



## Les agglomérations face au défi de la politique de la ville

Urbaniste, maître de conférences à l'Institut d'aménagement régional de l'université Paul Cézanne d'Aix-en-Provence, Philippe Méjean revient sur les évolutions récentes de la politique de la ville et son repositionnement dans un contexte en mouvement. Cet article montre en quoi ce sont désormais les collectivités locales, notamment les agglomérations, qui seront en responsabilité directe sur les questions de cohésion sociale.

construction lente, souvent difficile, la politique de la ville avait survécu aux nombreux changements politiques de la dernière décennie, marquée d'un double paradoxe. Le premier est que victime d'une ambition et d'un affichage sans doute trop larges – la ville – elle a été convoquée pour résoudre à elle seule tous les maux d'une société, de la montée exponentielle du chômage à celle de l'intolérance et de l'insécurité. À cette aune elle n'a pu que décevoir. Le second est que chaque nouveau gouvernement, soucieux tout à la fois de se démarquer du précédent et de simplifier des procédures jugées trop complexes, y a ajouté les siennes en aggravant à son tour cette complexité.

Évaluée plus que toute autre politique publique, elle a souvent été critiquée. On peut cependant lui reconnaître deux mérites essentiels. Le premier est d'avoir **évit** une explosion sociale généralisée dans des territoires, toujours plus nombreux, cumulant des difficultés de plus en plus lourdes. Si elle ne les a pas résolues, elle a au minimum aidé à gérer et à réguler ces situations. Le second est d'avoir **inscrit la lutte contre la ségrégation urbaine au cœur de l'action publique**, comme chapitre nécessaire de l'aménagement des villes, comme dimension indispensable des politiques sectorielles – l'école, la santé, l'action sociale, la sécurité... –, et comme vecteur de modernisation de l'action publique.

### UNE PROGRESSIVE REMISE EN QUESTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le processus s'est joué en trois temps. D'abord avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003 qui a organisé une disjonction entre le geste physique de la rénovation urbaine et l'enjeu du développement social et économique, là où la politique de la ville tentait, dans un projet global, de combiner le « hard » et le « soft », le territoire et les publics<sup>1</sup>.

Ont suivi en 2004 et 2005 le plan de cohésion sociale puis la loi du même nom, avec ses trois piliers de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances, qui eux sont clairement indexés sur les publics et conçus en dehors de toute référence aux territoires.

Le troisième temps est né de la conjonction des émeutes de l'automne 2005 et des réflexions sur le devenir des politiques contractuelles. Les premières ont pointé du doigt les défaillances d'une action étatique qui se désengageait des quartiers : outre le rétablissement d'un certain nombre de financements destinés aux associations, la loi pour l'égalité des chances de mars 2006 a continué d'entrer par les publics, en amplifiant les mesures du plan de cohésion sociale. Restait à impliquer les maires dans la mise en œuvre de ces dispositions, et à les amarrer aux territoires – les quartiers en difficulté – ce qui est la fonction première des nouveaux Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs).

Le passage du contrat de ville au Cucs ne se résume pas à un changement de terminologie, le risque étant de remettre en question les ambitions et les qualités de méthode propres à la politique de la ville. Les deux changements les plus significatifs concernent le portage institutionnel et l'objet même de ces contrats. À l'image des opérations de rénovation urbaine, les Cucs sont clairement recentrés sur la relation État – maires, même si les textes ménagent la possibilité d'une signature par les agglomérations. Le risque est ici de mettre à mal le portage par les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une politique qui appelle la construction de solidarités inédites entre les communes d'une même agglomération. On le vérifie déjà ici et là : certains contrats resteront intercommunaux, tandis que d'autres ne le seront plus ou ne le deviendront pas alors que les élus concernés le souhaitent. Ce recentrage sur une relation bilatérale préfets – maires s'assortit d'un décrochage des Cucs d'avec les nouveaux Contrats de projet entre l'État et les Régions. Le retrait total ou partiel des exécutifs régionaux serait particulièrement dommageable au moment où l'on encourage la reprise par les politiques « de droit commun » d'un nombre significatif des programmes de solidarité.

L'objet lui-même des Cucs pose également question. Au-delà du rétrécissement du champ thématique qui leur est désigné (ainsi la culture ne figure plus dans la liste limitative des champs de la contractualisation), la conception même de l'action publique se trouve transformée : strictement adossés au Plan de cohésion sociale, les nouveaux contrats seront bornés au court terme, et resteront strictement indexés sur des publics cibles. Le risque est ici d'enfermer les individus dans des catégories stigmatisantes plutôt que de tenter d'appréhender les facteurs d'une exclusion collective et multiforme.

