



Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine

Renaud Epstein

► To cite this version:

Renaud Epstein. Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine. Vincent Beal ; Mario Gauthier ; Gilles Pinson. Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales, Presses Universitaires de Saint-Étienne, pp.59-75, 2011. halshs-00744738

HAL Id: halshs-00744738

<https://shs.hal.science/halshs-00744738>

Submitted on 23 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Du futur faisons table rase.

Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine

Renaud Epstein¹

Publié dans : Vincent BÉAL, Mario GAUTHIER, Gilles PINSON (dir.) (2011) *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Presses Universitaires de Saint Etienne

Les notions de renouvellement urbain et de développement urbain durable (DUD), qui ont émergé simultanément dans les discours publics français au cours des années 1990², portent toutes deux en elles une vision critique des politiques urbaines des décennies de croissance fordiste de l'après-guerre. Le lien entre les deux termes a été consacré par le législateur dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo), qui a institué un Programme national de rénovation urbaine (PNRU) visant « à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible³ ».

En s'appuyant sur l'examen des conditions de mise en place et de mise en œuvre de ce programme de démolition-reconstruction des grands ensembles d'habitat social, on se propose ici de questionner plus largement les effets de l'introduction du mot d'ordre du développement durable dans les politiques urbaines françaises. L'intérêt de la rénovation urbaine, dans cette perspective, tient d'abord au fait que cette politique a été conçue et portée par Jean-Louis Borloo, qui est depuis juin 2007 à la tête du vaste ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. Le PNRU, que Jean-Louis Borloo présente fréquemment comme « son bébé », renseigne donc sur l'action d'un ministre au parcours et aux pratiques atypiques, désormais en charge du Grenelle de l'environnement et des principales politiques nationales concourant au développement urbain durable. Prendre appui sur ce programme de rénovation urbaine pour analyser la réalité et la portée des discours publics relatifs au DUD apparaît d'autant plus justifié qu'il s'agit du principal programme d'aménagement urbain de la France des années 2000, fréquemment qualifié par ses responsables de « *plus grand chantier de l'histoire civile* ». Son coût total est estimé à 42 milliards d'euros, provenant du 1% logement, du monde HLM, de l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que de la Caisse des dépôts et consignations⁴. Enfin, on peut penser que l'objet de la rénovation urbaine confère à cette

¹ Maître de conférences en science politique - Université de Nantes ; Laboratoire Droit et Changement Social (UMR 3128)

² Pour une généalogie de la première de ces notions, cf. Le Garrec, 2006.

³ Article 6 de la loi du 1^{er} août 2003.

⁴ Jean-Louis Borloo a multiplié les comparaisons frappantes pour donner la mesure du PNRU : le montant des investissements générés par ce programme correspondrait à la masse monétaire de l'Irak ou au coût de douze porte-avions nucléaires. Ceux qui

politique une dimension heuristique particulière, s'agissant de la question du développement urbain durable. Car le PNRU prend pour cible des grands ensembles d'habitat social emblématiques d'un modèle de production de la ville auquel le DUD s'oppose en tous points.

L'analyse du développement urbain durable au prisme du PNRU ici proposée s'appuie sur des enquêtes réalisées dans huit agglomérations et au niveau central entre 2003 et 2007. Celles-ci ne portaient pas spécifiquement sur la question du DUD, mais visaient plus largement à saisir les effets des institutions et des instruments mis en place pour piloter le programme national de rénovation urbaine (agence nationale, appels à projet, systèmes de reporting...) sur les modes de définition et de conduite des projets urbains. Les leçons qui peuvent être tirées de cette approche organisationnelle et instrumentale portent pour l'essentiel sur la dimension procédurale du DUD. On ne cherche donc pas ici à expliciter la notion de développement urbain durable, pas plus qu'on ne prétend offrir une lecture précise de la manière dont celle-ci se décline sur le plan substantiel dans les opérations de démolition-reconstruction en cours dans près de 500 quartiers périphériques des villes françaises. On se contente donc d'interroger les modes opératoires du PNRU autour de deux questions principales : la politique de rénovation urbaine a-t-elle favorisé le développement d'approches plus transversales, interscalaires et incrémentales ? Les opérations de rénovation urbaine ont-elles donné lieu à un renouvellement des pratiques dans un sens plus délibératif, permettant aux diverses parties concernées –et notamment aux résidents des quartiers pauvres– de contribuer à l'élaboration des projets urbains ?

Dans cette perspective, on commencera par présenter les fondements et les objectifs du PNRU, qui affiche clairement son ambition de faire du passé table rase. Car la rénovation urbaine n'est pas seulement une opération de design urbain, redessinant des bouts de ville héritées des trente glorieuses ; elle correspond aussi à une opération de *design institutionnel*, redéfinissant les instruments et les modes opératoires développés par la politique de la ville depuis le début des années 1980 pour répondre aux problèmes de vie sociale dans les quartiers de grands ensembles. Les principes et modes opératoires de la politique de la ville (démarche de projet, transversalité, articulation des échelles, participation des habitants...) recoupant en grande partie ceux du DUD, on pourrait dire que la rénovation urbaine fait du futur table rase. Cette affirmation excessive sera ensuite illustrée et nuancée par la présentation d'une opération de rénovation urbaine en cours dans une ville moyenne du centre de la France, fréquemment mise en avant à l'échelle nationale pour son caractère durable. Il en ressort que l'impératif de durabilité est technicisé, rabattu sur l'introduction de quelques actions à caractère

environnemental⁵ dans des démarches qui ne sont pas sans rappeler celles qui avaient présidé à la construction des grands ensembles dans les années 1960. On ébauchera en conclusion une hypothèse explicative du hiatus observé entre discours et pratiques en matière de DUD, insistant sur la tension entre urgence et durabilité.

