ! Le maire avait ses idées, mais toutes les propositions qu'on a faites ont été entendues ! Il y a eu un jeu très intelligent ! En contrepartie, on a beaucoup aidé le maire sur Avaricum qui était hors PRU. Le GIP, au départ personne n'en voulait ! On leur a démontré que sans ça les services de la ville allaient être complètement encombrés et qu'il fallait externaliser tout ça avec un bon directeur de GIP. Au départ, ils ne nous croyaient pas, mais aujourd'hui ils sont ravis !

Vous aviez proposé aux acteurs de Bourges de se rendre à Meaux pour les convaincre du bien-fondé du GIP ?

Voilà. Je leur ai dit : « On va aller à Meaux, et comme je ne veux pas vous influencer, je vous présente, je fais une introduction et je vous laisse avec le GIP. » Et ils ont vu que ce n'était pas une usine à gaz, que ça marche bien, qu'ils étaient plus réactifs que les services de la ville...

Comment se positionnent les services de la ville par rapport à cette innovation ? Vous sentez une résistance au changement ?

C'est tout à fait ça. Il y avait deux types de craintes. L'un était : « On veut faire à notre place ! » Et le deuxième était : « Si on n'est pas compétents, qu'on nous le dise tout de suite ! » Après, ça a été : « Je ne veux pas que le GIP me donne des ordres, mon patron c'est le maire ! ». Donc il a fallu qu'on leur explique que le GIP n'allait pas faire à leur place, passer des ordres de service. Le GIP était le garant du bon déroulement du PRU tel qu'il avait été validé par les acteurs. Donc il suivait les tableaux et indiquait quand on était en retard. Donc quand ils ont vu qu'il n'y avait pas de véritable enjeu de pouvoir parce qu'on n'allait pas faire le travail à leur place, ils ont accepté que le GIP soit le coordonnateur.

Donc dans les services techniques de la ville, personne n'est dédié au PRU ?

Non. Il y a le directeur des services techniques et à l'époque ils avaient quelqu'un en charge des plans de réseaux etc.... Et le cabinet, car Serge Lepeltier est, à juste titre, assez sensible à l'aspect esthétique, architectural, développement durable, le cabinet a toujours géré la com', en lien avec le GIP. Nous, on s'en foutait. Ce qu'on voulait, c'est que sur l'aspect techno ça marche...

Vous rencontriez le chargé de mission de l'ANRU ?

On a vu Van de Maele en direct, car on s'entendait bien. On a eu un chargé de mission qui s'appelait Gosset, puis Monique Leblanc aussi. Moi j'étais souvent avec Van de Maele et Martin-Gousset avec Doussiet. A chaque fois qu'on avait une difficulté, en général, à 10h du soir, j'arrivais à avoir Van de Maele...

Donc l'ANRU était un interlocuteur facile ?

Ah oui ! On se voyait ! S'il fallait on allait à Paris et Van de Maele est venu ici. On lui a montré le truc, déjeuné chez le préfet. Moi j'ai vraiment travaillé avec l'ANRU sans douleur ni rien... Il faut quand-même savoir que la logique Borloo c'est le premier arrivé est le premier servi. Et Borloo, Lepeltier pour son plan, il est arrivé au bon moment ! »

Extraits de l'entretien réalisé auprès du directeur général des services de la communauté d'agglomération Bourges Plus, ancien directeur général des services de la ville de Bourges lors de l'élaboration du PRU

« Quand le plan Borloo a été présenté au départ, la création de l'agglo se faisait. Donc j'ai participé dans un premier temps à la mise en place des grandes lignes du projet, c'est-à-dire qu'est-ce qu'on pourrait faire, comment etc. On avait très peu de temps pour le faire. C'est un dossier qui a été monté en quatre à six mois. Donc il a fallu cogiter...

Vous êtes arrivé à Bourges en quelle année ?

En 1996. Donc j'avais déjà une connaissance des quartiers Nord, j'avais participé à la réhabilitation du pôle commercial des Gibjoncs, j'avais déjà monté pas mal de dossiers sur la ville depuis cinq ou six ans. Et puis il y a eu concomitance du lancement de l'ANRU et du PRU sur Bourges et puis du lancement de la création de la communauté d'agglomération. Donc j'ai commencé à cogiter avec Serge Lepeltier qui a pris une part importante dans ce dossier, personnellement il s'est investi. On a monté ce dossier rapidement en quatre ou six mois.

Comment cela se passe ? C'est vous et Serge Lepeltier qui vous dites, au moment où Jean-Louis Borloo arrive qu'il faut à tout prix qu'il y ait un PRU sur la ville ? C'est une opportunité ?

En fait, Serge Lepeltier avait eu la connaissance de ce dossier avant qu'il ait été un peu publié, connu etc. Par ses accointances politiques, il avait eu connaissance de ce dossier. Donc à partir de là, on ne s'est pas préparé, mais on s'est dit qu'on pouvait être candidat. Et puis le maire nous a demandé d'être candidat. A partir de là, c'est parti tous azimuts. Il a fallu réfléchir à qu'est-ce qu'on pourrait faire, comment on pourrait l'aborder etc. Aidés en cela par la direction départementale de l'Équipement qui est devenue DDEA par la suite. On n'a pas été seuls. On était aidés aussi par les services préfectoraux pour connaître un peu les rouages, aidés un peu en cela par la CDC pour connaître les financements à mettre en place, se renseignant auprès de la non-agence puisque l'ANRU a été créée après. On a eu de bons relais auprès de l'administration. Et puis la volonté du maire, qui a été très très dynamique sur ce dossier, à focaliser les énergies. A partir de là, on a commencé à cogiter. On avait quelques idées, parce qu'on voyait que le parc social... On connaissait les difficultés des bailleurs sociaux et le peu de moyens qu'ils avaient. On avait aussi participé à la CGLLS pour financer un peu les bailleurs sociaux. C'était un ensemble qui était cohérent. Je pense que le réflexe du maire a été bon de dire : « Le plan de rénovation urbaine c'est le moyen de mettre tout à plat et de repartir à zéro et d'essayer d'absorber, et de mettre là-dedans toute la vigueur par rapport à des financements qui pourraient être exceptionnels et que l'on pourrait ne jamais retrouver dans le futur ». En gros, je pense que c'est cette vision qu'il a eu au départ. Pour lui, c'était le moment où jamais. D'abord, il y a cru dès le départ. Parce qu'il faut y croire ! Il y a cru et il a mis toute son énergie et toute sa volonté pour le monter. A partir de là, la réflexion, les réunions, les calculs, je ne vous dis pas !

Et justement, dans toute cette dynamique, c'était la DDE qui était mobilisée ?

Dès le départ, je crois que le maire avait su mettre autour de la table les principaux intervenants au futur dossier.

Les bailleurs ?

Les bailleurs, on leur a demandé de travailler un peu tous seuls sur leur part, parce que c'était vraiment un problème particulier de bâtiment, et puis ils connaissaient bien le milieu ambiant, leurs locataires, les amicales de locataires. Donc on leur a dit d'essayer de nous proposer quelque chose. Et puis on est allé très vite en mélangeant tout. C'est arrivé de tous les côtés. Et le plus dur a été de faire le tri. Alors moi j'ai abandonné ce dossier là. J'ai participé à l'élaboration du préprogramme et du pré-dossier, c'est-à-dire du premier dossier et puis je suis passé ici. On a vécu dans la coquille mairie pendant un an et demi, mais j'ai été dessaisi en tant que maîtrise d'ouvrage de l'opération, et je suis revenu dans le dossier qui a été élaboré et suivi par les services municipaux, je suis revenu par le biais du développement économique qui est un volet agglomération. Je suis revenu par là. Avec la création de pôles tertiaires, commerciaux, dans la compétence communauté d'agglomération. »

[...]

« Pour revenir à la mise en place du PRU, avant-même la création de l'Agence vous aviez présenté un premier projet élaboré avec la DDE, la préfecture, on m'avait expliqué que c'était le secrétaire général de la préfecture qui était investi... »

On se tutoyait... Il a eu l'intelligence de fédérer autour de lui la ville, les bailleurs sociaux, la DDE, tous les institutionnels et il a su booster tout ça. Il y croyait. Et j'avoue que le succès de ce dossier repose bien sur ses épaules. Le directeur du GIP est arrivé ensuite, mais la bataille était amorcée, les bataillons étaient avancés et le plan d'attaque était déjà délivré. Mais il lui reste à ordonnancer tout ça et ce n'est pas évident. Avec des interlocuteurs et des intérêts qui ne sont pas toujours partagés, des programmes qui ne sont pas toujours liés, des problèmes financiers liés à des opérations, qui apparaissent et qui sont en décalage etc. Son rôle à lui, sur l'échiquier, c'est de replacer les pions. Ce n'est pas simple ! Francis Cloris était un homme de terrain, assez pragmatique, avec l'intelligence du paysan. Il avait les pieds dans la gadoue et il disait : « On va avancer ! ». Ce qu'il n'aimait pas c'est que quelqu'un arrive en disant : « Vous comprenez, j'ai des problèmes... ». Il leur disait : « Posez-les sur la table et on va les régler ! ». C'est un homme qui s'est relevé souvent les manches pour rentrer dans les dossiers, qui a pris un investissement personnel dans ces dossiers. Il a su animer une équipe !

On me raconte un séminaire organisé à Meaux pour visiter un site sur lequel il avait déjà travaillé. Vous participiez à cette visite ?

J'étais dans la même voiture que lui. C'était quelques temps après son arrivée à Bourges, mais il s'était mis directement dans le dossier. On ne se connaissait pas trop et il m'avait demandé de partager sa voiture. Il m'avait demandé : « Montez dans ma voiture et vous allez m'expliquer qui est qui, qu'est-ce que c'est que Bourges, comment sont les hommes, comment réagissent-ils pour que je puisse les connaître. » Et on avait fait l'aller-retour ensemble. Je lui avais dit : « Écoutez, on est tous disposés, mais ce qui manque c'est un peu de lien et un peu d'autorité. » Parce que la ville toute seule ne peut pas favoriser le lien, parce qu'on va le prendre sous l'angle plus politique que technique. On s'était rencontrés chez lui une dizaine de jours après et il nous avait expliqué comment il allait monter

ce partenariat. Il avait souvent ce terme de partenariat dans sa bouche. Il nous demandait ce qu'on en pensait. Moi je lui ai dit que je marchais, qu'il n'y avait pas trente-six solutions et que si on ne se relevait pas tous les manches et qu'on ne se mettait pas tous dans la mêlée, on n'arriverait à rien. Et à partir de là, il est rentré dans le système. Il a eu certainement des contacts avec d'autres comme avec moi et ensuite il nous a regroupés et tout le monde a fédéré ses énergies. Mais tous n'ont pas joué le jeu. Il y a eu des changements institutionnels qui n'ont pas arrangé. Quand je suis parti, mon successeur n'a pas joué... On n'a pas le même caractère. Les bailleurs sociaux ont changé aussi. Il y a eu une restructuration en OPAC qui a pas mal perturbé. Il avait une poigne d'acier sur les services de l'État DDE, les finances etc. Il avait l'emprise et la volonté d'arriver. Il a toujours eu, quelque soit le préfet, la mainmise sur le dossier. C'est-à-dire qu'un préfet ne s'est jamais substitué à lui. Il a été le noyau dur du dossier. Il est parti il y a maintenant deux ans. C'est plus la même ambiance car on est maintenant dans l'opérationnel. Je ne dis pas que l'opérationnel... Excusez-moi car je vais être... Mais là où on bande un peu, c'est quand on crée, quand on a une perspective sur l'avenir, qu'on appréhende des difficultés, qu'on fait valider des idées complètement farfelues à un maire ou à un préfet, c'est là où on crée ! Après, l'opérationnel avec ses difficultés opérationnelles, c'est souvent des dossiers délicats, mais ce n'est plus la même jouissance. Mais c'est vrai que la ville de Bourges doit beaucoup à Francis Cloris pour le projet.

Donc lorsqu'il vous emmène à Meaux, la ville voit immédiatement l'intérêt de se doter d'un GIP plutôt que d'avoir son propre service ?

On a eu un débat avec lui. Je crois beaucoup aux collectivités locales. J'y suis depuis 1969 donc j'y crois. J'aime mon travail. Il y a des choses pour lesquelles on est fait et d'autres non. Il faut le savoir. Dans le domaine d'une agglomération ou dans le domaine d'une ville comme Bourges, la seule façon qu'on aurait pu avoir sans le GIP, c'était créer une agence d'urbanisme, parce qu'il fallait détenir un certain nombre de pouvoirs etc. Moi j'avais dit qu'on n'était pas capables à Bourges dans un temps aussi court. Deuxièmement, quand on crée des fonctionnaires ou des fonctions, le système est lourd, parce que s'applique là... Pas la bureaucratie au sens ressources, mais possibilités de faire, parce qu'on passe par des carcans qui sont quand-même lourds : code des marchés publics, publicité, des trucs qui sont lourds et qui ne permettaient pas une réaction de l'administration dans un cadre d'accélération. Car il ne faut pas oublier quand-même que lorsque l'on a signé au départ on nous avait dit qu'on avait tant d'années pour réussir. Cela m'avait fait un peu peur et je l'avais gardé en mémoire. J'avais dit que si on n'avait pas les outils pour faire, on n'y arriverait pas. Et j'avais eu le grand débat avec Francis Cloris quand il est arrivé en disant qu'il y avait un outil qui existait, qui était beaucoup plus souple et dont les têtes étaient partagées. Donc il y a une cohabitation intelligente entre État et la ville, avec des process d'accélération, les règles ne sont pas les mêmes, le financement n'est pas très lourd et peut être partagé par l'ANRU. Donc je n'y voyais que des avantages et pas trop d'inconvénients. Ce que j'avais dit à Francis Cloris c'est que le problème était de choisir l'homme qui serait le pivot, la personne idoine. Si on n'avait pas la personne idoine au bon niveau de connaissance des dossiers avec une intégration dans l'équipe, ce ne serait pas optimal. Là, je suis parti, donc je n'ai pas participé au choix de la personne. C'est la seule difficulté que je voyais. Mais je crois que cela s'est bien passé même avec le premier. Quand je suis passé à l'agglomération j'ai été obligé de me déconnecter complètement du dossier ANRU pour lancer l'agglomération. Mais le peu de temps que j'ai passé j'ai pris mon pied parce qu'on a vraiment dessiné la ville !

Quand vous défendez le premier projet et qu'il est recalé...

Alors... Recalé... Vous avez raison... Ce n'est peut-être pas le bon terme. C'est vrai qu'il a été élaboré relativement vite et on a tâtonné. C'était nouveau, on était l'un des premiers et on en a trop mis je crois. L'audition s'est bien passée.

Qui était en face de vous ? Philippe Van de Maele ? Jean-Louis Borloo ?

Non, Borloo n'y était pas. Le maire et les élus y sont allés. Je sais que ça ne s'est pas si bien passé que ça dans le résultat. On nous a fait comprendre gentiment... On ne nous l'a pas dit de suite... Il était beaucoup plus ambitieux que l'actuel. C'était énorme ! Même si on ne doit pas se plaindre de notre projet ! Quand vous montez un dossier, vous y croyez. Vous êtes encore dans le projet, dans le rêve, dans la possibilité et on vous dit qu'on y va parce que c'est ça, c'est la frousse qui vous prend car vous vous demandez si le projet est bon. Ce n'est pas vraiment la frousse mais une appréhension de mettre en œuvre maintenant. Vous avez écrit la partition, mais il faut jouer la musique. Donc quand vous êtes chef d'orchestre, ça fait peur. Donc si vous voulez, en termes de responsabilité... Mais l'avantage qu'on a toujours eu, c'est qu'on a un maire qui y a toujours cru, qui s'est toujours impliqué dedans, qui a œuvré pour et qui a pu ou su mettre les moyens en œuvre pour satisfaire, ce qui n'est pas toujours facile. Moi j'ai quitté la ville quand c'était fait, programmé, arrêté, mais je n'ai pas pu appuyer sur le bouton vert. »

[...]

« Les adjoints de Serge Lepeltier sont associés dans la démarche ou il porte seul le projet sur le volet politique ?

Ce n'est plus la même équipe. A l'époque, l'adjoint à l'urbanisme était Roland Narboux et celui aux travaux était Roland Chamiot. Donc l'équipe a complètement changé. Les élus ont changé de postes. Roland Narboux a joué le jeu, mais je peux vous dire que celui qui a porté le PRU c'est le maire. D'ailleurs, les dossiers, c'est lui qui les valide, c'est lui qui donne les orientations. Bien évidemment il se fait éclairer par ses services et par tous les partenaires qui sont autour de lui, mais c'est lui et le préfet qui organisent. Il y a une implication personnelle. Il y tient. Il a fait des quartiers Nord... Avant que l'ANRU naisse et que le PRU soit porté sur les fonds baptismaux, il s'est occupé des quartiers Nord. Je vous ai parlé du centre commercial des Gibjoncs qui était moribond, on y est repassé avec l'EPARECA, avec une SEM territoriale, on a monté un dossier avec SEM territoriale et c'est moi qui ai eu la maîtrise d'ouvrage de cette opération. Je peux vous dire que l'investissement personnel qu'il a eu... Au début, il a mis longtemps à hésiter, puis ensuite il a dit : « Il faut y aller ! » Sinon le centre commercial allait crever et on aurait eu une friche là-bas s'il n'était pas intervenu ! Donc il s'est quand-même préoccupé des quartiers Nord.

Mais il n'y avait pas de GPV sur Bourges auparavant... Il n'y avait pas encore cette idée de l'importance du renouvellement urbain ou de la rénovation urbaine... C'est vraiment venu avec l'ANRU ?

A mon avis le maire avait des idées. On en a parlé, mais pas à fond avec le maire. Il avait un projet sur les quartiers Nord, mais il ne savait pas comment l'aborder. Il l'a pris par des petits projets, des améliorations, écoles, gymnases et il a sauté sur l'occasion... Il a vu dans le projet du PRU... La ville de Bourges n'aurait pas pu faire ça toute seule. Mais ce n'est pas uniquement l'opportunité. C'est vrai

qu'on s'en est saisi par la suite comme une opportunité financière, mais il y avait un besoin d'intervenir sur les quartiers et politiquement le maire avait axé une action... Il ne savait peut-être pas trop comment l'aborder et la réaliser, mais il avait cette idée de faire quelque chose. C'est l'ANRU qui lui a permis de... Et là il a sauté sur l'occasion en structurant la réflexion et les projets. Mais je pense qu'il a eu l'intelligence... Aujourd'hui, tout le monde dit que c'est bien etc. Mais au départ, ce n'était pas du tout évident. Pour enclencher l'opération, ce n'est pas évident. Même un maire suivi par son conseil... Après, on n'évite pas les polémiques au sein de conseil municipal... Mais ça lui importe peu... Mais faire le pas de l'idée de l'opportunité et de faire le véritable choix de partir dans la démarche, ça demande une réflexion. Je crois qu'il a eu cette réflexion et il l'a menée très rapidement et il a réagi très rapidement. Mais ce n'est pas uniquement une question d'opportunité. Il avait un projet ! La démarche d'intégration du quartier... Il est parti de la ville et non du quartier. Et de faire appel au cabinet TGT a été une excellente affaire. C'est un excellent cabinet qui a vu la ville, cette trame viaire. Ce n'est pas du pointillisme. Mais une vision assez claire de la ville et de ses relations avec la ville et c'est à partir de cette trame là qu'a été bâti le projet et pas l'inverse. Il y a évidemment eu les apports des techniciens des bailleurs sociaux qui ont donné leur avis. Mais par rapport à la trame générale, à la vision de la ville, c'est le cabinet. On a eu un concours de circonstances entre une volonté politique affirmée, des moyens financiers donnés par la loi et derrière des gens qui ont su penser la ville. Cette juxtaposition et la démarche prise par un certain nombre d'entre nous autour de ce partenariat sont... Mais ce n'est pas parce qu'il y a la symbiose, le partenariat que c'est une chose facile à faire ! Travailler dans l'humain... On travaille avec beaucoup de communication et communiquer ce n'est pas facile. L'appréhension des gens quand on parle de démolitions, de pertes de logements, déménagements etc. On a une vision dantesque de ce qui va arriver ! Ce n'est pas facile du tout ! »

Extraits de l'entretien réalisé auprès d'un ancien responsable du bureau renouvellement urbain et logement à la DDE du Cher

« Alors, en ce qui concerne le PRU, sur Bourges l'ANRU a été le catalyseur pour la ville. Il n'y avait pas de GPV auparavant, alors qu'il y avait de gros soucis sur les quartiers nord avec une vacance chronique depuis les années 1990. Au niveau de l'État, on en avait pris conscience depuis un certain temps, donc on avait été amenés à ne plus programmer de logements sociaux sur la ville pour forcer les partenaires à réfléchir sur cette vacance et être conduits à la traiter. Donc on avait réussi à faire avancer le bailleur social. La stratégie habitat avant le PRU était uniquement celle du bailleur social, un en mauvais état, l'office, et la SA en bonne santé et qui ont été conduits à se mettre en état de pouvoir fusionner avec le PRU. Au niveau de la ville, on ne sentait pas de positionnement important sur le logement social.

Plus qu'un refus de faire, c'était une absence de prise de conscience ?

Tout à fait. Et comme les problèmes étaient sur les quartiers nord, c'était le problème de l'office. Donc tout ce qui a précédé la rénovation urbaine, ça a commencé par les circulaires démolition où on a vraiment demandé de faire un projet à la place des démolitions et ensuite la mise en place de l'ANRU, et ça, petit à petit ça a fait avancer la ville et le fait qu'à un moment donné on crée l'ANRU et qu'il faut passer par elle pour avancer sur les démolitions déconstructions, ça a obligé la ville à lancer une étude qui dans un premier temps n'était pas concluante. Avant de candidater à l'ANRU, il fallait déposer un dossier. Donc il y a eu une première commande d'étude de faite par le bailleur, la ville moyennement associée, puis par le bailleur tout seul, faite par le CREPA qui est une filiale des organismes HLM et qui était vraiment très réductrice, pas satisfaisante et qui ne prenait que l'aspect patrimonial en compte. Donc à ce moment-là M. Lepeltier a rencontré M. Borloo, ce qui était important et il y avait un intérêt à se lancer là-dedans. Donc une nouvelle étude a été lancée où nous, État, étions associés avec la ville et le bailleur.

Qui est venu vous solliciter ?

La mairie. Déjà pour aller présenter le premier pré-dossier au cabinet de Borloo, avant la création de l'ANRU, ils nous avaient demandé de venir. Mais après avoir été retoqué en 2003, on leur a dit qu'il fallait qu'ils s'appuient sur les services de l'État pour constituer un bon dossier. Le DDE de l'époque était monté avec le maire et ses services. Ensuite, ils ont constitué un groupe de travail auquel on était associés régulièrement. On les a aidés à relancer une étude, à choisir avec nous un bureau d'études, et ils ont choisi un bureau d'études d'envergure nationale qui a produit une étude intéressante, TGT, avec lequel il a fallu beaucoup travailler pour sortir un projet comme le voulait l'ANRU. TGT ont fait l'analyse urbaine assez novatrice pour les élus de la ville de Bourges, sur la requalification des îlots façon fin XVIII^{ème} siècle, insisté sur les liaisons transversales avec le centre-ville. Le fait que la DDE, la ville et le bailleur en train de se restructurer arrivent à travailler ensemble, ainsi qu'avec la préfecture, nous a permis de bâtir ensemble le dossier présenté ici en mai 2004. Pascal Martin-Gousset est arrivé en septembre 2003. Trois jours après, avec le secrétaire général, on est tous allés à Meaux voir ce qui se passait avec le GIP. Le secrétaire général était sous-préfet à la ville dans ce département. Il y a une conjonction de facteurs qui ont été très favorables avec l'arrivée de Pascal Martin-Gousset bien motivé sur le sujet, de même que le secrétaire général, le DGS de la ville et le bailleur assez coopératif. A la demande du SG et du DDE on est allé faire un mini-séminaire à Meaux pour voir

comment fonctionnait le GIP et comment se mettait en place le projet. Donc ça a impressionné les partenaires et on a créé le GIP en 2004 sur insistance du SG de la préfecture qui voyait un moyen de créer un outil de pilotage commun à la ville et l'État. Le CA du GIP est piloté alternativement par le maire ou le préfet, tous les ans ça change. Donc le directeur est financé 50% ville et 50% ANRU. C'est un outil de pilotage intéressant pour la ville et l'État. Pour la constitution du dossier, il y avait l'étude urbaine de TGT puis il y a eu d'importantes séances de travail de tous les services dont huit jours ensemble dans un local du bailleur pour arriver à sortir le projet. Chacun est parvenu à rédiger une partie. On est partis de l'étude urbaine et on est arrivés à décliner le projet en actions. Moi j'ai rédigé la partie sur le logement, la ville sur l'aménagement, Bourges Plus sur l'économique...

Comment percevez-vous cette dynamique par rapport aux modes de fonctionnement antérieurs sans l'agence ?

C'est une avancée. Je l'ai vécue comme quelque chose de positif. Ça permet de dynamiser les services de l'État bien que la réorganisation annoncée de la DDE n'a pas vraiment... Il y a d'autres parties de la DDE qui ont participé, mais il n'y a pas eu vraiment d'équipe projet qui s'est mise en place comme on en avait l'ambition au départ. En fait, le PRU est resté au service urbanisme-habitat au sein de l'unité que je dirigeais, le bureau renouvellement urbain et logement et l'équipe s'est faite entre mon bureau et la direction. On travaillait en commun aux différentes strates du projet. Avec les services opérationnels, on a eu quelques commandes AMO qui ont été passées, mais ça s'est arrêté là. Peut-être que dans d'autres DDE il y a eu plus d'AMO et d'assistance technique sur certains aspects du projet. Nous on était plus au niveau du conseil, du partenariat, du suivi de l'évolution du projet. On était présents dans toutes les phases mais plus en termes de conseil gratuit.

La définition du projet, c'est plus TGT qui l'a apportée ?

C'est TGT et le GIP et aussi les partenaires dont on faisait partie. Nous on était un peu garants pour que les principes d'origine soient maintenus. C'est le travail qu'on a eu au niveau de l'avenant. Garants des principes d'origine du projet, car on voit qu'au fur et à mesure des années on a tendance à faire des choses un peu différentes de ce qui était prévu, notamment au niveau des liaisons transverses difficiles à réaliser, ou au niveau du logement social où on a constaté que comme le foncier, au niveau des démolitions se libérait assez facilement et avait tendance à redensifier assez vite, ce qu'il ne fallait pas...

Vous étiez dans ce poste depuis combien de temps ?

Depuis 1995. Donc huit ans au moment du lancement du PRU. Donc je connaissais bien le domaine, les partenaires, les bailleurs, et c'était une bouffée d'oxygène pour nous, car on essayait de dire à la ville, depuis quatre ou cinq ans qu'il fallait réfléchir sur ces quartiers, adopter une démarche globale, transversale sur ces quartiers et on n'y arrivait pas.

Et pourquoi ?

Je pense qu'ils ne voyaient pas trop l'intérêt d'investir sur ces quartiers. Je pense qu'ils imaginaient qu'ils en faisaient déjà beaucoup en espaces verts, en aires de jeux, en entretien, car ils entretiennent tout ce qui est en dehors de l'emprise des bâtiments, donc ils avaient l'impression d'en faire beaucoup et ils ne percevaient pas les enjeux.

La dynamique créée par l'agence a vraiment permis cette prise de conscience ?

Absolument. Et on le voit encore maintenant, à travers le GIP, en commençant à travailler en partenariat, ce qui a amené la ville et le bailleur à travailler avec d'autres partenaires, à revoir leurs façons de faire. Chaque structure a évolué de manière indépendante, mais pour arriver à l'objectif commun.

Comment percevez-vous l'évolution du lien entre l'État et la ville. Vous soulignez que l'opportunité du PRU a amené la ville à prendre conscience de l'enjeu de ces quartiers. Comment l'équilibre, la régulation croisée a évolué ou s'est recomposée ?

Elle a changé complètement. Avant, on avait assez peu d'écoute quand on faisait des études dont on nous disait qu'elles ne serviraient à rien. Avec le PRU, comme de toute façon l'ANRU a fixé un passage obligatoire par les DDE en tant que délégué adjoint et expert sur les projets et le fait qu'on a contribué à faire sortir le projet auprès de l'ANRU, ça nous a permis d'être complètement reconnus comme acteur sur ce domaine. Je pense qu'on fait contre-poids entre la ville et le bailleur. Le relogement, je crois qu'on a un rôle important à jouer. Le bailleur est dans ses logiques propres, la ville est assez loin des préoccupations et de ce qu'on peut attendre sur le calcul des loyers de sortie. On a un rôle important à jouer sur le maintien des parts à charge des locataires après, le suivi de la procédure relogement.

C'est vous qui proposez les plafonds de loyer ?

Oui. On a beaucoup travaillé avec le GIP, ce qui est une chance. Il y a quand même une structure technique qui peut mettre en place des appuis pour les études au niveau des cahiers des charges. Et il y avait une chargée de mission relogement qui a beaucoup travaillé avec nous et qui était quelqu'un qui avait des bonnes compétences, qui a bien pris le relais du discours qu'on avait et avec laquelle on a bien travaillé au départ sur le loyer à prendre en compte, les charges à prendre en compte et comment calculer le loyer de sortie le plus juste possible et avoir une appréciation au plus juste des taux d'effort et forcer les bailleurs à mettre en place des chartes, de respecter tout ce qui était prévu initialement.

Le partenariat semble bien fonctionner sur le PRU de Bourges, mais n'y a-t-il jamais eu de difficultés de positionnement de la préfecture et de la DDE suite à la désignation du préfet comme délégué territorial de l'ANRU ?

Au départ, Pascal Martin-Gousset a été délégué territorial une année puisque les DDE étaient déléguées. L'année suivante, c'était le préfet. Je ne sais pas si Francis Cloris aurait aimé être délégué adjoint, mais il a toujours travaillé en bonne intelligence avec Pascal Martin-Gousset. Même si le secrétaire général n'est rien dans l'ANRU, c'est quand même lui qui est le représentant du préfet. Ça se passe bien car il se place en retrait et affirme ce qu'on dit au quotidien et il se place aussi au niveau des problèmes stratégiques.

Donc vous avez une assez grande marge de manœuvre...

Oui. On est suivis. Par contre ce dont on a souffert, c'est la succession de trois directeurs en trois ans et particulièrement en termes d'affichage vis-à-vis de la ville. Je me souviens d'une période où je me retrouvais toute seule dans toutes les réunions, comité technique, comité de pilotage et comité de validation... C'était un peu gênant. Et il faut que les directeurs s'impliquent. »

[...]

« En RTP, c'était vous qui présentiez ?

C'était M. Turbil et moi. Ça s'est bien passé. On avait bien travaillé tous les sujets avec tout le monde. On avait insisté au niveau local pour que ce soit ce que demandait l'ANRU. Donc ça s'est passé presque comme une lettre à la poste. On a quand même mis presque un an et demi à sortir l'avenant. Les premiers six mois, il ne s'est rien passé, ensuite, il y a eu début de proposition, puis mise en forme. Là on a retrouvé le partenariat qui peut quand même se déliter dans le suivi quotidien du PRU. Quand il a fallu défendre le projet et rester dans le cadre, tout le monde a compris ce qu'on leur demandait. Au départ, on avait des demandes de démolitions supplémentaires, de financements supplémentaires, supprimer des démolitions...

Quand vous dites que le partenariat peut se déliter, vous pensez à quels acteurs ?

C'est le bailleur qui joue toujours un petit peu double-jeu. M. Padeloup est un éminent personnage très sympathique. Il travaille avec les services, mais il a aussi ses entrées chez les élus et parfois on apprend les choses par la presse... Il vous dira que c'est pour faire avancer ses dossiers, mais je pense que si on avait travaillé en partenariat avant ce serait mieux...

Dans le suivi, entre le lancement du projet et l'avenant, c'était plus vous et le GIP...

Oui. Moi j'essayais d'être présente à tous les comités techniques, même si on n'a pas toujours des choses à dire, mais il y a toujours des petites choses qu'il faut recadrer, et on peut inciter à déposer le dossier de financement plus tôt pour avoir les avenants plus tôt. Ce qu'on avait réussi à instituer avec le GIP c'était la commission d'examen des projets, avec TGT, notre architecte conseil et notre paysagiste conseil pour que nos projets soient vus avant la phase opérationnelle. Car au départ, on avait de belles études, un beau projet, des études de secteur assez ambitieuses, mais après, le projet de logement lambda qui se mettait en place, le bailleur le faisait tout seul sans nous associer au choix de l'architecte, du cahier des charges... Donc ça a mis deux ans à se mettre en place... Et la ville, c'était

pire, car ils n'avaient jamais eu l'habitude de travailler comme ça, donc montrer les projets de la ville à quelqu'un d'autre que le maire, ce n'était pas dans les habitudes. Alors que les bailleurs, on le faisait déjà sur le droit commun, donc ils avaient plus l'habitude. »

[...]

« On décrit souvent la procédure financière de l'ANRU comme complexe, comment l'avez-vous vécue ?

J'encadrais les instructeurs. On l'a vécue et on la vit toujours assez mal. Au départ, on nous a présenté ça comme quelque chose de novateur, un guichet unique souple, réactif et dans les faits, c'est hyper compliqué ! Moi je suis d'un naturel optimiste et on était ouverts à toutes les nouveautés, mais là, au bout de cinq ans, c'est trop...

Ça ne s'est pas simplifié ?

Non ! C'est hyper complexe ! Nous, notre projet a été déposé en 2004. Fin 2004 on a commencé à financer des choses sur un règlement qui n'était pas encore fait, sur un modèle qui était entre le droit commun et ce qu'ils commençaient à mettre en place. En 2005 ils ont mis en place un règlement financier qui a été changé tous les ans. A chaque fois qu'ils ont changé le règlement financier, ils l'ont appliqué de façon rétroactive aux opérations déjà engagées. Donc il fallait reprendre, adapter, et c'était hyper compliqué ! On s'y est usés ! Les instructeurs qui ont travaillé avec moi en sont à saturation ! Cette année, le clou, c'est qu'ils mettent en place le système informatique AGORA où tout devait être repris. Nous, depuis le mois de juillet où c'est mis en place, on s'est aperçus que toutes les décisions n'ont pas été reprises, des avenants qu'on avait signés, envoyés dans les huit jours à l'ANRU comme ils le demandaient n'apparaissent pas. Nous on travaillait sur des avenants qui n'avaient pas été intégrés... Pas du tout réactif ! Une confusion et un processus, même si M. Zemmour dit que tout est simple et tout va bien... C'est un mécanisme intellectuel... Même en ayant la meilleure volonté du monde, on se décourage ! Le pire pour nous a été le financement du GIP. Quand on a bâti le dossier, on était 50% ville, 50% ANRU. Donc on a commencé comme ça en 2004. Ensuite, on nous a dit de continuer comme ça et de faire une décision pluriannuelle sur quatre ans pour éviter d'en refaire une tous les ans. Super ! Seulement on avait repris aussi le budget de fonctionnement divisé par deux, et là, ils nous disent que ce n'est plus ça, qu'ils ne financent que les salaires, donc il faut calculer la masse salariale... Donc on avait réussi à intégrer ce mécanisme, seulement le temps que ça se mette en place, il y avait un an de retard à l'ANRU, donc ça veut dire qu'on n'a pas payé le GIP pendant un an et demi alors que la ville continuait à verser ses 50% de fonctionnement sans poser de question. Donc au bout on n'était plus crédibles ! Donc lourdeur ! Pour finir, ça a encore changé dans leur mécanisme... Donc j'ai eu M. Zemmour en personne au téléphone fin 2007 et il m'a dit : « Vous verrez, avec le nouveau règlement et les nouvelles dates, vous allez pouvoir faire ci, faire ça ». De décembre 2007 à aujourd'hui, on a passé les trois quarts de l'année à essayer d'appliquer ce qu'ils disaient... Je suis montée trois fois à l'ANRU. J'ai fait un compte rendu écrit, ça devait marcher, et quand on a voulu le rentrer dans AGORA, ça ne marchait plus et là, ils vont peut-être réussir à payer une avance sur une base de 2005, mais pas complètement à hauteur de ce qu'avait prévu M.Zemmour. Je me suis aperçue que leur système informatique ne permet pas de faire des dégagements. Dans la comptabilité publique, on a les engagements et les paiements, c'est-à-dire qu'on engage une somme d'argent et on paie au fur et à mesure de l'avancement de l'opération. Quand l'opération est finie, si le coût réel est inférieur à l'engagement, on récupère le delta d'engagement. Là, je pense que leur système ne peut pas récupérer ces delta d'engagement. Le delta, on nous a dit qu'on pouvait le réaffecter sous forme d'avenant. Donc il y a un souci à ce niveau ! Derrière le GIP attend... Ils ont mis en place leur système pour aller plus

vite que le droit commun, mais en droit commun, la TG paie en un mois ! Quand on a certifié le paiement, il y a un mois de délai contre de six mois à un an pour l'ANRU...

Donc la fluidité annoncée initialement n'est pas observable...

Absolument pas ! »

[...]

« Et pour ce genre de problème, comment se positionnent les correspondants de l'ANRU. Vous les voyez ?

... Oui. On le voit. Moi j'aime bien Didier Gosset, mais là-dessus il ne nous apporte pas d'aide, car il ne maîtrise ni la technique financière logement comme on peut la maîtriser, ni la technique financière ANRU. Donc il est entre les deux donc il essaie de nous appuyer, mais on a discuté directement avec Anis Taieb ou Pierre-Philippe Zemmour ou quand vraiment on était bloqués, j'appelais Pascal Martin-Gousset. Mais c'est pareil, l'auditeur financier Anis Taieb, quand il est arrivé, il n'avait aucune connaissance du domaine du logement. Donc c'était difficile aussi ! Lui il est arrivé depuis deux ou trois ans. Il met en paiement nos dossiers. Donc il refait une instruction derrière nous, ce qui est un peu choquant, car il nous redemande des choses qu'on a déjà vérifiées. Il y a assez peu de confiance entre les deux services. C'est une perte de temps en plus !

