

QUARTIERS, VILLES, AGGLOMERATIONS : VERS QUELLE CONTRACTUALISATION, POUR QUELLES SOLIDARITES DE TERRITOIRE ?

Renaud Epstein, Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (CNRS/ENS Cachan)

Ateliers régionaux de la ville - CRPV PACA - 7 juillet 2005

Dans son discours de clôture des Assises de la ville d'avril, Marc-Philippe Daubresse avait annoncé le lancement d'une nouvelle génération de contrats de ville après 2006, mais en laissant dans le flou le nombre, le périmètre et surtout l'objet de ces futurs contrats : simples chartes déclinant territorialement le Plan de cohésion sociale ou contrats globaux fondés sur les projets élaborés par les villes et/ou les agglomérations ?

Quelques mois après cette annonce, le ministère de la ville a disparu de l'organigramme gouvernemental et la publication d'un rapport sénatorial sur l'avenir des contrats de ville¹ n'a pas suffi pour lever l'incertitude qui plane sur le devenir de la politique de la ville alors que le terme des contrats de ville approche. Cette incertitude vaut pour l'ensemble des politiques territoriales, dans l'attente des décisions gouvernementales sur l'avenir des Contrats de Plan Etat Région (CPER) et donc de l'ensemble des contrats portant sur des échelles inférieures, qui s'intégraient dans le volet territorial de ces CPER (contrats d'agglomération, ville et pays).

A bien des égards, ces politiques territoriales semblent en crise, telle que la définissait le marxiste italien Gramsci dans les années 30 : quand un système ancien disparaît et que le nouveau système n'est pas encore là. Gramsci prolongeait par une prophétie qui s'est avérée : « L'ancien se meurt ; le nouveau tarde à naître ; dans ce clair-obscur surgissent les monstres ».

Je vais m'efforcer aujourd'hui de dissiper ce clair-obscur. L'incertitude actuelle n'est en effet pas si forte, dès lors qu'on décale le regard de la seule politique de la ville pour considérer les réformes politiques récemment engagées et les dynamiques de transformation qu'elles ont amorcé. Quant à savoir si les évolutions à l'œuvre déboucheront sur des politiques territoriales vertueuses ou monstrueuses, l'avenir nous le dira.

Je ne spéculerai pas sur ce dernier point, me contentant de souligner que nous vivons la fin d'un cycle, qui aura couvert la période allant d'une décentralisation à l'autre, au cours de laquelle la politique de la ville a servi de modèle pour l'ensemble des politiques territoriales, en proposant et diffusant une approche fondée sur le projet territorial et le contrat global.

L'hypothèse que je développerai est que la disparition de la politique de la ville, éclatée entre une politique de rénovation urbaine centralisée d'une part, diverses mesures du plan cohésion sociale d'autre part, préfigure des mutations plus générales des politiques territoriales, dans un contexte marqué par des transformations institutionnelles d'importance : l'Acte II de la décentralisation qui redistribue les compétences, et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui transforme le mode de conception des politiques de l'Etat.

J'organiserai mon propos en trois temps :

¹ André P. (2005) *Rénover et simplifier*, rapport d'information sur l'avenir des contrats de ville, Commission des affaires économiques et du Plan du Sénat

- Tout d'abord, un rapide retour sur la période récente, en repartant des intentions qui ont guidé les politiques urbaines depuis la fin des années 1990, et notamment de celles qui ont présidé à la mise en œuvre des contrats de ville 2000-2006 à l'échelle des agglomérations, puis en considérant la manière dont ces intentions se sont concrétisées.
- Ensuite, en vous proposant une analyse de la loi d'orientation pour la politique de la ville et la rénovation urbaine (loi Borloo), considérée comme la préfiguration d'un nouveau modèle de conception des politiques territoriales que je qualifie de « post-contractuelles ».
- Enfin, pour conclure, je vous proposerai quelques interrogations prospectives relatives aux conditions de production d'une solidarité territoriale dans ce nouveau contexte.

Une « nouvelle ambition pour la politique de la ville »

Les contrats de ville 2000-2006 et les opérations de renouvellement urbain (GPV et ORU) qui s'y intégraient ont été présentés par Claude Bartolone comme la concrétisation d'une « nouvelle ambition pour la politique de la ville ».