Une rupture dans les politiques urbaines

Les justifications du PNRU ont varié à mesure de son avancement. Alors qu'en 2003 le législateur avait mis au même niveau les objectifs de mixité sociale et de développement durable, le premier a primé pendant les quatre premières années de ce programme qui devait initialement en durer cinq (2004-2008)⁶. Le « Grenelle de l'environnement » a conduit les responsables nationaux et locaux de la rénovation urbaine à rééquilibrer leurs discours en faveur du second objectif à partir de 2007 :

« La rénovation urbaine, c'est du développement durable ! Nous n'avons pas attendu l'annonce du Grenelle de l'environnement pour promouvoir un développement urbain durable, qui passe par la densification de certains quartiers, un vrai travail d'économies d'énergie à l'occasion de la réhabilitation, l'application de normes environnementales à la construction neuve, la desserte en transport collectif de ces quartiers... Il faut aller plus loin, par exemple intégrer le tri sélectif à la gestion urbaine de proximité⁷ ».

Il n'en reste pas moins qu'au cours de la phase d'élaboration et de conventionnement des projets locaux, qui s'est étalée de 2003 à 2007, cette dimension était secondaire dans les discours des acteurs de la rénovation urbaine comme dans les grilles d'analyse au travers desquelles les projets locaux étaient instruits par l'ANRU. La transformation de la forme urbaine et de la structure de l'offre de logements, dont il était attendu un renouvellement de la population de ces quartiers pauvres et immigrés, constituait alors le critère central d'examen et de sélection des projets à l'échelle nationale :

« Nous avons devant nous une crise urbaine sans précédent dans laquelle nous découvrons le problème du modèle social français : sommes-nous capables de fabriquer à nouveau de la diversité et de la mixité sociales ou acceptons-nous de manière définitive la fragmentation de la ville en allant vers le communautarisme, comme d'autres villes européennes et d'autres modèles sociaux ? [...] Si le projet tel qu'il est présenté débouche, à peu de choses près, sur la même composition sociale du quartier et si on n'a pas démontré que l'on était en capacité

⁵ Gestion économe de l'eau, tri sélectif, construction de bâtiments publics répondant aux normes HQE, recyclage des matériaux issus des démolitions, mise en valeur des zones naturelles...

⁶ Plusieurs lois votées en 2005, 2006 et 2007 ont depuis prolongé le PNRU, dont le terme est désormais prévu en 2013.

⁷ Interview de Philippe Van de Maele, directeur général de l'ANRU, dans la revue Urbanisme, n°357, novembre-décembre 2007.

de fabriquer de la diversité sociale dans un lieu où se concentrent toutes les précarités et toutes les difficultés, il faut évidemment le retravailler⁸ ».

L'enjeu de la politique de rénovation urbaine dépasse ainsi la simple amélioration des conditions de logement et du cadre de vie des habitants des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Pour ses promoteurs, il s'agit de transformer dans un même mouvement l'urbanisme, la population et le fonctionnement social de ces quartiers qui menacent la cohésion de la société. En cela, la politique de rénovation urbaine partage avec celle qui a donné naissance aux grands ensembles un même objectif de transformation sociale par l'urbain (Oblet, 2005). Naturellement, les finalités sociales s'expriment suivant une terminologie différente s'agissant de politiques développées à quarante ans d'écart, dans des contextes économiques et sociaux peu comparables. Il ne s'agit plus d'accompagner, par la production d'une nouvelle forme urbaine, une dynamique de promotion sociale généralisée mais de résoudre par ce biais des problèmes formulés en termes d'exclusion et de fragmentation sociales. A ces évolutions sémantiques près, l'approche est la même et l'enthousiasme manifesté par les acteurs engagés dans les projets de démolition des grands ensembles n'est pas sans rappeler celui de leurs prédécesseurs au moment de leur érection (Dufaux et al., 2003). Dans les deux cas, les objectifs sont formulés en termes d'amélioration du cadre de vie, de diversité sociale dans les espaces résidentiels et de transformation de la vie sociale des quartiers. Mais cette continuité des intentions s'accompagne d'un retournement de la doctrine urbanistique. Celle du grand ensemble peut se résumer par l'uniformité interne et l'autonomie vis-à-vis de l'extérieur (Fortin, 1999). Ces deux éléments se sont combinés pour organiser une rupture avec la ville traditionnelle, rendue particulièrement visible par le caractère monumental des bâtiments, l'invisibilité de la division parcellaire et l'organisation de la trame viaire. La production massive des grands ensembles à la périphérie de villes s'était imposée, au cours des années 1960, comme la solution optimale, permettant de concilier dans l'urgence des objectifs économiques et sociaux d'une part, des contraintes techniques et financières d'autre part : croissance rapide d'une population urbaine qu'il fallait loger dans de bonnes conditions pour répondre aux besoins de l'industrialisation, pénurie des matériaux et de techniciens du bâtiment, obstacles juridique à la mobilisation du foncier disponible... La solution d'hier est désormais considérée comme le résultat d'une vaste erreur collective à l'origine des problèmes d'aujourd'hui (Lefèvre, Mouillart, Occhipinti, 1992). Les quartiers conçus dans une perspective égalitariste et d'autonomie sociale sont devenus les symboles de la crise socio-urbaine et c'est par des opérations de démolition-reconstruction qui cherchent systématiquement à mettre fin à l'uniformité interne et l'autonomie externe que la rénovation urbaine prétend résoudre les problèmes sociaux qui s'y manifestent.