Didier Gosset vous apportait plus en termes d'expertise sur le projet ?

Ouais... ouais. C'est plus sur cet aspect là. Mais, c'est peut-être particulier au contexte de Bourges, moi j'avais l'impression que même lorsqu'il nous disait que ça ne passerait pas il y avait toujours une possibilité d'insister. C'est pour ça que parfois, l'ANRU, c'est cadré, mais parfois on peut faire passer des choses en les argumentant...

Sur Bourges, vous avez vécu l'ANRU comme une manne financière qui laisse une relative autonomie au partenariat local ?

Je pense qu'on avait l'expertise au niveau local avec les partenaires. Récemment, on a fait venir quelqu'un sur le développement durable, Ute Cornec, elle n'était pas trop en adéquation avec nos attentes. Elle nous a parlé de cahier des charges alors qu'on l'attendait sur l'expertise par rapport au développement durable, sur ce qu'attendait l'ANRU, sur du concret. On n'avait pas le sentiment qu'elle nous apportait beaucoup. Peut-être qu'il y a d'autres chargés de mission qui sont plus offensifs, mais c'est vrai que Didier Gosset, c'est vrai qu'on l'a toujours senti un peu plus en retrait. Je ne voudrais pas que ce que je dis apparaisse trop, car il a toujours été disponible, mais c'est vrai qu'à certains moments, j'aurais souhaité qu'il nous appuie plus sur certains dossiers quand on était en désaccord avec les partenaires, notamment sur les loyers de sortie, sur les fonds propres des bailleurs sociaux... L'ANRU au départ était assez en retrait. Ensuite ils ont fait une règle sur les taux d'effort des bailleurs. Souvent j'ai pris des positions et en face, on me disait : « Oui, mais moi l'ANRU m'a dit

ça » ou M. Padeloup qui connaissait M. Martin-Gousset me disait : « Je vais demander à M. Martin-Gousset et on verra bien ». Car au niveau de l'ANRU on a parfois l'impression que tout peut être pris, que c'est le guichet ouvert et qu'il faut tenter, même si ensuite ça s'est resserré. Ensuite, la mécanique a bien pris et je suis sûre qu'il y a eu des déceptions au niveau des collectivités par rapport au guichet unique. Moi j'ai entendu dire à certains qu'ils pensaient avoir une somme dont ils feraient ce qu'ils voudraient... »

[...]

« Donc vous ne percevez pas la création de l'ANRU comme un recul de l'État mais comme un repositionnement de l'État... »

Tout à fait, pour moi ça a permis de repositionner les services de l'État de manière forte sur le sujet. Professionnellement, c'est très intéressant, même s'il y a des difficultés, c'est formateur. L'aspect financier, ça nous permet de re-rentre dans l'aménagement urbain qui va se perdre avec la perte de l'ingénierie. Ça faisait longtemps que je n'avais pas travaillé sur des projets d'aménagement globaux des quartiers, en regardant un petit peu tous les aspects. Je suis de formation aménagement universitaire, du CESA à Tours, donc ça m'a fait du bien de travailler sur le PRU car ça me rappelait ça.

Le service que vous dirigiez était composé de combien de personnes au sein de la DDE ?

J'avais un service de douze personnes. Sur le renouvellement urbain, j'avais trois instructeurs et une adjointe à 50% et moi je me partageais entre logement social et logement privé. Je passais bien au moins 50% de mon temps sur le PRU. Le chef de service s'est positionné plus sur le PRU de Vierzon, Michel Juteau. Moi j'y étais au début, et ensuite, on s'est séparé les tâches. L'adjointe était sur Vierzon et les instructeurs faisaient les deux, mais sachant que Vierzon a été signé en 2007, les instructeurs étaient essentiellement sur Bourges. »

Extraits de l'entretien réalisé auprès de l'ancien directeur du GIP-GPV de Marseille-Septèmes

« Je vais vous faire l'historique du site marseillais. Le GIP a été insaturé en 2003 alors que le GPV avait déjà contractualisé et qu'il faisait lui-même suite à l'un des douze GPU. Le GPU de Marseille s'étendait sur un territoire beaucoup plus vaste qu'ailleurs, car il couvrait 2500ha, 70000 habitants et était très hétérogène. Le GPU de Marseille a fonctionné de 1995 à 2000 avec un dispositif de gouvernance informel avec un comité de pilotage qui réunissait les trois partenaires publics associés à l'époque des GPU qui étaient État, la ville et la région. A l'époque où la question du statut se posait, c'était en 1995, on avait comme président de région Jean-Claude Gaudin, comme maire de Marseille Jean-Claude Gaudin et comme ministre de l'Aménagement du Territoire Jean-Claude Gaudin ! Certains ont imaginé que ça suffisait pour assurer la cohérence, ce qui est totalement érodé, puisque ce n'est pas parce que la tête est unique que derrière... Le GPU a été développé et c'est dans cette période de GPU qu'a été signée une première convention en 1998 qui liait État, la ville et les bailleurs à laquelle la région n'avait pas été associée comme signataire mais elle soutenait les actions et cette convention traitait de problèmes lattant depuis plusieurs années car Plan d'Aou avait été, à tort ou à raison, présenté comme un des sites les plus difficiles de Marseille. C'est la situation des trois cités : Plan d'Aou, la Bricarde et la Castellane, qui avait conduit, au moment où Euroméditerranée a été créé, car la mission interministérielle qui a mis en place Euroméditerranée avait souligné qu'on ne pouvait pas imaginer faire un projet sur le centre-port qui délaisserait les quartiers nord et l'arrière-port. C'est vrai qu'il ne s'est pas intéressé aux quartiers les plus proches, mais toujours est-il qu'il considérait que les trois cités devaient faire l'objet d'une action lourde. A partir de là est décidée la formation d'un GPU. La signature du décret d'Euromed ça devait être 1994-1995. Donc le GPU a été porté sur les fonds baptismaux à peu près en même temps qu'Euromed à la fois par la ville et par État Comme le GPU a été créé j'en ai pris la responsabilité un an ou deux après sa création.

Vous étiez où auparavant ?

J'étais directeur général d'Habitat Marseille Provence, l'OPAC de la ville de Marseille. Je connaissais bien le milieu HLM et les quartiers nord puisque l'essentiel du parc était là. Donc on a essayé, sur le GPU, de concentrer nos interventions sur quelques territoires. C'était l'OPAC sur Plan d'Aou, Saint-Antoine, La Viste. Plan d'Aou c'est un site national. Sur l'Estaque, c'est un village. Il nous semblait intéressant, dans le cadre du GPU de montrer qu'il y avait des potentialités dans ces quartiers, que ces quartiers ne se limitaient pas à des quartiers d'habitat social mais qu'ils avaient de réelles potentialités et qu'on se fixait comme objectif que ces quartiers soient fréquentés par tous les marseillais. Sur l'Estaque on a donc engagé des actions d'une tout autre nature que sur Plan d'Aou. Plan d'Aou était une cité que la municipalité d'avant Gaudin avait décidé de tout démolir. A l'origine il y avait 900 logements, tout devait être démoli et quand la municipalité Gaudin est arrivée, elle a confirmé sa volonté de démolir. Mais il n'y avait jamais eu d'accord entre les trois bailleurs et les collectivités ni entre les bailleurs. On n'avait jamais eu un projet partagé par l'ensemble des acteurs publics et privés, et c'est en 1996 qu'est lancé par la ville, parce que le GPU, sans personnalité morale ne pouvait engager aucune étude, donc une étude de définition a été lancée. L'idée centrale était de démolir le plateau de Plan d'Aou et ce qu'on a à reconstruire est un prolongement de toute l'urbanisation environnante. C'était l'idée qu'il fallait élargir le périmètre d'intervention et ne pas se limiter à la cité comme ce qui se faisait auparavant où on renforçait la ségrégation en intervenant sur le périmètre. Donc il fallait élargir. Le but était aussi de créer des liens avec le village de Saint-Antoine grâce aux équipements présents sur Plan d'Aou et raccorder aussi le sud, Saint-Antoine, La Viste, en profitant d'un foncier disponible de nature à maintenir la population en place qui pouvait accéder à la propriété. Dans ces quartiers nord, la population avait baissé de 18% au lieu de 11% dans Marseille. Ces quartiers étaient populaires car dans les villages il y avait la population ouvrière du port que le boom

de la construction des années 1960 a fait créer des grands ensembles HLM destinés à des populations modestes. Donc ce sont ces populations là qui ont souffert le plus de la crise et donc on était dans une situation où la baisse démographique n'a fait qu'accentuer la précarisation de la population. Donc le premier souci était d'enrayer la baisse démographique en maintenant sur place les gens qui fréquentent déjà et faire revenir des gens qui ont peut-être des préjugés sur ces quartiers. Sur Plan d'Aou, il y a le Plateau et La Viste et l'ensemble constituait un grand périmètre qui pouvait donner une réponse à l'effet d'empirisme que pouvait créer le Grand Littoral, centre commercial qui est à côté. Le Grand Littoral c'était des investissements privés. C'était le plus grand centre commercial d'Europe. Donc ce quartier avait des atouts. Plan d'Aou, sur un périmètre plus large était sur les déclarations de certains élus de gauche dont le maire de secteur de l'époque qui était Guy Hermier, député communiste de qualité qui voulait créer de nouvelles centralités sur les quartiers nord à partir de ces hectares là. Donc il y avait divers projets, mais rien n'avait jamais été arrêté sur les conditions de relogement. Certains bailleurs voulaient que les populations soient relogées ailleurs. Il n'y avait jamais eu accord sur un montage financier et les dispositions foncières. A partir de l'étude de définition de 1996 et on aboutit à un protocole en 1997-1998 qui fixait les conditions de relogement... Le ministre de l'époque Gayssot, communiste et Jean-Claude Gaudin l'ont présenté un jour publiquement, ce qui a agacé Guy Hermier. Ils annonçaient que tous les locataires de Plan d'Aou qui souhaitent être relogés à Plan d'Aou le seront et ceux qui veulent partir, à quelques exceptions près le seront et on facilitera le départ de ceux qui veulent partir, ce qui était inenvisageable avant. Il y avait un accord sur le dispositif foncier. On disait que tout le monde devait mettre le foncier dans le panier et on redécouperait après. Au point de vue financier, il y a eu des décisions arrêtées donnant des subventions de la ville et de l'État en matière de relogement, en matière de démolition, en matière d'équilibre des loyers, puisque la seule subvention de l'État ne permettait pas d'avoir un loyer objectif compatible avec les conditions des locataires. Donc on commence les réalisations avec une première tranche de 90 logements vers 1998-1999 et finies en 2000-2001. Les habitants n'y croyaient pas en raison de tous les discours des projets passés... Quand on les a tous relogés comme on avait annoncé, ils n'y croyaient pas... D'ailleurs quand on a présenté le projet aux locataires, c'était un des moments qui ont compté dans ma carrière, ils ne souhaitent pas, alors que c'était pour nous un des éléments importants du projet qu'il y ait une voie nouvelle qui traverse le plateau et qui aboutisse vers le nord avec quelque chose de plus ouvert. Cette voie nouvelle, ils s'y sont opposés en réunion publique. Guy Hermier n'était pas démagogue et il a dit qu'il ne fallait surtout pas lâcher là-dessus. Il fallait rendre le quartier traversant. Certains voulaient rester chez eux pour protéger leur trafic... D'autres avaient eu l'habitude de s'approprier l'espace public. On a pu maintenir le projet quand-même. Mais la concertation a été difficile ! On en a fait ! Hermier a eu l'idée de tracer le plan au sol, à la chaux... Et c'est passé... Mais ils avaient la crainte qu'on les mette dehors. Donc on est entre 1998 et 2001. Il y a une activité économique qui s'installe. Une activité métallique de précision qui travaille pour Eurocopter qui s'installe là. Dans le même temps, on met en place une commission particulière pour que tous les gens qui souhaitent aller ailleurs qu'à Plan d'Aou puissent le faire. A l'époque il n'y avait pas la même pression foncière que ces dernières années. On mettait au pot tous les contingents réservés par l'État et par la ville. Donc on regardait en fonction des profils des candidats, des quartiers où ils voulaient aller, pour voir s'il n'y avait pas un risque de phénomène de rejet. On a relogé plus de 50 ménages comme ça sans problème. On mettait en place en même temps des dispositifs en faveur de l'emploi, de l'aide à la rédaction de CV, des aides sociales. On a eu la chance d'avoir des élus de tous bords qui soutenaient le projet. Les UMP, communistes et socialistes travaillaient ensemble ! Aux extrémités de cette voie nouvelle, on avait des acquisitions privées, des lotissements. On lance une DUP au début des années 2000. On est allé au Conseil État avec les collectivités à l'unanimité moins le Front National, ce qui est exceptionnel ! Et on a eu la DUP. Le protocole, la DUP, tout était en place et l'ANRU est arrivée. On a eu les crédits autres que les crédits ANRU à la fois pour les habitants et aussi pour les équipements et aménagements. On a essayé de reformater le projet pour le mettre en instruction avec l'ANRU. Le reformatage n'était pas quelque chose de très complexe si ce n'est qu'il fallait expliquer vis-à-vis de l'ANRU qu'il y avait un certain nombre de décisions qui avaient été prises et qui étaient complètement contraires à celles de l'ANRU, du style on reloge tout le monde sur place. Ils ont quand-même entendu et on a pu passer le projet correctement et on est repartis après avec une convention ANRU qui n'a fait que prolonger le projet d'origine, mais avec trois changements au niveau financier. Le premier c'est

que tous les partenaires financiers y compris le département et la région sont signataires et MPM a été créée et est devenue signataire de la convention avec l'ANRU. Donc c'était la poursuite du projet de Plan d'Aou si ce n'est que de manière parallèle, le GPV a été signé en 2001 et avait deux changements avec le GPU, sur la surface, qui s'est doublée, étendue à toute la ZUP et jusqu'à Euromed. Ceux qui souhaitaient aller vers la ZUP c'était celle qui depuis l'origine représentait la région et qui était députée et adjointe au maire du 13-14, Sylvie Andrieux. Guy Hermier n'avait pas plus d'appui à la région. Le maire du 2-3, socialiste était proche du CG13. Donc chacun y trouvait son compte et y allait. 5000 ha et 200000 habitants. Avant que l'ANRU soit créée on a créé des projets de secteurs et on a reformaté un peu les chefs de projet quand l'ANRU est arrivée pour rentrer dans les clous. On a pu expliquer à nos partenaires locaux qu'ils pourraient transférer leurs moyens là où l'ANRU n'en mettait pas car on n'était pas partout dans les clous. Plan d'Aou se poursuit avec le protocole qui arrive.

Tout cela se met en route dès la création de l'ANRU ?

Borloo arrive en 2003. On n'a pas signé tout de suite. On avait d'autres projets qui frappaient à la porte, qui étaient l'extension du GPU. Au départ, l'un d'eux était un projet très bailleur, très proche du département, donc on ne voulait pas en faire une affaire politique. Donc on a voulu mener les deux en même temps. Plan d'Aou, c'est décembre 2005. Cela n'a pas retardé le projet. La convention constitutive du statut de GPV est signée par tout le monde : la ville, État, la région, le département, MPM, la CDC. C'était donc les membres du GIP 2003. Cette convention constitutive était accompagnée d'un protocole où il était prévu que les financements locaux et de État transitaient par le GIP, ce qui facilitait le travail des opérateurs qui n'avaient qu'une seule demande de financement à faire. D'autre part, on avait bien vu à l'époque du GPU que certains bénéficiaires d'aides du GPU, puisque chaque collectivité donnait de manière isolée, le projet pouvait se trouver dénaturé et il y avait un degré d'exigence pas toujours suivi. Donc ça nous intéressait d'avoir cette capacité de financement et en plus ça donnait de la lisibilité au dispositif, au suivi des opérations. Cela permettait donc d'avoir un CA du GPV que l'on gère de manière très opérationnelle. L'ANRU fait savoir qu'elle ne peut pas mutualiser les subventions. Le GIP continue à mutualiser les financements locaux, mais il y a quand-même deux instructions des demandes de financement, l'une auprès de l'ANRU, l'autre auprès du GIP pour les financements locaux. Le grand mérite du GIP est d'être une instance où tous les partenaires se réunissent tous les mois, avec des élus de tout bord qui décident ensemble. Ce n'est pas dans la tradition marseillaise ! On essayait aussi de faire valoir qu'il fallait qu'on ait un projet de développement local qui soit partagé par tout le monde et qu'au-delà des politiques financées par le GPV il pouvait y avoir des politiques partenariales qui participaient au projet territorial. C'est vrai que certains projets comme la rocade est de Marseille interfèrent avec le projet de renouvellement urbain. Toutes les collectivités doivent mettre toutes leurs compétences en commun pour avoir un projet qui soit partagé par tous. L'an dernier, quand la municipalité a été renouvelée une nouvelle adjointe a été en charge de la rénovation urbaine, la communauté urbaine a basculé à gauche, la ville seule n'était pas majoritaire, toutes les collectivités locales étaient à gauche. Si État avait été neutre, ce qui n'a pas été le cas, on aurait eu un président de gauche... Donc Valérie Boyer a été élue. Donc les élus de gauche ont claqué la porte. Mais tout le monde est revenu. On est arrivé sur des secteurs qui sont à gauche. Donc si elle se retirait, la majorité municipale de droite aurait pu dire qu'elle allait sur d'autres quartiers à droite. Donc tout n'est pas toujours rose... Les maires de secteurs, vue la logique du GPV, vouaient participer au CA. A l'époque, le cabinet de Gaudin n'a pas voulu. La seule concession qui a été faite, c'est de dire qu'ils peuvent participer à l'assemblée générale et le CA ils peuvent y être invités par le président et faire part de leurs observations qui seront reprises dans le PV. C'était avant. Donc la solution a été de les inviter à chaque fois. Donc maintenant le maire de secteur participe à chaque réunion à l'invitation du président. Valérie Boyer a même mis en place une réunion préparatoire avec eux. Elle a assez justement fait remarquer que la ville est une collectivité et qu'il ne

peut donc pas y avoir d'avis dissonant le jour du conseil. Donc on se réunit avant et on essaie d'avoir un point de vue partagé. Donc pour l'instant ça marche. Il y a une rivalité réelle entre Valérie Boyer et Sylvie Andrieux, vice-présidente du conseil régional et députée. Cette rivalité a pour origine les élections municipales où Sylvie Andrieux était tête de liste et Valérie Boyer sur le même secteur. Il y a eu des échanges musclés... Sylvie Andrieux était candidate à la présidence du GIP.

Au moment de la création du GIP, c'est vous qui allez démarcher les collectivités pour les convaincre de former un partenariat autour du projet ?

Au niveau national, l'État explique que la bouteille est à moitié pleine et à moitié vide, mais qu'elle est en fait à moitié pleine. Donc en passant de GPU à GPV, on généralise le dispositif à 50 sites et l'argent servira à l'investissement et au fonctionnement. La région engage une étude pour le dispositif. A l'époque la DIV poussait beaucoup pour les GIP. Nous on n'était pas chaud, car les GIP ne pouvaient pas mutualiser les financements d'investissement mais que de fonctionnement. Un beau jour la DIV demande au ministère des Finances que les GIP puissent mutualiser le reste. Donc ça donne un attrait tout à fait différent au GIP même si ça ne change pas tout car les GIP ne pouvaient pas être maîtres d'ouvrage d'opérations d'investissement. Ils pouvaient engager et payer des études mais pas être maîtres d'ouvrage des opérations d'investissement. Donc on a mis un système à double détente avec un GIP et un syndicat mixte ouvert. Le deuxième n'intervient que sur instruction du GIP pour réaliser la maîtrise d'ouvrage si nécessaire. Mais on ne l'a jamais fait. Pourquoi on en a fait deux ? Car dans le syndicat mixte on ne peut pas avoir l'État. Donc le GIP définit la stratégie générale, la programmation et au besoin, en cas de carence des opérateurs, un syndicat mixte. Donc pour nous c'était les mêmes instances. Forts de cette étude, un des sous-préfets à la ville a eu pour mandat de faire accélérer l'affaire et la convention a été bouclée et le GIP a été créé. Les réticences les plus fortes venaient du département qui craignait qu'avec le GIP il soit tenu par les autres partenaires du GIP. Le département ne voulait pas que ses crédits soient absorbés par une structure. Tous les membres du GIP cotisent mais c'est vrai que c'est le GIP qui décide de l'affectation des ressources. Ils voulaient la traçabilité des financements. Donc on a convenu que toutes les sommes seraient affectées. Donc on a une lisibilité des financements.

Quand l'ANRU arrive, comment les délégués territoriaux jouent leur rôle de représentant local de l'ANRU vis-à-vis du GIP ?

Certains DDE ou préfets ont considéré que le GIP c'était l'affaire de la ville et pas la leur. Et c'est malheureux ! A mon sens c'est sans doute parce qu'ils ont essayé de prendre la posture du délégué territorial de l'ANRU qui les met dans une position particulière. L'idéal, le GIP étant par nature partenarial, tout le monde considère que c'est leur outil commun. Le fait que la DDE gère les crédits ANRU permet à la DDE de ne pas limiter ses opérations à l'habitat, ce qui était le cas dans le schéma antérieur où ils auraient été partenaires sur l'ensemble des équipements au même titre que la région, le département et la ville. Là ils interviennent de manière équivalente. Mais à l'inverse, le GIP a des réserves sur l'habitat qu'il aurait peut-être eu moins si la DDE était apparue comme le principal interlocuteur. Mais j'ai quand même un peu le sentiment que la DDE pourrait davantage aider à l'aboutissement des projets. Lors d'une RTP, l'ANRU nous a dit qu'ils ne prenaient pas ce qui était hors de la ZUS, y compris le bilan d'aménagement. Or à la fin, la DDE pose la question du bilan d'aménagement qui venait d'être posée... Donc c'est parfois gênant pour nous ! Nous on regrette de ne pas être en RTP. J'ai connu des retours de RTP où le préfet délégué était accompagné de la DDE et où des points techniques n'étaient pas défendus.

Vous attribuez cette carence à quoi ?

A une question de personnalité.

Les deux derniers sites, centre-nord et Hauts-de-Mazargues font état d'un traitement plus en retard...

Ils ont été présentés dès l'origine, mais sur les autres sites, on était déjà plus avancés. Il y a des voix qui s'avancent pour que le GIP-GPV s'occupe de ces deux sites, même si à l'origine le GIP-GPV est sur les quartiers nord. La question a déjà été posée par un des sous-préfets, mais c'est une question politique. Je ne pouvais pas aux roues car il y avait un risque pour les quartiers nord. Maintenant que toutes les conventions sont sur le point d'être signées... Aujourd'hui, je serais en fonction, je pousserais pour que le GIP s'en occupe, car les choses sont suffisamment avancées sur le nord pour qu'on s'occupe du reste. L'audit de Mensia met bien en évidence le fait que sur les Hauts-de-Mazargues et le centre-nord il n'y a pas d'instances de partenariat, de pilotage qui permette au projet d'avancer. Ce sont des réunions inter-partenariales, mais ce n'est pas forcément la meilleure manière... Nous, avant les CA il y avait des réunions techniques ! Sur centre-nord et Hauts-de-Mazargues, la ville, avec toutes les qualités qu'on peut reconnaître à l'équipe de Nadine Ghiotto fait un projet, les envoie. Et puis il y a des jeux, des interactions financières entre les Hauts-de-Mazargues et centre-nord.

Votre interlocuteur au niveau de la ville était le secrétaire général ?

Oui. Et son adjoint et ses services. Il faut rencontrer les bailleurs. Du côté d'Erilla, le PDG n'est pas forcément accessible, M. Voglimacci ou Murielle Prono. Du côté de Logirem, il y a André Tabilla ou Alain Oscar. Avant Valérie Boyer, c'était Bernard Susini et Jean-Claude Gondard, secrétaire général qui étaient présents.

Le chargé de mission territorial de l'ANRU est l'un de vos interlocuteurs ?

Oui. A mon avis on ne le voit pas assez en amont du projet... C'est un problème qui est sans doute lié à leur charge de travail.

Le directeur adjoint de l'ANRU est quelqu'un que vous mobilisez ?

On a déjà appelé Martin-Gousset ponctuellement. Doussiet, on le voyait, mais c'était une époque où il y avait pas mal de réunions locales, de présentations... Donc on profitait de l'occasion pour lui présenter les projets, parler de la mécanique.

Finalement, l'expertise était relativement concentrée au sein du GIP ?

Oui, puis les bailleurs et les cabinets privés.

C'était à l'initiative du GIP ?

Oui. Ou à celle du bailleur. Mais dans tous les cas le cahier des charges était arrêté en commun. Des études ont été lancées par nous, parfois à la demande de la ville. Il n'y a pas de règle...

Mais c'était par défaut d'expertise de la DDE ?

Je ne sais pas. Je pense que c'est vraiment du travail de spécialiste. Moi ce que j'aurais souhaité c'est que la DDE soit plus impliquée sur le sujet tout au long du projet. Surtout que les routes ne sont plus là aujourd'hui. Donc la rénovation urbaine est une activité phénoménale aujourd'hui. L'audit Mensia reconnaît aussi qu'il n'y a pas beaucoup de moyens. Mais si c'est un secteur à enjeu, on mobilise les moyens ! L'ANRU a le mérite de contractualiser projet par projet avec des signatures qui engagent beaucoup plus que des décisions même d'un CA de GIP-GPV. L'ANRU a aussi le mérite d'avoir des sanctions et un risque de sanctions qui incite à ne pas lâcher les projets. En revanche, cinq ans, c'est impossible pour un projet ! Pour moi, un projet urbain, une décennie c'est bien. »

Extraits de l'entretien réalisé auprès de l'adjoint au maire de Lyon chargé de la politique de la ville, de l'habitat et du logement (entretien non enregistré)

« Pour moi la création de l'ANRU présente des vertus incontestables et des points négatifs. C'est avant tout un outil qui concentre, mobilise les moyens de l'ensemble des partenaires sur la politique de rénovation urbaine. L'inconvénient de l'ANRU, c'est qu'elle accentue la dichotomie entre les volets social et urbain du traitement des problèmes des quartiers. Le volet urbain prédomine. On observe aussi une hypercentralisation, un côté usine à gaz, avec une complexité des dossiers. Ce qui est particulièrement anormal, c'est l'évolution du règlement général de l'ANRU après la signature des conventions qui sont donc régies par l'ancien règlement. Ceci remet en cause les engagements financiers à l'égard des collectivités locales et des bailleurs

Comment avez-vous ressenti l'apport d'expertise et le positionnement de la DDE dans l'élaboration puis le suivi des étapes du projet de rénovation urbaine de La Duchère ?

La DDE du Rhône a été extraordinairement engagée. Pourtant le GPV de La Duchère s'était doté de beaucoup de moyens, mais sans l'appui et le soutien de la DDE et de Dominique Mouillaux, tout au long de la constitution des dossiers et du suivi, nous aurions eu plus de difficultés. La DDE a vraiment joué son rôle d'interface, de conseil, d'aide sur le montage du projet.

Au détriment du fond du projet ?

Non. Enfin, compte tenu du temps que ça prend, oui. Mais sur le fond du projet, on peut avoir des approches différentes, comme sur le calendrier par exemple. De toute manière, le gage de réussite du PRU n'est pas impulsé par l'ANRU et la DDE mais par les élus locaux.

A ce propos, le portage politique sur le projet de La Duchère s'est effectué par le binôme que vous formez avec Gérard Collomb ?

Oui. Gérard Collomb est naturellement porteur du projet de La Duchère car il a été maire du 9^{ème} arrondissement. Il y avait déjà eu un projet, une réflexion menés par Collomb, Barre, Chabert avec des divergences sur l'ampleur du projet. En 2001 Gérard Collomb confie que son grand regret est de ne pas avoir engagé la transformation de La Duchère et que ce serait une de ces priorités en tant que maire de Lyon s'il était élu. Moi je suis naturellement très engagé sur le projet. Avec Gérard Collomb, il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de cigarette, même si Gérard Collomb n'est peut-être pas autant dans l'humain. On a un portage politique fort du maire.

Comment s'opère la répartition des rôles avec le Grand Lyon ?

Assez naturellement du point de vue politique. Gérard Collomb porte le dossier et moi je suis le représentant au niveau de la mairie car il y a eu trois maires du 9^{ème} depuis 2001 alors que je suis resté adjoint pendant cette période. Donc c'est naturellement moi qui suis et qui porte ce dossier. C'est plutôt au niveau du travail avec les services techniques du Grand Lyon qu'il peut y avoir des difficultés, car ils ont leur propre logique...

Comment se tisse votre relation avec Jean-Louis Borloo ?

Dès la création de l'ANRU, le dossier du GPV pré-existait. Dès septembre 2001, il y a une réunion dans le bureau de Gérard Collomb au sujet d'un premier projet avec des cassures dans les barres de La Duchère. Le premier débat est alors de savoir si l'on poursuit la définition du projet avec l'architecte Margueritte ou si on change. On décide alors de donner une ampleur nouvelle au projet tout en gardant Margueritte. On décide alors de reconstruire un quartier dans le cadre de la loi SRU et de reconstruire la ville sur elle-même. Dès la création de l'ANRU, on porte le dossier. En 2003 se déroule le premier comité de pilotage avec Jean-Louis Borloo qui assistera d'ailleurs au deuxième. Il s'agit d'un intérêt du ministre pour le site.

Comment et pourquoi s'intéresse-t-il, autant à ce site ? D'où vient cette entente avec Gérard Collomb ?

Je pense que c'est lié à leur histoire parlementaire. Ils se connaissaient tous les deux. Il y a toujours eu un contact positif entre eux, en particulier parce que les problématiques dont ils avaient à traiter dans le 9^{ème} et à Valenciennes étaient semblables. Collomb était déjà très convaincu de la nécessité d'une politique de rénovation urbaine.

Vous rencontriez les directeurs général et général adjoint de l'ANRU au cours du montage du projet ?

Oui. Bernard Badon, alors directeur du GPV les a rencontrés, de même que la DDE avait des contacts fréquents avec eux. Le GPV dispose d'une solide équipe d'ingénierie.

La chargée de mission territoriale de l'ANRU est-elle une personne ressource et un contact fréquent pour vous ?

Ce sont les techniciens qui la rencontrent.

Avez-vous déjà participé à un comité d'engagement de l'ANRU ?

Oui.

Cette scène d'échanges et de débat permet-elle à tous les acteurs de discuter du fond du projet ?

Nous n'avons pas du tout eu le sentiment d'être dépossédé ou que l'ANRU imposerait ses vues. Ma grande question, c'est plutôt de savoir comment l'ANRU peut avaler tous les projets qu'elle doit financer. Je trouve que les acteurs de l'ANRU présents autour de la table ronde ne sont pas assez interrogatifs sur le projet humain qui est présent au-delà du projet urbain. J'aurais souhaité plus de questions sur les exigences autour du relogement. On a quand-même parfois de véritables projets d'épuration sociale... J'ai trouvé que la Foncière avait parfois tendance à pousser à la démolition pour bénéficier des terrains...

Quel acteur avait tendance à poser le plus de questions sur le projet ?

La Foncière, mais aussi l'ANRU et la Caisse des Dépôts. La chargée de mission territoriale était le vrai porteur de projet au niveau des instances de l'ANRU. Dans notre cas, c'était la ville et le Grand Lyon qui allaient en comité d'engagement puisque la convention de relogement est signée à l'échelle de l'agglomération. Je dois dire que sur le projet de La Duchère, ils n'ont pas posé beaucoup de questions...

Parce que Jean-Louis Borloo avait suivi le dossier ?

Je pense.

Quel regard portez-vous sur l'évolution de l'ANRU, de ses pratiques, de ses exigences, de ses perspectives ?

J'ai la confirmation de ce que je pensais initialement, c'est-à-dire la capacité de l'ANRU à fédérer les énergies. En revanche, je note la grande lourdeur pour l'instauration d'un dossier ainsi que l'absence de fiabilité dans le versement des subventions. Le plus grave n'étant pas pour les collectivités mais pour les bailleurs dont certains attendent des remboursements depuis 2005 ! Je pense qu'à un moment donné se posera la question de la suite à donner à l'ANRU. La Duchère est au milieu du guet, comme d'autres sites. Il faudra alors se poser la question des moyens que l'on mettra en œuvre pour poursuivre. »

Extraits de l'entretien réalisé auprès du directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué aux Libertés locales lors de la création de l'ANRU

« En fait, on a eu un conflit entre l'Intérieur et Borloo sur cette création. Un conflit à plusieurs étages, et avec des rebondissements. De manière traditionnelle, le ministère de l'Intérieur est hostile à la création d'agences. Ça c'est un principe ancré dans nos gènes. Pourquoi ? Parce que ce sont des établissements qui échappent à l'État et surtout à sa représentation territoriale qui est assurée par le préfet de région et le préfet de département. Évidemment, autant le préfet peut essayer d'assurer une certaine coordination de l'action de l'État si tous les services sont placés sous son autorité, autant ça devient beaucoup plus difficile quand son administration échappe à son emprise au sein d'agences. Alors il y a des agences historiques comme l'ANPE qui posent beaucoup moins de difficultés car dans les faits elles ont toujours travaillé sous l'autorité du préfet, mais on craint toujours beaucoup la création de nouvelles agences. Donc pour cette raison là nous étions tout à fait hostiles à la création de l'agence. Nous l'étions également pour des raisons tenant aux collectivités locales, parce que les élus des collectivités locales aiment bien travailler directement avec les préfets, même s'ils savent taper à la porte à Paris, ils ont quand-même dans les préfets des alliés objectifs qui connaissent les territoires, les difficultés, et qui sont neutres politiquement, ce qui n'est pas toujours le cas des cabinets ministériels. Ce qui fait que cette double conjugaison de l'aspect Intérieur, c'était Sarkozy qui était ministre, et l'aspect collectivités locales avec Devedjian, nous a fait opposer à la création de cette agence, Sarkozy ayant écrit au Premier ministre... Nous avons ensuite perdu la bataille et à ce moment-là, nous avons cherché des compromis. Il y a deux niveaux de compromis qui ont été négociés. Le premier c'était que les préfets soient les représentants territoriaux de l'agence. Pour qu'il soit bien dit clairement que même s'il y avait des agences, ce soit bien les préfets qui dirigent les agences. Même si le conseil d'administration s'est avéré centralisé et que tous les dossiers sont transmis au niveau central. Comment ça s'est passé ? Déjà, il y a eu un débat pour savoir si c'était les préfets de régions qui étaient délégués territoriaux de l'agence ou si c'était les préfets de départements. Nous, nous avons milité pour que ce soit les préfets de régions et eux auraient délégué aux préfets de départements. Préfets de régions et préfets de département, bon, évidemment, dans les faits ce sont les DRE avec DDE en délégation. Ce compromis, nous avons réussi à l'obtenir. J'avais même vendu les rédactions aux commissions compétentes de l'Assemblée et du Sénat. Au dernier moment, les équipes de Borloo ont réussi à défaire le truc en vendant autre chose. C'était les préfets de départements qui étaient délégués de l'agence et les préfets de région, eux pouvaient recevoir les crédits et les transférer il me semble.

Peut-être en effectuant un parallèle avec l'architecture LOLF qui se dessinait ?

Peut-être. A l'époque on n'en parlait pas plus que ça encore de la LOLF. Peut-être... Il y avait un autre sujet, c'était la délégation des crédits, parce que nous voulions, c'est un peu paradoxal avec ce que je viens de vous dire, et j'en suis désolé, mais... Nous, nous voulions que les crédits puissent être délégués aux préfets de région et fongibles avec d'autres dispositifs. C'est d'ailleurs pour ça qu'on était contre l'agence. Mais une fois l'agence acceptée, si on pouvait avoir délégation des crédits de l'agence aux préfets de régions, ça leur permettait ensuite d'ajuster et de transférer aux départements. Alors là, il y a eu tout une bagarre parce que dans le texte de loi il y avait écrit « crédits État ». Alors j'étais allé voir Guéant, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur et qui avait appelé André Viau, actuel directeur de cabinet du ministre de la Défense, et qui était conseiller pour l'Intérieur à Matignon. Il lui avait dit que ça n'allait pas « crédits État ». Viau lui a dit : « Si parce que ça couvre tout. » Moi je lui ai dit : « Non parce que crédits État, c'est quand même crédits de État, ça veut dire crédits publics et pas crédits d'une agence ». A ce moment là, Guéant a appelé Blangy, qui était le

directeur de cabinet du président de la République qui a obtenu que le texte soit modifié. Et il est passé comme ça en Conseil des ministres et Borloo s'est arrangé pour faire modifier le texte après passage en Conseil des ministres et remettre « crédits État » et remettre dans l'exposé des motifs que ce n'était pas déléguable. Ensuite, il est allé voir Devedjian, il a continué de négocier, il a promis je ne sais pas quoi. Ca, il ne faut peut-être pas trop l'écrire, mais bon, bref... Il a obtenu je crois que les crédits ne soient pas déléguables. Alors voilà comment ça s'est passé. Moi après, j'ai vécu les choses sur le terrain à la fois sur la région Ile de France puisque j'étais directeur de cabinet du préfet, ceci étant je ne jugeais pas ces dossiers directement. Je ne peux pas porter un jugement définitif, mais ce que j'ai vu, c'est que ça ne marchait pas très très bien. Certes il y a sans doute de belles opérations comme toutes ces opérations coup de poing avec des crédits accordés au niveau national, mais les élus se plaignaient énormément de devoir aller défendre leur dossier à Paris, avec des listes d'attente. Donc on avait un problème de gestion des dossiers. Donc voilà, ça a créé un autre état d'esprit, les choses étant gérées directement de Paris.