Cette ambition était de faire du contrat de ville la « procédure des procédures », le levier d'une territorialisation de l'ensemble des politiques publiques au service de la cohésion urbaine et sociale, du quartier jusqu'à l'agglomération². Plus précisément, les contrats de ville devaient avoir trois grands types d'effets sur l'action publique locale : un effet de coordination des politiques publiques, un effet de mobilisation prioritaire des moyens en direction des quartier et un effet d'innovation.

En cela, ces contrats s'inscrivaient dans prolongement des procédures antérieures, qu'il s'agisse des contrats de ville du XI^{ème} Plan, des contrats de ville expérimentaux du X^{ème} Plan, voire même des opérations de DSQ. La nouveauté tenait donc moins aux intentions affichées qu'au positionnement des contrats de ville dans les politiques territoriales. Ceux-ci s'articulaient en effet avec les trois grandes lois du gouvernement Jospin traitant de la question territoriale : loi Voynet³, loi Chevènement⁴ et loi solidarité et renouvellement urbain (SRU). Ces trois lois partageaient un même diagnostic quant aux dynamiques territoriales, et aux problèmes qu'elles suscitaient en matière de cohésion. Schématiquement deux problèmes principaux étaient mis en avant :

- L'étalement urbain d'une part, auquel ces trois lois répondaient en cherchant à mettre les institutions de gouvernement à l'échelle des phénomènes qu'elles devaient traiter. Il s'agissait donc de sortir des périmètres hérités pour agir sur des territoires pertinents (SCOT, Agglomération, pays).
- La fragmentation socio-spatiale d'autre part, qui a présidé au développement d'instrument obligeant les acteurs locaux à passer d'une logique de concurrence à une logique de mutualisation : mutualisation des ressources fiscales (Taxe Professionnelle Unique) et mutualisation de la charge sociale (article 55 de la loi SRU)

² Cf. notamment les rapports Sueur (Sueur J.-P., *Demain la ville*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1998) et Cavalier (Cavalier, G., *Nouvelles recommandations pour la négociation des Contrats de ville de la nouvelle génération (2000–2006)*, Rapport au ministre délégué à la Ville, 1999)

³ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999

⁴ Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999.

Pour parachever l'opération de transformation de la gouvernance des territoires (et ainsi la mettre à la hauteur des problèmes), la loi Voynet a mis en avant l'impératif de territorialisation des politiques de l'Etat, autour du triptyque « un territoire, un projet, un contrat ». Au travers de ce slogan, était affirmée non seulement la primauté du projet territorial sur les normes sectorielles de l'Etat, mais aussi sur la répartition des compétences entre collectivités.

La perspective était donc claire : il s'agissait de transformer la gouvernance des territoires, pour mieux articuler développement et cohésion (et au-delà, avancer vers un modèle de développement durable). Les contrats de ville 2000-2006 s'inscrivaient dans cette perspective : d'un côté, ils étaient conçus comme le volet cohésion sociale des futurs contrats d'agglomération ; de l'autre, la politique de la ville et l'équilibre social de l'habitat étaient des compétences obligatoires des communautés d'agglomération

A mi-parcours, force est de reconnaître que le bilan est mitigé.

Un succès mérite d'être souligné : le succès de l'ambition intercommunale, avec l'essor aussi rapide que spectaculaire des communautés d'agglomération en milieu urbain et des Pays en milieu rural : 176 des 194 agglomérations potentielles⁵ (hors Ile-de-France) sont désormais organisées en communautés d'agglomération ou en communautés urbaines ; s'agissant des Pays, on en compte 343 (278 Pays reconnus et 65 en projet), qui réunissent près de 45 % de la population nationale métropolitaine. Ce succès doit toutefois être relativisé. L'objectif d'une mise en concordance entre pays légal et pays réel s'est heurté aux logiques défensives des élus locaux et à la complexité des dynamiques socio-économiques, irréductibles à un périmètre unique⁶. C'est ainsi que les communautés d'agglomération ne s'établissent qu'exceptionnellement à l'échelle escomptée, celle de l'aire urbaine. Au contraire, on assiste à la multiplication de structures intercommunales concurrentes à l'intérieur de ces aires urbaines. Si l'on ajoute les communautés de communes, formule intercommunale destinée au milieu rural, on trouve en moyenne pas moins de quatre intercommunalités différentes par aire urbaine⁷.