⁸ Audition de Jean-Paul Alduy, président du conseil d'administration de l'ANRU, par la Mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années, le 30 mai 2006.

Le PNRU vient ainsi concrétiser ce qui n'était jusqu'à présent qu'un slogan, celui des assises de Banlieues 89 organisées à Bron en 1990 : « *En finir avec les grands ensembles* ». Mais les grands ensembles ne sont pas les seules victimes de cette politique de la table rase. La politique de la ville, dont la naissance –sous cette appellation– avait été annoncée par François Mitterrand dans son discours de clôture des assises de Bron, fait figure de victime collatérale de la rénovation urbaine⁹.

La loi Borloo a été habilement présentée sous l'angle du renforcement de la politique de la ville, l'augmentation sensible des budgets qui lui sont consacrés s'accompagnant d'une simplification de ses procédures. Mais la simplification administrative opérée n'est pas une opération neutre, relevant de la seule sphère de la gestion. Elle correspond à l'introduction de nouveaux instruments de pilotage qui, en remplaçant les instruments traditionnels de la politique de la ville, mettent fin à l'approche qui l'avait guidée depuis la procédure Habitat et Vie Sociale initiée en 1977. Celle-ci se caractérisait par des traits spécifiques, qui la distinguaient du reste des politiques publiques : la transversalité (il s'agissait d'une politique urbaine et sociale, impliquant plusieurs ministères), le partenariat (entre Etat, collectivités territoriales et d'autres institutions publiques ou parapubliques), l'approche remontante (la définition des actions s'opérait en regard d'un diagnostic territorial et non des normes sectorielles nationales) et la citoyenneté (par l'association des forces vives des quartiers à l'élaboration des projets et la mise en œuvre des actions).

Reprenant fidèlement ces principes pendant un quart de siècle, la politique de la ville a cherché à promouvoir une approche concurrente de celle qui guidait des politiques sectorielles critiquées pour leur incapacité à traiter les difficultés des quartiers défavorisés, voire pour leur responsabilité dans celles-ci¹⁰. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur deux instruments principaux : le projet territorial et le contrat global. Chargés d'élaborer un diagnostic et un projet partagés, les partenaires locaux réunis dans les scènes contractuelles de la politique de la ville pouvaient puiser dans une pluralité de registres, en considérant les quartiers visés sous l'angle de la ressource, du handicap ou du symptôme (Béhar, 1995 ; Kirszbaum, 2004). La première approche s'est traduite dans le soutien aux initiatives issues des quartiers populaires, que la politique de la ville a cherché à faire reconnaître pour tels, en s'attachant à donner à leurs habitants les moyens de valoriser leurs ressources individuelles et collectives. La seconde s'est concrétisée dans le renforcement de la présence et des moyens des services publics, censé compenser les handicaps des quartiers et de leurs habitants. A ces deux approches centrées sur les quartiers prioritaires s'en ajoutait une troisième, considérant ceux-ci comme les

⁹ Comme souvent dans les bavures administratives, il n'est pas illégitime de se demander si la victime collatérale n'était pas la cible non avouée.

¹⁰ Pour des analyses critiques de cette approche et de ses effets, voir par exemple : Donzelot, Estèbe, 1999 ; de Maillard, 2004 ; Tissot, 2007.

symptômes d'une crise dont les causes étaient à trouver dans les mécanismes d'agglomération, et dont le traitement ne pouvait se faire qu'à cette échelle. Les quartiers avaient alors vocation à servir de banc d'essai expérimental pour de nouveaux modes de gestion urbaine, destinés à s'étendre au reste de la ville. Ainsi présentés de manière schématique, ces trois registres pourraient sembler exclusifs les uns des autres. La souplesse de l'outil contractuel a néanmoins permis aux acteurs locaux de les combiner, dans le cadre de démarches de projet itératives faisant primer une lecture territorialisée des enjeux sur une approche nationale insistant, suivant les périodes, sur l'un ou l'autre des registres (mais jamais de manière exclusive).

Tournant le dos à cette approche, la loi du 1^{er} août 2003 a opéré une réforme radicale du *design institutionnel* (Schneider, Ingram, 1997) de la politique de la ville, redéfinissant le problème traité et les cibles visées, les objectifs effectivement poursuivis ainsi que la distribution du pouvoir et des responsabilités au sein du système d'acteurs en charge de sa mise en œuvre (Epstein, 2005).