On ressentait quelque peu ce manque de confiance, ou cette défiance de Jean-Louis Borloo envers l'administration ?

Oui. Il a piloté ça très directement et avec Van de Maele, qui était assis il y a une demi-heure à votre place. Non, mais Borloo, c'est quelqu'un de fonceur et il veut toujours les choses à la main. Donc il s'est dit que s'il passait par les préfets il serait embêté et il voulait avoir une gestion directe, accorder des crédits directement. Bon, mais c'est toujours ennuyeux parce qu'il vaut mieux que les préfets aient des crédits fongibles, car s'ils ne peuvent pas faire de l'ANRU, ils peuvent faire autre chose. Et c'est justement ça qu'il ne voulait pas, c'était plutôt cristalliser ces crédits pour empêcher qu'on fasse autre chose avec, or ce système de verticalité des crédits est terrible, car au niveau local, les situations ne sont jamais les mêmes d'un département à l'autre ou d'une région à l'autre. Alors après, je ne sais pas pour l'ANRU, mais je sais qu'on avait des problèmes avec des crédits dans le domaine de l'emploi et dans celui du logement je crois. Si on a besoin de plus d'argent pour une opération, c'est dommage de ne pas pouvoir le prendre sur la ligne d'à côté quand on n'en a pas besoin. Donc il y a ce problème de fongibilité. Il y a le problème de la gestion des élus car à partir du moment où les élus demandent directement à Paris, ils ne passent plus par le préfet, ou alors ils demandent aux préfets de se renseigner pour savoir ce qui va sortir de la boîte noire ANRU, c'est un peu ça, donc les préfets sont obligés d'utiliser leurs relations pour savoir ce qui se passe à Paris. Tout cela n'est pas très sain. L'ANRU elle-même ensuite demande son avis au préfet et n'en tient pas forcément compte. Donc l'ANRU, dans la vie des préfectures a été quelque chose de très compliqué. Ensuite, moi, sur la réussite ou pas, je ne sais pas si ça a marché ou pas. Il y a eu un débat pour savoir si la destruction de tours a été suivie par une reconstitution de l'offre ou pas.

Je sais que cet impératif du un pour un a trouvé des difficultés à être appliqué...

Oui. En tout cas sur une zone donnée. Alors on peut éventuellement le faire sur ... En plus il y avait les transitions à gérer car avec les gens qui partaient et qui devaient être relogés... Il fallait faire du un pour un. Mais le un pour un ça ne crée pas de logements en plus. Donc on consacrait des moyens énormes à quelque chose qui n'améliorait pas la situation du logement. Donc c'est embêtant. Donc je pense que l'ANRU était nécessaire pour des zones où vraiment on était obligés de... Mais comme on a systématisé ça dans une politique nationale avec des moyens de publicité autour etc., ce qu'on n'a pas trop fait ensuite, c'est qu'on n'aurait pas dû davantage cibler, je ne sais pas... Et puis peut-être que si

les préfets avaient eu une fongibilité totale, au lieu de les mettre dans l'ANRU dans certains coins on aurait pu les mettre sur des opérations ANAH qui est aussi une agence. »

[...]

« Pour vous, c'est Jean-Louis Borloo qui porte l'ANRU, même si c'est Philippe Van de Maele qui prend la direction très rapidement ?

Oui. En tout cas, en réunion interministérielle, c'était Philippe Van de Maele qui était l'interlocuteur. Ensuite, c'est Borloo lui-même qui a mouillé sa chemise, qui est allé voir les acteurs les uns après les autres.

Comment se sont déroulées les négociations pour l'attribution des sièges au conseil d'administration ? Comment l'Intérieur a négocié son siège ?

Je ne sais plus trop. On a un siège, c'est ça ?

Oui.

Je crois qu'on a demandé à avoir un siège. On avait plusieurs légitimités à avoir un siège. Au titre de l'administration préfectorale et au titre des collectivités locales. Mais je crois qu'on avait dû se mettre d'accord pour que ce soit l'administration préfectorale qui ait le siège. Je sais que quand j'ai suivi cette affaire, je l'ai suivie avec les deux directions, celle des collectivités locales et celle du corps préfectoral qui était très intéressée pour avoir le poste en centrale et pour que les préfets soient les délégués départementaux. Et puis la direction des collectivités locales était intéressée aussi, mais c'est vrai que c'était suivi par le cabinet collectivités locales, mais avec une problématique davantage préfet.

Et il y a référence à cette époque à des modèles d'agences ? On n'a pas en France de grand programme réformateur de type britannique, mais on remarque une tendance à créer des agences dans une dynamique plus *patchwork* dans des situations de crise ou des situations où l'on considère que l'administration ne peut pas contribuer à la résolution de certains problèmes. Y avait-il des références faites à d'autres agences françaises ou des agences d'autres pays ?

Non, je n'ai pas souvenir. Mais c'est sûr que dans le domaine de l'urbanisme il y avait l'ANAH, déjà, qui est une agence particulière puisque c'est les services des DDE qui font office d'ANAH et que c'est les responsables du Logement des DDE qui sont les directeurs départementaux de l'ANAH. Donc en même temps, l'agence... Mais c'est vrai qu'en Suède on a un fonctionnement par agence avec une administration beaucoup plus restreinte et des agences plus autonomes qui fonctionnent par objectifs. Nous, en France, on n'a jamais eu le même schéma. On avait l'ANAH et l'ANPE, maintenant on a l'ANRU. Il est question de créer des agences régionales de santé qui regrouperaient les agences régionales d'hospitalisation et les parties sanitaires des DDASS et des DRASS. Il est question de présenter le projet de loi à l'automne. Mais des ARH, en termes de sociologie administrative, pour les

préfets c'était déjà un premier traumatisme. On a créé auprès d'eux des sortes de super préfets sanitaires, c'est-à-dire payés beaucoup plus que des préfets, nommés en conseil des ministres. Ça ne s'est pas trop mal passé dans les régions où les directeurs d'ARH étaient des préfets, mais il y a parfois eu des relations tendues parce que les ARH géraient en solitaire leurs dossiers sans donner des informations aux préfets et mettaient ensuite les préfets devant le fait accompli, pour une fermeture d'hôpital, il fallait gérer le conflit social et les manifestations. Alors certains préfets disaient : « tiens, il n'a qu'à les gérer ces manifestations, puisqu'il est si fort ! » Alors que quand ça peut être géré en douceur, on fait ça ensemble. Normalement, avec les ARS, on va essayer de corriger ces défauts là en maintenant l'agence, en élargissant ses fonctions avec une partie de la DRASS qui de toute façon était sinistrée avec le départ de nombreux personnels et en plaçant le préfet comme président du conseil d'administration de l'agence, avec un directeur. Donc on aurait toujours ces supers préfets, mais qui seraient un peu coiffés par le préfet, de la même façon que le directeur de l'ANPE est coiffé dans les faits par le préfet. »

[...]

« Quelles sont les relations entre l'Intérieur et Équipement qui apparaît comme un des perdants de cette création de l'ANRU ? La DGUHC et vous vous retrouvez comme alliés dans cette crise de l'administration ?

Je ne sais plus bien. Je ne crois pas. Moi comme j'étais au cabinet, c'était peut-être plus compliqué pour eux d'agir au cabinet Borloo et par rapport à moi. Moi j'ai le souvenir d'avoir fait ça avec la direction du corps préfectoral et la direction des collectivités locales à l'Intérieur qui s'appelait la DMAT à l'époque, comme encore maintenant. La DGUHC je ne pense pas, mais oui, ils étaient des alliés, ils avaient les mêmes intérêts que nous, car nous, quand on disait que c'était préfet de région et préfet de département, on visait clairement les DRE et DDE et on l'avait expliqué clairement au ministère du Logement.

Et il était réceptif à ces craintes dans le repositionnement ?

On a eu l'accord sur les délégués territoriaux. Ensuite il fallait savoir si c'était le préfet de région qui déléguait au préfet de département ou si c'était directement au préfet de département. Nous même on avait hésité avant de trancher et finalement ce n'est pas notre solution qui avait été retenue puisque ce sont directement les préfets de départements. Je ne sais plus la DGUHC, mais ils avaient forcément intérêt à agir dans le même sens que nous. Mais de toute façon, à part cette solution de compromis, Borloo emportait largement la mise, car les délégués territoriaux ça permettait uniquement aux préfets de sauver la face, car les décisions de financement étaient prises par le conseil d'administration de l'agence et les préfets avaient des tâches d'exécutants...

On allait à l'encontre de la tendance décentralisatrice...

Absolument ! Les crédits Logement sur les HLM, ce sont toujours des enveloppes globales et c'est au niveau local qu'on distribue les subventions. Non, ça a été conçu comme une opération coup de poing, mais c'est une opération coup de poing qui dure. L'ANRU existe encore, on a aussi créé l'ACSé. Parallèlement, la DIV a subsisté. Il y a eu une espèce de folie de création d'agences sous Borloo. A la tête de l'ACSé, on a mis un préfet, à la tête de l'ANRU, c'est Van de Maele, mais ce sera peut-être un

préfet, je ne sais pas... Dans le domaine sanitaire ou environnemental, on a créé trois ou quatre agences qu'on va essayer de fusionner. Mais comme vous le disiez, avec la création d'agences, on disperse les moyens de l'État, puisque forcément, on les prend aux administrations. Là on est en train de passer un projet de loi pour la mobilité des fonctionnaires, pour qu'ils puissent bouger plus facilement d'un corps à l'autre, pour qu'on puisse fusionner plus facilement les directions départementales et régionales entre elles, et dans le même temps, on va créer de nouvelles entités autonomes.

On effectue simplement un déplacement de la bureaucratie...

Mais exactement ! Et puis dans les ministères, on a créé des secrétaires généraux pour essayer d'avoir une gestion commune, une plus grande performance. Si on a une agence indépendante, elle va avoir son propre système informatique, son gestionnaire de personnel... On recombine ce qu'on essaie de décomposer par ailleurs. L'administration c'est comme les commissions et comités. On a supprimé des commissions, alors on se croit généralement très malin parce qu'on a supprimé des commissions inutiles, qui ne se réunissent pas, sauf que par définition, une commission qui ne se réunit pas ne coûte rien donc elle ne gêne personne. Donc ça, déjà, c'est le comble du ridicule ! Et puis une fois qu'on a fait, on est très fier et le ministre dit : « j'ai supprimé 123 commissions ». Et en même temps qu'il parle, ces collègues recréent des commissions. Donc c'est un mouvement sans fin de construction-destruction de commissions. Avec les agences c'est le même problème, sauf qu'on en crée beaucoup plus que l'on en supprime. »

[...]

« Et comment voyez-vous le positionnement de Bercy à l'époque ? »

Je ne sais plus, mais à mon avis ils devaient être contre, enfin, ils avaient intérêt à être contre. Certainement que l'une des raisons de Borloo de créer cette agence, c'était contre Bercy. Ça permet de bloquer les crédits et d'empêcher les régulations. Alors que quand vous donnez ça aux préfets, c'est fongible. Bercy est contre. Ils avaient contre eux l'Intérieur, et Sarkozy. Sarkozy n'était pas très impliqué. Il signe les lettres etc. Guéant était un peu impliqué. Sarko, à tire perso il s'en fichait. Et Bercy...

Comment se positionnait François Fillon en tant que ministre de tutelle de Jean-Louis Borloo ? Je crois que Jean-Louis Borloo était soutenu par le président Chirac qui lui demandait de faire ses preuves, mais au sein du gouvernement ?

Je n'ai aucun souvenir de l'avoir vu intervenir. Je crois que son dir'cab' de l'époque, Faugère, qui est son dir'cab' à Matignon... Chirac en effet soutenait Borloo, de même qu'il nous a empêché de corriger les 20% de logements sociaux, parce que l'on voulait corriger la façon dont ça se calculait etc. Pour permettre que ce soit géré au niveau de l'interco, pour que des logements qui ne comptent pas actuellement comme logements sociaux puissent compter dedans. Chirac appelait Sarkozy pour que Sarkozy interdise à chaque fois à Devedjian de toucher les textes. Donc c'est sûr que pour l'ANRU ça a dû être pareil. Et Matignon, ça a dû être pareil. C'était surtout son conseiller Viau. Raffarin s'en fichait. En fait, c'était une affaire de préfets, ce truc là. Blangy à l'Élysée, Guéant à l'Intérieur, moi, Viau à Matignon. Les patrons politiques s'en fichaient. Devedjian, oui, ça l'horripilait. J'ai toujours soupçonné Borloo d'être allé le voir pour lui dire que le soutien des opérations à Anthony... ».

Extraits de l'entretien réalisé auprès de l'ancien directeur général de l'ANRU, ancien directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine

« Puis Mme Veil a commencé à lancer les Grands Projets Urbains. Il y avait des problèmes de fond et il fallait intervenir dessus plus lourdement. On a fait les GPU avec l'aide de l'Europe qui avait annoncé les PIC URBAN et on s'est mis à restructurer plus lourdement sur une dizaine de sites. Avec beaucoup d'actions sur les équipements publics, la voirie, un peu de démolition, qui était encore un tabou aussi sur le plan économique. Tabou beaucoup porté sur l'État lui-même, par le Ministère du Logement. Vingt ans après la construction... Outre que ça coûte cher, c'était souvent pour les bailleurs sociaux, bien que mal entretenus, un flux de cash automatique qui permettait de faire travailler. Bartolone a commencé à dire qu'il fallait faire des investissements publics de voirie et d'équipement, et de l'autre côté le ministère du Logement, même s'il y avait une certaine coordination, c'était quand même chacun son programme, Mme Lienemann avait commencé à négocier sous l'impulsion du 1% Logement un programme de démolition. Donc quand Borloo est arrivé, tout ça était en place. Et Borloo a dit deux choses : 1, c'est infernal pour un maire de ne pas savoir s'il aura l'argent l'année suivante, car quand on démolit un immeuble et qu'on se dit qu'on va faire une route et une école derrière, s'il n'est pas sûr d'avoir deux ans plus tard le financement pour construire l'école, c'est peut-être presque plus négatif de démolir car on va laisser une friche dans un quartier etc. Donc, un, la pluriannualité, deux, que les maires aient un vrai projet et trois, on regroupe tous les financements éparpillés dans un seul guichet. Il y avait donc le ministère du logement qui finançait une partie, le 1% aussi, le ministère de la ville aussi, la Caisse des Dépôts et Consignations aussi. Donc l'idée c'est de mettre ça ensemble. L'idée d'un établissement public est arrivée au fur et à mesure. C'est-à-dire que quand on est partis là-dessus, comme dirait le ministre : « maintenant qu'on a les sacs d'or, il faut les planquer ! ». C'était aussi la notion d'avoir une autorité de gestion indépendante du Budget... enfin pas trop dépendante du budget annuel. Donc on est parti sur une loi de programmation et sur le fait qu'on va soutenir les maires dans le cadre d'une loi de programmation. L'agence c'est aussi une souplesse de fonctionnement, l'absence de contrôle des contrôleurs financiers, donc moins de possibilité pour le Budget de bloquer pour des raisons financières des projets.

Donc il y a cette volonté de sortir du giron de Bercy...

Oui, très clairement. Très clairement.

Gagner en autonomie ?

Gagner en autonomie. Parce que l'on a été très loin, car on a créé un établissement, mais qui est en plus à caractère industriel et commercial, ce qui n'était pas évident *a priori* pour une agence de la rénovation urbaine, j'ai été plus loin, enfin on a été plus loin parce que dans le décret, on a précisé que le ministère des Finances ne pouvait pas rajouter un visa préalable. Donc on a été très très loin dans la démarche. On a tout verrouillé. Et il se trouve qu'aujourd'hui on travaille très bien avec Bercy car on est très transparents avec eux. Le souhait était effectivement que le programme puisse avancer à son rythme sans avoir des contraintes annuelles, donc de fait les maires n'ont aucune conscience de la problématique budgétaire qui est gérée au niveau central, entre les ministères et l'agence. L'agence étant tenue à tenir des engagements dans un projet global sur 5 ans. L'idée de départ était de s'attaquer à cette transformation. Une notion de projet, deux, pluri-annualité, trois on augmente largement les budgets. Quand je dis « on », c'est Jean-Louis Borloo, je m'associe, mais Jean-Louis Borloo et son cabinet. A l'époque, j'étais directeur adjoint du cabinet.

En 2002, il arrive déjà avec l'idée d'une agence ?

Non. Il arrive avec l'idée de la rénovation urbaine. Il avait trois idées. La rénovation urbaine, car il faut aller dans la politique de la ville au-delà de ce qui se faisait avant, massivement et sur 150 à 200 quartiers. C'était basé sur l'expérience qu'il avait eue sur un quartier à Valenciennes, le quartier de la Briquette. Il faut foncer. C'est une des solutions. Ce n'est pas suffisant, car il faut aussi s'attaquer au chômage, mais si on ne le fait pas on n'y arrivera pas. Ça fait 20 ans qu'on fait autre chose, donc il faut faire de la rénovation urbaine, c'était son idée. Il faut pousser à ce qu'on ait des projets par les maires, que lui il avait à Valenciennes, et que chaque année on évite aux maires d'aller dans les couloirs de Bercy. Donc garantir aux maires des financements sur plusieurs années. Au début, on était partis sur un fonds, puis un établissement public à caractère administratif, puis commercial. C'était la même mécanique. Et l'idée c'était d'avoir une caisse qui garantit les financements.

Et quand on crée l'agence...

Non, mais ça s'appelle agence parce que... Il n'y a pas de modèle. Il y avait l'ANAH qui était une agence aussi.

Il n'y a pas de modèle britannique, ou de modèle américain ?

Non, à la rigueur, c'est plus le modèle suédois. C'est une agence de mission, c'est vraiment une structure de mission. L'agence a vocation à disparaître. On a embauché une personne en lui disant qu'elle avait vocation à disparaître ! C'est vrai que la disparition a tendance à s'éloigner au fur et à mesure du temps parce que le programme est plus long etc. Mais c'est vraiment une structure de mission. Une agence sans préjugé par rapport au modèle britannique, on n'est pas dans le même type. On est plus proche à mon avis du modèle suédois, même si je ne connais pas bien, voire du modèle américain qui est malgré tout assez différent. Créer une structure qui aurait pu n'être qu'un fonds.

Mais pourquoi ça n'a pas été un fonds alors ?

Parce que l'on voulait qu'il y ait une gestion partenariale. Le ministre voulait que ce soit une co-décision. Les décisions qui sont prises le sont avec l'État, bien sûr, mais aussi avec les partenaires sociaux qui financent beaucoup, mais qui ont une vision particulière de la politique de la ville, vision, logement des salariés, vision très libérale, le monde HLM qui avait sa propre vision et la Caisse des Dépôts qui avait sa propre vision. C'était la volonté de Borloo que tout soit pris à l'unanimité. C'est une décision conjointe, tout est pris conjointement. L'avantage de la décision conjointe c'est que l'agence est moins soumise à des pressions publiques au niveau de l'argent. Pourquoi pas un fonds ? Parce que l'on a vu que tous les fonds qui ont été créés, au bout de vingt ans se rebudgétisent. Donc on ne voulait pas de ça. Donc on est tombé sur un établissement public, autonome, qui peut faire vivre un vrai partenariat et la grande force de l'agence c'est de faire vivre un vrai partenariat, ce n'est pas de l'arbitraire. Je ne dis pas qu'on a toujours raison, mais l'objectif c'est qu'on échange et que conjointement on acquiert tous la même conviction que le projet retenu avec le maire va dans le bon sens. Aussi bien les syndicats, que la ville, que le monde HLM, que le Logement. Pourquoi un EPA plutôt qu'un EPIC ?...

C'est l'inverse d'ailleurs. Pourquoi un EPIC plutôt qu'un EPA ...

Pourquoi un EPIC plutôt qu'un EPA ? C'est la souplesse de gestion. Pour être franc, quand on est passé au Conseil d'État, avec le rapporteur, on s'est dit c'est vrai que c'est pas évident que ce soit un EPIC. Notre grosse activité ça va être de donner des subventions. Alors dans la loi on peut être opérateur à titre exceptionnel. Alors on ne l'a jamais été. Mais ça justifiait une partie de l'EPIC, mais on était convenu que l'idée c'était de créer un EPA à structure particulière qui avait deux conséquences majeures. Premièrement qu'il n'y ait pas de visa préalable, qui n'existe pas dans l'EPIC sauf mesure particulière du ministre du Budget qui peut définir des mesures particulières. Mais nous on a été plus loin, car on l'a interdit par décret. Donc on a libéré de tous les côtés, mais on aurait pu créer un établissement public ad hoc. Deuxièmement la souplesse de gestion du personnel. Il y a 20% de fonctionnaires dans l'agence sur 70. Au départ les fonctionnaires ne devaient pas venir dans l'agence. La plupart de ces fonctionnaires sont dans la direction, dans l'encadrement.

Et ils sont venus de la DIV, du ministère de l'Équipement ?

4 sont venus de la DIV au début, ils étaient déjà présents dans le groupe de pilotage préalable à l'agence. Le ministre avait fait déjà des comités d'engagement. Moi je suis venu du cabinet et puis on appelle les copains. C'est une période assez difficile et on travaille en confiance assez vite. Moi j'ai naturellement fait appel à des fonctionnaires en tant que fonctionnaire.

Ils viennent du ministère de l'Équipement ?

Oui. Ils viennent du ministère de l'Équipement, sauf l'agent comptable et directeur financier qui lui est nommé par le ministère des Finances et avec qui je me suis très bien entendu dès le début.

Et celui qui venait du ministère de l'Équipement, c'était qui ?

Le directeur adjoint. Au début, je suis venu le 11 mars j'étais tout seul, le 17 mars il y avait le directeur financier et après j'ai pris une autre personne qui était dans le cabinet, un ingénieur divisionnaire TPE avec qui j'avais travaillé et qui était DDE dans un département qui avait très très bien compris la méthode que Jean-Louis Borloo voulait développer. Je lui ai dit « eh, tu veux venir m'aider ? » Et puis après, on recrute. Et c'est vrai que dans le recrutement des chargés de mission, personne de l'Équipement n'est venu.

Pourquoi ?

Parce que le ministère de l'Équipement est un ministère routier sous l'impulsion d'un secrétaire général routier. Donc aller dans un truc qui s'occupe du logement et de la ville n'est pas bien vu dans la carrière d'un ingénieur des Ponts, et sans doute aussi d'un TPE. C'était le mode de gestion du ministère qui était un frein. Le logement n'a jamais été considéré comme quelque chose d'intéressant. Grande grande erreur. Le secrétaire général étant sur cette ligne-là, comme c'est lui qui choisit les nominations des gens, il le faisait sur ses critères à lui qui étaient de construire une route, de faire un pont. Enfin je schématise. Mais c'est comme ça que ça a marché. Je lui ai dit d'ailleurs.

Quand on commence à parler de l'ANRU, le ministère qui est arrivé tard sur ces questions du logement...

La DGUHC. Il y a eu des problèmes d'impression, et par la DIV et par la DGUHC d'une perte de pouvoir. On confiait une partie de leur budget à une structure autre. Avec le DGUHC qui était François Delarue ça s'était bien passé, mais j'ai bien senti chez une partie de la DGUHC une certaine rancœur. Ils se disaient « qui sont ces gens-là qui viennent créer un truc ? » Ils étaient venus au fur et à mesure parce que d'abord je n'ai pas cherché à mettre les gens de côté. Ils ont leur rapport à faire et ça s'est bien passé avec les gens qui sont venus à l'agence. Et puis ensuite, le constat c'est que ça a fait bouger des choses qui n'ont pas pu être bougées pendant vingt ans. Je ne dis pas que c'est l'agence qui a fait ça, mais ça a aidé. Ça a créé une véritable dynamique. Ça a remobilisé les maires qui avaient baissé les bras. Ça a redynamisé la politique de la ville. Ça a rendu cohérente une politique de la Ville et une politique du Logement. Il y a des maires qui nous disent : « maintenant j'arrive à travailler avec des bailleurs sociaux. » L'État avait l'habitude de travailler en bilatéral avec les bailleurs sociaux. Forcer le partenariat est quelque chose de très difficile, mais de beaucoup plus fort. Il n'y a pas eu de problème majeur de fond. Mais c'est vrai qu'on a conçu un programme dont l'objectif principal en termes d'administration ce n'est pas de gérer des CP et des AE, mais dans une loi de programmation. Tout le travail qu'on a fait, c'était d'avoir un mode de gestion qui était clair, on partait sur une enveloppe de 12 milliards que je n'avais pas, que je n'ai toujours pas d'ailleurs. Je n'en ai que 5 qui ont été officiellement confirmés. Et une loi de programmation, dans des grands investissements ou des grands projets, a un vrai sens.

C'est une grande première dans la politique de la ville...

C'est une grande première partout dans le mode de gestion. Tout ce que je voulais faire moi, comme je savais qu'on serait sur du pluriannuel très compliqué, je voulais signer des conventions. Mais je ne voulais pas faire ça en fonction de l'argent qu'on me donnerait, car les mêmes projets je les aurais faits, mais il y en aurait les trois quarts qui ne seraient pas signés aujourd'hui. J'ai inversé. J'ai dit « j'ai une enveloppe globale de 12 milliards, je signe pour 12 milliards ». Je ne voulais pas être comme l'ANAH. Ça n'a pas perturbé les capacités de financement de l'État, puisqu'on est resté dans l'enveloppe qui était prévue ce jour-là. Je suis persuadé que la gestion en mode pluriannuel est la bonne chose.

Donc c'est vraiment cette volonté de garantie au niveau des projets et d'autonomie...

Alors la garantie c'est une recette. J'ai pris soin, avec le contrôleur financier d'aller voir la Cour des Comptes dès le début avant que l'agence soit créée pour les associer. Et c'est vrai que je suis capable de donner au Budget les prévisions de consommation d'AE et de CP pour les dix ans à venir. Bien sûr avec des incertitudes, mais l'ordre de grandeur est bon. La grande difficulté c'est que quand on demande moins parce que ça démarre plus lentement, en 2008 par exemple, on a demandé moins d'argent qu'en 2007, c'est politiquement difficile à vendre, parce que les députés, les ministres, les journalistes ne jugent que d'une année sur l'autre. Or j'ai besoin de moins d'argent cette année. Donc j'ai dû passer un temps fou avec les quelques parlementaires qui croyaient que c'était une attaque contre la rénovation urbaine, alors que c'était simplement parce que je n'avais pas besoin de cet argent à ce moment-là. Donc je pense que c'est un mode de fonctionnement différent dont je pense qu'il a vocation à être pérennisé sur des missions précises un peu lourdes.

Vous m'avez dit, on fait du dur parce que pendant vingt on n'a fait que du social. Quand on crée l'ANRU...

L'idée de Borloo, c'est la rénovation urbaine, c'est de transformer, il veut faire du *hard* profond, basé sur la conviction qu'en refaisant du beau dans les quartiers, on redonne une dynamique aux habitants eux-mêmes qui seront beaucoup plus efficaces dans leur action sociale propre. L'aide sociale va être plus efficace parce que leur quartier est beau. Des habitants m'ont dit « il y a des gens qui reviennent, on a l'impression d'être considérés ». C'est une dynamique qui introduit et de la reconnaissance et un certain optimisme dans l'avenir pour eux et leurs enfants, qui fait que les actions sociales devraient, si elles sont menées, avoir plus d'effet, plus d'efficacité. C'est vrai qu'il ne faut pas du tout arrêter l'action sociale. Il faut au contraire la renforcer dans cette période-là. Parce que l'urbain ne règle pas tout. Ça crée une dynamique, ça améliore les conditions de vie. Mais il reste toujours du chômage dans les quartiers.

Est-ce que quand on crée l'ANRU, on ne donne pas l'apparence...

Pour être franc, c'est très compliqué. On n'invente pas une mission comme ça. Si on avait mis aussi l'action sociale dedans, il fallait être opérationnel tout de suite pour payer immédiatement les associations. Mais on voulait se concentrer avec les partenaires sur la partie urbaine, sur un sujet. La DIV continuant à faire son travail. La création de l'ACSé, c'est un peu différent. Ça s'est fait en 2006. Même à l'époque, si on avait décidé de donner ça à l'ANRU, on avait un an d'existence. En préparant la loi, on se demandait si on créait une nouvelle agence, si on mettait ça dans l'ANRU, mais moi-même j'ai dit non. On n'est pas suffisamment reconnu dans le paysage. Il y avait des débats philosophiques sur « Faut-il démolir ou pas ? » Il y avait des débats sur la concertation. Faut-il faire plus de concertation au niveau local ? Alors il a fallu convaincre les maires de faire plus de concertation que ce qu'ils ne faisaient. Il y avait des problèmes de montage financier, des problèmes mécaniques. Donc j'ai dit « ce n'est pas le moment ». Ce serait maintenant, la question se poserait autrement. A l'époque ça aurait été une mauvaise idée. On m'a écouté. L'ANRU est reconnue. Les premiers résultats sont visibles, ce qui donne de la crédibilité à l'action. Aujourd'hui on pourrait se poser la question. Ce n'est pas simple de créer une structure, il faut inventer tout. On part de rien. Il faut inventer les règlements de personnes, embaucher, ce qui est un travail de dingue. Surtout que je n'avais pas un soutien naturel du ministère en se disant « c'est super, on va les aider. » Mais ça a été très lourd.

En février 2007, lors du Congrès des trois ans de l'ANRU au Palais des Congrès, on sentait une émotion chez vous devant une certaine forme de reconnaissance affichée d'un grand nombre de maires de droite comme de gauche. Quelle a été pour vous la plus grande difficulté dans la construction de ce projet ?

L'émotion, c'est lié au fait que la politique de la ville, c'est un outil dont je ressens, on peut se tromper, que ça crée une vraie dynamique positive sur les quartiers. A titre personnel c'est gratifiant de se dire que son action n'est pas inutile. Voir des maires qui changent de regard sur leur quartier, moi ça me... donc c'était ça. Effectivement, ça a été... quand j'ai pris l'agence, moi j'étais comme ça... Un budget gigantesque, il n'y a rien, il faut tout créer... J'avais la trouille ! Je peux le dire. D'autant plus qu'il y avait des ministères qui n'étaient pas favorables à cette démarche. Le ministère des Finances, bien entendu, mais aussi l'Intérieur, qui avait l'impression que les préfets seraient mis de côté, le ministère du Logement qui n'a pas aidé. Ils n'étaient pas contre, mais ils n'ont pas aidé. Il n'y a que la DIV, bien qu'on lui prenait une partie de ce qu'elle avait porté, soutenait la démarche. Elle sentait bien que ça créait une dynamique nouvelle sur les quartiers. Ça a été très très dur. J'ai été nommé quinze jours avant le remaniement ministériel qui a eu lieu fin mars au cours duquel Borloo est passé de ministre délégué à la Ville à ministre de la Cohésion sociale, donc j'ai été nommé le 11 mars. Et il y a un administrateur de l'État, d'une administration que je ne citerai pas et qui m'a dit « vous avez de la chance que M. Borloo soit toujours ministre, sinon, votre agence ne voyait pas le jour ». Donc je n'étais pas le bienvenu. C'était un travail de titan. Quand on crée quelque chose, on s'investit corps et âme.

Vous connaissiez Jean-Louis Borloo avant de venir à son cabinet ?

J'ai travaillé sur les Zones Franches Urbaines au cabinet du ministre de la Ville en 1995, donc j'avais croisé le Ministre à cette occasion, mais juste vu. C'était un sujet sur lequel... Vous savez, logement social, ville... J'ai commencé ma carrière par des routes. Le truc relativement simple quand on y pense. Techniquement, ça n'a rien... Sauf les grands ponts qui sont des œuvres d'art. Quand j'ai commencé à travailler au cabinet du ministre de la Ville, il n'y avait quand même pas beaucoup de gens du ministère qui travaillaient dessus. Et après je n'ai travaillé que là-dessus. Je suis parti après le remaniement en 1997 sur la rénovation urbaine dans les bidonvilles d'Amérique centrale. C'est une démarche qui me touche à titre personnel. Quand Borloo est arrivé, j'étais encore à Washington, je l'ai appelé et je lui ai dit : « Voilà, je suis intéressé... » il m'a dit : « Venez me voir demain », je lui ai répondu : « j'ai un avion à prendre alors je viendrai vous voir dans trois jours... » Et puis ça a marché. Et puis c'est vrai que j'avais, du fait de mon expérience, un profil qui correspondait bien à une action rapide. Et puis on s'est bien entendus, on a bien fonctionné, voilà.

Avec Éric Raoult, vous étiez resté les deux ans ?

Oui. On avait travaillé sur le Pacte de relance pour la ville. Pour être franc, je me souviens très bien à l'époque me dire « mais oui, mais il faudrait qu'on casse tout ». C'était un peu excessif. Et puis on avait fait un petit calcul, on avait tout mis sur la table, et on avait trouvé un chiffre aberrant. On n'était pas prêt psychologiquement. Au ministère du Logement, le tabou sur la démolition était vraiment... Il y avait eu des démolitions en 1980 à Vénissieux, mais très peu finalement. Le tabou n'était pas levé.

D'après vous, la procédure GPV a contribué à faire tomber ce tabou ?

Non, mais Borloo n'a pas tout fait. Quand il est arrivé, il n'a pas tout inventé. C'est une succession de ministres qui fait. Et c'est pour ça qu'il va avoir la compétence du logement social dans la politique de la ville. Il voulait unifier toutes ces actions. Il raconte dans son bouquin, « Un homme en colère », je l'avais lu à l'époque où il m'a nommé à son cabinet pour voir un peu ce qu'il pensait (rires). « Un homme en colère » qui passait son temps à Bercy pour obtenir les financements nécessaires pour le projet de son quartier. Car il avait un projet sur un quartier où il avait entamé des démolitions en vue de reconstruire, mais il n'avait aucune garantie. Il lui fallait... Il se sentait capable d'aller défendre chaque année son projet, mais il s'est dit qu'on devait offrir un autre cadre aux maires.

Justement, dans « Un homme en colère », n'a-t-on pas l'impression qu'il tape un peu sur le système, non pas les hommes, mais le système...

Pas les hommes, mais le système est un peu compliqué. L'idée de l'agence... Il n'avait pas pensé à l'agence au départ, mais il voulait un système particulier, donc il fallait l'inventer. Et on est tombé sur une agence, mais il fallait l'inventer. Il considère que le système n'est pas bon, mais parce qu'il considère qu'il ne répondait pas à un vrai besoin. Ne pas garantir à un maire qu'une fois qu'il aura démoli il pourra reconstruire à la place, c'est un truc phénoménal ! Toute cette vision-là, si on n'a pas la pluriannualité, c'est impossible pour un maire, sauf voilà, un Jean-Louis Borloo qui dit : « voilà, j'en ai rien à foutre, chaque année je vais aller me battre et comme je suis assez chiant on me donnera quelque chose ». Mais c'est quand même le parcours du combattant et ça prend de l'énergie. Et c'est vrai que lui il avait déjà la vision de ce qu'il voulait sur son quartier, alors que la notion de vision et de projet global ce n'est pas non plus quelque chose de toujours très très... Donc oui, ça s'est fait comme ça. Mais effectivement, c'était une très belle aventure. ! Et puis on voit qu'il y a des résultats. Je ne dis pas que c'est parfait partout. Le problème majeur, je trouve, c'est que comme il y avait toujours un tabou sur la démolition, qui commençait à être levé, mais qui était encore présent, et il y a toujours des gens qui sont contre d'ailleurs, il a surtout axé son discours et sa communication au début pour dire qu'il faut démolir. Et du coup, on a un peu trop assimilé la rénovation urbaine à la démolition. Or ce n'est pas du tout le cas. En réalité, la démolition, c'est 15% du parc sur lequel on intervient. Mais les élus ont cru, tout le monde a cru que pour avoir des subventions de l'agence, il fallait démolir. Moi je suis persuadé qu'il faut souvent des démolitions dans les projets, mais il n'y a absolument aucune obligation de démolir. Il y a des projets où il n'y a pas de démolition. Il y avait ce tabou à lever encore. Il n'est pas complètement levé encore. Il y a encore des gens qui disent : « il ne faut pas démolir, ce n'est pas du tout la faute de l'urbanisme, mais un problème social. » On ne peut pas incriminer que le problème social, qui aggrave, mais qui n'est pas à lui seul le problème. Il y a un problème au niveau de l'urbanisme des années 1970 sur dalles. A Paris, le nouveau quartier Beaugrenelle en témoigne. Il n'y a pas de logements sociaux, mais que des bureaux, et pourtant on vient de casser la dalle pour reconstruire. Ça ne marchait pas. Donc il y a bien un problème d'urbanisme. Donc il y avait, je crois, dans ces réflexions à l'époque, un peu trop de théorie sur « ça fait 5000 ans que la ville s'est construite de la même façon, mais nous on a réfléchi, on va la faire différemment. » C'est vrai qu'entre temps il y a eu la voiture, il y a eu des techniques qui permettaient de faire différemment. Ce n'est pas la hauteur qui est en cause d'ailleurs, c'est la structure urbaine. Il y a des quartiers où on s'y perd. C'était un urbanisme qui était à mon avis assez théorique. Voilà, je ne sais pas s'il y a encore beaucoup de questions. On pourrait en parler des heures...

Est-ce qu'au niveau local, l'exigence de rationalité et l'utilisation du chiffre par l'ANRU...

Il y a deux choses... Terminez votre question...

Est-ce que ça n'a pas compliqué la tâche de ceux qui opèrent dans la mise en œuvre ?