Par contre, le bilan plus mitigé s'agissant de l'émergence de projets globaux de cohésion à l'échelle des agglomérations. Si l'on s'en tient aux évaluations à mi-parcours des contrats de ville, le passage de la politique de la ville à l'agglomération apparaît, dans la plupart des sites, comme un échec. Les communautés se sont effectivement saisies de leurs compétences en matière de développement économique et urbain ; par contre, rares sont les cas dans lesquels la prise de compétence formelle en matière de politique de la ville s'est accompagnée de l'apparition de projets de cohésion consistants, au-delà de la gestion de quelques grandes procédures (PLIE, PLH, CLS...).

Mais les communautés d'agglomération sont jeunes et les processus de redistribution des pouvoirs prennent du temps. Même si elles n'ont pas été les grandes gagnantes de l'Acte II de la décentralisation, les communautés d'agglomération sont désormais présentes dans le paysage, leurs services montent en puissance et à défaut d'aboutir à l'intégration des politiques municipales à

⁵ Correspondant à des villes-centres situées dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants

⁶ Béhar D., Estèbe P. (2005), « Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ? », *L'Etat de la France 2005-2006*, La Découverte

⁷ Estèbe P. (2004) « Quel avenir pour les périphéries urbaines ? », *Esprit*, 303

l'échelle de l'agglomération, des rapprochements s'opèrent entre politiques municipales sur des registres divers.

Si le bilan est mitigé, c'est avant tout du fait de la grande hétérogénéité des configurations locales. Même si les communautés d'agglomération ne sont pas toutes porteuses d'un projet global de développement et de cohésion (loin s'en faut), leur existence change systématiquement la donne du pouvoir local, obligeant les élus municipaux à prendre en compte le fait d'agglomération dans leurs décisions.

Pouvait-on imaginer qu'il allait suffire de trois ans pour que le fait d'agglomération supplante l'héritage de deux siècles de pouvoir communal, comme par enchantement ? La déception qui pointe dans de nombreux discours quant aux avancées de l'intercommunalité urbaine (notamment en région PACA), ne doit pas occulter les transformations opérées, même si les effets vont mettre plusieurs années (voire plusieurs décennies, à mesure du renouvellement du personnel politique) pour se concrétiser pleinement.

Vers de nouvelles politiques territoriales « post-contractuelles » ?

Lors de leur signature, les contrats de ville 2000-2006 prévoyaient une clause de révision à mi-parcours, indexée sur les résultats des évaluations locales. Si cette révision a été oubliée dans la majorité des sites, il en va différemment au niveau national. Bien plus qu'un simple ajustement à mi-parcours, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 opère une réforme radicale de la politique de la ville, prenant acte des transformations du cadre institutionnel (LOLF et Acte II de la décentralisation).

En apparence, la rénovation urbaine s'inscrit dans le prolongement de la politique de renouvellement urbain amorcée en 1999, dont elle reprend les objectifs. C'est sous cet angle que la loi a été – habilement – présentée, Jean-Louis Borloo insistant conjointement sur la continuité stratégique, le renforcement des moyens et la simplification administrative. Pourtant, la loi introduit de nouveaux instruments de pilotage (ANRU, observatoire national des ZUS), qui conduisent à une réforme radicale du *design* de la politique de la ville, redéfinissant les orientations de cette politique, ses cibles ainsi que la distribution des rôles et des responsabilités entre pouvoir central et pouvoirs locaux.

Au cours du dernier quart de siècle, les orientations de la politique de la ville sont demeurées floues au niveau national, laissant la place à des stratégies locales diversifiées fondées sur des analyses contrastées des difficultés des quartiers et des processus qui en sont à l'origine. La loi d'orientation met fin à cette incertitude stratégique. La promotion d'une dynamique de développement endogène (valorisation des quartiers populaires) ou, plus modestement, de nouveaux modes de régulation sociale (médiation) n'est plus à l'ordre du jour. De la même façon, la transformation de la gouvernance d'agglomération ne semble plus prioritaire. Il s'agit désormais de remettre « à la moyenne » des quartiers considérés exclusivement sous l'angle de leurs handicaps urbains et sociaux.