Sur le plan des objectifs, il s'agit désormais de remettre « à la moyenne » des quartiers précisément périmétrés (les 751 ZUS définies par décret en décembre 1996), considérés sous l'angle exclusif des handicaps urbains (obsolescence technique du bâti, sous-équipement, enclavement) et sociaux (concentration des populations défavorisées et issues de l'immigration). Les outils mis en place par la loi Borloo sont entièrement tournés vers cet objectif de normalisation : restructuration urbaine et réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées par la démolition-reconstruction d'un côté, développement économique par la création de locaux d'activités et les exemptions fiscales de l'autre. La redéfinition nationale des objectifs de la politique de la ville s'accompagne de profonds changements sur le plan des processus de définition des projets locaux. Les projets globaux définis et mis en œuvre de manière itérative dans le cadre de contractualisations horizontales (entre acteurs locaux, dont les services déconcentrés de l'Etat) ont laissé place à des programmes d'aménagement pluriannuels rigides, précisément définis *ex ante* dans des conventions sectorielles signées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les collectivités et les bailleurs sociaux au terme d'une compétition entre villes organisée par le biais d'appels à projet nationaux.

La mutualisation au sein du « guichet unique » qu'est l'ANRU de ressources financières auparavant éclatées entre de multiples lignes budgétaires de l'Etat et d'autres institutions (1% logement, Union des HLM, Caisse des dépôts et consignations) a été justifiée par la volonté d'aider les maires à mettre en œuvre d'ambitieux projets qui, dans le cadre des procédures du renouvellement urbain, s'appuyaient sur des montages financiers complexes, fréquemment déstabilisés par les aléas budgétaires. L'objectif de simplification des procédures et d'accélération des opérations locales est loin d'avoir été atteint (Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2008 ; Joigny et al., 2008). La création de l'ANRU a en revanche permis à l'Etat de regagner du pouvoir vis-à-

vis des villes, le pouvoir étant ici entendu comme la capacité d'*ego* à obtenir qu'*alter* fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention d'*ego* (Dahl, 1957). La fragmentation financière antérieure plaçait en effet les villes dans une position relativement favorable vis-à-vis des différents financeurs potentiels de leurs projets de renouvellement urbain, réduisant le pouvoir de chacun de ceux-ci. La création d'un guichet unique a changé la donne. Une ville dont le projet de rénovation urbaine ne serait pas accepté par l'ANRU ne peut plus se tourner vers des financeurs alternatifs pour conduire un quelconque projet d'aménagement dans un quartier classé en ZUS. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et de réduction progressive de l'autonomie fiscale locale, les maires ont été confrontés à une alternative simple : concevoir rapidement un projet répondant aux exigences de la doctrine urbanistique et sociale de l'Agence nationale (démolitions massives, diversification des formes urbaines, des fonctions et des types de produits-logements, privatisation des espaces publics, création de voiries traversantes...), ou renoncer pour de longues années à toute possibilité d'intervention lourde sur le cadre bâti, les équipements publics et les espaces extérieurs des grands ensembles. Peu de maires ont pris ce risque : les dossiers de candidature ont afflué en nombre à l'ANRU et des opérations de démolition-reconstruction sont désormais en cours dans toutes les villes de France, dont les réalisations sont visibles mais les résultats demeurent fort éloignés de ceux escomptés (ONZUS, 2008, 2010 ; Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2010).

Si le PNRU a effectivement bouleversé l'action publique urbaine, ce n'est pas en favorisant des approches plus transversales, interscalaires, délibératives, interactives et itératives. Les instruments développés par la politique de la ville pour articuler développement et solidarité (projets transversaux), pour organiser la cohérence entre des interventions conçues et mises en œuvre à différentes échelles (contractualisations emboîtées, du quartier à la région), pour introduire une logique délibérative dans la conduite des politiques urbaines (dispositifs de participation des habitants) et pour favoriser une action publique plus interactive et itérative (passage d'une logique de programme à des démarches de projet) ont été abandonnés par l'ANRU. Les procédures et principes d'action de la politique de la ville –qui s'étendaient aux opérations de renouvellement urbain intégrées dans celle-ci– recoupant en grande partie les modes opératoires promus par le DUD¹¹, la rénovation urbaine apparaît comme une politique régressive sur le plan de la durabilité. A cet égard, la rhétorique de la rénovation urbaine durable trouve ses limites dans les procédures et les instruments retenus pour organiser la mise en œuvre du PNRU. Car ce programme n'a pas seulement déstabilisé les acteurs de la politique de la ville. Il a aussi remis en cause les approches que ceux-ci avaient inlassablement cherché à diffuser dans l'action

¹¹ On pourrait même considérer le développement urbain durable comme une forme d'approfondissement de l'approche promue par la politique de la ville, ajoutant un troisième pilier (l'environnement) aux deux premiers (l'économique et le social) que cette dernière cherchait à concilier. Pour le dire autrement, la politique de la ville correspondait à une préfiguration du DUD, l'environnement en moins !

publique locale, préparant ainsi le terrain au développement urbain durable.