Je vais vous dire un truc. Peut-être qu'on a été trop exigeants, vouloir faire trop bien et que le système est parfois un peu lourd. A titre personnel je ne le pense pas. Mais c'est vrai que c'est peut-être trop lourd par rapport à la mécanique antérieure. Ça c'est une chose. Il faut qu'on simplifie, mais on nous demande des statistiques que l'État n'a jamais données. On nous demande des choses que la DGUHC n'a jamais données. On a un suivi des financements et des opérations beaucoup plus fin que ce que faisait l'État. Peut-être qu'on est allé trop loin dans le détail qu'on voulait mais... Deuxièmement ce qui est certain, c'est qu'on exige plus parce qu'on a une visibilité globale. Et je vais prendre un exemple tout simple. En 1999, M. Besson, Louis Besson, ministre du Logement crée le PLUS CD, c'est de l'aide à la construction de logement liée à de la démolition. Ce sont des aides surabondées de 10 à 15% par rapport aux autres aides à la construction, liées à la démolition, même s'il n'y en avait pas beaucoup à l'époque. Cette règle indiquait deux choses. Un, la moitié des logements construits devaient servir à du relogement et il fallait que la moitié des logements construits soient conventionnés pour offrir des loyers plus bas. Cette règle que l'État a appliquée n'avait jamais été appliquée. Sauf que quand je suis arrivé, j'ignorais que cette règle n'avait pas été appliquée et j'ai demandé à ce qu'on l'applique. Les bailleurs sociaux étaient tous surpris en se demandant ce que c'était que cette nouvelle règle. Donc effectivement, nous avons permis de faire respecter de règles qui existaient. Et le fait d'avoir un conventionnement sur la durée où sont définis les enjeux etc. fait qu'on ne traite pas opération par opération mais on traite un quartier. Ça permet que les engagements soient tenus. Dans les conventions, si les engagements ne sont pas respectés, il y a des pénalités financières possibles pour les maîtres d'ouvrage. Le fait qu'on ait des conventions avec les bailleurs sociaux, que l'on indemnise pour la démolition, fait respecter les engagements. Cette vision globale rend le partenariat beaucoup plus solide. Je ne dis pas qu'il est simple, parce qu'il y a des tensions, mais comme on ne suit pas opération par opération, on a une vision globale et on arrive à suivre. On suit le relogement, puisqu'on finance la démolition et on suit la construction. Donc on arrive à voir tout ça. Alors qu'avant l'État donnait une subvention pour une opération et l'opération était lancée, alors que là on suit un projet global. Je ne dis pas que ce n'était pas possible avant, mais je pense que ça permet un suivi plus précis, et la preuve c'est qu'on nous demande plus d'information que ce qu'on demandait à l'État. Je pense que du coup on peut être plus exigeant car on a une vision plus globale de chaque projet. On donne une garantie à des bailleurs sociaux qu'ils auront l'argent, alors qu'avant ils ne savaient pas ce qu'ils feraient l'année prochaine. Et puis je crois qu'il faut se rendre compte que le but c'est de créer des partenariats. Il faut que ça se fasse, mais pas au détriment des habitants. C'est assez compréhensible. Il y a un sujet sur lequel moi je conteste, c'est qu'on nous accuse de centralisation. Les maires nous disent que ce n'est pas normal. Quand on donne 50 millions d'euros, ça ne paraît choquant que la structure qui donne de l'argent le fasse à un niveau national. Je pense que les conventions ANRU demandent beaucoup moins de dossiers que ce qu'un maire demande pour donner 200€ à une association. Alors c'est vrai que l'organisation était conçue pour traiter 200 gros quartiers et qu'on en fait 500. Surtout que ce sont souvent des petits quartiers qui arrivent et que la centralisation n'est certainement pas bonne. Je me suis posé la question de savoir si on ne devait pas faire des comités d'engagement régionaux, mais comme on était déjà à la moitié du programme et que la structure existait... Il aurait fallu réorganiser et restructurer partout, donc on est allé jusqu'au bout. Mais c'est vrai que si j'avais su dès le début que j'en aurais 500, j'aurais probablement découpé en deux : Ceux qui étaient du niveau national et ceux qui relevaient de l'enveloppe régionale.

Et est-ce qu'on a pensé au début faire des agences régionales, un peu sur le modèle des agences de l'eau ?

Non parce que la fongibilité au niveau national nous permet... Le problème d'avoir des agences régionales... L'idée de Borloo, c'était : « je ne veux pas qu'on dise « vous avez droit à tant d'argent » ». Parce que l'argent ne correspond jamais à ce qu'on veut. Soit il y en a trop et on le dépense à des trucs qui ne sont pas utiles, soit il n'y en a pas assez, et on ne peut pas faire ce que l'on veut. Donc c'est vraiment ciblé sur des projets. Donc c'est difficile dans le cadre de grands projets qui demandent 40 ou 50 millions d'euros de pré affecter des enveloppes par région. Donc l'idée des agences régionales, non. Par contre lorsque l'on a rajouté 200 quartiers, dont certains tout petits, on aurait peut-être pu, je me suis posé la question, mais le temps de changer la structure etc. on s'est dit que c'était trop lourd. Il se trouve que pour certains petits quartiers, la mécanique est trop lourde. Mais elle a été conçue pour des projets de 20 000 habitants. Voilà, mais c'est vrai que ça ne me choque pas que l'on demande un peu des comptes aux maires. Et j'ai essayé de faire aussi beaucoup d'efforts avec les préfets pour essayer de faire en sorte que les préfets ne se sentent pas exclus, donc c'est vrai qu'on est vraiment dans une démarche... En plus quand l'argent est donné, c'est quand même très décentralisé. On pourrait aller encore plus loin en souplesse de gestion locale.

Vous parlez de l'État, des maires, de l'administration. Comment vous positionnez-vous par rapport à l'État ?

On est une agence de financement. On est un outil de l'État. Moi je suis fonctionnaire de l'État. L'autre avantage des agences comme ça, c'est que ça permet de faire vraiment vivre un partenariat. L'État n'est pas très doué pour faire vivre des partenariats, car personne ne le croit. Là, il y a un vrai partenariat qui s'est constitué et qui marche. »

Extraits de l'entretien réalisé auprès d'un ancien délégué interministériel à la Ville

« Je m'intéresse à la genèse de l'ANRU afin, dans un premier temps de comprendre comment les acteurs et dans votre cas, la DIV, se sont positionnés par rapport à la volonté politique de Jean-

Louis Borloo. Je crois que tout n'était pas nouveau dans l'ANRU et qu'un certain nombre de choses avaient été mises en place par Marie-Noëlle Lienemann.

Je crois qu'il y a plusieurs choses qui d'ailleurs ne cheminaient pas ensemble. D'abord, agir sur la réhabilitation physique des quartiers, ce n'est pas sorti de l'ANRU. Il y avait d'abord les Grands Projets Urbains issus de la Loi Pacte de Relance et qui ont mis un certain temps à se mettre en route et puis ensuite les Grands Projets de Ville qui ont été mis en place avec Bartolone. On avait démarré avec une dizaine, puis une cinquantaine, puis plus d'une cinquantaine. L'image de cinquante était là, mais en réalité, avec les périmètres, c'était plus de cinquante. Quand on a commencé avec les Grands Projets de Ville... Les GPU, ça commençait à marcher et il y avait des sites où les choses s'enclenchaient. Vaulx-en-Velin en est un très bon exemple. Vaulx-en-Velin avait commencé à se mettre dans une dynamique avec des démarches très lourdes comme la démolition du centre commercial ; des choses qui prennent un temps remarquable, d'une très grande ampleur et qui sont d'une très grande complexité, même juridiquement. Démolir un centre commercial et une copropriété, ça n'a rien à voir. On avait malgré tout l'impression qu'il n'y en avait pas assez. Donc l'idée de Bartolone, et pour laquelle Claude Lanvers et moi n'y sommes pas pour rien, c'est que dans le même temps, il y avait eu Besson et Lienemann qui disaient tous les deux qu'il fallait démolir 15 000, 20 000, 30 000 par an. Des chiffres un peu gonflés alors qu'on en faisait très peu.

C'était la première fois qu'on commençait à parler démolition ?

C'était la première fois qu'on commençait à lever vraiment le tabou de la démolition. Il y en avait déjà eu, mais très très peu. C'était contre la culture Équipement, fondamentalement contre la culture Équipement. Les gens de l'Équipement étaient scandalisés, hyper énervés. Les gens de la construction étaient, verrouillaient à fond... Il y avait eu la fusion Construction et Urbanisme et on verrouillait à fond sur la démolition, dire « il n'y a pas assez de logements, des logements qui ont une trentaine d'années ne sont pas vieux. ». Donc il y avait encore ce tabou. Avec Bartolone, on a dit : « plutôt que d'aller freiner des quatre fers contre quelque chose qui manifestement devient une idée forte et qui n'est pas forcément idiote et plutôt que de démolir n'importe comment au gré de la demande des organismes HLM », car on savait bien qu'il y avait des organismes HLM qui disaient : « moi je veux démolir ce bâtiment-là » pour des raisons qui n'ont rien à voir avec des raisons d'organisation urbaine, et bien on s'est dit qu'il fallait mieux intégrer ça dans un projet, désigner cinquante sites de Grands Projets et on fera parallèlement une action très forte sur le logement, sur les espaces publics, les équipements publics et les écoles, qui étaient également très dégradés. Donc remettre de l'argent dans les écoles qui étaient à la charge des communes, c'était quelque chose de très difficile à obtenir pour l'État. Donc on s'est dit qu'il fallait faire quelque chose d'important. Et puis on se disait que démolir sans travailler plus en profondeur sur l'entretien des quartiers, avec la gestion urbaine de proximité, l'éducation... Il fallait demander un pacte avec les villes à qui on donnait de l'argent pour rénover les quartiers mais on s'engage, tout le monde s'engage, l'Éducation Nationale etc. Donc on s'engage. C'était plutôt quelque chose de bien, d'assez travaillé, sauf qu'on n'avait pas le fric Logement, on n'avait pas l'argent, donc on ne pouvait pas programmer de manière simultanée les questions de logement et l'urbain.

D'où l'idée d'aller voir le 1% ?

Alors quand Borloo est arrivé, comme c'est l'usage, je lui ai remis mon poste et il m'a confirmée dans mes fonctions et la première question qu'il m'a posée c'est : « pourquoi vous n'avez pas le Logement ? » Au début, il était ministre de la Ville *stricto sensu*. Je lui ai dit : « L'Équipement a gardé le Logement et il y tient très fort ». Et puis d'un autre côté, on pouvait dire aussi « pourquoi on n'a pas l'Éducation Nationale... ».

C'est le problème des politiques interministérielles...

C'est le problème des politiques interministérielles. Mais vous savez, c'est très difficile à conduire parce que de fait, on est toujours un peu à la marge. A ce moment-là, il n'a pas cessé de rager comme un fou et à l'occasion d'un premier remaniement il est devenu ministre du Logement et de la Rénovation urbaine, ce qui lui donnait, avec l'Équipement, la cotutelle de la DGUHC.

Ce changement de champ de compétence est effectué sous la volonté de qui ? Du Premier Ministre, du Président ?

Oh, Chirac... Il avait convaincu Raffarin. Raffarin, sous son gros air de ne pas y toucher, il avait assez apprécié la démarche de Bartolone. Il était président de la région Poitou-Charentes, il avait fait des visites à Poitiers. Raffarin voyait qu'il y avait quelque chose à faire. Donc il n'a pas trop freiné. Il voyait bien que le fait que ce soit complètement dissocié sur des champs aussi proches, il voyait bien qu'il y avait quelque chose qui n'allait pas. Donc en fait, Borloo a récupéré une cotutelle sur la DGUHC et notamment tout le fric qui portait sur la PALULOS, sur la réhabilitation et sur la démolition reconstruction. Et pour le reste, ça continuait à être la DGUHC qui était écartelée entre ses financements Logement. Nous on lui a fait voir ce qu'on faisait sur les GPV. Dans un premier temps, comme tous les ministres il nous a dit que c'était très bien et qu'il ne changerait rien. Et puis très vite, il a dit que ça n'allait pas assez vite, qu'il voulait mettre en place un *think tank*, avec des termes très militaires, et puis qu'il voulait mettre en place « une politique très efficace et puis il y a du pognon, il parlait comme ça, il y a du pognon à retirer et je vais le récupérer ». Et là, il a été génial, il faut bien le dire, il a été génial ! Et il y a le 1% qui commençait déjà à ne plus être 1%, sur lequel le Trésor menaçait de faire main basse sur ce trésor de guerre. Cet argent là permettait une certaine maîtrise. En ayant mis en place la Foncière qui permettait de récupérer des terrains, eux, ça les intéressait, car c'était donnant-donnant. Ça a été long, mais petit à petit, il s'est mis d'accord avec l'UESL pour qu'elle participe, avec les HLM qui au départ étaient extrêmement réticents à mettre au pot. La Caisse des Dépôts traditionnellement mettait un petit quelque chose. Et puis se posait la question du projet, où on ramenait tous ces fonds. Si on n'avait pas créé l'agence, la DIV, avec un petit bout de DGUHC qui freinait des quatre fers, on aurait brassé des appels de fonds, ce qui aurait été très compliqué. Il nous a dit : « montez quelque chose à la DIV, moi je n'ai pas besoin de quelque chose de nouveau ». J'avais pris les meilleurs.

Donc quand vous parlez du portage initial, c'est de cette équipe de la DIV ?

Voilà, c'est de cette équipe qui connaissait très très bien les dossiers. La connaissance des dossiers, des terrains, des acteurs, c'est quand même très précieux. Donc on a aménagé des locaux. Il voulait créer une agence, un établissement public qui permettait d'être un creuset financier qui rassemblait des

fonds que l'on n'aurait pas pu rassembler autrement. C'est comme ça que ça a démarré. Il a alors parlé de la Loi de 2003. Claude [ancien délégué interministériel adjoint à la Ville] et moi sommes très tristes quand il dit qu'il a rédigé la loi tout seul avec son cabinet, car la Loi a été rédigée par Claude et moi. Tous les textes sur les inégalités urbaines, je les ai écrits. Claude a rédigé tous les textes sur les zones franches urbaines et nous avons rédigé ensemble tout le premier chapitre sur la réduction des inégalités. Alors c'est assez étrange, car Borloo nous appréciait manifestement tous les deux, mais c'est un drôle de type. C'est un type qui a une haine de l'administration féroce, de l'Équipement, des Ponts et des TPE abominable, et il ne travaille qu'avec ceux qu'il a choisis lui-même. Et c'est assez curieux, car à ma place il aurait pu choisir quelqu'un d'autre, mais il devait savoir que j'étais loyale, nous avions même des rapports très chaleureux. Mais après il disait que c'était son cabinet qui l'avait rédigée. Donc on a eu un peu d'amertume. C'est un détail. Mais à partir du moment où il a dit « je veux créer cette agence », je lui ai dit : « Monsieur le Ministre, une loi sur la ville, ça ne peut pas être simplement créer une agence. Il faut que vous ayez trois chapitres, un sur la diminution des inégalités, un sur la rénovation urbaine et un sur la rénovation économique ». Son cabinet lui a dit il n'en est pas question, il a dit banco tout de suite. Et quand on a écrit tout le premier chapitre, son directeur de cabinet qui était... J'estime infiniment Van de Maele, mais je n'en dirais pas autant de son directeur, Borloo a dit « c'est génial ! » C'est un type bizarre. Alors après est arrivée la construction de l'agence. Moi je n'étais pas fana, j'avais monté un truc, je pensais que ça pouvait marcher.

Vous pensez à l'atelier urbain ?

Oui, je l'avais monté, ça marchait bien, moi ça me faisait mal au cœur, car j'avais mobilisé des hommes, de l'énergie. Il m'avait dit : « mais non, mais non, ce sera juste une coquille vide, administrative, et vous gardez votre truc. ». Je n'étais pas assez sotte pour ne pas avoir compris tout de suite que ce ne serait pas ça ! Mais on s'est mis à écrire les textes et là ça a été très difficile pour les décrets, car la DGUHC, le ministère n'a envoyé qu'une seule personne, Béal-Rainaldy, et c'était tout. Le reste, c'était les gens de la DIV. La DIV a beaucoup plus joué le jeu que la DGUHC.

Pourquoi ? Parce que la politique de la ville c'est la DIV et la DGUHC ce sont les personnes dans le collimateur de Borloo ? Les deux ont joué ?

D'abord l'Équipement, ça faisait longtemps, je sais que c'est mon administration d'origine et j'y suis attachée, mais ils sont parfois à côté de leurs pompes. Parce que les GPU au départ, rien ne les empêchait de les inventer, mais ce fut la DIV, les GPV pareil. Ils nous ont fait des crises de jalousie pas possibles. Et puis on a travaillé de façon bilatérale et je me suis bien entendue avec les directeurs de l'Urbanisme, mais derrière il y avait : « ça devrait être l'Équipement ». Mais ils n'avaient qu'à le proposer. Et ils manquent de sens stratégique, car nous on avait obtenu de l'argent car c'était de l'argent isolé quelque part sur un ministère sur lequel il y avait une lisibilité politique. Ramener ça sur le ministère de l'Équipement, il n'y aurait pas eu d'argent nouveau. Vues les masses du ministère de l'Équipement, on a toujours vu Bercy dire : « vous n'avez qu'à faire vos propres arbitrages, prendre un peu sur les routes. » Il y avait des rancœurs, des jalousies, des préjugés. Ça s'est vite apaisé, ça a mis longtemps à se mettre en place à cause des décrets, de l'organisation des locaux. Nous, DIV, on a été extrêmement présents. Moi quand j'ai des réserves, je les fais savoir, je n'ai pas un caractère très facile, mais une fois que la décision est prise... En plus j'avais de l'estime pour Van de Maele et réciproquement. Claude Lanvers, Marie Rey et moi avons été extrêmement présents dans les comités d'engagement, dans les conseils d'administration, ce qui a été beaucoup moins le cas de la DGUHC qui a essayé de garder le truc et qui en plus, assez paradoxalement, alors que c'était les DDE qui

localement instruisaient les dossiers et qui avaient perdu immensément de compétences sur le renouvellement urbain, la DGUHC ne disait jamais un mot là-dessus. C'était logement, logement, logement ! Ils étaient très cloisonnés, très axés là-dessus. Mais ça se passait bien en comités d'engagement. Les débuts ont été un peu douloureux pour nous, mais on a bien joué le jeu. Je crois qu'il y avait beaucoup plus de rancœur du côté de la DGUHC qui avait l'impression de perdre un pan important de leur potentiel, ce qui n'est pas faux. Mais il aurait fallu qu'ils le fassent bien avant. Mais je ne suis pas sûre que le 1% leur aurait permis d'utiliser leur fric. Et les régions et départements non plus. C'est vrai que ce n'est pas facile d'aller chercher des fonds partenaire par partenaire. Alors après s'est posée la question de la représentativité au niveau local. Au départ Borloo voulait que l'agence soit totalement indépendante de l'administration, qu'il n'y ait aucun rapport avec les préfets. Ils ont râlé et ce sont finalement eux qui ont été nommés les délégués de l'agence et les DDE les délégués adjoints, mais eux-mêmes n'étaient pas contents. En l'état actuel des institutions, c'était très compliqué. Et c'était variable selon les régions et les personnes. Les DDE sont si fragiles qu'il y en a un bon quelque part qui fait que ça marche, mais à côté il n'y a personne et ça ne fonctionne pas. A Lyon il y a un cas remarquable depuis toujours, je ne sais pas ce que ça va faire quand il va prendre sa retraite. Je trouve que c'est très aléatoire le système de l'État dans ce genre de truc. Et la compétence urbaine, elle ne s'acquière pas comme ça. Il y a une culture etc. Il y avait assez peu de gens en DDE qui étaient capables de dire ce qu'étaient les projets. Il y a eu quelques difficultés. Borloo dans son désir d'aller très vite a voulu que tous les projets soient prêts en moins d'un an, ignorant que les projets ça se construit, ça se mature et ça met assez longtemps. On voit bien que les premiers effets sur Vaulx-en-Velin qui sont une réussite ont mis un bon petit moment. Donc on voit bien que les projets qui ont déjà une histoire sont délicats à mettre en œuvre... Les autres, on a fait appel à des concepteurs, mais sans véritable programme et qui ont fait quelque chose de pas mal parfois, mais très vite ils ont été saturés. Après ça a été un peu plus bricolé, car l'agence avait plein de projets. Et surtout le défaut, c'est que l'agence a considéré que le jour J où on signait la convention on devait connaître tout, logement par logement, année par année. C'était une folie ! Ils pensaient que les projets se dégradent dans le temps. Or la réalité a toujours montré que c'était l'inverse, car on produit de la connaissance, les communes sont plus audacieuses, vont plus loin qu'on l'aurait cru.

Et cette volonté de tout faire dans un délai relativement court, est-ce que ce n'était pas pour vanter les mérites que l'on voulait attribuer à l'agence en termes d'efficacité, de rationalité, avec des chiffres ?

Si, bien sûr, il y avait un côté bilan très fort. Il disait : « on a dépensé tant d'argent », alors qu'en réalité il n'y avait pas un seul rond qui était sorti des caisses. Mais ça c'est du langage politique. Il y a eu une autre difficulté, aussi, la loi avait prévu que pouvaient bénéficier des crédits de l'agence certains sites, dans l'article 6. Il fallait ainsi du fric, et comme la DGUHC s'était vue ponctionner tout le fric qu'elle mettait sur les quartiers et sur la démolition, il ne lui restait presque plus de fric sur la PALULOS. Parce qu'il n'y a pratiquement pas eu de fric nouveau de l'État. Il y avait ce qu'on mettait nous sur les GPV, ce que mettait la DGUHC dans le logement. Et puis après il y avait le 1% etc. Mais il y a eu un afflux de maires et on a passé un temps inouï avec Marie Rey pour examiner des données pour déterminer les sites, les îlots...

Vous preniez les données INSEE...

Îlot par îlot ! Il y avait la liste des ZUS qui nous proposait un périmètre, mais il y avait beaucoup de sites qui n'étaient pas élus. Borloo avait dit d'abord, « il faut qu'on soit ultra sélectifs ! » Au gré des pressions politiques, il n'a pas tenu... Il n'a aucune vertu, Borloo, aucune ! Il faut savoir que le premier projet qui a été présenté par Rueil-Malmaison n'est pas connu pour son extrême gravité !

C'est vrai qu'il y a des endroits où on n'aurait pas dû mettre autant, mais c'est le côté symbolique aussi pour l'image du quartier. On n'est pas non plus obligés d'attendre d'en être au niveau de délabrement maximal pour intervenir. Donc là on était complètement submergées. Moi je regardais beaucoup avec elle et on voyait les sous-préfets, les gens de la politique de la ville dont certains étaient dans une démagogie impossible. C'était un moment dur, ça. Ce n'était plus avec Borloo, mais avec Daubresse. Philippe Van de Maele me disait : « alors ça avance ? » Et on était complètement débordées ! A la fin, je leur disais, « ce quartier-là n'a pas de difficultés, et il est très éloigné, je le finance et je ne manipulerai pas mes chiffres pour dire qu'il relève de l'ANRU ».

Et cette utilisation du chiffre, c'était vous et Marie Rey [ancienne responsable du pôle territorial à la DIV] qui la meniez ?

Oui, avec Marie, on avait bâti un indice synthétique avec la richesse fiscale, les bénéficiaires de minima sociaux etc. On faisait mouliner et on regardait les cartes. Je connaissais bien les quartiers, Marie aussi. Je crois que ce n'est pas immodeste de dire que la connaissance que nous avions des quartiers, Claude Lanvers, Marie et moi, ça a beaucoup aidé. C'était notre principale valeur ajoutée. Le tuilage, à part quelques petites frustrations, était plutôt un moment que j'ai bien aimé. Claude était un peu plus amer... Il était de la préfectorale, Claude, et il est État, État, État, et rien d'autre. Donc pour lui l'agence, c'était un démantèlement. Et puis Borloo n'a pas été très correct avec lui. Mais il n'avait pas d'aversion envers Van de Maele ou autre. Il est parti avant moi, à un moment où les tensions n'étaient pas encore complètement apaisées. Moi j'ai un souvenir d'un travail agréable avec Van de Maele, qui respectait notre compétence avec Marie Rey. C'était un travail d'équipe. Après, passé ce manque de reconnaissance envers la rédaction de la loi, même si Borloo m'a donné mon deuxième galon de la légion d'honneur, chose à laquelle je suis très peu sensible, j'aurais mieux aimé qu'il reconnaisse le service. Il y a beaucoup de gens bien à l'ANRU.

Qui était pour vous l'équipe de l'ANRU, la « bande à Borloo » ?

Philippe Van de Maele a monté le truc quasiment tout seul. Il y avait un type de chez Borloo qui était à la com'. Et puis il a recruté tout le monde. Il a pris les gens qui étaient chez moi que Borloo aimait bien. J'avais un responsable des GPV, Jacques Touchefeu, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, à qui Borloo a retiré le dossier immédiatement. Alors que Touchefeu était très bien, mais très raide, très doctrinaire. Ça n'a pas marché du tout avec Borloo et moi ça m'a mise en difficulté avec Touchefeu que j'ai essayé de remettre sur d'autres trucs, mais il était exclu pour la suite. Borloo a dit : « je ne veux pas que ce soit Touchefeu », car il s'attirait énormément de plaintes des maires. Les autres y sont allés pour négocier des contrats de droit privé avec l'établissement public, il y avait des fonctionnaires détachés, dans des conditions riquiqui. Ils ont perdu leurs RTT. Ça prouvait qu'ils aimaient leurs dossiers, car il n'y avait aucun gain, au contraire. Et puis la deuxième vague, ils les ont embauchés à des niveaux plus élevés, ce qui n'était pas très adroit.

Et donc la deuxième vague, ce sont des gens de la DIV ?

C'est la DIV. Une dizaine. On n'avait pas passé d'administratifs car ils voulaient leurs propres...et puis c'était différent. C'était des chargés de projets A+, contractuels pour la plupart. C'était des anciens, des gens qui avaient déjà de l'expérience très variée. C'était plutôt des contractuels, sauf deux fonctionnaires. Il y avait une fille qui était anthropologue, une architecte urbaniste, un de Sciences Po.

Ils sont toujours à l'ANRU ?

Oui. L'anthropologue a été très peu à l'ANRU, elle a monté une formation à la rénovation urbaine. Au bout d'un moment, elle s'est aperçue que les chargés de missions à l'ANRU étaient très peu dans les projets, qu'ils étaient surtout dans des tableaux de chiffres. Si vous ne participez pas à la construction du projet, c'est un peu artificiel, de faire des tableaux qui tombent pile poil juste quand on sait que tout va être modifié et qu'on est sûr de l'humain. Il n'y a plus tellement dans l'administration des occasions de travailler sur des projets concrets. Ce que je n'ai pas trouvé marrant du tout, ce sont les conseils d'administration. C'était Alduy qui était président, qui faisait des pieds et des mains pour être président jusqu'à faire changer un décret pour être président. C'est un type que je connais bien. Comme ces fonctionnaires qui deviennent politiques, ils en rajoutent... Ils ne sont pas sortis du sérail. Moi, dès que je la ramenais un peu en conseil d'administration, il me rembarrait un peu. Alors que de temps en temps, c'était quand même bien de les resituer. Comme dirait Philippe Van de Maele, je jouais un peu le rôle de la vilaine !

On sent chez Jean-Louis Borloo cette défiance envers la bureaucratie...

Oui, c'est exact. Et en même temps il a mis en place cette agence qui est très technocratique, qui a une lourdeur de fonctionnement et l'ACSé c'est pire ! Pour l'ANRU, le fait qu'il y ait un creuset financier, que tout le monde se mette d'accord, c'est un vrai progrès ! L'ACSé, elle n'a rien apporté. On n'a fait que mettre ensemble le fric du FASILD et de la DIV, tout en gardant la DIV ! Ils sont sensés ne pas penser, simplement faire avec des relais invraisemblables, les délégués régionaux, les préfets, les sous-préfets, c'est un truc foireux !

C'est pour ça que cette position de re-création d'une forme de bureaucratie apparemment lourde en termes de gestion en dépit de ses avancées paraît paradoxale. Les DDE semblent condamner cette lourdeur administrative. Pour les maires, c'est en revanche nouveau de devoir défendre son projet devant un comité...

C'est assez marrant, car j'assistais souvent aux comités d'engagement, et vous voyez des élus qui sont d'une vraie pointure nationale. Moi j'ai vu Debré, président de l'Assemblée Nationale venir défendre le site d'Évreux avec une gentillesse et une courtoisie extrêmes... Il a fait des suggestions... Et puis alors les petits élus qui se croient bien comme l'ex-maire de Caen qui nous a méprisés. On a vu aussi avec le maire de Mantes. Vous avez tous les cas de figure. Fabienne Keller, l'ancienne maire de Strasbourg, quelqu'un de connue, elle est venue défendre son projet sans agressivité. Il y avait tous les cas. Ça dépend beaucoup de la personnalité. Il y en a qui considéraient que le comité d'engagement était trop petit...

Justement, est-ce que vous aviez imaginé créer un échelon « déconcentré » de l'agence à travers des comités d'engagement locaux ? Nous étions à l'époque dans une vague de décentralisation...

Sur le comité d'engagement, c'est un grand projet national, et sur le point de vue des engagements, je reste convaincue que c'est plus pertinent de le garder à l'échelon national. Le niveau régional est de plus en dehors de tout ça. Les préfets de région, réticents envers les élus locaux, les DRE, absentes.

Moi je suis convaincue que c'est une vraie valeur ajoutée. Le fait qu'ils montent à Paris montre la solennité de la démarche. Au niveau local, la pré instruction est quand même faite avec les DDE.

Philippe Van de Maele m'indiquait que dans un deuxième temps il s'était posé la question de l'opportunité de créer des comités d'engagement locaux, même s'il a rapidement mis de côté la question...

Les comités d'engagement, c'était une période un peu folle, car tous les dossiers sont arrivés en même temps. On en avait un tous les quinze jours. Peut-être que les comités techniques qui les précédaient et au cours desquels on regardait surtout les financements auraient pu se dérouler localement. Maintenant, le comité d'engagement ne se réunit presque plus, sauf pour les avenants. C'est exceptionnel. Et puis, parfois, on a dit clairement à des projets : « Ça ne passe pas ! » Donc au niveau régional, c'est bien plus dur de dire ça. On a vu que dans le domaine de la politique de la ville, le niveau régional était totalement absent. Les SGAR, les DRE sauf quand elles avaient été chargées par le préfet comme en Bretagne. A Lyon, à Toulouse, il y avait des gens bien, mais on les a mutés. Le niveau départemental était meilleur.

Il y avait les sous-préfets à la ville, les délégués de l'État...

Oui, exactement. Je n'ai pas le sentiment que le niveau régional ait toujours été... Il est très à la mode de l'embellir beaucoup, en ce moment. En Ile de France, c'était une exception car il y avait une fille exceptionnelle, mais elle est partie et tout est retombé. Ça ne passionne pas les préfets, au niveau régional les SGAR ne sont intéressés que par l'aménagement du territoire et par l'Europe. Nous on l'a vu dans les contrats de plan de la précédente génération où Bartolone a eu l'apport de Jospin pour une enveloppe globale. Après, il fallait répartir région par région. Et ensuite, chaque région mettait ce qu'ils voulaient sur la politique de la ville. A la fin, quand on additionnait tout ce que les préfets avaient mis sur la politique de la ville, on n'arrivait pas à consommer l'enveloppe de Jospin. Ils en mettaient sur d'autres politiques. Ce n'était pas un sujet sur lequel ils avaient envie de discuter avec le maire. Même pendant les GPV, ça ne les passionnait pas. C'était toujours à la carte. Il y a des préfets que ça intéressait, d'autres non. On avait eu une réunion à la DATAR pour les enveloppes, et il y avait le préfet du Nord qui venait d'être nommé. On voit arriver le projet du Nord et les crédits de politique de la ville avaient diminué considérablement. J'étais sidérée car à ma connaissance, dans le Nord, ça ne s'était pas amélioré. En séance, le préfet me dit : « il doit y avoir un truc que je n'ai pas compris, venez me voir à la ville. »... Je me suis dit que c'était peut-être son SGAR qui avait besoin d'argent pour je ne sais quel truc et qu'il avait pris sur l'enveloppe politique de la ville. C'est dire que le niveau régional, c'est loin pour eux. Et puis Borloo est jacobin comme personne, il est hyper jacobin !

Quand il crée l'agence, est-ce qu'il fait références aux modèles des « executive agencies » britanniques, des « independent agencies » américaines ou des agences suédoises ?

C'est plutôt les agences américaines.

Lui-même avançait cette référence, explicitement ?

Oui, oui... Mais c'était l'époque où on faisait des agences pour tout. Mais c'est vrai que c'était beaucoup les modèles anglo-saxons qui étaient un peu par essence meilleurs que l'administration. Il y a un peu d'idéologie derrière. Mais c'est vrai que pour l'ANRU, on n'aurait pas pu faire ce rassemblement financier autrement, on n'aurait pas pu le faire. Ou alors il aurait fallu que les autres versent des fonds de concours.

Et en termes de tutelle, il souhaite la mettre sous la tutelle de l'Équipement, de la Ville ?

Non, il a clairement mis la DIV d'abord, et l'Équipement, et puis il y avait le Logement et la Ville. La tutelle des agences, c'est très joli en théorie, ça fait bien sur le papier. Il est probable que quand quelque chose ne va pas on va engueuler ces-là. Mais quand vous venez d'une administration et qu'en face il y a quelqu'un qui est le conseiller du ministre et qui a tout le fric, ça s'analyse sous la forme de collaboration vigilance. Moi j'ai eu la chance que Philippe Van de Maele soit un type très très bien. Parfois, on s'arrangeait pour arrondir les angles et faire en sorte que les choses passent. Il savait parfaitement que je ne laisserais pas passer des choses qui n'étaient pas bien, mais il n'en faisait pas non plus. Donc quand il demandait un coup de main, je le lui donnais. Quand il y a eu Daubresse, Sapoval me disait : « vous n'exercez pas assez fermement la tutelle. » Mais ça veut dire quoi ? Je ne vais pas leur donner des ordres ! Il trouvait qu'on faisait trop d'articles 6... Mais on est dans la théorie. C'est comme avec les Transports quand on se demandait qui de la SNCF et du ministère avait la tutelle de l'autre !

L'ANRU semble être la création de Jean-Louis Borloo pour marquer son passage au ministère, mais...

C'est vrai, mais c'est faux de penser qu'il n'y a rien eu avant. Car il y a eu des choses de faites avant. Ne serait-ce que matériellement, pour conditionner la réussite de sa rénovation urbaine !

Il est très ambigu. Il peut être très agaçant, mais j'avais de l'affection pour lui, contrairement à la DGUHC qui le détestait. Il a de l'énergie. C'est vrai qu'il est baratin, immodeste, à un point impressionnant. Mais il a un côté efficace, « on y va », teigneux comme pas deux, quand il a décidé quelque chose ! Quand il a commencé la question de la réforme de la Dotation de Solidarité Urbaine, je ne vois pas d'autres ministres capables d'y arriver. C'était « non, non et non ! » de partout ! De l'Équipement, de l'Intérieur... Et il y est arrivé ! Il a quand même une espèce de pugnacité qui porte l'admiration ce bonhomme ! C'est un personnage complexe.

Certains comparent son action à travers la création de l'ANRU à celle de Bernard Kouchner avec la création des agences sanitaires. Vous sentez ce parallèle ?

Je ne crois pas qu'il y ait pensé. Et puis je crois que c'est un peu compliqué. Philippe Van de Maele venait des États-unis. Aux États-unis, il y a beaucoup d'agences qui n'ont pas du tout le même rôle que chez nous. C'est un mélange de... Elles sont tout sauf autonomes. Avant tout comité d'engagement, on sait... L'autonomie politique de l'agence c'est tintin ! Et on a Van de Maele, qui a une capacité à regrouper, qui a la confiance du ministre qui est arrivé à le convaincre de trucs, mais elle n'est pas autonome. Autonome sur le plan financier. Bercy est toujours très présent. Parce que la loi de finances, chaque année, il faut aller renégocier avec Bercy même si la loi prévoit que ça ne doit pas être inférieur à tant. Je me suis fait des conférences budgétaires où je n'en pouvais plus ! La loi prévoit, mais immédiatement après, ils gèlent. Au début, ce n'était pas absurde de faire car l'argent

qu'on avait, il dormait. Avec GPU, au début, on a eu du mal à démarrer, puis c'était monté en puissance. Au début il y avait de l'argent en stock, des crédits de paiement. Et puis ils ont été obligés de faire une rallonge avec la loi de Cohésion sociale parce que l'article 6 entraînait plus de quartiers que prévu. Est-ce qu'ils vont suivre ? C'est difficile, car il y a quelque chose de pervers, puisqu'il n'y a pas d'ajustements possibles. Car quand quelqu'un présente un projet à 260 millions, il faut qu'il y ait 260 millions de bloqués dans les comptes de l'agence, en engagement. Alors que personne n'a la moindre certitude que ces 260 millions seront utilisés. Ce n'est pas la même règle que quand on fait des routes.

Quand on se place dans une perspective historique de l'évolution de la politique de la ville depuis les années 1980, est-ce que la création de l'agence n'apparaît pas comme l'aboutissement d'un long processus de rationalisation exprimé à travers l'utilisation du chiffre, la création des indices, la mise en place de zonages ?