Les instruments mis en place (ANRU et ZFU) sont entièrement tournés vers cet objectif : restructuration urbaine des quartiers et réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées par les démolitions d'un côté, développement d'activités par les exemptions fiscales de

l'autre. En cela, la loi d'orientation clôture un cycle ouvert au début des années quatre-vingt, marqué par l'ambition d'une approche « globale », traitant conjointement de la requalification physique des quartiers et de la promotion économique et sociale de leurs habitants. Le cycle qui s'annonce se caractérise au contraire par une dissociation entre l'investissement sur le bâti, dans le cadre d'un dispositif procédural recentralisé et les interventions à caractère social (au sens large) qui sont renvoyées vers les politiques de droit commun ou laissées à la seule initiative des collectivités locales, lesquelles bénéficient désormais pour ce faire d'une dotation de solidarité urbaine renouvelée.

Cette redéfinition des objectifs et des instruments de la politique de la ville correspond à un changement dans le niveau de leur énonciation. Alors qu'ils étaient jusqu'à présent définis localement par les signataires des contrats, ils sont désormais fixés dans la loi et précisément déclinés dans son annexe 1.

Cette centralisation de la politique de la ville s'accompagne d'un resserrement du ciblage territorial. La loi d'orientation ne vise que les 751 ZUS, quand les contrats de ville développaient des actions en direction de plus de 1300 quartiers et, au-delà, à l'échelle des agglomérations. Ces contrats de ville sont d'ailleurs passés sous silence dans la loi, qui définit un agenda (2004-2009) délié du calendrier contractuel antérieur (2000-2006). La loi Borloo semble ainsi annoncer la fin des contrats de ville, ce qu'a paru confirmer le Plan de cohésion sociale, qui ne fait qu'une référence minimale à ces contrats. De ce fait, la rénovation de la DSU opérée a pu être lue comme une forme de « solde de tout compte » de l'Etat, anticipant sur la disparition des contrats et des crédits spécifiques de la politique de la ville.

La loi Borloo marque ainsi un coup d'arrêt à l'extension d'un mode d'intervention de l'Etat dans les territoires fondé sur le projet territorial et le contrat global, que la politique de la ville avait initié⁸. Celle-ci a occupé une place particulière dans les politiques territoriales contractuelles qui se sont développées dans la période allant d'une décentralisation à l'autre, leur servant de modèle dans le double sens du prototype (expérimentation) et de l'idéal (exemplarité). De ce fait, on peut faire l'hypothèse que son remplacement par une politique de rénovation urbaine à la fois sectorielle et centralisée préfigure de nouveaux modes d'intervention de l'Etat dans les territoires, et donc de nouvelles relations entre pouvoir central et pouvoir locaux, dans un contexte transformé par la nouvelle étape de la décentralisation et la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Ces deux réformes institutionnelles amorcent en effet des transformations importantes dans le mode de conception et de mise en oeuvre des politiques de l'Etat. La LOLF doit restituer au Parlement et aux administrations centrales un rôle prépondérant dans la définition des programmes de l'Etat. On peut donc penser, dans l'attente de la mise en oeuvre de cette « nouvelle constitution financière de l'Etat », qu'elle aura pour effet corollaire de restreindre la capacité d'adaptation des objectifs et des mesures dont disposaient jusque là les services déconcentrés.

⁸ Les contractualisations territoriales ne semblent pas appelées à disparaître, comme l'illustre l'annonce récente du lancement d'une nouvelle génération de contrats de ville après 2006. Au contraire, on peut penser qu'elles vont se multiplier mais qu'elles seront plus ciblées dans leurs périmètres et dans leurs objets que ne l'étaient les contrats de ville, d'agglomération et de pays.