En faisant primer la déclinaison locale d'un programme sectoriel national là où la politique de la ville privilégiait le projet territorial transversal, l'ANRU en revient à des pratiques qui ne sont pas sans rappeler celles des politiques urbaines des trente glorieuses, dont étaient issues les grands ensembles. Certes, les dirigeants de l'ANRU présentent cette agence comme un instrument au service des acteurs locaux, qui n'aurait d'autre fonction que la facilitation de la mise en œuvre des projets élaborés par les maires et leurs partenaires locaux. Mais ce guichet ne finance que les projets respectant ses exigences, qui sont devenues de plus en plus précises à mesure de l'avancée du programme. De fait, l'Agence soutient moins les projets des maires qu'elle ne leur délègue la mise en œuvre de son programme. En cela, le PNRU marque un tournant dans les dynamiques de transformation de la gouvernance urbaine, caractérisée depuis le début des années 1980 par un mouvement de « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Galès, 1999). Mais la restauration de l'autorité politique centrale qui s'observe avec la rénovation urbaine ne correspond pas à un strict retour à la situation antérieure à la décentralisation, lorsque les élites nationales imposaient hiérarchiquement leurs choix au local. Cette restauration du pouvoir central procède de nouveaux instruments qui, en mettant en concurrence les villes, organisent à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux (Epstein, 2008). Dans un contexte de réduction continue de l'autonomie fiscale locale et de resserrement des contraintes budgétaires des collectivités territoriales, la compétition pour l'accès aux ressources conséquentes mais limitées de l'ANRU s'est opérée sur le mode de la course de vitesse entre les villes, pressées de soumettre un projet acceptable par un guichet unique dont le soutien est devenu de plus en plus parcimonieux à mesure que ses caisses se vidaient. Force est de reconnaître que ce mode d'allocation concurrentielle des crédits d'investissement de l'Etat est bien plus efficace que le commandement ou la négociation, pour organiser la diffusion des priorités nationales.

Une opération de rénovation urbaine durable

Pour compléter ou dépasser cette analyse critique des instruments et modes opératoires du PNRU, au regard des préceptes procéduraux du développement durable, il convient d'examiner deux questions qui n'ont pas été abordées jusqu'à présent : les enjeux environnementaux sont-ils pris en compte dans les opérations de rénovation urbaine ? Celles-ci donnent-elles lieu à des démarches participatives ou délibératives ? L'examen de l'opération de rénovation urbaine de la ville de Moulins, que l'ANRU a plusieurs fois mis en avant pour son exemplarité sur le plan du DUD, permet d'apporter quelques éléments de réponse.

La ville chef lieu de l'Allier ne figure pas parmi les sites emblématiques de la politique de la ville. Certes, l'agglomération comprend deux quartiers d'habitat social où se concentrent les populations pauvres et précaires. Mais les acteurs locaux reconnaissent que ces quartiers sont épargnés par les problèmes de conception urbaine, d'entretien du bâti et des espaces extérieurs ou de vie sociale qu'on retrouve fréquemment dans les grands ensembles. Il ne s'agit donc pas de quartiers à la dérive, délaissés ou mal gérés¹², méritant une opération d'aménagement lourde dans une perspective curative. Le projet d'agglomération élaboré à la suite du vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable de 1999 et le contrat d'agglomération signé avec l'Etat en 2003 ne mentionnaient d'ailleurs qu'au détour d'une phrase les deux quartiers aujourd'hui visés par le projet de rénovation urbaine moulinois, pour relativiser l'enjeu social qu'ils représentent au regard de l'enjeu jugé central du vieillissement de l'agglomération. Une intervention lourde sur le cadre bâti de ces quartiers n'avait jamais été envisagée par la jeune communauté d'agglomération¹³ et ses partenaires. Deux ans plus tard, l'opération de rénovation urbaine est le principal projet de l'agglomération, mobilisant à elle seule 84 M€ sur la période 2005-2009, soit près de quatre fois plus que l'ensemble des actions d'investissement programmées par la communauté d'agglomération et l'Etat dans le contrat d'agglomération 2003-2008 (23 M€).

La situation socio-urbaine de Moulins constituait un handicap pour obtenir le soutien de l'ANRU, face à la concurrence de nombreuses autres villes marquées par des situations bien moins favorables. Pour compenser ce handicap, la ville de Moulins et son office HLM ont misé sur la vitesse et la durabilité, développant en toute urgence un projet dont l'argumentaire insistait sur cette dernière dimension. Mettant fortement en avant le label de site pilote du programme européen *Environment and Sustainable Development Integration in Urban Plans and Management Projects*, ils ont proposé à l'ANRU un projet de rénovation urbaine intégrant une série d'actions visant à réduire l'emprunte écologique de l'opération : valorisation des déchets liés aux travaux, installation d'un système de gestion économe de l'éclairage public des voiries, mise en place de réseaux de chauffage par géothermie, isolation thermique des bâtiments conforme aux normes HQE... Cette stratégie s'est avérée payante, comme le souligne le chargé de mission de l'ANRU qui a suivi ce projet : « *Le site de Moulins ne faisait pas partie des priorités naturelles du PNRU [mais] ils ont bien joué leur coup sur le développement durable. Il est sûr que ça induit un surcoût important, mais c'était important pour nous de les soutenir parce qu'on n'avait pratiquement pas d'autre projet où cette dimension était vraiment prise en compte* ». Ce

¹² La qualité de l'entretien, de la gestion urbaine, locative et financière du bailleur Moulins Habitat a d'ailleurs été louée dans un rapport de la Mission d'Inspection du Logement Social de 2002.