Oui. Je dirais que c'est même la seule partie de la politique de la ville pour laquelle l'expérience a servi à quelque chose. C'est-à-dire qu'on ne s'est pas précipité sur quelque chose pour tout foutre en l'air ce qui avait été fait. Il y avait les GPU, il y a eu les GPV, l'ANRU a consolidé tout ça. Sur le reste des autres politiques, éducatives, de prévention de la délinquance, économique, le ministre arrivant s'est toujours appliqué à dire que ça ne fonctionnait pas. Il était alors très difficile d'avoir une continuité. Ou alors ils rajoutaient quelque chose de différent par-dessus l'existant. C'est ce qui fait le millefeuille. Ce que je trouvais de pas trop bête dans le Plan de Fadela Amara qui n'a rien de bien ahurissant, c'est qu'elle n'a pas fusillé ce qu'il y avait avant et qui marchait. Car on ne laisse jamais le temps aux politiques de produire leurs effets. Par ailleurs, il faut bien voir que ces quartiers, il y a la même mobilité qu'ailleurs. Elle est peut-être un peu différente sur le fait qu'il y a des gens qui y restent moins longtemps qu'ailleurs, et d'autres plus. On voit bien qu'on va voir arriver des groupes de populations sur lesquels il va y avoir le même travail à faire que ce qu'on avait sur un même groupe avant. On ne travaille pas sur un groupe constant. On ne prend pas A pour l'emmener vers B. C'est à refaire sans cesse. A partir du moment où vous avez plein de primo arrivants et d'autres qui s'en vont. Donc il faut refaire le travail sur les nouveaux. On travaille sur le même substrat social. On parle beaucoup de mixité, ça met un peu d'air, mais quantitativement, ce n'est pas significatif. Il y a toujours une majorité de jeunes de milieux culturels pas très développés et issus de l'immigration. Il n'y a pas plus de pauvres qu'avant sauf que les pauvres sont de plus en plus pauvres. Je suis personnalité qualifiée à l'Observatoire de la pauvreté et c'est ça qui ressort. C'est-à-dire que numériquement, il n'y a pas plus de gens en dessous du seuil de pauvreté qu'avant, mais les gens qui sont en dessous en sont de plus en plus éloignés. On déconnecte un peu cette question-là. Moi je dis que tant qu'on aura encore des gens aussi pauvres, on n'arrêtera pas de faire de la politique de la ville. Le problème est là ! C'est un problème de fond et de masse ! On les considère comme des problèmes, mais c'est eux qui en ont. Il y a beaucoup de refus de voir que cette dégradation est certes la conséquence de l'effet d'un manque d'entretien des organismes HLM, mais aussi les ravages d'un sous-emploi.

Est-ce que quand on crée l'ANRU, vous, DIV, vous n'avez pas l'impression qu'on accentue le volet « *hard* » de la politique de la ville au détriment de ce traitement social ?

Absolument. Et Borloo l'a négocié. Il avait tellement envie d'avoir l'ANRU avec beaucoup d'argent, qu'après, il a lâché le reste à Bercy. Alors après il s'en est mordu les doigts. Après il y a eu les émeutes, et quand je l'ai vu à la télévision, j'étais furieuse, j'ai failli lui écrire ! Il disait : « J'ai honte de voir ce qui se passe dans les banlieues, avec tout ce qu'on fait ! » Alors qu'il avait divisé par deux les crédits, il avait mis en extinction la politique des adultes relais qu'on a repris après...

Faire impliquer d'autres ministères, je trouve ça très bien, mais en période de restriction budgétaire... La politique de la ville a toujours été à la marge.

Est-ce que vous, DIV, vous ne voyez pas une certaine volonté de supprimer la DIV, en la vidant de ses champs de compétence ?

Si. Très clairement ! D'ailleurs, ça faisait plus ou moins partie d'un deal avec Bercy, mais qui n'a pas duré très longtemps. Ce que j'ai trouvé idiot, c'est de créer l'ACSé en gardant la DIV. A la limite, s'il voulait créer une agence de la cohésion sociale, d'accord, mais qu'il lui donne une vraie ampleur en lui donnant à mettre en œuvre toute une partie du Plan de cohésion sociale. Les maires voulaient avoir des sous pour la rénovation urbaine et ils ont tendance à considérer que le reste c'était de la gnognotte. C'est vrai que dans les contrats de ville, il y avait très peu d'argent mis sur les nouvelles politiques. Hormis la politique de réussite éducative et qui a été consolidée. Nous, on est concentré à plus de 90%. Un jour j'ai demandé à trois sous-préfets ville le détail de ce qu'ils faisaient en subvention. J'en aurais pleuré ! Il y avait 300€, 200€ ! Comment votez-vous évaluer les effets d'une politique quand vous mettez ça ! D'abord les coûts de gestion de la subvention sont égaux à la subvention. L'association passe tout son temps à demander la subvention. Il y a eu un peu de démagogie au niveau local !

Donc vous n'avez pas eu de vraie crainte de disparition de la DIV ?

Oui, alors... Non c'est vrai que les maires se sont rapidement dits qu'il fallait que ça se poursuive. L'ANRU ne devait être qu'une partie. Moi ce qui me faisait bondir c'est quand on parlait d'accompagnement social. Ça m'a toujours énervée, car ce n'est pas de l'accompagnement, ce sont deux piliers aussi importants l'un que l'autre. De toute façon, si vous faites de la rénovation urbaine et que les gens se retrouvent dans les mêmes conditions, ça ne durera pas longtemps. D'un autre côté, vous pensez que les gens vont s'évaporer, mais ce n'est pas le cas et vous les aurez toujours ! Van de Maele en était convaincu, Borloo disait : « Je ne fais qu'une seule chose à la fois. » Et très vite les élus ont vu que ça n'allait pas et qu'il fallait aller plus loin. Et c'est que là que l'on voit que le Plan Banlieues essaie de s'attaquer au reste. Ce sont deux choses indispensables. Ce n'est pas l'un ou l'autre, mais l'un et l'autre. Il y avait deux choix politiques. Ou bien on créait une espèce de grosse agence qui était exclusivement dédiée au traitement de ces aspects et où l'Éducation Nationale faisait ce qu'elle voulait dans les ZEP, mais il y aurait sans doute eu une façon d'orienter des politiques au niveau local, mais ça n'a pas été retenu. Ou bien spontanément, les autres départements ministériels acceptaient d'avoir une politique qu'ils conduisaient dans la continuité et que dès qu'on leur retirait trois sous en Loi de Finances ce n'était pas sur la politique de la ville que ça tombait. Il y a un bel exemple avec les Maisons de la Justice et du Droit. On trouvait qu'elles n'étaient pas très efficaces, qu'elles coûtaient un peu cher, à chaque fois que la Justice avait un problème d'argent, elle tapait dessus. Le Ministère des Transports avec les transports en site propre qui sont d'une efficacité remarquable pour changer l'image d'un quartier, pour le réintégrer dans la ville, je me suis foutue en rogne contre la DDE du Gard qui faisait un tramway à Nîmes et qui ne voulait pas financer la partie sur le quartier périphérique qui relevait pour eux de la politique de la ville ! Dans les ZEP, les enseignants coûtent moins cher que les agrégés d'Henri IV. Donc à la sortie, il y a moins de fric mis dessus ! »

Extraits de l'entretien réalisé auprès d'un ancien adjoint au délégué interministériel à la Ville

« Moi j'ai eu une histoire assez empirique sur la politique de la ville puisque j'ai commencé au niveau régional de l'État à Lyon au SGAR dans les années 1990, au moment où s'est créée une politique de la ville. Il y avait une circulaire Rocard avec treize annexes etc. Ça commençait à s'industrialiser un peu.

La DIV venait d'être créée. Et puis il y a eu les émeutes de Vaulx-en-Velin que j'ai connues en direct. On venait de signer le Contrat de Ville et d'inaugurer le mur d'escalade et la semaine d'après, il y avait ces histoires. Puis j'ai été nommé sous-préfet en charge de la politique de la ville dans le Rhône, ce qui m'a laissé quelques souvenirs. Puis j'ai été appelé au niveau national comme délégué adjoint à la DIV de 1998 à 2004. Et là le temps passe et je quitte le niveau national car je sentais que se fabriquait un virage pas dramatique, mais qui était un vrai changement de posture par rapport aux années précédentes, et pour l'instant, je trouve que les faits ne m'ont pas totalement donné tort, au moins dans l'analyse que j'en fais. En gros, jusqu'à 2002, même s'il y a des différences... Marie-Hélène Bacqué est venue parler des quartiers, de la prise en compte de la notion de quartiers dans les politiques publiques, on a un centre de ressources ici, et on fait intervenir des gens et elle évoquait cette histoire en disant qu'il y avait eu vraiment des différences dans la politique de la ville. Moi je pense que jusqu'en 2002 on est assez largement dans une même famille qui est d'abord la famille d'un certain empirisme, donc évidemment de pas mal de maladroites, mais aussi de pas mal d'inspirations d'initiatives. C'est quand-même l'époque où on finance beaucoup d'associations, où on interpelle ce qui relève du droit commun. Des partenariats originaux sont tissés entre État et les villes ou collectivités locales. Même si je reconnais qu'il y a une phase avant 1988 où il y a quelques quartiers choisis arbitrairement où on va faire vraiment de l'expérimental, puis il y a une phase qui était plus obligatoire, car il y avait eu ces émeutes et donc il fallait apporter des réponses, plus administrative, plus statistique. C'est vrai qu'il y a peut-être eu une tendance à stigmatiser les territoires, à peut-être plus parler de leurs problèmes que de leur potentiel. Il y a quand-même beaucoup de gens sur le terrain qui sont des militants de la diversité. Il y a ensuite la période du Pacte de relance pour la ville avec la création du zonage, mais honnêtement, même si quand je suis monté au niveau national, la politique de la ville était assez contre les zones franches, au niveau local, il y a eu un remarquable progrès dans le développement local autour des zones franches, et Vaulx-en-Velin en témoigne qui a fait que la politique de la ville s'est complétée du panel emploi et développement économique. Mais tout ça, on était surtout autour de Dubedout et dans des politiques intégrées. On y croyait. On était dans une grande confiance qui était faite dans le niveau local. Les contrats n'étaient pas des monuments d'histoire administrative, mais ils permettaient de transformer l'action publique localement, même si ce n'était pas le problème de la politique de la ville à l'origine. C'était les délégués de État, les maisons de la justice et du droit. Plein de choses ont été faites. Il y avait des interstices où on pouvait travailler. En 2002, on faisait suite à une grande période de stabilité dans le ministère de la ville. Car cinq ans avec le même ministre, ça n'était jamais arrivé, avec aussi une relative paix sociale, puisqu'on n'avait pas eu d'émeutes. Alors quand Jean-Louis Borloo arrive, il regarde un peu tout ça, il observe et pendant quelques temps il va laisser les mêmes consignes se développer. Je crois qu'au fond, il pense que... Sans doute il apporte une dimension forte à cette politique, avec un marquage fort qui marque son passage. Je crois qu'il voit assez rapidement, même si à Valenciennes, il a eu des succès en partie dus à l'action sociale qui a été faite, je crois qu'il voit que, pour simplifier les choses, le social c'est avant tout des constructions de la gauche, et beaucoup de machines à prendre des gifles, c'est-à-dire qu'il n'y a jamais suffisamment d'argent, les crédits arrivent trop tard, beaucoup critiquent le fait qu'on subventionne trop les associations, en particulier les élus, et que tout n'est pas assez évalué. Et je pense qu'il se rend compte qu'il n'y a que des coups à prendre, qu'il n'y a pas trop de progrès à faire. Je dis social avec un grand S, c'est-à-dire les questions éducatives, d'accès à l'emploi. C'est le moment où on va entrer dans un cycle extrêmement tourmenté sur ces crédits de fonctionnement. On va avoir des stop and go assez importants si je pense aux dispositifs naissant comme les adultes-relais, qui fonctionnent assez bien et qu'on va faire disparaître et qu'on va reprendre après. On va faire disparaître des fonds comme le fond de revitalisation économique qu'on a mis dans les quartiers. On simplifie. Il va aller sur deux champs de bataille forts. Le développement des zones franches et la question de l'urbain. Sur la question des zones franches, on est dans une continuité-rupture on pourrait dire. Mais ça a déjà été fait avant. Quand Bartolone est nommé, il part un peu vite en croisade contre les zones franches sur le thème « ça coûte un milliard ou deux milliards de francs chaque année, est-ce que ces deux milliards ne seraient pas mieux utilisés autrement ? » C'est une bonne question. Mais je crois que ça ne marchait pas si mal que ça là où les élus se donnaient les moyens de piloter ces projets, de faire de la com' intelligente, de mener les projets. Je crois qu'il y a des *success-stories* sur les zones franches. A ce moment-là, j'étais à la DIV et il nous a

demandé de préparer un exercice compliqué, précis de créer 41 nouvelles zones franches et de modifier le système existant avec des correspondants à la direction du budget, à la direction de la législation fiscale, à la sécurité sociale, car le panel était assez grand et puis bien sûr le travail sur le périmètre au conseil de l'État. Des questions assez étranges, mais juridiquement très fortes. Ça a le mérite d'être clair. Il s'inspire alors... Je crois qu'il n'a pas créé la question de la rénovation urbaine, mais il a beaucoup potentialisé ce qui existait. En 1992, il y a cette idée qu'il fallait concentrer des moyens urbains dans des endroits où ça allait particulièrement mal. En 1992, il y a les GPU, grands projets urbains, qui posent un problème conceptuel quand-même. Il n'y a pas que Borloo. Il y a l'idée que la politique de la ville patine à un moment donné sur les questions urbaines et qu'il faut changer de rythme, d'échelle financière pour arriver à vraiment emporter la décision et transformer les territoires. Donc il y a une dizaine de sites expérimentaux qui sont désignés, dont Vaulx-en-Velin. La réussite de Vaulx-en-Velin, c'est celle-là. C'est ce qui montre que le guichet unique, c'est bien beau, mais que s'il n'y a pas vraiment de projet au cœur...

S'il n'y a pas de *leadership* local, de volonté...

Oui. Tout à fait. L'ANRU est peut-être nécessaire, j'y reviendrai, mais peut-être pas suffisante évidemment. Et puis avec un vrai projet intégré, clair, démocratique, transparent. Donc il s'inspire de ça et de la dernière phase Bartolone où on avait créé des GPV sur les cinquante plus gros sites. On avait quand-même fait un appel d'offres au niveau national, un appel à mobilisation. Bartolone avait obtenu des crédits supplémentaires de la part du ministère des Finances, sur notre budget Ville, sur la partie aménagement. Il y avait toujours à part la partie logement qui était la DGUHC. Mais donc il y avait cette amorce... On restait dans la logique des contrats de ville, mais on avait quand-même commencé à découper un peu sur les pointillés, mais sans avoir transformé radicalement le mode opératoire localement. On s'appuyait sur la procédure contractuelle, les sous-préfets ville et les DDE avaient en charge ces questions-là. Il y avait aussi une autre chose qui s'était passée et sur laquelle Borloo s'est appuyée. Au début 2002, le ministère du Logement a conclu un accord avec le 1% logement pour booster la démolition des logements sociaux.

Donc 2002, fin du ministère Bartolone ?

Oui. Bartolone-Lienemann, par circulaire. Le 1% qui est d'ailleurs 0.48% est un pactole considérable qui thésaurise beaucoup. Le ministère du Budget n'a qu'une envie, c'est de nationaliser ces ressources. Donc les gens du 1% essaient toujours de trouver des accords contractuels qui leur garantissent encore l'autonomie. Donc ils concluent un accord avec Marie-Noëlle Lienemann qui leur demande comment ils peuvent aider sur le renouvellement urbain et ils élaborent ensemble un programme très expérimental où on a le cœur du futur système de l'ANRU. C'est l'idée que, en gros, les bailleurs sociaux n'ont pas trop envie de démolir, surtout qu'on leur demande souvent de démolir les choses les plus anciennes, les plus amorties et sur lesquelles ils gagnent le plus d'argent, ce qui n'est pas très intéressant pour eux. Certains le font, mais ils s'aperçoivent assez vite qu'il faut qu'on les aide dans ces démolitions bien sûr physiquement, car beaucoup d'entre eux sont en difficultés. À part Paris, ils sont presque tous en procédure de redressement. Pour les aider, il y a de l'aide directe et une aide imaginée par le ministère du logement de l'époque qui est de dire « on va vous indemniser sur votre espérance de gains. C'est-à-dire, supposons que vous ayez gardé cet immeuble pendant quinze ans, vous auriez eu tant de loyers, tant de charges, ça, ça fait un delta, on le reconstruit et on dit sur quinze ans, vous perdez l'équivalent de tant, donc le démolir pour vous c'est un manque à gagner de tant. » C'était assez bien fait. On leur donne cette subvention indirecte en plus de la subvention directe.

Donc dans ce processus, on montre le souci de ne pas laisser les bailleurs sociaux sur la sellette ?

Absolument. C'est même eux qui sont quasiment les pilotes, avec Claude Bartolone et Marie-Noëlle Lienemann, les pilotes de la rénovation urbaine, ou plutôt du renouvellement urbain, comme on dit à l'époque, pour venir booster les démolitions. Borloo arrive là, il regarde un peu ce qu'il peut faire. Social... moyen. Il se dit que finalement, cette question des territoires sur lesquels on intervient à la troisième réhabilitation, quatrième PALULOS, ce n'est plus possible et qu'il faut maintenant faire un gros coup sur démolir et reconstruire et transformer l'image de ces quartiers par le bâti, faire des petites maisons. Tout simplifier. « Il y en a marre que quand le sous-préfet ville a les sous c'est la DDE qui ne les a pas pour la PALULOS ou le PLA, quand c'est eux qui les ont, c'est le 1% ou la région qui ne veut pas intervenir etc. » Il dit « on va faire un guichet ». « Au lieu que ce soit dossier par dossier, il faut que le 1% nous file l'argent. » Donc l'enjeu, c'est 500 millions d'euros par an, comme État Mais comme on ne peut pas le budgétiser » on peut le budgétiser, mais je crois que ça n'a pas été très approfondi », ils disent « la seule manière de faire c'est de créer un outil...

Un établissement public

Voilà. Pour récupérer l'argent de État et du 1%.

Quand vous dites « on aurait pu le budgétiser », comment aurait-on pu faire ?

Il suffisait d'un décret du ministère des Finances car tout ça est sous tutelle du ministère des Finances qui dit « je prends tant ». Mais après c'était politiquement compliqué. Je crois qu'il y avait le monde des SA HLM qui a le gouvernement du 1% et qui est d'inspiration très libérale, très État et très anti politique de la ville, au moins pour certaines d'entre elles. Les SA ont joué avec le feu, beaucoup plus que les bailleurs sociaux publics dans lesquels il y avait des systèmes de régulation avec des élus dans leurs conseils d'administration et qui les présidaient, mais les SA étaient totalement en-dehors du truc. D'ailleurs, une des compensations qu'on leur demande aussi, aux SA, dans la loi de 2003, c'est d'accepter une représentation des élus dans leurs CA. Donc il naît l'idée que État a besoin de l'argent du 1%, qu'on va désétatiser tout ça sous la forme d'une agence, établissement public et qu'on va amplifier considérablement l'effet moteur de ce dont je vous parlais tout à l'heure, et qu'on va considérablement augmenter la prime pour la démolition-reconstruction. Ce n'est pas totalement idiot de se dire que certains quartiers sont dans un état... D'ailleurs, Vaulx-en-Velin, Mantes la Jolie n'avaient pas attendu l'ANRU pour commencer des démolitions très importantes. Là, c'est un changement d'échelle, un guichet unique, un seul interlocuteur. Votre projet est très précis, vous passez une seule fois, vous avez votre feuille de route et les crédits arrivent. C'est donc l'âge d'or qui arrive. Avec un énorme succès. A la DIV on nous demande de préfigurer ça. Avec un énorme succès car les élus se mettent à défiler en se disant qu'il y avait beaucoup d'argent. Et c'est là où les choses commencent à apparaître au clair. Car les énergies qui sont mobilisées dans la politique de la ville sont focalisées sur ce montage de dossier et le pauvre chef de projet qui s'occupe du soutien scolaire voit ses crédits diminuer. Je ne dis pas qu'on ne se préoccupe pas du social, mais forcément... et puis surtout, on revient à l'idée que c'est la forme urbaine qui est responsable de l'exclusion et cette idée extrêmement dangereuse de dire « ces quartiers ne sont pas jolis, on va les améliorer et tout ira mieux » ne résiste pas 20 secondes à l'analyse. Entre nous le monde universitaire est particulièrement

muet à cette époque. Les grandes gueules, Donzelot, et *tutti quanti*... on n'entend plus personne. Borloo séduit tout le monde. Castro... Enfin on reparle d'urbain, donc ça plaît bien. Il y a cette idée extravagante qui revient. C'est quand-même ça qui se fait. Nous, à la DIV, d'ailleurs, j'étais quasiment le délégué parce que Claude Brévan était très malade pendant 1 an et demi. Donc il me demande de préparer une loi de programmation. Ça pouvait se faire sans loi, tout ça. Il me demande de préparer une loi de programmation pour faire un grand débat là-dessus. Il ne prend pas le chemin du Comité Interministériel des Villes qui n'a pas été réuni depuis 2000 et pas jusqu'à 2005 en urgence. Il nous a demandé de passer par le biais législatif, une loi de programmation, qui est plutôt réservée au domaine militaire, qui est une loi qui diffère au niveau du processus parlementaire. Dans cette loi, on trouve l'élargissement des zones franches, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, établissement public, on retrouve quelque chose sur les SA, pour améliorer la gouvernance des SA HLM dont nous parlions tout à l'heure. On va trouver un truc qu'on est arrivé à passer avec la DGUHC sur lequel on tenait beaucoup sur les copropriétés dégradées, sur les carences. On va trouver toute une partie très propre à Borloo sur la faillite personnelle. On va essayer avec Claude Brévan qui est revenue entre temps de parler un peu de social dans un monde où tout le monde s'en fout et proposer qu'on crée l'observatoire national des ZUS au moins pour avoir quelques éléments clairs. Mais pour Borloo, le cœur c'est quand-même l'ANRU. On en préfigure le fonctionnement à la DIV, Borloo commence à faire des promesses, la loi est votée le 1^{er} Août 2003 et l'agence est créée début 2004 avec un décret. On a travaillé entre Noël et le jour de l'an avec le Conseil État et on crée cet établissement public particulier qui distribue des subventions et qui se met en place officiellement début 2004.

Et à ce moment-là, comment se positionne la DIV entre le vote de la loi et la mise en place de l'Agence ? En 2003, lors d'un colloque à Agen, vous ne semblez pas en contradiction, au moins en apparence, avec le message de Jean-Louis Borloo...

On souffre pas mal, car on voit les crédits... Avant l'ANRU, le discours de l'ANRU est déjà là, mais on suit encore les grands projets de ville en cours de réalisation, et qu'il faut financer, puis aussi le fonctionnement dont il faut négocier les moyens. Mais on voit qu'à chaque fois qu'il y a des arbitrages, ils sont sur ces budgets-là. C'est ça qu'on voit surtout. Ça n'entame pas le discours général, mais on voit bien que le vers est dans le fruit. En même temps, je vous disais qu'on était un peu là-dedans avec les GPV. Donc dans un premier temps, on se dit que ce sont des gens de la DIV qui doivent aller à l'ANRU, car ils seront en capacité de faire remonter plein de choses pour enrichir la procédure du point de vue du local etc. Et puis aussi on met l'accent sur la qualité des dossiers. On joue mieux le jeu que la DGUHC dans laquelle il y a plus d'inertie.

De résistance ?

D'inertie. Ils ont un autre ministre, Gilles de Robien, qui n'a pas tellement pris parti par rapport à ça. Borloo lui mange l'aile sur le dos et il ne dit rien. Pendant ce temps, il prépare une loi sur la déconcentration des crédits du logement, ces fameux accords que l'on va avoir après et qui sont l'inverse de la logique de l'ANRU. Donc la DGUHC est tiraillée entre deux trucs. Nous à la DIV, on change un peu notre organisation et on monte un atelier urbain dans lequel viennent aussi des gens de la DGUHC et qui vont ensuite émigrer à l'ANRU. On travaille dans l'idée de faire des listes de priorité de 150 quartiers.

Et on se base sur des indicateurs ?

Oui...

Ou bien c'est davantage du feeling au regard de la connaissance des territoires et des quartiers ?

Non. On part en disant on prend toutes les ZFU et toutes les ZUS supérieures à un certain nombre d'habitants. Il y avait une certaine logique. On était en pleine négociation sur les zones franches, alors moi, des indicateurs, j'en faisais des tableaux...

Donc on prenait en compte les nouvelles zones franches créées ? Elles étaient incluses de fait ?

Elles étaient incluses de fait. C'était un document informel et non-officiel. C'était une liste de 150 quartiers prioritaires qui était un document de travail. Mais on retrouve l'idée que l'ANRU a désormais de dire qu'il y a des quartiers de catégories 1, 2 et 3. De toute manière, quand on est aux affaires et qu'on n'a pas les moyens, on commence par faire des paquets et hiérarchiser. Donc on a fait ça. On a commencé à mettre en place des comités préfigurant le futur comité de l'ANRU, au ministère, avec les gens des HLM, Philippe Van de Maele, futur directeur de l'Agence, Yves-Laurent Sapoval, futur DIV, qui étaient tous les deux du cabinet Borloo, moi j'animais ces réunions avec Marie Rey. On avait la DGUHC, l'union HLM et le 1%. On essayait de faire remonter les dossiers et voir ce que ça donnait. Ça marchait pas trop mal. Mais on n'avait pas l'argent dans un même compte.

Vous simuliez le fonctionnement du futur système ?

Oui. Borloo est même venu. Il a souhaité qu'on mette en place un comité d'engagement quelques mois avant-même la création de l'ANRU. On faisait ça dans un bureau à côté du sien. On a eu Montereau, Meaux, Montauban, Perpignan je ne crois pas... Mais il y avait un peu les copains. Parce qu'il fallait montrer que ça marchait... Il voulait montrer que c'était une super idée et qu'il y aurait plein de candidats. Donc il n'avait qu'une envie, c'était de montrer que l'agence allait être surbookée. Il recevait énormément de maires en leur disant : « mais non, pourquoi vous ne démolissez pas là, ou pas là... Il faut faire un dossier, envoyer copie aux Finances. » Il faisait monter la pression. Et après il a fait des priorités quand il a vu qu'il y avait la masse suffisante et que la liste d'attente allait s'allonger. Le 1 pour 1, le relogement... on part en se disant... par exemple, le maire d'Aulnay, à ce moment-là, son objectif, c'est de démolir, de transformer un peu la population et ce n'est pas forcément d'en reconstruire autant. On va le sentir assez rapidement dans le dossier. On fait passer pour logements sociaux des logements qui ne le sont pas. Les logements reconstruits sont souvent plus petits que les anciens, donc dans le 1 pour 1 il faut voir ce que ça veut dire... Et je crois qu'il y a 70% de reconstructions. C'est un chiffre qui est suivi par l'indicateur LOLF sur le budget. Ça pose un sérieux problème. Voilà comment ça naît. Quand Philippe Van de Maele prend les rênes de l'ANRU, on sort de cette phase de préfiguration, il va devenir le patron et embaucher des gens de la DIV. Il respecte sa promesse. Il est très réglo.

C'était des chargés de mission ?

Oui, des chargés de mission urbains et territoriaux qui suivaient les régions.

Et leur profil était plutôt universitaire ou autre ?

Il y avait un divisionnaire, des anciens contractuels des sociétés d'aménagement, une fille sociologue et anthropologue, un chef de service administratif dans le logement. Tous les profils. Mais du monde de l'aménagement du territoire. C'était l'ancien pôle GPU.

Mais est-ce que la DIV ne regrette pas de n'avoir pas négocié assez fort pour avoir cette entité chez elle, puisque le personnel part de la DIV vers l'ANRU ?

Ce débat, on l'a eu avant. Avec Claude Brévan, on a dit à Borloo ce qu'on avait à lui dire avant. Mais c'était plié très tôt. C'est quand-même beaucoup le monde de Équipement, de la DGUHC avec qui on s'entendait bien. C'est quand-même eux qui avaient soufflé ces idées de convictions assez alambiquées depuis Lienemann.

Des Ponts ?

Oui. Surtout des gens qui sont dans le financement du logement social. Pour répondre à votre question, à ce moment-là on joue le jeu pour participer et monter le niveau de réflexion. Après avoir porté en son sein cette affaire, on devient la co-tutelle de l'ANRU avec la DGUHC. Et moi, dans ma dernière période à la DIV, on est très présents auprès du comité d'engagement. Philippe Van de Maele s'appuie beaucoup sur nous. Il voit bien qu'il y a un biais si on n'intervient que sur l'urbain, donc il nous demande beaucoup d'intervenir à côté. On est donc assez actifs là.

La DIV voit son expertise mobilisée sur ce terrain là à l'époque...

Honnêtement, elle a vraiment joué le jeu, été loyale, puisqu'en même temps il y a les histoires de zones franches qui continuent puisqu'une fois la loi votée il faut aller faire les décrets, négocier les périmètres...

Donc vous n'êtes pas dans une logique personnelle de récupération de l'outil ?

Non. On était assez convaincus à l'époque en se disant que si vraiment il voulait... Parce que 500 millions, c'était peut-être parce que le jeu en valait la chandelle pour donner à l'expérience la chance d'aller jusqu'au bout. Tout le monde voulait aller à l'ANRU, après. Il y avait un vrai engouement des maires. Ils ne se font pas prier pour récupérer l'argent.

Est-ce qu'il n'y a pas un jeu de terminologie consistant à mobiliser le mot agence pour renvoyer à une logique modernisatrice qui peut participer à la recherche d'efficacité affichée par le politique ?

Oui, tout à fait. Il y a ça aussi, et on va le voir dans la création de l'ACSé et des autres agences, c'est que ça plait beaucoup, parce que c'est très anglais, un peu thatchérien. C'est une recentralisation considérable ! Puisqu'il n'y a qu'une agence, un directeur, un contrôleur des fonds. Ce que faisaient 100 DDE en France avec la ligne 66 etc. la liquidation, le paiement, la subvention, tout ça est fait par un. Surtout physiquement, les maires viennent défendre leur dossier comme on ne l'avait pas fait depuis 20 ou 30 ans, sur des compétences assez décentralisées comme l'aménagement urbain, dans une salle ailleurs que rue de Vaugirard au départ. Les maires sont là devant un aréopage de fonctionnaires, puisque le comité d'engagement n'a pas d' élu. Les maires sont au CA dans lequel les projets et les maires ne vont pas. Les maires viennent avec leurs bailleurs, leurs architectes, leur intercommunalité, leurs adjoints devant des gens qui leur disent « vous êtes sûr que c'est ça qu'il faut faire ? »...

Enfin, on a l'impression d'être dans une double logique. Borloo à son arrivée semble défier l'administration, les DDE seraient les grandes perdantes, mais en même temps, on confronte quand-même les élus à un comité composé de fonctionnaires. On assiste un peu à un double-mouvement...

On défie l'administration locale, ça c'est très clair. Le préfet cède tout, Borloo ne veut pas les voir, les DDE... C'est vrai que certaines sont... Les DDE se convertissent tardivement à la politique de la ville. Quand ils ont compris que tout allait leur échapper, ils ont trouvé une ouverture incroyable là-dessus, avec l'habitat, l'intégration sociale, la problématique de la précarité dans la ville, la fabrication de la ville nouvelle, alors qu'auparavant, c'était le jeune ingénieur des Ponts plein d'avenir qui allait plutôt faire un beau pont. Ils voient arriver ça, comme Jean Frébault par exemple. Il faut que vous le voyiez. Il est à la retraite, conseiller de Gérard Collomb. Il sera sans doute plus conciliant que je le suis sur cette période là. Je ne dis pas que je détiens la vérité. Au nom de l'efficacité, et ce n'était pas forcément faux, il y a une recentralisation, une normalisation de l'intervention et dont l'ANRU ferait bien de se méfier car ça sombre un peu à la caricature. Est-ce que le pari est gagné d'aller plus vite, de mobiliser, d'être plus efficace, du guichet unique etc. Je pense qu'il est gagné dans la mobilisation et dans la fabrication du projet. C'est vrai qu'il y a eu des projets de faits, tous les maires se sont mis au boulot, chose qu'on arrivait moins à faire. Il y a eu un vrai élan national sur ces questions de transformation urbaine. Entre nous, une partie de ces projets ne sont pas tous des projets... certains ont quand-même des arrière-pensées. La mixité, ça peut être vu en plein ou en creux. Certains pour qui 20% est un plancher ou un plafond. « j'ai trop de.. » C'est aussi une façon de travailler pour des habitants que l'on aimerait voir venir et pas pour des habitants qui sont là. Mais admettons qu'il y a eu la mobilisation. Est-ce que ça a amélioré les choses ? J'ai regardé les chiffres. Cela fait cinq ans maintenant. Et les promesses... Il y a eu des promesses. Maintenant, tout l'argent quasiment est bloqué. Borloo avait dit que ce ne serait pas comme avant avec les GPV où tout l'argent était bloqué, mais c'est comme avant. Des gens comme Dominique Mouillaux passent leur temps devant des tableaux excel. Les DDE avant, tous les deux on avait l'impression d'avoir un peu de pouvoir, on était

les interlocuteurs de Maurice Charrier, on changeait les choses. Alors que là, lui il allait avec le maire plaider en-haut en essayant de dire « non mais il faut faire ci, il faut faire ça ». Il était complètement déqualifié par rapport à sa fonction. On lui mène une vie impossible. Je ne suis pas sûr qu'on ait... Et puis sur le résultat physique, il faut écouter les discours de Marie-Christine Jaillet à Toulouse ou d'autres universitaires qui commencent à reprendre la parole : « au nom de la mixité, on crée de l'enclos. » C'est-à-dire qu'il va y avoir des gens un peu mieux que la Foncière logement va... car des parts du 1% doivent être rétrocédées gratuitement à la Foncière logement pour mettre des classes un peu moyennes. Donc ils vont prendre le bord du quartier qui est un peu mieux avec des enclos. Et puis on va faire de la résidentialisation. Donc on ne fait pas de la mixité, mais on juxtapose. Puisque de toute façon personne ne se pose la question du vivre-ensemble. Et il y a une différence entre la mixité statistique et le frottement des couches sociales les unes avec les autres qui produisent du vivre-ensemble.

On n'enlève pas le sentiment de peur qui préside à la mixité...

On risque même de le renforcer avec la juxtaposition. Le problème ce n'est pas qu'il y ait des quartiers pauvres, mais qu'il doive y avoir du parcours résidentiel. Plutôt que d'être condamné à être dans son îlot, certes mixte, il faut mieux travailler sur la mobilité. Alors autant vous dire que ça, l'ANRU... ce n'est pas son sujet. Ils se font une forme de virginité avec les clauses d'insertion sociale dans les quartiers. Et puis la gestion urbaine de proximité qui a été inventée dans la région lyonnaise. Et l'ANRU l'a reprise à son compte. Mais ce sont les deux seuls éléments un peu sociaux de leur projet.

Vous soulignez qu'à l'époque de l'atelier urbain, vous travailliez avec le cabinet de Jean-Louis Borloo. Qui d'autre que Philippe Van de Maele et Yves-Laurent Sapoval fait partie de l'équipe de Jean-Louis Borloo ?

Il n'y a pas grand monde. Il a une fille sur les zones franches, un directeur de cabinet, Philippe Van de Maele, un chef de cabinet, une ou deux autres personnes sur les questions du champ social en général, comme la jeunesse, l'éducation. Mais l'énergie est mise sur l'urbain. Et une personne sur la faillite personnelle, qui lui tenait à cœur.

Et il côtoyait ces personnes avant ? A Valenciennes ?

Une partie sont des fidèles, comme la com', le chef de cabinet, son directeur de cabinet, qu'il connaissait depuis longtemps, mais ça, c'est un autre sujet entre nous. Donc Philippe Van de Maele, lui était au cabinet de Raoult. Et quand la gauche revient en 1997, il part à la Banque Américaine de Développement, sorte de Banque Mondiale... Pour faire du business pour les pays en développement. Et quand la droite est réélue en France, il écrit un courrier à Borloo pour lui dire qu'il a bien envie de revenir s'occuper de ça, donc c'est une candidature spontanée. Sapoval arrive un an après pour venir appuyer Borloo. Je ne sais par quel réseau il est arrivé. Borloo avait un réseau Équipement... Il était urbaniste de État Il avait travaillé en région parisienne. C'est vraiment Van de Maele qui a le plus d'idées sur la question. C'est un garçon bien qui d'ailleurs en discussion en aparté, défend son sujet et regrette un peu qu'il n'y ait pas plus de dynamique sur les questions sociales. C'est un moment où Sarkozy prépare des lois sur la prévention. On se fait rentrer dedans, humilier, dans les

interministérielles, nous politique de la ville par la position arrogante de la justice et de la police sur ces questions de prévention. On est tous seuls là-dessus, alors que c'est la politique de la ville qui invente la notion de prévention avec Bonnemaïson, les opérations été qui d'ailleurs ont permis que ce n'est jamais l'été que ça pète.

Marie Rey me soulignait la position de l'Intérieur à cette époque avec la place des préfets dans ces questions...

Il y avait François Lucas qui était à la DGCL et qui est maintenant préfet. Il a une position là-dessus, même si les préfets ne parlent pas très fort. Au début, ils étaient très surpris de devenir les délégués d'une agence. C'était la première fois dans la République que ça se produisait. Un préfet, ça représente l'État, ça ne représente pas un EPCI, ça peut coordonner, consulter, mais ça n'est pas là pour obéir à un directeur général d'une agence. Ils le vivent assez mal. L'Intérieur essaie de s'opposer au ministère de la Ville et perd l'arbitrage. Ce n'était pas acquis que les préfets soient les délégués de l'agence. François Lucas était adjoint au DGCL. Je pense que Jean Frébault vous en parlera. Il travaillait beaucoup avec l'Intérieur, Équipement, avec le Ministère de la Ville, la DATAR. Il est président de la Cinquième Section du Conseil Général des Ponts et Chaussées et s'occupe de l'urbanisme, de l'architecture, du renouvellement urbain. Vous avez vu le glissement sémantique lorsque l'on passe du renouvellement urbain à la rénovation urbaine. On va faire comme dans les années 60 la tabula rasa, alors qu'en fait on va changer 10% avec ce truc sur 15 ou 20 ans.

[...]