## DE LA POLITIQUE DE LA VILLE À DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE D'AGGLOMÉRATION

L'offre publique de contrat de l'État aux collectivités locales, ainsi réduite, n'est plus à la hauteur des défis de fond et de méthode que posent les évolutions préoccupantes de nos villes. Pour autant, il est indispensable de sauvegarder la politique de la ville en tant que telle, ou plutôt « des politiques de la ville », ce qui n'est envisageable qu'en déplaçant leur centre de gravité vers les agglomérations. Ceci **implique un triple repositionnement de cette politique**, ainsi que la correction d'un certain nombre de ses dérives.

### Affranchir la politique de la ville du seul mode contractuel

S'agissant de son statut même, il faut organiser le décrochage entre la politique de la ville et son mode contractuel. À la différence de la période 2000-2006, où il y avait recouvrement intégral entre le contrat de ville et la politique en question, il faut considérer que le Cucs n'en sera qu'une modalité instrumentale, partielle.

Cela implique la définition d'un cap stratégique permettant de rester global là où le Cucs va sectoriser l'action. Il s'agit de rester préoccupé du long terme, de **maintenir le bon équilibre entre les deux entrées par les territoires et par les publics** et de ménager des actions préventives là où le Cucs ne se souciera que de réduire l'écart à la moyenne. Les mécanismes de financement de la politique de la ville devront être revus, en admettant que la totalité de l'effort ne soit pas seulement cofinancée par les signataires du contrat et qu'il faille mobiliser les crédits des différentes politiques « sectorielles » des communes et des EPCI. Sur un plan organisationnel, un certain nombre de services exclusivement dédiés aux contrats de ville, jusqu'à monopoliser à l'excès cette politique, devront être repositionnés au sein des institutions pour se montrer capables de solliciter l'ensemble des directions thématiques concernées.

### Construire une compétence partagée

S'agissant ensuite de sa maîtrise d'ouvrage, les EPCI se trouvent devant l'obligation de construire une véritable compétence « politique de la ville » et de travailler plus avant à la définition du partage des responsabilités entre le communautaire et le communal, tout en considérant la politique de la ville comme une dimension de toutes les politiques publiques. Si l'on est bien ici dans le sens de l'histoire, puisque c'est pour satisfaire cet objectif que la loi Chevènement fait de la politique de la ville une des compétences obligatoires des communautés d'agglomération et des communautés

urbaines, il faudra aller au-delà des définitions actuelles de l'intérêt communautaire qui, pour la plupart, se contentent de reprendre les énoncés formels de la loi de juillet 1999. Une véritable transaction politique, sur les questions de solidarité entre les communes d'une même agglomération, est désormais nécessaire.

### Porter les politiques locales au « bon niveau »

S'agissant enfin de ses registres d'intervention et de ses objectifs, ce qui est en jeu c'est bien la définition, puis la mise en œuvre ordonnée, de véritables politiques locales de développement solidaire et de cohésion territoriale. Politique de la méthode, la politique de la ville a révélé sa capacité à mettre à disposition des cadres pour l'action : ceux du partenariat et du projet. À l'épreuve de situations tant urbaines qu'humaines, elle a constitué un intéressant levier de modernisation de l'action publique. Ces qualités doivent être préservées, mais elles ne sauraient suffire. **Ces politiques de la ville ont aussi besoin de contenus** pour se porter au bon niveau : positionnées sur des problèmes de société – le vivre ensemble sur un territoire, l'acceptation de la différence – **elles exigent la construction de véritables projets d'agglomération solidaire**, énonçant les objectifs politiques, puis organisant l'ensemble des moyens d'une intervention collective en direction des territoires et des populations en difficulté. Ce qui suppose d'interroger, dans chaque agglomération concernée, le modèle de développement à l'aune de l'enjeu local de la solidarité. Ce chantier, politiquement délicat et techniquement exigeant, a été à peine entrouvert, ici et là, par une première génération de projets d'agglomération<sup>2</sup>. ■

Philippe MÉJEAN

1. Pour une analyse plus complète, on pourra se reporter à notre article « La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo » Études foncières, n° 106, novembre-décembre 2003.

2. Voir le document D. Béhar – Ph. Méjean « Évaluation des contrats d'agglomération, synthèse », DIACT, avril 2006.