¹³ Laquelle ne consacrait jusque là que des moyens limités (800 K€ par an, soit 2,4% de son budget) à la politique de la ville et à l'aide au logement social.

positionnement sur le développement durable a ainsi permis à Moulins d'obtenir plus de 30 millions d'euros de subventions de l'ANRU, pour un projet qui ne figurait pas dans les priorités nationales... et qui n'apparaissait pas non plus dans les priorités locales jusqu'au vote de la loi Borloo.

Le cas moulinois prouve donc que le développement durable peut être payant pour une ville et que la rénovation urbaine peut intégrer des expériences novatrices en matière environnementale. La portée des transformations associées au choix d'une rénovation urbaine « durable » n'en apparaît pas moins limitée. Les responsables de l'agglomération ont fait du développement durable un élément de marketing territorial et institutionnel, mettant systématiquement en avant la Haute qualité environnementale de leurs projets d'urbanisme et d'équipement. Mais cette stratégie ne s'est pas prolongée par une inflexion substantielle des politiques de urbaines de l'agglomération, ni même par une révision du slogan publicitaire de son agence de développement économique, plus onirique que durable : « 100 millions d'habitants à une nuit de camion sans péage ». Quant au projet de rénovation urbaine lui-même, la prise en compte de l'impératif de durabilité s'y est opérée pour l'essentiel sur le registre technique des économies d'énergie. Les deux autres piliers du développement durable sont quasiment absents de l'opération d'aménagement, la dimension économique du projet se réduisant à la réhabilitation des locaux d'activités commerciales dans les quartiers et son volet social à la mise en place de quelques chantiers d'insertion.

Les élites politiques et administratives locales ont donc su s'emparer du DUD pour saisir l'opportunité d'un programme national richement doté qui en avait fait un de ses objectifs. Leur conversion aux principes du DUD apparaît cependant relativement formelle, en ce qu'elle ne s'accompagne pas d'une transformation substantielle des contenus des politiques urbaines et des processus d'élaboration de celles-ci. C'est ainsi que la dimension participative du développement durable demeure totalement absente de l'opération de rénovation urbaine de Moulins. L'élaboration du projet a été confiée à une urbaniste conseil issue du mouvement HLM, dont le travail a été piloté par un petit groupe de hauts fonctionnaires locaux (le directeur de l'office HLM, le directeur des services techniques de la ville, le directeur général des services de la communauté d'agglomération) en lien direct avec le maire, Pierre André Perissol, ingénieur des Ponts et Chaussées et ancien ministre du logement. Le projet de rénovation urbaine ainsi défini par des experts, sans concertation ni publicité préalable, a été modifié à la suite de sa présentation à l'ANRU pour intégrer la création d'une voirie traversante dans le quartier demandée par l'Agence. Ce n'est qu'une fois le projet ainsi révisé et validé par l'ANRU que les acteurs locaux ont engagé une opération de « concertation », avec l'aide d'une agence de communication. Mais cette démarche n'a pas eu le succès escompté. Ce qui pouvait être mis dans le panier de la concertation se réduisait aux seuls éléments qui n'étaient pas précisément définis dans la convention signée avec l'ANRU, soit quelques aménagements d'espaces de jeux en pied d'immeuble et les modalités de la

résidentialisation. A l'occasion des réunions publiques organisées dans le quartier, des habitants se sont bien exprimés sur des éléments plus substantiels du projet, notamment sur la voirie traversante. La création de cette voie a cristallisé les oppositions, de nombreux participants exprimant leur crainte l'introduction dans le quartier de nuisances (bruit, pollution) et de risques (accidents) qui en étaient jusque là absents. Mais ces critiques n'ont pas pesé lourd dans la balance, le maire et le directeur de l'office HLM laissant le directeur départemental de l'Équipement expliquer qu'il s'agissait là d'un élément intangible, puisque exigé par l'ANRU, qui conditionnait l'obtention des subventions pour l'ensemble du projet.

On mesure là les limites d'une « concertation » qui ne vise pas à susciter l'expression des habitants dans la phase de définition du projet, mais d'obtenir leur assentiment en aval, c'est-à-dire leur soumission au savoir de ceux qui ont élaboré le projet¹⁴. Sur ce plan, Moulins est loin d'être atypique. La conception et la conduite des projets de rénovation urbaine ne s'accompagnent pratiquement jamais de formules relevant de la démocratie participative (Donzelot, Epstein, 2006). Dans la majorité des sites, les habitants ne sont pas même informés du contenu des projets tant que ceux-ci ne sont pas validés par l'ANRU et déclinés dans des programmes pluriannuels. Ce n'est qu'au stade de la mise en œuvre des opérations que se déploient les actions présentées sur le registre de la concertation, qui se résument le plus souvent à des actions de communication et d'accompagnement social. Tout se passe comme si la concertation promue par l'ANRU et développée par les élus locaux et les bailleurs n'avait qu'un objectif : obtenir le consentement des résidents à une politique qui prétend améliorer leur situation, mais qui a été définie sans eux et qu'ils risqueraient de percevoir –parfois non sans raisons– comme tournée contre eux. A cet égard, la rénovation urbaine des années 2000 n'est pas sans rappeler celle des années 1960, si ce n'est que les rénovateurs de l'époque ne s'embarrassaient pas de précautions terminologiques, appelant techniques de persuasion (Coing, 1966) ce que leurs successeurs nomment concertation. La mobilisation des outils des relations publiques s'inscrivait alors dans une optique défensive, visant à « *emporter l'adhésion des populations intéressées*¹⁵ » pour éviter des oppositions qui auraient pu entraver la mise en œuvre des opérations.