Après, moi j'ai eu cette opportunité de venir à la Ville de Paris. Après, Borloo a changé de géométrie, en devenant ministre en 2004. A partir de ce moment-là, il change de planète. Il est dans une logique complètement ascendante. Il va continuer à suivre l'ANRU. Philippe Van de Maele va continuer à aller le voir pour l'ordre du jour. Mais il va ensuite y avoir Catherine Vautrin pour la politique de la ville, Marc-Philippe Daubresse au Logement, Nelly Ollin... Tout ce beau monde travaille ensemble et lui il passe à autre chose. L'ANRU c'est super et puis le reste, démerdez-vous. Borloo s'éloigne, Catherine Vautrin essaie de sauver des trucs, mais elle a un collaborateur... Ce n'est pas une période très agréable. Je pars. Claude Brévan reste quelques temps et part à la retraite. Après, ils font une erreur de casting monumentale en nommant une ancienne préfète qui fout un bordel abominable et après ils nomment Sapoval qui va remettre un peu d'ordre. En novembre 2005 arrivent les événements, des émeutes étranges, suicidaires, où il y a des choses étranges qui se passent, il y a vraiment un cri d'appel sur les discriminations, l'emploi... La DIV est un peu incapable de produire un discours là-dessus, à part l'observatoire des ZUS. Donc dans l'urgence, on crée un Comité Interministériel des Villes où il ressort plein d'idées. On dit que c'est l'échec de la politique de la ville, mais on réinvente les contrats de ville, qu'on renomme les CUCS, on reprend une vieille idée qu'on avait déjà sous Jospin, de faire monter les sous-préfets, en se disant, pourquoi on ne mettrait pas des préfets là-dessus ? Ils reprennent cette idée-là qui est intéressante, mais un peu tard. Et puis ils retrouvent les vertus des adultes-relais qu'on était en train de supprimer. Et puis on crée l'ACSé. On a fait une agence, on fait une autre agence. Un peu pour flinguer le FASILD car ils ne l'aimaient pas trop. Et puis l'idée de guichet unique...

Sauf que là, ce n'est plus Jean-Louis Borloo qui la crée. C'est plutôt Villepin...

Oui. On ne sait pas trop qui c'est. C'est peut-être son conseiller social. En tout cas Catherine Vautrin l'a appris par la presse. Il faut marquer les esprits. Ils reprennent cette idée. Alors peut-être que Claude

Brévan vous en dira plus sur ce sujet, car elle a plus suivi le dossier que moi. Le gros inconvénient, c'est d'abord qu'on marie deux sujets qui sont assez délicats à rapprocher. Ethniciser la politique de la ville, et trop socialiser la politique d'intégration. Mais surtout, il n'y a plus les 500 millions de plus, c'est à somme constante. Alors les gens disent « pourquoi se compliquer la vie, sans avoir un rond de plus ? On change de régime, c'est plus le même contrôleur, ni le même dossier, ni les mêmes délais, ni les mêmes systèmes d'évaluation... » Au lieu de garder un seul niveau qui est le niveau départemental, les directeurs du FASILD reviennent à la charge et obtiennent que le niveau régional de l'ACSé soit créé. 18 personnes de la DIV émigrent à l'ACSé à ce moment-là. Des grandes promesses sur l'argent qui arrive plus vite etc. Mais c'est surtout avoir déconnecté l'échelon d'élaboration politique au ministère de l'échelon de la mise en œuvre sans qu'il y ait une pensée. Autant on est d'accord ou pas d'accord, mais il y a une pensée sur l'urbain, autant là, ça patouille. Et puis arrive Fadela Amara...

Et comment se positionne et évolue la DIV pendant cette période ? Au niveau du personnel et du budget, elle est assez évidée, depuis 2002 ?

Paradoxalement, non. C'est ça qui est étrange. Une partie des gens part à l'ANRU et on a quand-même par ailleurs la création de l'ONZUS. 18 personnes partent à l'ACSé, mais on a toujours les postes, ils sont gelés, mais ils sont toujours à la... Et même, je crois qu'ils ont embauché des gens, ils développent une mission sur la prospective.

Elle voit ses missions se redéfinir ?

Oui. Alors c'est maintenant que les choses se passent. Avec la RGPP, ils vont faire une proposition de reconfiguration. Probablement, si j'ai bien compris, c'est quelque chose qui va ressembler fort à un secrétariat du Comité Interministériel des Villes. ONZUS, centres de ressources et puis les agences qui feront la mise en œuvre des politiques. Il y a un rapport de 2005 fait à la demande du Sénat par la Cour des Comptes qui dit des choses là-dessus assez justes. Le gros problème des agences c'est qu'elles n'ont pas de légitimité en termes ministériel. Déjà qu'un ministère petit a du mal à exister, alors que nous on peut aller voir le Directeur des affaires scolaires et lui dire que ça ne va pas... Elles, elles ont une enveloppe qui leur est donnée, un budget opérationnel de programme avec des indicateurs etc. C'est eux qui ont l'argent et qui font la politique. Le FASILD, c'est ça, un établissement public. C'est pas la DPM qui fait la politique d'intégration en France, c'est le FASILD, mais ce n'était pas eux qui préparaient les textes etc. On a un problème de co-existence d'une administration qui est nécessaire quand il s'agit de pondre des textes et puis de deux agences. Ce n'est pas très administration française. C'est dommage de ne pas trop utiliser la richesse de l'administration État

Vous mentionniez une forme d'influence britannique en matière de construction d'agences. Pensez-vous que Jean-Louis Borloo s'appuie sur cette dynamique ou plutôt, comme semble le mentionner Philippe Van de Maele, l'ANRU se référerait davantage au modèle des agences américaines ?

Oui, on s'en est beaucoup inspiré. Quand il parlait des agences de l'emploi, après, il parlait des *job agencies*. Dans les *job agencies*, il fallait fusionner l'ANPE et les Assedic, il faut créer des maisons de développement économique et des maisons de l'emploi. Il les a mises dans le Plan de cohésion sociale.

On est en plein dans le nouveau management. Les agences, c'est très à la mode. C'est un courant de pensée dont je pense que l'accrochage avec la question de la décentralisation dans notre pays, qui est une forme de richesse et de confiance au local n'a pas été vraiment pensée. Autant sur la recherche on touche moins aux structures politiques, mais là, on touche à...

Quelque chose qui a plus de 200 ans d'existence et qui est ancré dans l'imaginaire collectif...

Oui. Vues les fonctions qu'on a confiées aux départements, aux communes et aux régions, il y a quand-même une certaine logique à leur dire... On est beaucoup sur la proximité. Je me rappelle du maire de Romans qui était venu dans ces pré-comités d'engagement, la politique de la ville c'était un vieux sujet, parce que tout s'effondrait autour. Et le maire de Romans se faisait interpeller par Borloo sur son projet. On voyait comment on arrivait à technocratiser. Je n'ai pas d'avis sur les agences, mais sur nos sujets, on n'est pas... La revue de projet et le contrôle de gestion... On en fait. C'est très à l'américaine. Nous notre sujet, c'est tout sauf ça. Sur le terrain, on a toujours des emmerdements, des retards. On est sûr de l'humain. Déloger des gens, c'est quand-même difficile.. Ils sont dans ce système d'efficacité. Il faut juger sur l'efficacité. Pour moi, pour l'instant, vus les moyens qui ont été mis, l'énergie qui a été mise, c'est assez contrasté. Il n'y a qu'un dossier sur la Goutte d'Or qui lui aurait bien plu, parce que c'est un dossier sur du parc social privé et il n'y en a pas beaucoup comme ça. Et la ville est assez riche. »

Extraits de l'entretien réalisé auprès de l'ancien directeur général adjoint de l'ANRU

« Comment je suis arrivé là ? J'étais en poste de directeur départemental de l'Équipement de Haute-Garonne. J'avais un quartier un peu difficile et j'avais imaginé un peu avant l'heure ce que pourrait être la rénovation urbaine. Ceci m'avait conduit à avoir des relations avec Jean-Louis Borloo dès le début. Et il se trouve que son directeur adjoint a été nommé directeur général de l'agence. Il se trouve que ce directeur adjoint de cabinet, je l'avais eu quand j'étais DDE adjoint à Toulouse dans le service grands travaux quand il sortait de Polytechnique. Il était tout jeune. Borloo, qui avait une bonne vision

sur les hommes et qui connaissait les qualités et les défauts de son directeur adjoint, lui a dit « il faut absolument que tu prennes quelqu'un auprès de toi ». Et ils ont pensé tous les deux à moi. Et voilà comment je suis arrivé là alors que je devais partir à la retraite. J'ai finalement fait trois ans de plus, que je ne regrette pas, car ce sont les trois plus belles années de ma carrière. Alors pourquoi, on en revient à la genèse, pourquoi une agence ? Alors je vais te faire part de mes déceptions au fil de l'eau. Voilà la façon dont Borloo nous présente les choses. « On a un projet pluriannuel, si on remet ça dans le circuit classique, préfet, administration centrale ils vont me faire une usine à gaz etc. Moi je veux des résultats tout de suite. Pas pour moi, mais parce qu'il y a le feu, il y a une attente sociale. Plus personne ne croit à ce qu'on fait dans les banlieues, donc il faut rapidement donner des signes de volonté politique d'intervention, donc je crée une agence. Je vous préviens, c'est un truc qui va être créé pendant cinq ans et ça a vocation à disparaître. C'est une structure de projet, un outil là pour la mise en œuvre d'un projet ». On était étonnés car les types qu'on a embauchés étaient là pour 4 ou 5 ans en détachement. Alors qu'on leur disait : « il n'y a pas de carrière à faire à l'ANRU, sachez-le etc. » Et puis il y avait quelque chose qui me plaisait beaucoup et qui a été source de divisions pour moi, et pour Borloo aussi, mais le problème c'est qu'il n'a pas tellement assumé après, c'est, on s'était dit avec Philippe « quarante personnes ça suffira, et chaque fois qu'on s'apercevra qu'avec quarante personnes ça ne marche plus, ça veut dire qu'on ne dira pas qu'il faut embaucher, mais on dira que nos méthodes de travail ne sont pas bonnes. » Et puis...

Il y avait un état d'esprit au début, il y avait la façon de faire, à considérer les démêlés qu'on a eus avec le ministère de l'Intérieur. Heureusement, j'ai retrouvé au ministère de l'Intérieur un ancien préfet. C'était la bagarre avec toutes les agences, au ministère de l'Intérieur. Ça flinguait... Surtout qu'au début, le délégué territorial de l'agence, est-ce que c'est le sous-préfet chargé de la politique de la ville ou est-ce que c'est le directeur départemental de l'Équipement ? Déjà, premier pas en désignant le préfet comme délégué territorial d'une agence, un établissement public à caractère industriel et commercial, moi j'ai toujours été surpris que le Conseil d'État considère que désormais un préfet peut être délégué d'un établissement public. D'autant que les préfets, on les voyait venir, ils voulaient nous faire fonctionner comme s'ils avaient eu affaire avec la DGUHC.

J'en reviens donc au départ. La nouveauté, c'est qu'on a l'ANRU, outil financier, en contact direct avec les porteurs de projet. Et à tout moment, on aura tout gommé, on aura le type qui veut faire le projet et en face de lui, les financeurs. C'est le fameux comité d'engagement où tu as les cinq représentants des financeurs et les maires. Pour aller vite, on a été dans un système centralisé. Les préfets ont très très mal vécu... Alors après les choses se sont améliorées. Elles se sont améliorées parce que... Ce n'est pas très bon signe qu'elles se sont améliorées, parce qu'elles se sont normalisées. On dit qu'on a un projet quinquennal, on discute avec les maires de rénovation urbaine, on s'occupe de voir avec les maires si ce projet est un phénomène déclencheur efficace. Parce qu'à l'époque, la semaine dernière j'en parlais avec Fadela Amara, on était là pour donner une impulsion. On n'avait pas la prétention de changer en cinq ans tous les quartiers. Et c'est ce qui n'a pas été compris. Et il fallait que le projet soit un point de basculement d'une vision des choses, irréversible. « Ce projet il est constitué d'un programme », c'est Borloo qui parle, « ce projet est composé d'un programme, qui sont les opérations qui ont une estimation ». On va voir le DDE, « Monsieur le DDE, qui mieux placé que vous peut me dire si son coût annoncé est juste ? » Après, vous négociez très sérieusement le taux de subvention, en fonction de la capacité des communes. Puisque l'ANRU ne doit intervenir que pour finir de boucler les opérations. Vous avez un planning des opérations en subventions. Tous les trimestres, plan de l'opération, planning et taux de subventions, vous savez combien vous devez donner aux collectivités locales. Donc tous les trimestres, ça tombe ! « Quand on se revoit, vous me dites de combien vous avez besoin les deux premiers trimestres ». C'était génial ! Alors qu'avant on avait à attribuer des subventions qui devaient être justifiées jusqu'au premier franc, tout ça ça m'a vachement plu. Il gagnait tous les arbitrages interministériels. Le ministère des Finances ne digérait pas mais il a fini par reculer.

L'Équipement aussi a reculé, il s'est dessaisi d'une compétence qu'il ne défendait pas coûte que coûte ?

L'Équipement, n'en parlons pas. Les préfets étaient dans les choux, l'Équipement était dans les choux aussi. Sauf quelques DDE qui s'investissaient personnellement. Si le DDE n'a pas la conviction de faire un plan transversal etc., on ne peut pas déléguer ça à un adjoint. Donc on leur a dit : « tous les trimestres, vous versez.. » Parce qu'il partait du principe que l'argent n'est jamais aussi bien à l'abri que quand il est sur le terrain. Il avait toujours peur d'un changement de majorité, de gouvernement. Donc il disait : « vous en foutez un maximum sur le terrain. Et vous surveillez le programme, c'est-à-dire les millions de subventions donnés pour réaliser le programme. » Et si quelque chose ne se passe pas bien, vous dites : « Hop, je ne paie plus. On se met à discuter autour d'une table de ce qui ne va pas. » C'était génial ! On était partis sur ça. Après, on a commencé à faire une erreur. Et ça, Philippe ne te l'aura pas dit car c'était notre gros point de discorde. C'est la fluidité financière de tout ça. On a eu d'abord un contrôleur d'État, après on a fait l'erreur de prendre un directeur financier qui était aussi un comptable qui venait de Bercy. Donc on aurait dû avoir un directeur financier comme toi et moi qui serait venu d'un grand groupe mais pas de Bercy. Si tu savais les soirées qu'ils m'ont fait passer ces deux-là. Quand j'étais DDE, j'avais un contrôleur financier qui faisait du contrôle *a posteriori*, donc qui me faisait *a priori* confiance, et un TPG qui était mon copain, enfin, avec qui j'avais de bonnes relations, et qui payait. Et quand il y avait un problème, il m'appelait gentiment. Et quand je vois le nombre de trucs qu'ils ont foutu. Ils ont voulu jouer aux apprentis sorciers. C'est dantesque le système financier qu'on a mis autour de ça. Donc l'avantage qu'on pouvait tirer d'une agence... J'ai fini par être excédé. A tel point d'ailleurs que je suis allé voir Jean-Louis Borloo, par derrière, et je lui ai dit : « attendez, moi je ne me reconnais plus dans ce qu'on avait dit. » Il est venu à l'ANRU. Il a bousculé tout le monde. Il y a eu un Conseil d'Administration. Simplification adoptée par le président du CA, Jean-Paul Alduy, qui est un ami, mais qui est extrêmement faible. Il ne faisait pas de suivi de décision. Une fois que le CA a rejeté cette publication, derrière, la machine à reprendre le dessus par rapport à la volonté politique se remettait en route et Philippe est arrivé à un point où il a pris fait et cause pour son directeur financier. Notre difficulté, c'est qu'on n'avait pas des profils qui étaient faits pour manipuler ces circuits financiers. Philippe n'avait jamais été en DDE, sauf chez moi pour faire les grands travaux donc pas de problème administratif, et moi j'avoue que je n'avais jamais vraiment touché à ça. Moi j'avoue que j'étais surtout là pour faire sortir des projets.

Donc voilà, un grand idéal au départ qui s'est petit à petit effrité parce que le système financier s'est compliqué, parce qu'on a eu un président de CA qui n'a pas suffisamment utilisé les partenaires financiers notamment le 1% pour faire de la contre-pression, un ministre qui a tendance à dire, ça c'est Borloo, « après que j'ai lancé le truc, les gens sont assez grands garçons pour se démerder. » Et donc on a commencé à rencontrer des difficultés sur le plan financier. Après, les préfets ont été nommés délégués territoriaux de l'agence, ils n'ont pas compris comment le chargé de mission allait directement au contact, ils ont voulu récupérer cette prérogative etc. Et les DDE n'ont pas beaucoup... Moi j'ai connu des DDE qui s'intéressaient à la rénovation urbaine, mais qui n'arrivaient pas à mobiliser... qui n'arrivaient pas à se positionner en tant qu'assistance à maître d'ouvrage. Donc mauvais positionnement des DDE, préfets qui font leur crise, programmes qui s'allongent. Tout ça nous banalise. Des conventions qu'on avait déclarées au départ... Moi quand j'allais voir les maires c'était du style « ne faites aucune comparaison avec les CPER, ici ça ne dérive ni physiquement ni financièrement, c'est un contrat qui pourra... » Donc par rapport à ça, c'est nous qui avons recommencé à donner le mauvais exemple. Donc moi j'avoue, grande ambition, à mon avis l'idée de mettre un outil pour mettre en œuvre une politique ponctuelle est intéressante. Les préfets, il aurait fallu les aider à travailler avec les agences. « C'est formidable votre truc ! Aujourd'hui vous travaillez avec l'EPIC ANRU, ça vous permet de revoir ce que fait la SNCF sur le territoire. Tirez-en profit ! » Après, on a créé l'ACSé. Alors l'ACSé... Nous on avait du pognon, mais là, l'ACSé, c'est la même chose, mais ça ne résout rien, il n'y avait pas de pognon. Nous, si on nous aime bien, c'est parce qu'on a du pognon !

Grâce au partenariat avec le 1%

Le 1% c'est énorme ! En plus, le système financier était vachement astucieux ! Tu sais que la rénovation urbaine ne coûte rien à l'État ! On subventionnait les projets à 30% dont la moitié du 1%, soit 15%. Quand tu vois le taux de TVA moyen entre 19.5 et 5.5 pour les logements sociaux, ça fait une récupération de TVA de 12%, donc la rénovation urbaine aujourd'hui coûte zéro à l'État ! C'est génial !

Donc c'est une idée originale mais qui n'a pas été très bien gouvernée ?

Il y a eu un raffut... Moi j'étais dedans, donc j'ai encaissé, mais ceux qui n'étaient pas dedans nous ont foutu un savon en nous disant : « Vous vous comportez en haut fonctionnaires bien élevés. Il ne faut pas faire joujou avec le ministère des Finances. Philippe, il faut que tu te bagarres, tu nous parles de charte de bonnes intentions avec les financeurs, mais ça c'est un attrape-couillons, ça ne s'est jamais vu ! Vous restez en orbite, alors que moi je voulais que vous sortiez de l'orbite. » Ça a fait un peu réagir, mais après c'est retombé.

C'est ça qui est paradoxal, le discours de Jean-Louis Borloo véhicule un manque de confiance dans l'administration...

Oui, mais ça on n'avait pas besoin de le mettre haut et fort. Ça c'est un problème de communication. C'est vrai qu'au fond, Borloo, surtout avec l'exemple qu'il avait de sa DDE du Nord, et puis qu'il a eu par la suite... L'Équipement, Borloo ne le sent pas. « Vous jouez aux garçons, vous ne savez pas vous adapter etc. »

Donc il y avait une défiance envers l'administration, envers les fonctionnaires ?

Il y avait un manque de confiance, mais ça, ça pouvait se corriger. Au début, quand on a initié le système il était normal que le système soit centralisé. Parce qu'il fallait être opérationnel tout de suite, il fallait engager, crédibiliser, réaliser etc. L'instruction des projets urbains, moi j'appelais ça une instruction orale par acquisition de conviction. Le type venait te convaincre. Cette notion de porteur de projet était nouvelle. Ces porteurs de projet n'ont aucun statut par la loi. Un porteur de projet qui fédère des maîtres d'ouvrage sur un projet global, pluriannuel, ça assure les collectivités locales d'une continuité. C'était génial ! Le projet était exceptionnel ! Mais après, grosse critique, pas très justifiée, mais qui s'explique pour celui qui a fait un peu d'aménagement, d'urbanisme. C'est qu'on a conventionné des projets, on a fait de la concertation avec les habitants, alors là, tout le monde s'est précipité au guichet, ils ont tous eu peur de manquer de pognon. Borloo nous demandait toutes les semaines au téléphone combien de projets on avait parce qu'il voulait que l'on croie à son truc. On a conventionné des projets parfaitement élaborés, concertés, et il y a tous les spécialistes de l'aménagement qui ont tapé sur l'ANRU en disant que c'était une logique de guichet, qu'il n'y avait aucune réflexion d'aménagement, aucune réflexion qualitative, et après les autres, système centralisé...

On mettait en cause le comité d'engagement, en pointant du doigt une certaine inexpérience ?

Oui, ils nous mettaient en cause, nos architectes conseils qu'ils n'écoutaient pas... Après on a pris un peu de recul. On a prévu des points d'étape à deux ans pour intégrer le résultat de la concertation, pour introduire des inflexions. Là aussi, en communication gouvernementale, ça a été nul. Quand on dit : « on va faire un nouveau Plan Marshal des banlieues », je l'ai reproché à Fadela Amara qui l'autre jour disait encore : « il faut arrêter de bricoler dans les banlieues ». Tout le monde était conscient que la rénovation de l'urbain qui s'attaquait au cadre de vie était une condition nécessaire mais pas suffisante. Il était nécessaire pour crédibiliser, d'ailleurs on a aujourd'hui des gens qui travaillent pour nous et qui ne nous veulent pas forcément du bien et qui ont fait des enquêtes équilibrées en disant : « les gens des quartiers commencent à nous croire parce qu'avant il y avait des assoc' à quatre sous et maintenant ils voient du changement, il voient qu'on les prend en considération ». Les maires de droite ou de gauche ne savaient pas très bien. La politique de la ville c'était une nébuleuse avec quelques assoc', quelques habitants, la politique de la ville c'était un peu socio-cu, et bien il y a tout un tas de maires qui sont venus à la politique de la ville par la rénovation urbaine et qui sont maintenant performants sur la deuxième phase. »

[...]

« Est-ce qu'il n'y a pas derrière cette agence une logique d'affichage dans une politique de la ville souvent décriée pour son manque de résultats, d'efficacité ?

Mais tout est une logique d'affichage avec Jean-Louis Borloo ! Seulement la communication qui doit aller avec n'est pas toujours à la hauteur. Mais tout est une logique d'affichage. Un programme pluriannuel et un outil pour le mettre en œuvre, putain, ça te fait rêver ! C'est un véritable changement ! On ne savait pas si on pouvait payer les associations d'une année sur l'autre et en plus on les payait au mois d'octobre, et là tout d'un coup, on vous balance du pognon et on vous le garantit d'une année sur l'autre, et ça, ça s'est vérifié. Les gens qui nous disait : « oui, il suffira d'un changement de majorité ou de gouvernement pour que ça saute... » Non, ça tient !

Et dans l'idée de créer une agence, il y avait des références à des savoirs sur les agences britanniques, américaines ou autres ?

Moi je n'étais pas dans la genèse, dans les cabinets qui ont pondu la loi et l'agence, j'étais chargé de la mettre en œuvre, mais j'ai été séduit par cette agence. »

[...]

« La différence de Borloo, c'est qu'il y avait la volonté politique, l'outil et le fric. Là, cette équipe-là n'en a pas pris conscience. Cette phase ne doit pas être supportée par l'ANRU qui était là pour s'occuper de la rénovation de l'urbain qui était un objectif bien précis. Il faut que quelqu'un vienne sur ce terrain favorable pour mettre en place un véritable projet qui s'enclenche et dont les chances de réussite seraient bien plus élevées que si on n'avait pas fait la transformation urbaine. »

[...]

« Pourquoi une agence au départ ? La nouveauté au départ, c'était qu'on avait un actionnaire majoritaire à 50% et qui ne voulait pas mettre son fric dans les mains des DDE et des préfets. Au

départ, quand j'étais DDE, le 1% ne me faisait aucune confiance, ils me toisaient. Maintenant on dit que j'étais un des rares DDE à m'être introduit auprès d'eux parce que je n'admettais pas ce genre de comportement. L'actionnaire a dit : « moi, il faut qu'on crée un truc avec un CA où on siègera à 50% ». C'est le caractère partenarial qui a créé ce truc. Alors tu comprends, l'ACSé, ce n'était peut-être pas utile. Car d'où vient le pognon de l'ACSé ? Il n'y a pas d'argent nouveau, avec des partenaires financiers, 1%, Caisse des Dépôts, État. L'agence pour moi, il ne faut la décider que quand on a un projet pluriannuel, des partenaires financiers et des échéances, et du pognon ! On ne peut pas faire de l'agence à tour de bras. L'ACSé, c'était du mimétisme. Les agences, je crois que l'action de l'État par les agences, elle doit répondre à une commande. Christine Boutin demande maintenant qu'on s'intéresse aux centres-villes dégradés. Première bagarre, qui de l'ANRU, de l'ANAH va prendre la chose ? Et l'ACSé qui oublie que la misère sociale est plus importante dans les centres-villes dégradés que dans les quartiers d'habitat social. Dans ces derniers, il y a un bailleur, alors que dans les centres-villes dégradés, il n'y a pas tout ça. La misère est là. Je leur ai dit à l'époque, je parlais à la retraite, l'ACSé et l'ANAH étaient d'accord, Philippe : « non, tu comprends... », il n'a pas voulu, il fallait faire une sorte de consortium des trois agences, c'est dire à un ministre : « voyez comme on est réactifs, vous passez une commande politique, les trois agences font ce que n'ont jamais fait plusieurs administrations. Et on y rattachait d'ailleurs la RHI. Parce que quand tu as RHI, les OPAH et l'ANAH, quand tu es dans un centre ancien... Je me souviens, on était allé avec Jean-Louis Borloo dans un centre ancien à Bastia, on avait développé cette idée d'outil unique. Il y avait des îlots RHI, des îlots ANAH... On avait l'occasion de démontrer que les agences, par leur souplesse, par l'entente de leurs conseils d'administration étaient beaucoup plus réactives par rapport à une commande politique. Et bien non, on les a fait chier, jusqu'au moment où Boutin dise, à l'occasion d'un voyage dans un train : « que l'ANRU me propose quelque chose ! » Et Philippe Van de Maele s'est trouvé investi du truc, il a fait un pied de nez à son collègue de l'ANAH et maintenant l'ANAH se trouve investie des OPA je ne sais quoi... C'est débile !

Les effectifs ! Tu sais qu'on est à 70 ! Agrandissement des locaux etc. Pourquoi ? Parce qu'on n'a pas voulu déconcentrer etc. On s'est mal positionnés !

Est-ce qu'on n'a pas voulu s'affranchir d'une partie de l'administration et d'une certaine forme de bureaucratie que l'on condamnait et que l'on recrée aujourd'hui ?

Les types que j'avais autour de moi... Je râlais, j'étais tout seul, je n'avais que Borloo finalement ! Les types que j'avais autour de moi ne connaissaient pas la bureaucratie locale. Ils s'imaginaient qu'ils allaient faire plus simple. Ils créaient des trucs qui paraissaient a priori innovants. Les crédits de paiement, ils appelaient ça les moyens de paiement etc. C'était pire ! J'avais dit au directeur financier et agent comptable qui voulait voir tout, qui disait qu'il était responsable sur ses deniers etc. « attends, tu es responsable à la périphérie de quelque chose. » Si tu as un sac plein de billes, que tu te sens responsable de tout ce qu'il y a autour des billes, tu ne vas pas tenir, tu vas embaucher cinquante personnes. Par contre, si tu établis une règle du jeu qui te rend responsable de ce qui se passe à la périphérie du sac et où tu dis à la périphérie des billes : « innovez, vous aussi ! » L'agent comptable d'un établissement public peut peut-être faire aussi confiance à un contrôleur financier de l'État. Ils viennent du même endroit. Il fallait aussi se remettre en cause de ce côté-là ! Je crois que moi, la conclusion... c'est qu'une agence ça ne se fait pas pour n'importe quoi, il faut des ingrédients, et il ne faut pas la faire fonctionner comme une administration centrale.

On craint parfois que les agences ne favorisent le démembrement de l'État. Ne favoriserait-on pas la création d'une autre forme d'État en périphérie ?

Démembrement de l'État...Non, mais ça c'est les frileux, ceux qui ont plus d'objections que d'objectifs qui tiennent ce type de truc ! C'est du repositionnement continu de l'État, les agences. Les préfets se replacent et se re-projetent. Et très franchement, pas en se ridiculisant en étant les délégués territoriaux d'une agence. Vous vous rendez compte, les préfets qui deviennent les délégués territoriaux d'un directeur général d'un établissement public, mais où est passée la dignité, où est passée la hauteur de vue, où est passée la synthèse ? C'est dingue ! Il fallait qu'ils se repositionnent ! Ça me fait penser aux DDASS. Maintenant je préside la commission DALO en Haute-Garonne, les DRASS, parce qu'on a transféré tout un tas de trucs aux Conseils généraux, les DDASS ne savent plus vous dire qu'une chose : « vous savez, nous n'avons plus de moyens, nous n'avons plus d'assistantes sociales etc. » Qui les a aidées à se repositionner ? Personne ! C'est un repositionnement continu. C'est vrai que l'ANRU est arrivée un peu brutalement. Il faut bien cerner l'objet et la justification de l'agence, ce qu'on disait tout à l'heure.

Savoir pourquoi on la crée...

Savoir pourquoi on la crée. S'assurer que l'on aura une fluidité de fonctionnement beaucoup plus favorable au projet que ce qu'on aurait. Toujours dans l'intérêt du projet. Et puis on dit aux préfets : « c'est un outil que l'on met à votre disposition. L'ANRU est un outil qui est mis à votre disposition et vous vous repositionnez. » L'ACSé est un outil... Et qui fédère tout ça ? Au début ils nous ont fait chier : « Et comment vous vous articulez entre l'ANRU et l'ACSé ? » Moi je les ai renvoyés dans les buts : « Non, attendez, on n'a pas à s'articuler ! Nous, nous sommes des outils pour mettre en œuvre sur vos territoires. S'il y a quelqu'un qui doit coordonner et articuler l'action de ces outils, c'est le préfet, enfin ! » Bien cerner à quoi ça sert et préparer les gens sur le terrain qui doivent travailler. Alors bien sûr, ça a été vécu comme un règlement de mauvais comptes. Je suis bien placé pour le savoir, les DDE étaient en train de se faire virer des grandes villes et les maires qui pouvaient, pour une fois se libérer de la tutelle du préfet définitivement, complètement éliminer les DDE qui pouvaient aller directement discuter avec le directeur de l'ANRU, qui venaient directement défendre leurs dossiers avec ses services, ses bailleurs devant le comité de l'ANRU. Alors les DDE qui sont honnêtes, me disent aujourd'hui : « tu sais, vous nous avez bien servis, parce que vous nous avez permis de reprendre pied dans les grandes villes. »

Au départ, on peut dire qu'on a créé une structure de mission, qui l'est certainement toujours et qui...

Parle plutôt de structure de projets. Il y a peut-être des choses qui correspondent peut-être plus à la mission, mais c'est une structure de projets.

L'idée, c'était de répondre à une commande, à un besoin.

Oui, il fallait très rapidement mobiliser les élus, faire en sorte que les élus y croient, que les gens des quartiers y croient. C'est une opération commando. Mais il fallait bien dire que ce n'était pas une condition suffisante, mais nécessaire. »

Extraits de l'entretien réalisé auprès d'un chargé de mission territorial de l'ANRU

« Ici je m'occupe de l'Aquitaine, de PACA et de problématiques transversales, notamment avec le réseau sur la question de qu'est-ce qu'on délègue aux préfets dans les projets ? On réfléchit beaucoup en ce moment au fait qu'après qu'on a signé une convention, est-ce qu'il faut que le préfet consulte l'ANRU centrale lorsqu'il fait des avenants à la convention. En gros, est-ce qu'on redonne la main au local ou pas.

C'est une question qui vient de qui ?

Cela fait deux ou trois ans qu'on se pose la question, dès que les projets sont signés, de savoir s'il faut vraiment, à chaque fois, remonter à l'ANRU, en RTP et en CE dès qu'il y a un avenant pour changer une adresse d'un truc... C'est incroyable ! Je caricature, mais parfois les DDE nous disent ça... Du coup on a fait évoluer nos règles et créé des avenants simplifiés qui sont signés juste par le local, mais dès qu'il y a modification du programme où un équipement est remplacé par un autre, tu dois repasser devant les partenaires, il y a toute une instruction et ça peut prendre un an pour signer un avenant. On ne met pas la décision au niveau où c'est le plus pertinent sur un truc comme ça. Donc on réfléchit à étendre la délégation des DT à la signature d'un certain nombre d'avenants du moment que ça respecte les fondamentaux de la convention, les fondamentaux du projet, il pourra signer tout type d'avenant du moment qu'il respecte les fondamentaux de la convention et qu'il ne dépense pas plus de sous que ce qui était prévu dans le contrat. Il n'a pas le pouvoir d'affecter les subventions. Sur le système de paiement qui s'est embolisé à certaines périodes pour arrêter de faire du triple contrôle des paiements, responsabiliser plus les DT sur la qualité de leur instruction en les désignant comme ordonnateurs secondaires, en gros.

Ce discours sur la lourdeur des contrôles des paiements revient souvent...

Ouais, mais tu as un double discours là-dessus. C'est-à-dire que les maîtres d'ouvrages principaux, les bailleurs, voudraient qu'on leur donne des liasses de billets sans qu'on contrôle. On ne va pas le faire. Les DDE qui disent que les contrôles sont trop compliqués, mais quand tu vois la qualité de ce qu'ils font, c'est consternant ! Mais en même temps, nos règles sont très complexes, mais c'est une donnée de base. Donc il y a des contrôles lourds à faire et ils ne les font pas. Ils mettent les demandes des bailleurs dans une enveloppe qu'ils envoient à l'ANRU et ils s'étonnent que l'ANRU ne paie pas. Du coup, nous on refait toute l'instruction. En interne, tu as effectivement deux niveaux de contrôle entre l'agence comptable et la direction financière. Tout cela est très lourd. Avec des problèmes administratifs en plus, sans système informatique partagé. Donc on a mis tout ça en place. En même temps, l'ANRU, ça n'existe pas depuis longtemps... On apprend en marchant. On n'est pas une administration centrale qui a des dizaines d'années d'existence et qui a eu le temps de faire les trucs. Donc on a beaucoup de plaintes sur ce thème là, mais on va responsabiliser les DT en leur donnant l'instruction secondaire. Donc si demain ils signent n'importe quoi, ils en ont pris la responsabilité. Alors qu'aujourd'hui, ils savent qu'on contrôle derrière... Donc ils nous envoient n'importe quoi...

Et c'est une démarche qui va aboutir bientôt ?

Dans l'année qui vient. J'ai mené des expérimentation l'année dernière mais qui n'ont pas abouti. Mais l'agence est très partagée là-dessus. Une partie de l'agence est très centralisatrice, ne fait absolument plus confiance aux services de l'État et a fortiori aux porteurs de projet, aux maires, aux bailleurs. On ne leur fait pas confiance sur le thème : « si on les laisse faire, ils vont changer tout le projet. En gros, ils vont transformer toutes les démolitions en réhabilitations. » Une autre partie de l'agence se rend bien compte qu'on ne peut pas continuer comme ça, qu'on finit par ralentir l'avancée des projets avec les procédures et qu'il faut déléguer au niveau du local et arrêter de vouloir tout voir en central. Il faut déléguer avec un certain nombre de sécurités. On se dit aussi que l'État local est beaucoup plus soumis aux pressions politiques que nous. On peut se permettre de résister à des élus beaucoup plus qu'un préfet ou un DDE. Il y a des élus qui ne partagent pas du tout les fondamentaux

de l'ANRU. Ils ne veulent pas du tout construire de logement social. Démolir ils veulent bien. Reconstruire non... Nous on ne veut pas que les projets deviennent demain au libre choix de ces élus-là. Donc on veut organiser le maintien du projet. Donc je travaille là-dessus. [...] En ce moment on a une mission d'audit-conseil du CGPC conjoint avec le ministère des Finances, qui va donner un rapport de préconisation sur ce sujet là. »

[...]

« Quel est le planning d'une semaine type du chargé de mission ?