Ce d'autant plus que le transfert de pouvoir du centre vers la périphérie opéré par l'Acte II se limite à un mouvement de décentralisation, qui n'est pas accompagné par un approfondissement symétrique de la déconcentration. Au contraire, les services déconcentrés de l'Etat apparaissent comme les grands perdants de cette redistribution des pouvoirs, au profit des collectivités locales d'une part, d'agences centrales d'autre part. La disjonction entre décentralisation et déconcentration qui s'opère ainsi met fin au cycle amorcé en 1982, au cours duquel les contractualisations ont accompagné l'appropriation par les villes des compétences que l'Etat leur avait transférées. Vingt ans plus tard, elles sont majeures et l'Etat leur laisse la pleine responsabilité des politiques dont elles ont la charge. Plutôt que de s'évertuer à faire émerger, face aux projets des collectivités, un hypothétique « projet territorial de l'Etat » porté par des Préfets jouant un rôle d'animation des services déconcentrés, le pouvoir central privilégie désormais des interventions plus ciblées territorialement et thématiquement, pilotées directement depuis des agences parisiennes.

Ces évolutions convergentes témoignent d'une rupture majeure dans les modalités d'intervention de l'Etat dans les territoires. L'ère contractuelle est bien finie, ce que ne peut masquer la multiplication des conventions qui s'amorce entre collectivités de différents niveaux, pour organiser la mise en œuvre des nouvelles compétences transférées par l'Etat. En effet, les nouveaux contrats qui se développent diffèrent fortement des précédents, dans lesquelles l'Etat jouait un triple rôle d'arbitre (en définissant les règles du jeu procédural), de banquier (en apportant des financements) et de joueur (en mettant ses politiques dans le panier contractuel). Renonçant à la perspective affichée par la loi Voynet d'une couverture quasi-exhaustive du territoire par des contractualisations globales, l'Etat organise au contraire son retrait de ces contrats, pour conduire depuis le niveau central des interventions plus limitées, tant thématiquement que territorialement. Dans cette perspective, l'Etat multiplie les appels à projet ciblés à destination du local, qui lui permettent d'allouer prioritairement ses moyens aux sites faisant la preuve de leur volonté de mettre en œuvre ses priorités. Cette technique de l'appel à projets –qui court-circuite les services locaux de l'Etat pour organiser une mise en concurrence nationale des projets locaux– s'est rapidement imposée dans le champ des politiques urbaines (rénovation urbaine, coopération métropolitaine, villes moyennes), avant de s'étendre aux politiques économiques (pôles de compétitivités) et sociales (maisons de l'emploi, dispositifs de réussite éducative). Dans cette perspective, et suivant l'exemple de l'ANRU, de nouvelles agences d'intervention *ad hoc* sont mises en place (infrastructures de transports, recherche...), chargées d'apporter les financements nécessaires à la réalisation de projets précis, après avoir opéré une sélection drastique parmi les multiples projets qui leur sont proposés.

Les appels à projets lancés par le pouvoir central en direction du local organisent un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux. Pour être retenues, et ainsi s'assurer un accès aux ressources de l'Etat, les collectivités n'ont d'autres choix que d'intégrer les objectifs du pouvoir central et de soumettre rapidement des projets répondant à ses exigences. Là où les contrats prétendaient organiser la territorialisation des politiques nationales, c'est-à-dire leur adaptation aux projets locaux, le recours à des appels à projets aboutit au contraire à la conformation des projets locaux aux politiques nationales.

Tout se passe donc comme si l'Etat organisait son retrait du local, pour y retrouver une capacité de pilotage qu'il avait perdue en se liant les mains dans de multiples contrats globaux. La prise de distance qui s'opère apparaît alors comme un retrait défensif, permettant au pouvoir central de se libérer de l'emprise des élus locaux et de leurs relais dans les administrations, qui restreignait ses

marges de manœuvre. Le choix de confier la politique de rénovation urbaine à une Agence nationale –plutôt qu’aux administrations du Ministère de l’Équipement ou de la Ville– peut ainsi se lire comme une volonté de rupture avec une organisation administrative qui assurait l’approvisionnement du pouvoir central par les pouvoirs locaux.