Le *design institutionnel* de la rénovation urbaine explique largement la faible place laissée aux habitants dans la définition des projets locaux. Le système d'appel à projet national place les élus locaux dans une situation

¹⁴ Soit une attitude qui n'est pas exempte de mépris, comme l'illustrent les propos de l'urbaniste conseil du projet moulinois : « *les réactions des habitants, c'est toujours pareil. Ils ont peur de l'inconnu et n'ont pas d'imagination. C'était patent sur le maillage urbain. Ils ne comprennent pas. Tout ce qu'ils voient, c'est l'insécurité. Mais c'est absurde parce que l'insécurité c'est sur les chemins piétons, pas dans les rues. Au contraire, la rue permet aux policiers de passer mais eux n'envisagent que les voitures qui viendraient écraser leurs gamins alors que personne ne veut venir dans leur quartier. Ils n'arrivent pas à sentir ce que ça va améliorer dans leur quotidien, donc ils contestent. Le maire leur a dit que Moulins avait beaucoup de chance d'avoir été sélectionné par l'ANRU : on a plein d'argent, il faut l'utiliser plutôt que de sombrer dans la politique politicienne avec le risque de tout perdre* »

¹⁵ Décret du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.

d'incertitude quant au résultat du processus d'instruction nationale de leur projet, qui perdure jusqu'à la signature de la convention avec l'ANRU. Dans ce contexte, engager des démarches de concertation leur apparaît doublement risqué. D'une part, l'élaboration participative dudit projet ou sa simple mise en débat demanderait du temps. Elle ne pourrait donc que différer le bouclage du projet et sa soumission à l'Agence nationale, au risque de bénéficier de financements plus réduits. D'autre part, ces acteurs estiment qu'une concertation engagée en amont du conventionnement avec l'ANRU risquerait de les mettre en porte-à-faux vis-à-vis de la population, en faisant émerger des demandes qui pourraient être acceptées localement et intégrées dans le projet avant d'être récusées par l'Agence. Cet argumentaire, repris par la quasi-totalité des porteurs de projet de rénovation urbaine, n'est pas toujours exempt de mauvaise foi¹⁶. Imputer à l'ANRU l'absence de concertation amont permet à certains élus de se défaire à bon compte de leurs responsabilités et de justifier des pratiques qui vont à l'encontre de leurs propres discours.

Le DUD à l'épreuve de l'urgence politique

Si « *la rénovation urbaine, c'est du développement durable* », si elle « *s'inscrit par essence dans cette philosophie d'action* », comme l'affirmait Gérard Hamel peu après avoir été nommé président du conseil d'administration de l'ANRU, qui poursuivait en soulignant que les porteurs de projet locaux « *se saisissent de la rénovation urbaine comme d'une opportunité exceptionnelle de concrétiser leur aspiration au développement durable*¹⁷ », alors le PNRU peut faire penser que le DUD ne serait qu'un élément de verdissement rhétorique des politiques urbaines, sans effets sur les modes de production et de gestion des villes françaises. Pour expliquer le décalage observé entre des discours assimilant la rénovation urbaine au DUD et des pratiques fort éloignées des principes de ce dernier, on se hasarde ici à proposer une hypothèse qui, pour être réductrice, n'en est pas moins de portée générale, renvoyant aux modes de légitimation du pouvoir politique et aux conflits de temporalité entre le temps du politique et le temps de l'action publique¹⁸.

A l'occasion des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 1er août 2003, Jean-Louis Borloo a défendu son projet sur le registre de l'urgence : la constitution de « *ghettos indignes de la République* » menaçant la cohésion sociale imposait non seulement l'accroissement des moyens dévolus à la politique de

¹⁶ Il n'est pas non plus dénué de fondement et peut expliquer que les démarches participatives les plus approfondies ont été observées dans des sites anciennement signataires de Grands projets de ville du Programme national de renouvellement urbain qui a précédé le PNRU. Dans le cadre de cette procédure, les acteurs locaux disposaient d'une plus grande latitude pour organiser la concertation, puisque les engagements financiers nationaux étaient définis avant la formalisation du projet.

¹⁷ Journal des acteurs de la rénovation urbaine, n°5, Mars 2008.