Cela dépend des périodes. Deux jours de déplacement par semaine. Un déplacement, c'est soit je me déplace pour aller voir les acteurs pour parler d'un projet en cours d'élaboration, où tu as des rencontres, visites de site... Une fois que le projet est signé et qu'il y a une convention, ça va être du suivi. Donc je vais me déplacer s'il y a un pépin et sinon pour les revues de projet et points d'étape. Donc comme j'ai des territoires sur lesquels il y avait encore pas mal de trucs à signer, c'est en moyenne deux jours de déplacement par semaine. Je vais voir les acteurs. Le premier contact c'est la DDE, après, c'est le maire, le préfet. J'essaie de systématiquement passer par les DDE. Je ne dis pas que c'est ce que font tous les chargés de mission. Je considère que le préfet est délégué territorial, la DDE est son bras armé, donc moi je traite avec eux qui sont nos représentants locaux et eux traitent avec le porteur de projet. Il y a des situations où je les vois tous ensemble, où je porte le discours de l'agence. Après, il y a un jeu d'acteurs qui se met en place. Quand il y a des trucs qui sont un peu désagréables à dire, le préfet compte sur toi pour porter la mauvaise nouvelle. Donc c'est toi qui fais le méchant flic. Quand il y a des bonnes nouvelles, il préférerait que tu ne sois pas là. Moi j'essaie de ne jamais squeezer les DDE, même dans les mails où je les mets en copie. Semaine type, tu as deux jours de déplacement, ici des comités d'engagement ou des RTP, c'est-à-dire tout le processus d'instruction des conventions ou des avenants où tu es l'instructeur des dossiers et où tu prépares les décisions des partenaires. C'est toi qui orientes leur décision et tu leur prépares la fiche de synthèse pour savoir ce qu'ils vont dire pendant le comité d'engagement. Après, tu as tout le travail de bureau sur l'évolution du projet, pour le préparer au passage devant le CE. Donc tant que le truc ne te convient pas, tu ne l'inscris pas au CE et tu fais évoluer le projet jusqu'à ce qu'il te semble présentable. Donc il y a toute cette partie instruction. Il y a une partie animation de réseau des DDE, des porteurs de projets, des maîtres d'ouvrages, mais plutôt des DDE, sur la réponse à l'ANRU, ce qui est finançable, comment, comment on remplit le tableau Excel de cinquante onglets... Donc tu dois être à l'écoute de leurs questions et il y en a beaucoup. Donc c'est bien 20% de ton temps. Moi ça me prend du temps parce que Aquitaine plus PACA, c'est neuf départements à l'intérieur desquels il y a des projets. A l'intérieur de ces départements là, tu as le chef de service habitat, le DDE ou DDE adjoint et chacun des TPE qui suivent des projets à l'intérieur du service habitat qui peuvent te poser des questions ou t'envoyer des mails. Sachant que les DDE font rarement l'effort de centraliser les demandes... Donc ça prend énormément de temps l'animation du réseau. Mais c'est la condition sine qua non pour que ça marche ! Les CMT qui ne le font pas, ça se crispe très vite, les relations avec l'ANRU... Jamais une DDE ne ferait ça avec une administration centrale. Jamais un DDE ne laisserait n'importe quel mec de sa boutique appeler le bureau d'administration centrale concerné. Cela ne leur viendrait pas à l'idée car ils se feraient remonter les bretelles ! Alors qu'avec l'ANRU ils se permettent tout ! Ils envoient le catégorie C appeler l'ANRU pour comprendre...

Tu vois une différence de mode d'action avec la période où tu étais en poste en DDE ?

Moi de toute façon je vois les DDE qui partent en vrille ! Je vois la différence avec mes anciens postes, parce que quand j'étais en DDE il y a dix ans, c'était une structure beaucoup plus

professionnelle que maintenant. C'est la fin des haricots ! Les mecs perdent des postes tout le temps ! Il y a une réorganisation tous les six mois ! Les compétences disparaissent ! Les mecs qui sont compétents sur un sujet sont remplacés par des mecs qui n'y connaissent rien ou ne sont pas remplacés ! C'est ça la réalité des DDE ! Compte tenu de ce qu'ils vivent en ce moment, s'investir sur un sujet aussi complexe que l'ANRU, elles n'ont pas le temps ! La technique est très difficile à acquérir ! Autant le côté relation politique avec les élus, sur les projets, ça intéresse les DDE à un haut niveau comme les DDE et DDE adjoints. Par contre toute la paperasse, les FAT, les DAS, les paiements, c'est très complexe, donc personne ne s'en occupe vraiment sauf les instructeurs et les techniciens qui sont perdus car le management intermédiaire ne fait plus son boulot. Et comme les règles ANRU sont complexes et mouvantes, ça crée un bordel...

C'est là où le CMT intervient !

Voilà ! Et je ne sais plus à combien de jours dans la semaine j'en suis, mais je m'en rajoute un. Admettons qu'il y en ait huit ou neuf, je m'en rajoute un pour tout le boulot qui s'est rajouté pour faire tourner une mécanique qui s'est un peu emballée. Il faut être un maître dans l'art d'Excel pour pouvoir suivre un projet ANRU. Les tableaux financiers que tu ne peux pas lire, même en A3. On passe un temps à faire des conneries de pointer des tableaux Excel pour voir si ça n'a pas été rempli n'importe comment, chercher telle subvention dont tu croyais qu'elle avait été prise sur tel numéro, mais qu'en fait elle était prise sur tel autre, telle circulaire sur tel point et sur lequel on a une réponse différente... Le boulot perdu à des conneries qui prennent beaucoup de temps et de plus en plus au fur et à mesure que l'ANRU avance ! La machine s'est emballée à un moment, à mon avis à cause de la direction financière de l'ANRU. Pour avancer le schmilblick, tu es obligé de te battre contre la machinerie administrative. Pourquoi tel avenant n'est pas intégré dans le système d'information ? Il manque une ligne... Parfois je passe mon temps à regarder ces conneries là pour pas que la machine ne se bloque, mais je ne suis pas sur le fond des projets ! Heureusement, quand on établit les conventions, on y est, mais après...

Des voix s'élèvent contre cet emballement de la machine administrative ? Elles sont écoutées ?

Oui. C'est tout l'enjeu de la démarche stratégique qui est en cours à l'ANRU en ce moment. J'espère... En tout cas, ça a foutu un tel bordel au niveau des paiements que le nouveau patron est arrivé avec une commande politique assez claire ! Je ne sais pas si c'est une coïncidence ou pas, mais le directeur financier a disparu du paysage quelques semaines après l'arrivée du nouveau patron qui a par ailleurs demandé à ce qu'on simplifie certains trucs sur les paiements des avances, qu'on paie plus vite et mieux pour avancer. Et il est arrivé avec une idée assez précise de ce qu'il voulait faire en termes de délégation aux préfets. Je pense que tout ça c'est le fruit d'une commande qu'on lui a passée avant d'arriver ici. C'est-à-dire que je pense que le bordel a été tel que c'est remonté au niveau politique. J'espère qu'on va être entendus et que ça va être amélioré. Pour l'instant, moi je suis complètement englué dans ces trucs là.

Les acteurs de terrain se plaignent-ils ainsi d'un manque de disponibilité des CMT ?

Oui, bien sûr ! Il y a des audits qui ont été réalisés dans le cadre de mon expérimentation sur la délégation élargie sur ce que les DDE reprochaient à l'ANRU et vice-versa qui sont assez parlants. Il y a un rapport de synthèse des différents audits qui reprend un peu les faiblesses, les axes d'amélioration de l'ANRU en centrale et dans les départements. Je l'avais commandé à un auditeur, mais mon groupe de travail s'est plus ou moins arrêté avec le nouveau patron qui voulait aller plus loin ou différemment, donc du coup ça a traîné pendant quelques mois avant qu'il se décide. Et comme on a lancé une démarche stratégique, on a décidé de le faire dans le cadre de cette démarche, puis ça se télescope avec le rapport du CGPC. Mais on devrait à l'été mettre en place un nouveau fonctionnement. Donc j'espère qu'on va convaincre toutes les préconisations que se fait le DRH, le discours des CMT qui sont englués depuis longtemps dans des trucs techniques et qui n'interviennent plus en conseil sur le fond. »

[...]

« Donc l'ANRU comme ça aujourd'hui, ce n'est pas satisfaisant. Et si en fait on garde la machinerie administrative et qu'on délègue la mise en œuvre au local, on ne garde plus que le désagréable et on n'a plus de poids sur les projets... Déjà qu'il n'y en avait pas beaucoup... J'exagère. Sur le fond, c'est le boulot le plus passionnant que j'ai eu depuis que j'ai commencé à bosser. La matière est passionnante et quand tu peux avoir de l'influence sur les projets, il y a quand-même douze milliards d'euros qui en lèvent quarante sur les endroits qui en ont le plus besoin en France, donc ça c'est enthousiasmant. Mais c'est difficile de se rappeler que c'est enthousiasmant quand tu passes toute une journée à pointer des tableaux Excel... On est très dépendants des outils. Agora a amélioré les choses pendant un temps, mais maintenant... Et c'est aussi le problème d'une petite structure, l'ANRU, qui ne voulait pas trop grossir. A un moment, le choix n'a pas été fait de manière très cohérente. Soit c'était une petite structure qui refusait d'en devenir une grosse et qui du coup devait maîtriser son plan de charge en étant toujours suffisamment délégataire et en s'appuyant sur des prestataires pour un certain nombre de trucs. A un moment on a raté une étape. On veut s'arrêter à quatre-vingt mais on a pris du boulot pour beaucoup plus. Donc tout le monde court partout, mais en même temps on n'a pas confiance dans notre réseau, donc on garde des trucs pour nous, mais comme on n'a pas le temps, ça embolise tout le système. Soit on devenait une grosse administration centrale et il fallait grossir en conséquence et on pilotait en centrale, de manière très centralisée en ne faisant pas confiance au réseau, mais il fallait être deux cents et non pas quatre-vingt, mais ce serait une illusion, car on ne pourrait pas conduire des projets sur toute la France depuis Paris. Donc soit il fallait déléguer plus depuis le début, avoir des procédures plus souples, plus simples et on a raté cette mise en place là.

N'y avait-il pas une volonté politique de Jean-Louis Borloo de vouloir s'affranchir du système DDE lors de la création de l'ANRU ?

Je n'étais pas là à l'époque, mais je crois qu'effectivement c'est ce que voulait faire Borloo. Son discours a été de dire : « Il ne faut pas s'appuyer sur les services de l'État, c'est des nulards ». Ce qui, à mon avis est un discours de principe complètement con ! Il se trouve que grâce à des mecs comme Borloo qui ont, pendant des années systématiquement tapé dedans, ils sont arrivés au résultat qu'ils dénonçaient au départ. Bravo ! Mais il y a une dizaine d'années, ce n'était pas vrai. Ils étaient sans doute trop soumis au politique, mais ça c'est marrant que ce soient les politiques qui le dénoncent, car c'est le même Borloo qui fait plaisir à ses petits copains et qui mettra des subventions là où il a des amis entre autres. C'est les mêmes politiques qui servent les copains qui vont après reprocher aux services de l'État de n'être pas assez résistants... C'est un peu bizarre comme discours. Moi je n'adhère pas au discours par principe de « tous les services de l'État sont nuls », mais c'est bien ce que disait Borloo : « Tu prends des bureaux d'études privés, tu travailles avec les maires, tu fais tout seul ». C'est ce qu'il disait à Van de Maele quand il a monté l'agence. Mais c'est ridicule ! Tu ne mets pas en œuvre un projet sans... Ou alors, il fallait une agence nationale avec éventuellement des antennes

interrégionales et l'ANRU faisait trois ou quatre cents personnes. Aujourd'hui, je crois que dans les services de État, tu as entre trois cents à quatre cents ETP sur la rénovation urbaine. Donc à ce moment là tu fais une ANRU de quatre cents, tu fais un siège, des antennes interrégionales pour proximité avec élus. Je suis désolé mais Borloo était encore en situation quand il a fait que le préfet était délégué territorial de l'ANRU. Donc à partir de ce moment, c'était terminé, ça voulait dire qu'on s'appuyait sur les services de État La question qu'on aurait du se poser, c'était : « Est-ce qu'on doit vraiment s'appuyer sur les préfets ? » Ce n'était pas nécessaire après tout. Moi je crois que la création de l'ANRU c'était justement la reconnaissance que le fonctionnement classique de État ne marchait pas pour mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine. Il fallait une politique nationale qui regardait les choses au niveau national, qui faisait des arbitrages et qui ne faisait pas du saupoudrage. Sinon tu donnais une quote-part des douze milliards en fonction du nombre d'habitants à chaque département et ils faisaient les mêmes merdes que d'habitude et rien ne changeait. C'est ce que fait l'ACSé. La force de l'ANRU, c'est de reprendre la main. Le préfet fait de l'instruction mais c'est les partenaires qui décident. Et du coup tu as une vision globale sur la qualité des projets. Ce n'est pas dans chaque département ce qu'un mec a compris des fondamentaux de l'ANRU. Donc ça c'est très bien. Mais ce qu'on est en train de louper, c'est la phase de mise en œuvre. Parce que tu ne peux pas rester aussi centralisé à moins d'être quatre-cents. Si on n'est pas centralisé et qu'on s'appuie sur les services de État, en pleine période de RGPP, on a intérêt à beaucoup plus les animer, à beaucoup plus les former qu'on ne le fait actuellement, à simplifier notre réglementation, nos procédures de paiement, à se mettre au niveau de ce que sont les services de État en ce moment. »

[...]

« Les services de État te font part de leurs inquiétudes sur ces changements ? »

Oui. Ils sont volontaires. Mets-toi à la place d'un DDE qui n'a plus beaucoup de projets aussi importants que des projets ANRU. Sauf que tu as une partie des cadres de Équipement qui n'y connaissent rien ! Tu as tous les DDE de la vieille école, les routiers, ils continuent à se passionner pour un rond-point avec une charrette, et à côté, ils ne regardent pas le projet ANRU de plusieurs centaines de millions d'euros parce qu'ils n'ont pas l'habitude ! C'est pitoyable ! Les mecs n'ont aucune conscience des enjeux. En DDE 13, c'est consternant ! Les moyens qui sont mis sur la rénovation urbaine, c'est consternant ! Je leur ai dit, écrit, chanté, ça ne passe pas ! Ils ont trois ETP pour 350 millions de subventions ANRU, donc des projets de plus d'un milliard ! Ils devraient être plus de trois fois plus ! Le DDE d'avant s'en foutait de la rénovation urbaine ! C'est incroyable ! Une politique nationale comme ça ! Un milliard de travaux dans les cinq ans à venir, trois cents millions de subventions qui viennent... Le mec s'occupe de savoir où allait partir l'entretien des routes, c'est ça qui le passionnait ! Un combat perdu d'avance ! Et il a chuinté les effectifs... Marseille, c'est un peu à tous les niveaux qu'il y a des déficiences. Au niveau de la DDE en termes de moyens, au niveau de la préfecture en termes de... Le préfet délégué à l'égalité des chances... J'ai peur qu'ils ne comprennent pas complètement les enjeux... Ils croient qu'ils sont là pour distribuer des subventions équitablement à la droite et à la gauche ! Ils croient que c'est ça les fondamentaux des projets ANRU. Après, désenclavement et diversification, c'est des mots compliqués ! Et il n'y a pas de portage politique à Marseille ! Les quartiers nord c'est clairement pas l'électorat de Gaudin, donc il porte moins ce projet là que ceux qui sont en centre ville. Mais même ceux qui sont en centre ville n'avancent pas bien parce que tout le dispositif de gouvernance est mal branlé ! Le GIP est en dehors des services de la ville, tu as les services de la ville, et au-dessus de ça tu as un secrétaire général adjoint qui ne fait pas la coordination mais qui par contre s'occupe de toutes les problématiques foncières parce qu'il y a du pognon, des promoteurs et que c'est contrôlé au niveau politique. Donc il fait son business tout seul dans son coin, sans prévenir personne, sans compter les bailleurs qui font leur vie, les maires de secteurs aussi... C'est compliqué comme jeu d'acteurs ! Tu as un déficit d'ingénierie à peu près à tous les niveaux, que ce soit au GIP, à la ville, à la communauté urbaine, qui sont des financeurs, qui font tous les aménagements, c'est leur compétence, donc tu en as plein dans les PRU.

Il n'y a pas de convention avec l'intercommunalité comme c'est le cas à Lyon par exemple ?

Non. Tu as une charte de relogement inter bailleurs qui a essayé de sortir mais en vain. Tu as la concertation qui ne marche pas bien, l'ingénierie déficiente, les financements qui ne suivent pas de la part des collectivités, un portage politique insuffisant sur les quartiers nord ! C'est le pire site ! Pire que dans le Var ! C'est très impressionnant comme ville ! Autant de potentiel et autant de trucs qui ne bougent pas ! Le bordel permanent ! Ce n'est pas qu'à l'ANRU ! Tous les gens qui te parlent de Marseille ont l'impression que c'est une enclave dans le territoire. Ce n'est pas le sud, c'est pas vrai ! Juste à côté, à Miramas, le projet est bien mieux porté, de bien meilleure qualité technique. Tu as l'impression qu'il y a une espèce de malédiction à Marseille ! »

[...]

« Quel regard ont-ils quand ils voient le CMT arriver ?

Ils ne nous aiment pas trop parce qu'on leur dit qu'ils ne sont pas bons... En même temps, ils sont bien obligés de le reconnaître, et puis on leur a gardé du pognon. Du côté de la ville, ils n'aiment pas trop le CMT. Du côté des services de État, du côté de la DDE, ça va, j'ai une relation à peu près correcte avec eux. Par contre la PDEC, elle fait partie de ces préfets pour qui l'ANRU c'est des empêcheurs de tourner en rond : « Donnez-moi l'argent, je le distribuerai équitablement, je ferai mon micmac et voilà ! » Devoir rentrer dans le fond des projets, c'est pas leur métier. Pour eux on est des emmerdeurs !

Jean-Claude Gaudin est déjà rentré en contact direct avec la direction de l'ANRU ?

Les quartiers nord ça ne l'intéresse pas. Il est venu pour parler des Hauts de Mazargues et du centre nord, mais les autres projets l'intéressent moins. Il est venu une fois, mais sinon c'est le secrétaire général de la ville qui pilote ça. »

[...]

« C'est très hétérogène chez les CMT et les DDE. Je n'ai pas les mêmes relations avec toutes mes DDE. Il y en a avec lesquelles je me sens en confiance, d'autres non. C'est très personnalisé et très hétérogène. Dans le rapport de synthèse, il y avait un point sur les relations avec le CMT et avec l'auditeur financier, car pour eux, l'ANRU est un monstre à deux têtes. Il y en a qui prenaient chers !

Les auditeurs financiers sont interlocuteurs de l'ANRU depuis récemment ?

Au début, c'était que le CMT, effectivement. On a créé les auditeurs financiers après qu'on a signées les premières conventions et que des paiements soient à réaliser. Au départ, il n'y avait pas de mécanisme d'avance dans le premier règlement financier, donc pas de paiement tout de suite, donc ça s'est mis en place après, il y a au moins trois ans.

Tu travailles avec tes auditeurs financiers régulièrement ?

Je n'ai pas tellement des auditeurs financiers qui travaillent en binôme. Je travaille un peu avec eux... Tu le verras dans le rapport IDRH, la dichotomie gestion du projet et gestion financière est vraie à tous les niveaux. C'est-à-dire que tu le verras au local, tu vas en DDE, ce n'est pas les mêmes gens qui s'occupent de l'instruction financière que ceux qui s'occupent des projets, qui vont aux revues de projets, qui discutent avec les maires. Ces deux pôles se parlent assez peu ou mal. Tu reproduis le même schéma à l'ANRU. L'instruction financière, c'est le boulot pas noble. En général ce sont les mêmes qui font le logement social. Tu as un pôle d'instructeurs avec un chef et tu as les chargés de mission qui vont faire les beaux en réunion. Alors que ce n'est pas le mécanisme que j'avais rencontré quand j'étais en construction publique où j'étais chef de cellule, responsable d'un projet. J'avais un client qui était le maître d'ouvrage, ou alors j'étais éventuellement l'interlocuteur d'une entreprise, mais elle me parlait à moi surtout. C'est-à-dire qu'à l'intérieur de mon équipe, j'avais des chefs de projet, des techniciens, qui allaient aux réunions de chantier, qui regardaient des questions techniques, et j'avais des comptables qui instruisaient des demandes de paiement de l'entreprise, qui me préparaient le paiement etc. Mais dans une équipe de sept ou huit personnes, j'avais les deux aspects en même temps et moi je faisais la coordination. Au bout d'un moment, si je voyais qu'il y avait un problème, je disais au comptable d'arrêter de réfléchir et de payer, puisque c'était moi qui signais. Ici, en DDE, tu as le chef de service habitat qui ferait ça, mais souvent il ne le fait pas, il se désintéresse du truc. Et ici, en centrale, à l'ANRU, celui qui devrait faire ça devrait être le DG car la direction financière et la direction du programme ne se parlent pas. La réussite d'un PRU vient du fait qu'on suit bien le projet sur le fond, mais aussi qu'on paie bien la subvention aussi, mais il faut qu'il ait une personne qui soit responsable des deux en même temps et qui ait la même vision. Je me trompe peut-être, mais je l'ai vu marcher ce modèle, et ça fonctionnait bien. Nous on est complètement décredibilisés ! Un CMT qui se déplace sur le terrain et qui dit : « oui, mais c'est pas comme ça... », les mecs nous disent : « toi, tu commences par payer ta subvention et après tu nous donnes des conseils ! » Au bout d'un moment, tu ne peux rien dire parce que c'est vrai. Quand tu as un an de retard sur des paiements, tu ne peux plus la ramener, parler du fond ! »

Extraits de l'entretien réalisé auprès de deux chargés d'opération des sites de Vaulx-en-Velin et de la Duchère au sein du service habitat ville de la direction départementale de Équipement du Rhône.

« M.C. : Au sein de la ville de Lyon, il y a un directeur responsable de la mission et ensuite le directeur de projet qui s'occupe du quartier. Sur la Duchère, la mission Lyon 9^{ème} comprend le GPV de

La Duchère, le quartier de Vaise et le projet du futur tunnel qui relie Vaise à la Croix Rousse. L'ANRU vient travailler sur le GPV, mais la mission est l'organisation de la ville.

R.C. : Sur Vaulx-en-Velin, c'est le GPV qui s'occupe des territoires ANRU. Le GPV, c'est une structure particulière. Les chefs de projet sont tripartites : subventionnés par État, la Communauté urbaine et la ville. Il y a une nouvelle organisation Grand Lyon où le directeur du GPV de Vaulx-en-Velin a au-dessus de lui un responsable du secteur Est qui essaie de faire de la cohérence par secteur, puis au-dessus la direction qui chapote tout ça, depuis quelques mois. L'ANRU signe les conventions... Ici, il y a une co-maîtrise d'ouvrage avec l'agglo et la commune. C'est vraiment une co-production. Quand un projet de Lyon se présente à l'ANRU, en RTP, c'est aussi bien Collomb et le maire qui présentent le projet. La convention habitat est du niveau de l'agglomération, la reconstitution de l'offre ne se fait pas sur site, mais à l'échelle de l'agglo.

Lors de la création de l'ANRU, vous avez observé une rupture avec les pratiques antérieures, notamment GPV ?

R.C. : Notre position à nous était encore assez instable, car le message de l'ANRU, c'était quand-même de squeezer le niveau local, donc on est quand-même mis à l'écart. Ensuite, face aux difficultés, quand l'ANRU avait du mal à établir ses conventions, elle a remis le niveau local, donc pendant la mise en place, le niveau local, DDE, on ne savait pas ce qu'on allait devenir.

C'est l'ANRU naissante ou Jean-Louis Borloo qui porte ce message ?

M.C. : Je pense que c'est l'ANRU et pas Borloo. L'organisation de l'ANRU voulait tout mener, être les *big boss*.

R.C. : Ils pensaient qu'ils pouvaient directement parler au maire.

M.C. : Nous, ça nous embêtait, mais en même temps ça nous faisait sourire car on était persuadés qu'ils ne tiendraient pas le coup.

R.C. : On le sentait... C'est fragile le partenariat, il faut donner, c'est un échange. Nous on l'a bien ressenti car on avait la culture du partenariat qui s'était établie depuis vingt ans !

On mobilisait davantage votre expertise avec GPV qu'avec l'arrivée de l'ANRU ?

Oui. Parce que c'était le message que faisait passer l'ANRU aux collectivités. Après, on a vite compris que l'ANRU avait besoin d'avoir l'avis local parce qu'elle n'avait pas la connaissance que la DDE avait sur les territoires. Donc après, pour l'établissement des conventions, on devait donner un avis sur le projet. Notre connaissance devait être apportée. Elle a vu qu'elle ne pouvait pas...

C'était à quelle période, précisément ?

C'était au début, après ça s'est vite réglé. En 2003, avec la création de l'ANRU il y avait ce discours là, mais après, ça s'est vite arrêté.

M.C. : Les premières conventions devaient travailler en 2004. C'était sur les cinq GPV : La Duchère, Vénissieux, Rilleux, Vaulx-en-Velin. Elles ont été établies en 2004 et signées en 2005.

Donc les conventions ont été signées quand vous étiez revenus dans le jeu ?

Oui.

Alors que l'ANRU portait ce message, comment se positionnaient vos cadres ?

Nous, sur l'agglomération lyonnaise, on est reconnus. On a un personnage, Dominique Mouillaux, [chef du service habitat ville de la DDE 69] qui est une référence au niveau national. Donc c'était impossible, en tous les cas, même reconnus auprès des partenaires et de la préfecture. Par exemple, à la préfecture, le champ aménagement urbain est totalement laissé à la DDE. Donc la préfecture ne donne pas l'avis sans nous consulter. On a une position forte encore.

Là où ça a bafouillé, c'est par rapport au DTA. Le DTA est devenu le DDE. »

[...]

« Donc vous produisez les avis avant de les transmettre à la préfecture ?

Moi mon interlocuteur, c'est Pierre-Pascal Antonini [délégué de l'État à la préfecture du Rhône], qui est là depuis très longtemps. Après, c'est comment on s'organise. Comme je suis là depuis 1997, il s'occupe plus du volet associatif, social et après c'est une histoire de confiance. Il laisse le champ de l'aménagement urbain et de la GUP à la DDE. Après, on se questionne, on échange. Je sais que si j'ai une question sur le social, c'est ma porte d'entrée, et lui de même. C'est un fonctionnement en binôme. Par exemple, en comité de pilotage, c'est État, préfecture et DDE. Il n'y a pas de tension ici. Le DTA est très proche aussi du PDEC, donc les orientations sont communes.

Au niveau du relais de la commande sur le terrain, vous traitez directement avec les GPV ou avec les services municipaux ?

Sur Vaulx-en-Velin, ma porte d'entrée c'est le GPV. On a des instances, des groupes de travail, des groupes techniques urbains, des groupes techniques thématiques. On est des partenaires. On fait partie de la co-maîtrise d'ouvrage, finalement. Ils nous associent comme ça on suit ensemble l'avancée des projets. Notre rôle a un petit peu changé, car on veille à ce que ce qui a été contractualisé se fasse dans les délais, et tout ce qui est modification du programme. C'est le message qu'on fait passer. Ensuite, il y a tout un travail, car comme on est au quotidien sur les projets, on voit ce qui ne se fera pas etc. Et on met en place tout le système de l'ANRU, c'est-à-dire les revues de projet, pour renégocier les modifications, les plans de financement. Par exemple, sur Vaulx-en-Velin, on a vu que l'avancement

ne se faisait pas comme prévu dans la convention, donc il fallait absolument rapporter ça à l'ANRU et là, c'est nous, DTA qui la monte cette réunion et après on donne notre avis local sur les modifications. Après, on va passer en CE, ça va faire l'objet d'un avenant. C'est une lourde procédure qui va se mettre en place.

L'avenant va porter sur le montant de la convention ?

Sur la convention. Donc notre rôle est vraiment le suivi de la convention, alerter notre DTA lorsqu'il y a des grosses modifications et mettre en place la revue de projet pour en référer à l'ANRU nationale.

Et là, sur le terrain, vous êtes perçus comme DDE ou ANRU ?

ANRU ! ANRU ! On a changé...

M.C. : La convention est écrite et signée pour cinq ans. Alors qu'avant on faisait des opérations pour cinq ans, nos rencontres partenariales, État, ville, Grand Lyon et éventuellement d'autres associés comme l'EPARECA et on était toujours ceux qui poussaient pour que les autres en mettent un peu plus, aussi les garde-fous pour qu'il n'y ait pas n'importe quoi qui se passe, alors qu'aujourd'hui on a un rôle de gestion et de suivi de la convention plutôt que de chargé d'opérations comme avant.

R.C. : Avant, la DDE avait une ligne financière et chaque année on revoyait dans notre programmation annuelle l'évolution des projets et on renégociait au niveau local l'évolution du projet, donc on avait un peu plus de souplesse, alors que là il n'y a plus de souplesse. Il faut rendre compte à l'ANRU avant de faire... Quand on mettait en place un projet, en phase d'étude, on estimait à grosse louche et chaque année on le faisait évoluer avec l'avancée des études. Alors que là, on fige un projet alors qu'on n'est pas au stade du DCE. Donc forcément les coûts bougent ou le projet change. On est obligés de faire des consultations d'habitants... Donc il n'y a plus de souplesse et parfois le programme change et il faut en rendre compte à l'ANRU, donc il n'y a plus de souplesse et c'est d'une lourdeur, d'une lourdeur... Pour modifier des plans de financement, il faut un avenant, un passage en CE et ça dure un an et demi entre la revue de projet et la signature de l'avenant ! Et ensuite ça passe dans la machine Agora et ensuite il faut rédiger le calendrier des conventions. Donc c'est très lourd ! On est au troisième avenant sur Vaulx et on se profile un quatrième.

M.C. : Pareil à la Duchère, le quatrième sera avec le plan de relance.

En RTP, il y a l'avis de la DDE et le document du GPV.

J'ai assisté à un comité d'engagement où État semblait en retrait... Quels sont vos interlocuteurs politiques sur les sites ? Les maires, leurs adjoints ?

Sur la Duchère, c'est Gérard Collomb. Le maire du 9^{ème} n'est pas très présent, parce qu'il est nouveau. La Duchère, c'est le bébé de Collomb, c'est lui qui s'implique dans les réunions publiques. Pierrette Augier était maire jusqu'à il y a deux ou trois ans, puis un intérim avant l'actuel. Il y avait eu une baisse d'attractivité sur la reconstitution de l'offre, c'est le maire Gérard Collomb qui est revenu sur le

terrain, a monté des réunions publiques, a rassuré les opérateurs pour montrer qu'il était là et qu'il soutenait le projet, pour rebooster le projet, la deuxième phase de reconstitution.

Il intervient en tant que maire de Lyon ?

Oui.

Donc il *squeeze* le maire d'arrondissement ?

Complètement.

Sur Vaulx-en-Velin...

On avait aussi une grosse personnalité, Charrier, qui était reconnu au niveau national, donc il avait un gros charisme. Génin, avant avril était adjoint à l'habitat. C'est difficile, mais étant donnée que Charrier est VP Politique de la ville au Grand Lyon, Génin sait qu'il a son soutien. Il sait qu'il est derrière pour le soutenir et pour l'aider sur des décisions à prendre. En plus de ça, Génin n'a pas la bonne place car la ville a d'énormes difficultés financières et ça devient très compliqué de réaliser des projets, de prendre des décisions. Je pense que Charrier lui donne l'aide et le soutien pour l'aider à trouver d'autres financements ailleurs. Heureusement qu'il y a ce binôme, qu'ils s'entendent bien, que Génin est dans la continuité du projet de ville de Charrier. Charrier est monté à Paris négocier avec Génin, donc il sait qu'il a l'appui du Grand Lyon.

Sur La Duchère, vous voyez Maurice Charrier en tant que vice-président du Grand Lyon ?

Au comité de pilotage. Mais heureusement que Vaulx a l'appui du Grand Lyon, car la ville est très surendettée, socialement, il y a beaucoup de problèmes, sinon il n'aurait pas l'appui comme à Lyon où il y a l'appui politique très fort. On voit les ambitions sur des équipements qu'elle aura beaucoup de mal à ... Ce n'est pas l'investissement car c'est une ville qui est subventionnée à 90%, mais c'est la gestion de ses équipements, car elle n'est pas en capacité de gérer seule, donc elle cherche des partenaires, des collectivités comme le CG, le CR, aussi bien sur le PACS que pour la piscine. C'est le gros problème de la ville.

M.C. : Mais ce n'est pas que le problème de Vaulx-en-Velin, car si on a créé la GSUP, c'est parce que c'est aussi le problème des bailleurs, d'autres communes, d'entretenir les investissements qui sont financés.

R.C. : Sur l'agglomération lyonnaise, quand on fait un projet, on regarde aussi la gestion, combien ça coûte à chacun et la ville de Vaulx est très regardante sur ses espaces publics... C'est normal. M.C. : Après, il y a un gros travail avec l'ACSé, en parallèle, parce que ça touche aussi toute l'insertion sur les quartiers.

Pour revenir à l'ANRU, le CMT est quelqu'un que vous voyez souvent ?

On dira qu'elle vient. Elle vient voir le DTA et le chef de service. Elle est plus présente à la revue de projet et ensuite on la verra plus souvent quand cette revue de projet aboutit à un avenant car elle rappelle alors les règles, on se met d'accord entre niveaux local et national. Sur les marges de manœuvre de négociation aussi.

Ensuite, vous sentez qu'elle n'intervient pas plus que ça puisque le partenariat local fonctionne bien ?

On ne la voit pas au quotidien. A mon goût on ne la voit pas suffisamment, car on pourrait faire davantage remonter nos soucis, en même temps c'est des personnes qui sont très chargées. Elle a un domaine considérable. Et ils sont plus descendants que remontants. Ils descendent la parole de l'ANRU, mais quand on essaie de négocier localement des choses, je ne sais pas si le message passe vraiment...

C'est plutôt elle qui descend avec un message de Paris que vous qui lui apportez des éléments de diagnostic ?

Voilà ! Voilà ! Je pense que rien qu'à voir les journées d'études auxquelles les DDE étaient invitées, il fallait qu'on attende la parole et quand on posait des questions c'était malvenu. Il fallait rentrer dans le cadre. Donc nous, DDE du Rhône, on était les rebelles, avec des dossiers compliqués, des problématiques qui n'étaient pas inscrites dans le cadre ANRU... Et bien non, il fallait tout qu'on rentre... On a eu du mal à comprendre qu'on n'avait plus de marges de négociations, qu'il fallait appliquer la règle de l'ANRU et rentrer dans les clous.

Vous voyez une évolution vers plus de souplesse ?

On voit un peu plus de souplesse, puisqu'ils nous délèguent des avenants simplifiés et sur le plan comptable, on nous délèguerait une partie du contrôle. On va pouvoir faire l'attribution des subventions et des paiements. Il y a aura un contrôle au solde seulement. Car on voit que ça coince sur les paiements. C'est pour alléger. Et ils se sont rendus compte que ça coince, qu'ils ne pouvaient pas assurer, car il y a une montée en charge de paiement due à la phase de réalisation dans laquelle on rentre et l'ANRU, même si elle a embauché beaucoup n'y arrive pas. Et c'est normal ! Vu comme c'est contrôlé, ils ne laissent rien passer ! Cela crée des retards pas possibles ! Au niveau local, les maîtres d'ouvrage commencent à râler car ils ont sorti plein d'argent et ils ne voient rien rentrer. L'histoire des paiements est un vrai problème.

M.C. : J'ai des démolitions de 2004-2005 qui ne sont toujours pas soldées à La Duchère, les bailleurs attendent.

R.C. : Et concernant Agora, on va arriver à la fin des conventions que ça ne marchera toujours pas ! Je crois que même le développeur a abandonné ! Au niveau local, il faut voir les comptables ! Double saisie, elles se trouvent avec un énorme boulot ! Nous on revérifie les dossiers, on vérifie que ce soit conforme à la convention. Ils ne doivent pas dépasser les montants qui sont indiqués, on ne donne pas plus. C'est dans l'instruction de ces dossiers, dans les paiements... Il y a eu plusieurs règlements financiers dans lesquels on gardait les procédures précédentes. Donc les comptables se trouvent avec des anciens dossiers à solder avec des pièces différentes... Maintenant, ça a l'air d'être figé, c'est le règlement financier 2007, mais tous les vieux dossiers d'avant 2007 qui ont été déposés, c'est des pièces différentes... Même les maîtres d'ouvrage n'y comprennent rien. Au lieu de dire qu'on met tout à plat, l'ANRU n'a... Au niveau national, celle qui instruit les dossiers doit revenir sur les règles antérieures et c'est super compliqué ! On va demander aux maîtres d'ouvrage des pièces qu'on ne demande plus après 2007. Donc on est tous perdus ! Nous on ne gère pas au quotidien. Ce n'est pas passionnant ! On n'était pas formés pour faire ça ! Et comme tout est centralisé, quand elles ont un blocage avec Agora, il faut qu'elles demandent à l'ANRU qui répond un mois après... Comment voulez-vous qu'on y arrive ! On était dans la décentralisation et ils ont tout centralisé ! Ils ont fait à contre-courant ! On devait simplifier les choses ! Borloo avait dit, et même Van de Maele aussi, et Zemmour aussi, surtout : « Nous sommes des simplificateurs ! » Borloo, ce qu'il avait voulu faire et qui pouvait être une bonne chose c'était de rassembler tous les crédits sur une seule ligne financière. Parce qu'avant, on avait une ligne financière pour les GPV, une hors GPV pour la politique de la ville, une pour la construction du logement social et une encore pour la réhabilitation. Donc on a fait une ligne de ces quatre là. Mais on se retrouve aujourd'hui devant les conventions signées et une ligne financière pour gérer ce qui est ANRU isolé, le financement du logement social, la GSUP. Donc on est obligés de faire des priorités. L'ANRU est aussi dans une logique de résultats et non dans une logique de projet et de qualité de projet. Ils sont obnubilés par le calendrier et les chiffres ! La vie d'un projet n'est pas ça ! L'ANRU voulait des opérations qui démarrent tout de suite, mais c'était impossible de demander ça aux collectivités qui voulaient être rassurées sur le financement de leur projet. Après il y a eu les évolutions et on se trouve à faire des avenants à tout va parce que rien ne colle. C'était une logique financière et non de projet ! Au Mas du Taureau, en 2003, on n'avait pas encore travaillé ! C'est un périmètre énorme ! C'est 2000 logements ! On ne peut pas faire un projet en cinq ans ! C'est d'une absurdité ! Le résultat et la qualité d'un projet ne se marient pas toujours.

M.C. : Le technicien DDE, quand on est en dehors de la mission politique de la ville, on a un marché, un projet, on va construire un pont, on le livre, terminé ! Là, il y a des gens dans un immeuble. Quand une famille ne veut pas partir d'un immeuble, c'est six mois de plus pour le projet ! Tout ça, on ne peut pas en tenir compte dans la convention !

Vous étiez sur ces postes avant l'ANRU ?