En guise de conclusion

Pour finir cet exposé, je voudrais commencer par un petit rappel sur les politiques de cohésion. Comme le montrent les travaux d’économie territoriale de Laurent Davezies, les politiques de solidarité sont d’autant plus efficaces qu’elles s’opèrent à une échelle large. La redistribution nationale, opérée entre individus et groupes sociaux, a permis de réduire fortement les écarts entre régions et agglomération (s’agissant du revenu moyen des habitants tout du moins) au cours des dernières années. De ce point de vue, le passage d’une politique de la ville insistant sur la solidarité locale à une politique de la ville relevant de la solidarité nationale n’est pas forcément une mauvaise chose, dès lors que :

- les critères pris en compte pour le choix des sites débouchent effectivement sur une allocation prioritaire des moyens aux territoires les plus défavorisés
- les interventions développées au titre de la solidarité nationale ne débouchent pas exclusivement sur la dissémination spatiale d’une pauvreté concentrée dans quelques lieux, mais permettent d’enclencher une dynamique de réduction de cette pauvreté

Par contre, les politiques de solidarité nationale laissent entière la question de la cohésion, du « vivre ensemble », qui n’est que partiellement liée à la forme urbaine et au degré de ségrégation résidentielle. De multiples facteurs jouent sur le degré de cohésion différencié de nos villes, allant de la culture et l’histoire locale aux conditions d’accès aux différentes fonctions urbaines, en passant par la nature du développement économique local ou par les politiques d’animation de la vie locale (culture, sports, loisirs, commerces...) qui font que les villes continuent d’offrir des lieux ou des moments de coprésence pacifique, de covisibilité, voire d’échanges entre groupes sociaux

Face aux mutations économiques et sociologiques lourdes qui affectent nos villes, et qui conduisent à la réduction des interdépendances de proximité entre groupes sociaux, les politiques locales –et notamment les diverses interventions réunies dans la politique de la ville– demeurent donc en première ligne pour organiser la cohésion des sociétés urbaines. Mais ce n’est pas qu’une affaire de politiques publiques. La question de la cohésion renvoie aussi directement à l’exercice du pouvoir politique. A défaut de disposer de leviers permettant de préserver ou restaurer des interdépendances qui s’effritent, le politique conserve une fonction cruciale, qui ne saurait se réduire à un rôle de lobbying pour accéder aux ressources de l’État malgré l’évolution des modes d’intervention de ce dernier. C’est la fonction du politique que de produire du sens, de donner un sens à ce terme abstrait qu’est la cohésion, bref de donner à tous l’envie ou tout du moins le sentiment de « vivre ensemble ».

De ce point de vue les choix opérés pour conduire l’Acte II de la décentralisation et l’avènement des politiques post-contractuelles font émerger de nouveaux risques, en organisant une politisation de l’action publique locale.

Les contractualisations territoriales visaient à assurer une certaine intégration de l'action publique dans un système local marqué par la fragmentation des pouvoirs. Le succès de la formule contractuelle tient aussi à ses effets proprement politiques. A défaut de faire disparaître les conflits politiques ou les oppositions entre élus locaux et entre ceux-ci et les représentants de l'Etat, les contrats les cantonnaient dans un espace politico-administratif relativement protégé de l'exposition publique.

Les politiques territoriales post-contractuelles organisent la disparition de ces espaces, pour laisser place à des négociations politiques directes, tant entre élus d'une intercommunalité qu'entre intercommunalités et collectivités de rang supérieur. Cette évolution conduit à une plus grande exposition de leur activité politique. L'Acte II n'ayant pas —loin s'en faut— mis fin à la fragmentation des compétences, les collectivités des différents niveaux n'ont d'autre choix que de conventionner entre elles au terme de négociations directes entre élus locaux, conduites hors des scènes modérées et arbitrées par l'Etat.

Les politiques territoriales post-contractuelles amorcent en cela une forme de politisation de l'action publique locale, avec la publicisation des positions et des oppositions entre responsables politiques locaux. Les dispositifs de suivi mis en place par l'Etat devraient y contribuer. C'est ainsi que les rapports produits par l'Observatoire national des ZUS doivent être débattus chaque année par les assemblées délibérantes des régions, des départements, des agglomérations et des communes, multipliant les occasions de renvoi des responsabilités entre élus des différents niveaux.