¹⁸ Le politique étant ici entendu dans le sens anglais de *Politics*, à savoir que le terme renvoie tout autant à la compétition et la lutte pour le pouvoir qu'à l'énoncé des choix de valeurs et la détermination des principes qui orientent l'action.

renouvellement urbain, mais aussi la transformation de son organisation et de ses procédures, pour accélérer fortement sa mise en œuvre. L'argument de l'urgence a pesé dans les débats parlementaires¹⁹, ainsi que dans la mise en œuvre du PNRU. Chargée de réaliser un programme ambitieux dans un temps court (initialement fixé à 5 ans), l'ANRU a multiplié les initiatives visant à accélérer la formalisation des projets de rénovation urbaine et à prévenir les retards dans leur mise en œuvre. L'urgence politique s'est notamment traduite dans la priorité donnée à l'échelon communal, au détriment de l'intercommunalité, mais aussi dans la mise en place de démarches managériales qui ont fait primer la rationalité technocratique sur la participation, l'approche sectorielle sur la prise en compte des interactions entre interventions relevant de différentes politiques publiques, la définition de programmes liant les mains des signataires dans des calendriers rigides sur la mise en place de démarches de projet itératives.

Pendant les premières années de mise en place puis de mise en œuvre du PNRU, l'urgence politique qui valorise les réalisations visibles du présent s'est donc imposée au détriment de la prise en compte des exigences du futur. Le Grenelle de l'environnement, qui a semblé revaloriser le futur dans les modes de légitimation du politique, a-t-il changé la donne ? A en croire l'évolution de la communication des responsables du PNRU, la réponse est positive. Les discours sur la durabilité de la rénovation urbaine ont sensiblement évolué depuis le Grenelle. Alors que la notion de durabilité était jusque là rabattue sur celle de pérennité, dans une approche relevant plus de la prévention situationnelle que du développement durable²⁰, une inflexion sensible s'opère depuis lors, en faveur d'une acception plus fidèle aux principes du DUD.

Il serait prématuré de juger de la portée de cette inflexion. L'avenir dira si le virage était réel ou s'il ne s'agissait que d'une évolution de la communication intensive qui accompagne la rénovation urbaine, sans conséquence sur sa mise en œuvre. La lecture du numéro spécial du Journal des acteurs de la rénovation urbaine publié par l'ANRU en mars 2008 sous le titre « *rénovation urbaine et développement durable, c'est maintenant !* » ne lève que très partiellement les doutes qui planent quant à la portée d'une introduction des principes du DUD en aval de la définition des projets. Symptomatiquement, les trois opérations de rénovation urbaine mises en avant dans cette publication le sont chacun sur un des volets du développement durable : Nantes est mobilisé pour illustrer une démarche de rénovation urbaine soucieuse de préservation environnementale, Nancy servant d'équivalent pour le social et Garges-lès-Gonesse pour l'économique. Faut-il en déduire que la combinaison de ces trois dimensions dans un projet intégré de rénovation urbaine reste encore une vue de l'esprit ?

¹⁹ Seul le groupe des sénateurs communistes, républicains et citoyens a voté contre la loi, leurs homologues de l'Assemblée nationale et les élus socialistes des deux chambres préférant s'abstenir.

²⁰ Au sens où il s'agissait avant tout de protéger des dégradations les travaux réalisés.

BIBLIOGRAPHIE

- BEHAR Daniel, « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, 1995, p. 6-14.
- COING Henri, *Rénovation urbaine et changement social : l'îlot n°4 (Paris 13e)*. Paris, Editions Ouvrières, 1966.
- COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?*, Paris, La Documentation française, 2008.
- COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, Paris, La Documentation française, 2010.
- DAHL Robert, « On the concept of power », *Behavioural sciences*, 2(3), 1957, p. 201-215.
- DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, 2006, p. 5-34.
- DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « Réévaluer la politique de la ville », in Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.) *Les nouvelles politiques locales - Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 321-344.
- EPSTEIN Renaud, « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et Management Public*, 23 (3), 2005, p. 127-143.
- EPSTEIN Renaud, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, n°342, 2008, p. 136-149.
- FORTIN Jean-Patrick *Grands ensembles. L'espace et ses raisons*. La Défense, Editions du PUCA, 1999.
- DUFAUX Frédéric, FOURCAUT Annie, SKOUTELSKY Remi (dir.), *Faire l'histoire des grands ensembles. Bibliographie 1950-1980*, Lyon, ENS Editions, 2003.
- JOIGNY Michèle, CAUVILLE Didier, DIEBOLT Wanda, *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine*, Rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2008.
- KIRSZBAUM Thomas, « Services publics et fractures de la ville : la "pensée publique" entre diversité, éclatement et souci du rapprochement », *Sociologie du travail*, n°46, 2004, p. 224-260.
- KIRSZBAUM Thomas, EPSTEIN Renaud, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, n°292, 2003, p.63-73.
- LE GALES PATRICK « Le desserrement du verrou de l'Etat ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999, p. 627-652.
- LE GARREC Sylvie, *Le renouvellement urbain, genèse d'une notion fourre-tout*, La Défense, Editions du PUCA, 2006.
- LEFEVRE Bruno, MOUILLART Michel, OCCHIPINTI Sylvie, *La politique du logement : cinquante ans pour un échec*. Paris : l'Harmattan, 1992.
- DE MAILLARD Jacques, *Réformer l'action publique : La politique de la ville et les banlieues*, Paris : LGDJ, 2004.
- OBLT Thierry, *Gouverner la ville*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005.
- ONZUS, *Rapport annuel de l'observatoire national des zones urbaines sensibles*, La Plaine Saint-Denis, Editions de la DIV.
- SCHNEIDER Anne, INGRAM Helen, *Policy design for democracy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997.
- TISSOT Sylvie, *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Le Seuil, 2007.