Oui. Depuis 1997 (R.C.) et 1995 (M.C.)

Vous sentez un changement de dynamique partenariale depuis l'arrivée de l'ANRU ?

Oui. Parce qu'ils voient que les délais arrivent à la fin de la convention, donc la communauté urbaine a mis des moyens pour ne pas perdre la subvention. Notamment sur la ZAC Grappinière et Hôtel de Ville, elle a pris en régie, chose qu'elle ne faisait pas avant, pour être dans les délais de la convention. Elle a pris conscience de ça il n'y a pas si longtemps que si elle ne réalisait pas dans le temps de la convention elle perdait la subvention. Donc ça l'a boostée, on le voit sur Bron, sur Mermoz. Mais elle voit qu'il y a des choix à faire au niveau de l'agglomération, car elle ne peut pas tout faire. Donc sur Vaulx-en-

Velin, elle a décidé de mettre le paquet sur les deux ZAC Grappinière et Hôtel de Ville. Elle fait des études plus poussées sur la Mas du Taureau, car ce n'est pas encore mûr. Et ça, c'est sage. C'est l'endroit le plus compliqué... Donc sur Hôtel de Ville, c'est l'arrière de Casino et Pré de l'Herpe. Là, c'est plus mur et dans les délais. Donc ils font tout pour rentrer dans les délais. Ils mettent le paquet, les décisions se prennent très rapidement. Sur la Grappinière, on a des problèmes avec l'EPARECA, donc ils ont demandé à un bailleur s'il voulait venir sur les commerces, c'est Grand Lyon Habitat, pour activer, pour ne pas pénaliser le projet. La prise de conscience a été tardive, même si l'ANRU a été moteur. Les subventions seraient remontées à l'ANRU sinon...

C'est une des forces de l'ANRU de permettre un maintien des engagements...

Oui, et aussi parce que sur ces terrains, la réflexion était engagée depuis longtemps. Ils ont dix ans de maturation.

M.C. : Sur La Duchère, c'est différent. Je ne saurais pas dire si la convention ANRU a été moteur. On avait déjà commencé les démolitions. Depuis que je suis à La Duchère, la barre des mille, on a toujours travaillé dessus, voir comment casser cette muraille, l'ouvrir, donc on avait plein de réflexions avant. Mais là où la convention a été moteur, c'est quand on a écrit que le but de La Duchère c'était de passer de 80 à 60% de logements sociaux. Et ça avant on n'aurait pas su faire. Et là, qu'il y ait ce projet de renouvellement urbain avec une mixité de l'habitat, ça a vraiment poussé. Après, où reconstituer le logement social ?

R.C. : Pour que les projets réussissent, il faut qu'il y ait une volonté politique forte, de l'implication. Sur La Duchère, on voit une volonté politique forte et qui tient sur la durée. Les opérateurs, à un moment donné, ils étaient frileux, et avec le politique derrière, ça fait venir...

M.C. : Aujourd'hui, à La Duchère, la convention ANRU est insuffisante par rapport à l'avancée. Aujourd'hui, on freine plutôt le projet d'aménagement de La Duchère puisqu'on n'a pas prévu de financer la barre des mille. Dans la convention on a financé la première barre, puisqu'il y a trois barres de 340 logements. Aussi bien le GPV que la ville ont essayé de pousser l'ANRU pour faire financer la démolition de la deuxième barre, ce qui n'est pas passé, donc c'est le CG qui la finance parce que c'est l'OPAC du Rhône. Et là, ils sont en train de travailler tout le monde au corps pour la troisième barre, encore 340 logements à démolir, pour finaliser ça et dire que les constructeurs viendront. »

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et contributions à ouvrages

AUBELLE Vincent, « Le sens de la démocratie locale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.

AUTHIER Jean-Yves, GRAFMEYER Yves, MALLON Isabelle et VOGEL Marie, *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte, 2010.

BARDET Fabrice et JOUVE Bernard, *Les Ingénieurs des Travaux Publics de l'État et l'action publique : du magistère technicien à la gestion de l'incertitude*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, à paraître.

BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La documentation Française, 2002.

BEAUD Stéphane et PIALOUX Michel, *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard, 2003.

BELMESSOUS Fatiha, « Le logement dans la ville : La difficile construction des politiques publiques (1850-1869) », dans BARDET Fabrice et JOUVE Bernard, *Les Ingénieurs des Travaux Publics de l'État et l'action publique : du magistère technicien à la gestion de l'incertitude*, Presses universitaires de Lyon, à paraître, p. 27-48.

BENAMOUGIZ Daniel et BESANCON Julien, « Les agences : de nouvelles administrations publiques ? » dans BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, (dir.) *Politiques publiques. Tome 1 La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 283-307.

BEZES Philippe, « Le tournant néo-managérial de l'administration française », dans BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254.

BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

CHALINE Claude, *Les politiques de la ville*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis, DE VISSCHER Christian, *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, décembre 2006.

CHEVALIER Gérard, *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2005.

CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Thémis, 3^{ème} édition, 2002, p. 341.

CHRISTENSEN Tom and LAEGRID Per, « Agencification and Regulatory Reforms », in CHRISTENSEN Tom and LAEGRID Per, (eds) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

CRESPY Amandine et SCHMIDT Vivien, « Néo-institutionnalisme discursif », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 2001 (1^{ère} éd.: 1977).

DE RUDDER Véronique, « Banlieues et immigration. Le social, l'urbain et le politique », dans BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La documentation Française, 2002, p. 113-120.

DE VISSCHER Christian, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration. Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, 2003.

DELPEUCH Thierry et VIGOUR Cécile, « Création et changements institutionnels », dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 137-145.

DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

DONZELOT Jacques, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, 2006.

DUBET François et LAPEYRONNIE Didier, *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992.

EPSTEIN Renaud, « Après la territorialisation : le gouvernement à distance », in VANIER Martin (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, 2009.

ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2004.

ESTEBE Philippe, « Les quartiers, une affaire d'État : un instrument territorial » in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

FOURCAUT Annie, Introduction : « Faire l'histoire des grands ensembles », in DUFAUX Frédéric, FOURCAUT Annie, SKOUTELSKY Rémi, *Faire l'histoire des grands ensembles. Bibliographie 1950-1980*, Lyon, ENS Editions, 2003.

GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique : sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

GOFMANN Erving, *Frame Analysis : an Essay on the Organization of experience*, New York, Harper and Row, 1974.

GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

GUERANGER David et JOUVE Bernard, « De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon », in JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, *Horizons métropolitains*, collection Recherches urbaines, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.

HARBURGER Sylvie, « Les grands ensembles : la logique de leur construction et de leur réhabilitation », dans BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La documentation Française, 2002, p. 69-77.

IHL Olivier, KALUSYNSKI Martine et POLLET Gilles, « Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement » dans IHL Olivier, KALUSYNSKI Martine et POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003, p. 1-21.

IHL Olivier, « Sciences de gouvernement », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 398-405.

JAMES Oliver, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Palgrave Macmillan, 2003.

JOBERT Bruno, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1994.

JONES Charles, O., *An introduction to the study of public policy*, 3rd ed., Brooks/Cole, 1984.

JOUVE Bernard, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 2003.

KICKERT Walter, *Public Management and administrative reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1997.

KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Choices*, Boston, Little Brown and Co, 1984.

LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, 3^{ème} éd., Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Colin, 2007.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LECAS Jean, « L'État creux », in *La France au-delà du siècle*, Paris, Datar, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1994, p. 91-103.

LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

LE GALES Patrick et THATCHER Mark, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MARCH James G. and OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

MUCCHIELLI Laurent, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2002.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques* (5^{ème} éd.), Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MULLER Pierre, « Référentiel », dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 370-376.

NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.

PALIER Bruno « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 318-326.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, « Approches socio-historiques », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.86-93.

POLLITT Christopher, *The Essential Public Manager*, Philadelphia, Open University Press, 2003.

POLLITT Christopher, *Managerialism and Public Services : Cuts or Cultural Change ?*, Oxford, Blackwell, 1993 (2nd edition).

POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

POLLITT Christopher and TALBOT Colin. (eds.), *Unbundled Government*, London: Routledge, 2004.

RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., 2004, p.217-225.

REY Henri, *La peur des banlieues*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

RHODES R.A.W. and DUNLEAVY Patrick, *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London, 1995.

ROCHET Claude, « Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État », la documentation Française, 2002.

SABATIER Paul A., « Advocacy coalition framework (ACF), in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 40-49.

SABATIER Paul A. et JENKINS-SMITH Hank, *Policy Change and Learning :An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, (Colorado) Westview Press, 1993.

SIMON Herbert A., "From Substantive to Procedural Rationality", in Latsis ed., *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, 1976, p. 129-148.

SINTOMER Yves et BACQUE Marie-Hélène, « Les banlieues populaires entre intégration, affiliation et scission », dans BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La documentation Française, 2002, p. 93-112.

SMITH Andy, « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », dans FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, *La construction du sens*

dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 103-124.

SMULLEN Amanda, "Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of 'agency': the Dutch case." in POLLITT Christopher and TALBOT Colin. (eds.), *Unbundled Government*, London: Routledge, 2004, p. 184-202.

TALBOT Colin, « The Agency Idea », in POLLITT Christopher and TALBOT Colin, *Unbundled Government*, London, Routledge, 2004.

THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, L'Harmattan, 1973.

TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

VIEILLARD-BARON Hervé et ANDERSON Antoine, *La politique de la ville*, Paris, Editions Ash, 2003.

VIEILLARD-BARON Hervé, « Sur l'origine des grands ensembles », in DUFAUX Frédéric et FOURCAUT Annie (dir.), *Le monde des grands ensembles*, Paris, Creaphis, 2004, p. 45-61.

WEBER Max, *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995.

WHITE Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, The Macmillan Company, New York, 1948.

ZITTOUN Philippe, *La politique du logement (1981-1995). Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Articles

BACKOUCHE Isabelle, « Expertiser la rénovation urbaine. Le cas de la France dans les années 1960 », *Genèses*, n°70, 2008/1, p. 45-65.

BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves, « Peut-on encore parler de quartiers populaires ? : Espaces modes d'emploi », *Espaces et sociétés*, n°108-109, 2002, p. 29-45.

BEHAR Daniel, « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Les annales de la recherche urbaine*, n°68-69, septembre-décembre 1995, p. 6-14.

BEHAR Daniel, « La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ? », *Urbanisme*, n°297, novembre-décembre 1997.

BENAMOUZIG Daniel et BESANCON Julien, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*. Volume 47.3, Juillet-Septembre 2005. p. 301-322.

BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, n° 35, 2007, p. 9-29.

BEZES Philippe, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *Revue française d'administration publique*, N°120, 2006, p. 721-742.

BRENNER Neil, "Global cities, glocal states : global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, vol.5, n°1, 1998, p. 1-37.

BROUARD Sylvain, « Le retournement du rapport de force aux élections régionales de mars 2004 : amplitude et déterminants », *Revue française de science politique*, n°54-4, 2004, p. 621-637.

CANTAL-DUPART Michel, (interview avec) « La création de la DIV a cassé le mouvement Banlieues 89 », *Revue Urbanisme*, n°332, septembre-octobre 2003, p. 51.

CASTLES Francis G. et MCKINLAY Robert D., « Does Politics Matter ? An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States », *European Journal of Political Research*, 7, 1979, p. 169-186.

CHEVALIER Gérard, « Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif », *Revue française de sociologie*, n°31-3, 1990, p. 421-437.

CHEVALLIER Jacques, « La régulation juridique en question », *Droit et Société*, n°49, 2001, p. 827-846.

CROZIER Michel, et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.16, n°1, 1975, p. 3-32.

DAMAMME Dominique et JOBERT Bruno, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, février 1995, p. 3-30.

DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, 1996, p. 580-623.

EGEBERG Morten, « L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *Revue française d'administration publique*, n°133, 2010-1, p.17-26.

EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005, p. 96-111.

EPSTEIN Renaud, « La loi Borloo : renforcement ou remplacement de la politique de la ville ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, juillet-septembre 2004, p. 714-731.

EPSTEIN Renaud, « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et prévisions*, n°62, 2000, p. 33-41.

EYMERI Jean-Michel, « La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui », *Politiques et management public*, volume 23, n°3, septembre 2005, p. 1-18.

HAEGEL Florence, « Faire l'union. La refondation des partis de droite après les élections de 2002 », *Revue française de science politique*, vol.52, n°5-6, 2002, p. 561-576.

HALL Peter et TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de Science politique*, vol.47, n°3-4, 1997, p. 469-496 .

HOOD Christopher, "Public Management for all seasons?", *Public Administration* n°69, 1991, p. 3-19.

JAILLET Marie-Christine, « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité* 296, décembre 2003, p. 1-62.

JAMES Oliver, "Regulation inside government: Public interest justification and regulatory failures", *Public Administration*, 78 (2), 2000, p. 327-343.

JOUVE Bernard, « Tissot Sylvie, L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique », *Métropoles*, 2, Varia, [En ligne], mis en ligne le 15 octobre 2007. URL : <http://metropoles.revues.org/document221.html>.

KIRSZBAUM Thomas, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs* 111, octobre-décembre 2004-4, p. 101-118.

LE GALES Patrick et SCOTT Alan, « Une révolution bureaucratique britannique ? » *Revue française de sociologie*, volume 49, n°2, 2008, p. 301-330.

LE LIDEC Patrick, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques », *Politiques et management public*, n°3, 2005, p.101-125.

LECOURS André, « L'approche néo institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*, vol.21, n°3, 2002, p. 3-19.

LELEVRIER Christine, « Politique de la ville : vingt ans de procédures et de débats », in *Cahiers Habitat*, n°17, avril 1997, p. 2-16.

LELEVRIER Christine, « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », *Esprit*, Mars-avril 2004, p. 65-78.

LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », *Public Administration Review*, vol. 39, n°6, 1979, p.517-526.

LOUBIERE Antoine, « De Banlieues 89 à Jean-Louis Borloo », introduction, in *Revue Urbanisme*, n°332, septembre-octobre 2003, p. 37-74.

MAJONE Giandomenico. "From the Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, vol.17, n°2, 1997. p. 139-167.

MARIE Michel, « Sociologie d'une rénovation urbaine », *Sociologie du travail*, 1970, n°4, p. 542-562.

MARTIN Pierre, « Des cantonales à l'image des régionales », *Revue française de science politique*, n°54-4, 2004, p. 681-695.

MOIROUX Françoise, « Banlieues 89, un évènement fondateur ? », *Revue Urbanisme*, n°332, septembre-octobre 2003.

MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55-1, 2005, p. 155-187.

PALIER Bruno et BONOLI Giuliano., « Phénomènes de *Path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, volume 49, n°3, 1999, p. 399-420.

PINSON Gilles, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud* n°32, 2010,1, p. 73-92.

PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol.56, 4, août 2006, p. 619-651.

PISANI Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, n°VI, 2, avril-juin 1956, p. 315-330.

POLLIT Christopher, BATHGATE Karen, CAULFIELD Janice, SMULLEN Amanda and TALBOT Colin, « Agency forever ? Analysis of an International Policy Fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.3,3, 2001.

SCHMIDT Vivien, « Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, n° 11, 2008.

THATCHER Mark, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, *West European Politics*, vol. 25, n°1, 2002, p. 125-147.

THATCHER Mark, “Regulation After Delegation Independent Regulatory Agencies In Europe”, *Journal of European Public Policy*, 2002, 9:6, p. 954-972.

TISSOT Sylvie, « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, mars 2004, p. 90-111.

ZITTOUN Philippe, « Understanding Policy Change as a Discursive Problem », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.11, n°1, March 2009.

Communications dans des colloques, journées d'études

BEZES Philippe, « La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960 : l'hypothèse d'un processus de différenciation intra-étatique », *communication au VII^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique*. Lille, septembre 2002.

CHRISTENSEN Tom et LAEGREID Per, « Agencification and Regulatory Reforms », communication au *Workshop of the State*, Université de Stanford, 1er et 2 avril 2005.

MEUNIER Jules-Mathieu, « 1% logement et renouvellement urbain : un mariage de raison », communication lors de la journée d'étude : « Le logement et l'habitat comme objet d'étude », Institut d'Urbanisme de Paris, 20 mai 2005.

SENIMON M., « Regards sur le « management public » en Europe : quels enseignements pour la France ? », Colloque du Sénat, *Réformer la fonction publique territoriale pour réussir l'Acte II de la décentralisation*, 12 décembre 2003, Palais du Luxembourg, Paris.

« Commissions et gouvernement local », Journées d'études organisées par le laboratoire RIVES de l'ENTPE (UMR CNRS 5600), Sciences Po Lyon et le laboratoire TRIANGLE de l'ENS Lyon (UMR CNRS 5206), Lyon les 3 et 4 février 2011.

Numéros de revues thématiques

LELEVRIER Christine, « Les mixités sociales », *Problèmes politiques et sociaux*, n°929, Paris, La documentation Française, octobre 2006.

Travaux universitaires

EPSTEIN Renaud, Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État, thèse de sociologie, École normale supérieure de Cachan, 2008.

GERVAIS Julie, La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XX^{ème} siècle), thèse pour l'obtention du Doctorat de Science Politique, Sciences Po Lyon, 12 décembre 2007.

HEALY Aisling, Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XX^{ème} siècle), thèse pour l'obtention du Doctorat de Science politique, Sciences Po Lyon, 17 décembre 2007.

SPENLEHAUER Vincent, L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de science politique, Université de Grenoble 2 Pierre Mendès-France, 1998.

Notes d'analyse et rapports d'expertise

« Perspective Gestions Publiques », Note de l'Institut de la gestion publique et du développement économique n°27, juin 2008.

ENA, « Les agences, nécessité fonctionnelle ou nouveau démembrement de l'État », dans Rapport du séminaire « Le travail gouvernemental », groupe 1, Paris, 1994.

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Perspective Gestions Publiques », Note de l'Institut de la gestion publique et du développement économique n°27, juin 2008.

JAILLET Marie-Christine, PERRIN Évelyne et MENARD François, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, 2008.

LISTES DES ENCADRÉS ET FIGURES

Liste des encadrés

Encadré n°1 : Les grands projets urbains et grands projets de ville

Encadré n°2 : L'homme Jean-Louis Borloo

Encadré n°3 : Philippe Van de Maele, un ingénieur à la « fibre sociale »

Encadré n°4 : Serge Lepeltier, un notable entrepreneur

Encadré n°5 : Maurice Charrier : le maire de la politique de la ville

Encadré n°6 : Gérard Collomb : l' élu métropolitain

Encadré n°7 : Le groupement d'intérêt public du Grand projet de Ville de Marseille-Septèmes

Encadré n°8 : Jean-Claude Gaudin, le notable marseillais

Encadré n°9 : Le rôle du délégué territorial de l'ANRU

Encadré n°10 : Le chargé de mission territorial de l'ANRU

Liste des figures

Figure 1: Le paysage gouvernemental français en 2003 147

Figure 2: Composition du comité d'engagement de l'ANRU..... 176

Figure 3: Organigramme de l'ANRU (2011)..... 180

Carte 4: Les ZUS "Bourges Nord" et "Aéroport" de la commune de Bourges (Source : INSEE)..... 212

Figure 5: Organisation du jeu d'acteurs berruyer de la rénovation urbaine..... 245

| | |
|--|-----|
| Figure 6: Organisation du jeu d'acteurs lyonnais de la rénovation urbaine | 246 |
| Figure 7: Organisation du jeu d'acteurs marseillais de la rénovation urbaine..... | 248 |
| Figure 8: Organigramme de la DDE des Bouches du Rhône (2009) | 258 |
| Figure 9: Organigramme du service Habitat et Renouvellement urbain de la DDT du Rhône (2010) | 261 |
| Figure 10: Evolution démographique de la commune de Vaulx-en-Velin (Source: Millénaire 3)..... | 421 |

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Remerciements | 5 |
| Sommaire | 7 |
| Liste des acronymes et des sigles utilisés..... | 9 |
| Introduction générale..... | 15 |
| 1) La politique de la ville dans la littérature : un terreau d'analyse fécond en quête de renouvellement..... | 17 |
| 2) L'« agencification » de l'action publique comme dynamique de changement : une pluralité d'approches pour une variété d'objets | 25 |
| A. Des approches multiples tentant de rendre compte des conditions de genèse des agences..... | 26 |
| B. Les agences dans le renouveau de l'action de l'État..... | 31 |
| 3) Les questionnements | 35 |
| A. L'énoncé de la problématique | 38 |
| B. Les hypothèses | 40 |
| 4) Démarche microsociologique et approche sociogénétique | 42 |
| A. Présentation des acteurs en scène | 44 |
| B. Registres argumentatifs et logiques d'action mobilisées par les acteurs | 48 |
| 5) Méthode d'enquête et sources..... | 50 |
| A. Les entretiens..... | 50 |
| 1) Quels types d'entretiens ? | 51 |
| 2) Au près de quels groupes d'acteurs ?..... | 53 |

| | |
|---|-----|
| B. Les sources écrites..... | 54 |
| C. L'observation directe..... | 55 |
| 6) Plan de la thèse | 57 |
| Partie 1 : L'"agencification" de l'action publique comme réponse au problème public de la rénovation urbaine | 61 |
| Chapitre 1 : La construction du problème public de la rénovation urbaine | 67 |
| Section 1 : L'ascension controversée de la question du traitement de l'urbain dans l'histoire de la politique de la ville..... | 69 |
| A. La valse-hésitation entre l'approche par « les lieux » et l'approche par « les gens » (<i>place vs people</i>)..... | 70 |
| 1) « Développement social des quartiers » vs « Banlieues 89 » (1980-1990) | 70 |
| 2) « Développement social urbain » vs « grands projets » (1990-2000) | 76 |
| B. Quand le tabou de la démolition se brise : l'entrée dans l'ère du renouvellement urbain.. | 80 |
| Section 2 : L'entrée en scène de nouveaux acteurs | 87 |
| A. La création de l'association <i>Foncière logement</i> au service du renouvellement urbain..... | 88 |
| 1) Le « 1 % logement », un acteur en proie à des velléités de contrôle concurrentes | 88 |
| 2) La relégitimation du 1 % au service de la politique du renouvellement urbain | 91 |
| B. L'alternance de 2002 et la quête de légitimité de la droite | 94 |
| Section 3 : La production d'un discours sur le changement | 98 |
| 1) Eléments de caractérisation d'une situation « à problèmes »..... | 100 |
| 2) Retours sur la construction politique d'une représentation de l'impératif de changement | 102 |
| 3) La réception d'un discours sur le changement par les acteurs de la politique de la ville..... | 106 |
| Conclusion du chapitre 1..... | 110 |
| Chapitre 2 : La légitimation d'un nouveau dispositif d'action publique : La genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine | 113 |
| Section 1 : La construction politique d'une réponse à l'inefficacité de la politique du renouvellement urbain..... | 115 |
| A. Entre mobilisation de l'expérience et importation de savoirs..... | 116 |

| | |
|--|-----|
| 1) La référence à l'action : outil de légitimation du changement ou marqueur de la dépendance au sentier ? | 116 |
| 2) L'inscription nuancée dans un contexte néo-managérial | 121 |
| B. La technocratie en ligne de mire | 125 |
| 1) Vaincre les routines bureaucratiques | 126 |
| 2) Une agence « au service des maires » | 130 |
| Section 2 : Immersion dans l'arène de la genèse de l'ANRU | 136 |
| A. Entre activité de <i>lobbying</i> et production législative | 137 |
| 1) Retour sur le « coup de poker » du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine | 137 |
| 2) La quête de l'adhésion ou le parcours du combattant du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine | 142 |
| B. Gagnants et perdants : analyse du jeu de la genèse de l'Agence | 148 |
| 1) Sur la dynamique créée autour du « <i>core executive</i> » | 149 |
| 2) Quand la DIV et la DGUHC apparaissent comme les acteurs « squeezés » | 155 |
| Section 3 : La fabrique de l'outil ANRU | 159 |
| A. La fabrique de la « proto-agence » | 159 |
| 1) La « <i>task force</i> » ou atelier urbain comme incubateur de la future « doctrine » ANRU. 160 | |
| Mutualiser les compétences de la DIV et de la DGUHC au sein d'une « <i>task force</i> » | 160 |
| La production d'une nouvelle géographie prioritaire | 164 |
| L'atelier urbain ou le laboratoire incubateur de la future « doctrine ANRU » .. | 165 |
| 2) Le comité national d'engagement : première instance de validation des projets « ANRU » | 168 |
| B. L'institutionnalisation des structures et des cadres d'action ou l'An I de l'ANRU | 171 |
| 1) L'institutionnalisation par décret des structures de la « proto-agence » | 172 |
| 2) La production d'une nouvelle architecture organisationnelle | 177 |
| La mise en mouvement originale d'une nouvelle organisation | 177 |
| La mise en place de directions sectorielles | 179 |
| Conclusion du chapitre 2 | 186 |
| Conclusion de la première partie | 189 |

| | |
|--|-----|
| Partie II : Les effets de « l'agencification » sur les configurations d'acteurs locales | 193 |
| Chapitre 3 : La reconfiguration de la régulation des scènes locales au profit du politique..... | 199 |
| Section 1 : Le projet de rénovation urbaine comme reprise en main politique de l'action publique locale ? | 204 |
| A. Une élaboration des projets de rénovation urbaine dictée par un cadre normé..... | 206 |
| B. Vers une reprise en main politique de l'action publique locale de rénovation urbaine ?.. | 211 |
| 1) Le cas berruyer ou la « <i>policy window</i> » créée par l'ANRU..... | 212 |
| 2) Le cas lyonnais : l'ANRU comme catalyseur d'une culture locale du projet « politique de la ville »..... | 218 |
| 3) Le cas marseillais ou les difficultés du portage politique de l'action publique locale de rénovation urbaine..... | 226 |
| Section 2 : Quand l'administration devient représentante locale d'une agence..... | 234 |
| A. Genèse et usages de la délégation territoriale bicéphale de l'ANRU | 235 |
| 1) Le combat de la préfectorale pour obtenir la première place..... | 236 |
| 2) L'articulation locale entre préfectorale et monde de l'Équipement | 242 |
| B. L'opportunité d'un retour des DDE sur le devant de la scène... .. | 251 |
| 1) Des acteurs techniques (re)légitimés..... | 252 |
| 2) Une organisation des équipes dédiées fortement diversifiée | 256 |
| Section 3 : Permanence et recomposition des caractéristiques de la régulation croisée dans le système d'action locale de l'ANRU..... | 266 |
| A. Une régulation « décroisée » au profit du politique local | 267 |
| 1) Le maintien d'une relation privilégiée mais fragilisée | 268 |
| 2) La montée en puissance des services des collectivités et de nouveaux dispositifs partenariaux | 275 |
| B. Vers une régulation croisée verticalisée ? | 282 |
| 1) Sur les déterminants de l'accès des élus locaux au centre | 282 |
| 2) Une régulation locale mise à mal par la concentration des ressources financières dans un guichet national..... | 289 |
| Conclusion du chapitre 3..... | 294 |

| | |
|---|-----|
| Chapitre 4 : Entre phénomènes de bureaucratisation et logiques centralisatrices : l'ANRU « au concret »..... | 299 |
| Section 1 : Le retour des vieux démons bureaucratiques..... | 303 |
| A. Une expertise remobilisée mais fragile et hétéroclite..... | 304 |
| 1) Une mobilisation vécue comme une relégitimation au regard des compétences disponibles..... | 304 |
| B. Une dérive procédurale entravant les capacités d'expertise des acteurs déconcentrés ... | 314 |
| 1) Une volonté initiale de transparence aux dépens de la fluidité du système..... | 314 |
| La légitimation d'une doctrine du contrôle au nom de la généreuse dotation financière de l'État | 315 |
| Sur l'exigence de transparence évoquée par l'ANRU | 317 |
| 2) Une expertise des services déconcentrés éclipsée par un dispositif procédural ankylosant | 319 |
| 3) Vers un déplacement de l'expertise ?..... | 323 |
| Section 2 : Le paradoxe de l'ANRU : recentraliser à l'heure de l'acte II de la décentralisation .. | 326 |
| A. Une centralisation opérée à contretemps..... | 326 |
| 1) D'une volonté initiale de reconcentration... .. | 327 |
| 2) Vers une responsabilisation du local ?..... | 333 |
| B. La centralisation et ses effets : montée en puissance d'un nouvel acteur « ANRU » vs repositionnement du « monde Équipement » en place | 337 |
| 1) Le chargé de mission territorial : une courroie de transmission entre le centre et le local | 337 |
| Le diffuseur de la doctrine ANRU..... | 338 |
| Le régulateur de situations de blocages dans les territoires | 343 |
| 2) La mise à mal des relations pyramidales de l'administration de l'Équipement..... | 348 |
| Conclusion du chapitre 4..... | 355 |
| Conclusion de la deuxième partie | 359 |
| Conclusion générale : l'« agencification » comme nouvelle forme de bureaucratisation ?..... | 365 |
| 1) La mobilisation politique du dispositif agence et ses registres de légitimation | 368 |
| 2) L'« agencification » ou l'impossible affranchissement des démons bureaucratiques..... | 372 |
| Sources | 381 |

| | |
|--|-----|
| Entretiens réalisés, classés par ordre chronologique..... | 382 |
| Textes législatifs | 388 |
| Conventions et directives..... | 389 |
| Rapports administratifs..... | 390 |
| Rapports du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU | 391 |
| Rapports et travaux parlementaires | 391 |
| ANRU : archives..... | 392 |
| Archives du Ministère en charge de la Ville | 395 |
| Archives de la délégation interministérielle à la Ville..... | 395 |
| Sources électroniques | 400 |
| Articles de presse | 400 |
| Archives des services du ministère de l'Équipement..... | 400 |
| Autres..... | 401 |
| Annexes..... | 403 |
| Liste des annexes..... | 404 |
| Bibliographie | 507 |
| Ouvrages et contributions à ouvrages | 508 |
| Articles..... | 514 |
| Communications dans des colloques, journées d'études..... | 517 |
| Numéros de revues thématiques..... | 518 |
| Travaux universitaires | 518 |
| Notes d'analyse et rapports d'expertise | 518 |
| Listes des encadrés et figures..... | 519 |
| Liste des encadrés | 519 |
| Liste des figures..... | 519 |
| Table des matières | 521 |

Titre : L'agencification et la recomposition des scènes locales d'action publique. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine comme nouvelle bureaucratie technique ? (France, début XXI^{ème} siècle)

Résumé : Notre travail de thèse porte sur l'analyse du processus de genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et ses effets sur les scènes locales de l'action publique. Il s'appuie sur un travail de terrain composé de deux scènes principales. La première, majoritairement « parisienne », est constituée de l'ensemble des acteurs impliqués ou concernés par le processus de fabrication de l'Agence. La seconde s'articule autour des acteurs de la mise en oeuvre, qu'ils soient présents sur chacun des trois sites enquêtés (Bourges, Lyon, Marseille), ou au sein de l'ANRU. Ce travail se propose de participer à l'analyse de l'action publique urbaine à travers deux entrées principales. La première revient sur le processus de légitimation d'un impératif de changement à l'origine de la genèse de l'ANRU et qui résulterait de la représentation d'une situation problématique dans le champ de la rénovation urbaine. La seconde s'articule quant à elle autour de l'idée que cette représentation façonne la nature des effets engendrés par la logique de fonctionnement de l'ANRU observables au cours de la phase de mise en oeuvre du Programme national de rénovation urbaine dont elle a la charge. Ce travail a pour fil directeur le rapport au phénomène de bureaucratisation que donne à voir l'ANRU, aussi bien au cours de l'étape de sa création que dans la phase de mise en oeuvre de l'action qui s'ensuit. Cette thèse permet de montrer que, sous couvert d'une recherche d'efficacité et la mobilisation d'un dispositif d'action publique teinté de néomanagérialisme, la mise en action de l'ANRU produit à son tour des pesanteurs et des routines qui vont à l'encontre de ses raisons d'être. Ces effets révèlent une tendance à la bureaucratisation à laquelle l'ANRU n'échappe pas et dont les premières victimes sont les agents des services déconcentrés de l'État qui sont mis à sa disposition. L'analyse montre qu'au-delà de cette conséquence majeure, ce sont également les rapports centre-périphérie et la régulation politico-administrative locale qui se trouvent recomposés par l'agencification de la rénovation urbaine.

Mots-clés : « Agencification », bureaucratisation, Agence nationale pour la rénovation urbaine, ministère de l'Équipement, agence, fabrication, mise en oeuvre, scènes locales, État.

Title: The “agencification” and remodeling of local scenes of public action. The French national agency for urban renewal as a new “technical bureaucracy”? (France, in the early 21st century)

Summary : Our PhD is focusing on the analysis of the process of creation of the French national agency for urban renewal (ANRU) and its effects on local scenes of public action. This work refers to an empirical work composed by two main scenes. The first one, the « Parisian » scene is constituted by the actors involved in the process of creation of the Agency. The second scene is based on the actors of the carrying out, whereas they were on each of the three local investigation grounds (Bourges, Lyon, Marseille) or inside the ANRU. This PhD proposes to analyze the urban public action towards two main entries. The first one goes back on the process of legitimation of a change imperative at the beginning of the creation of the ANRU. This process of legitimation would result from the representation of a problematic situation in the urban renewal area. The second entry supposes that this representation shapes the nature of the effects of the functioning logic of the ANRU we can observe during the implementation period. This work has for main direction the link with the phenomenon of bureaucratization which can be observed as well in the creation period as in the implementation stage. This PhD lets show that, under cover of an efficiency quest and the mobilization of an public action tool tinged with neomanagerialism, the functioning of the ANRU infers inertia and routines which go against the original aims of the ANRU. These effects put in relief a trend to bureaucratization the ANRU doesn't escape and that makes the local services of the State administration the first victims. The analysis highlights that, beyond this major consequence, the links between the central power and local authorities and the local politico-administrative regulation are rebuilt by the “agencification” of the urban renewal policy.

Keywords : “Agencification”, bureaucratization, National agency for urban renewal, ministry of Equipment, agency, creation, carrying out, local scenes, state.

Titre : L'agencification et la recomposition des scènes locales d'action publique. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine comme nouvelle bureaucratie technique ? (France, début XXI^{ème} siècle)

Résumé : Notre travail de thèse porte sur l'analyse du processus de genèse de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et ses effets sur les scènes locales de l'action publique. Il s'appuie sur un travail de terrain composé de deux scènes principales. La première, majoritairement « parisienne », est constituée de l'ensemble des acteurs impliqués ou concernés par le processus de fabrique de l'Agence. La seconde s'articule autour des acteurs de la mise en oeuvre, qu'ils soient présents sur chacun des trois sites enquêtés (Bourges, Lyon, Marseille), ou au sein de l'ANRU. Ce travail se propose de participer à l'analyse de l'action publique urbaine à travers deux entrées principales. La première revient sur le processus de légitimation d'un impératif de changement à l'origine de la genèse de l'ANRU et qui résulterait de la représentation d'une situation problématique dans le champ de la rénovation urbaine. La seconde s'articule quant à elle autour de l'idée que cette représentation façonne la nature des effets engendrés par la logique de fonctionnement de l'ANRU observables au cours de la phase de mise en oeuvre du Programme national de rénovation urbaine dont elle a la charge. Ce travail a pour fil directeur le rapport au phénomène de bureaucratisation que donne à voir l'ANRU, aussi bien au cours de l'étape de sa création que dans la phase de mise en oeuvre de l'action qui s'ensuit. Cette thèse permet de montrer que, sous couvert d'une recherche d'efficacité et la mobilisation d'un dispositif d'action publique teinté de néomanagérialisme, la mise en action de l'ANRU produit à son tour des pesanteurs et des routines qui vont à l'encontre de ses raisons d'être. Ces effets révèlent une tendance à la bureaucratisation à laquelle l'ANRU n'échappe pas et dont les premières victimes sont les agents des services déconcentrés de l'État qui sont mis à sa disposition. L'analyse montre qu'au-delà de cette conséquence majeure, ce sont également les rapports centre-périphérie et la régulation politico-administrative locale qui se trouvent recomposés par l'agencification de la rénovation urbaine.

Mots-clés : « Agencification », bureaucratisation, Agence nationale pour la rénovation urbaine, ministère de l'Équipement, agence, fabrique, mise en oeuvre, scènes locales, État.

Title: The “agencification” and remodeling of local scenes of public action. The French national agency for urban renewal as a new “technical bureaucracy”? (France, in the early 21st century)

Summary : Our PhD is focusing on the analysis of the process of creation of the French national agency for urban renewal (ANRU) and its effects on local scenes of public action. This work refers to an empirical work composed by two main scenes. The first one, the « Parisian » scene is constituted by the actors involved in the process of creation of the Agency. The second scene is based on the actors of the carrying out, whereas they were on each of the three local investigation grounds (Bourges, Lyon, Marseille) or inside the ANRU. This PhD proposes to analyze the urban public action towards two main entries. The first one goes back on the process of legitimation of a change imperative at the beginning of the creation of the ANRU. This process of legitimation would result from the representation of a problematic situation in the urban renewal area. The second entry supposes that this representation shapes the nature of the effects of the functioning logic of the ANRU we can observe during the implementation period. This work has for main direction the link with the phenomenon of bureaucratization which can be observed as well in the creation period as in the implementation stage. This PhD lets show that, under cover of an efficiency quest and the mobilization of an public action tool tinged with neomanagerialism, the functioning of the ANRU infers inertia and routines which go against the original aims of the ANRU. These effects put in relief a trend to bureaucratization the ANRU doesn't escape and that makes the local services of the State administration the first victims. The analysis highlights that, beyond this major consequence, the links between the central power and local authorities and the local politico-administrative regulation are rebuilt by the “agencification” of the urban renewal policy.

Keywords : “Agencification”, bureaucratization, National agency for urban renewal, ministry of Equipement, agency, creation, carrying out, local scenes, state.

