

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN QUESTION

*par Luc Chambolle **

La loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a fortement orienté l'ensemble des financements de la politique de la ville sur les questions d'aménagement, de démolition-reconstruction et de rénovation des quartiers considérés comme les plus délabrés. Nombre d'acteurs de terrain ont apprécié cette volonté forte d'intervenir sur l'urbain, tout en regrettant amèrement que cela se fasse au détriment des volets sociaux et humains, absents de cette loi. La loi de cohésion sociale (30 juin 2004) semble répondre à ces préoccupations en mettant l'accent sur l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Cette loi de programmation devrait ainsi permettre de mettre en œuvre des projets mis à mal par les récents gels de crédits. Paradoxalement, cette loi n'évoque pas les Contrats de Ville.

Une menace semble donc planer sur ces derniers. Dans cette période d'incertitude pesant sur ces dispositifs, il semble important de rappeler les réussites que l'on attribue à la politique de la ville et d'ébaucher les principaux traits que cette politique territoriale pourrait incarner à l'avenir.

Une politique plurielle, dont la légitimité est acquise

La politique de la ville a souffert d'une mise en œuvre disparate selon les territoires, qui témoigne de la jeunesse de cette politique, de ses personnels et de ses méthodes, mais aussi de son souci d'adaptation aux différents territoires dans lesquels elle était amenée à se développer.

Les services se présentent soit sous les intitulés « Politique de la ville » ou « Développement Social Urbain », renvoyant ainsi à une stratégie globale, soit sous la référence aux territoires ou aux quartiers dans une perspective de gestion et de service à la population dans le cadre d'un développement territorial. De même, au sein de l'organisation communautaire ou municipale, le positionnement des services ou des directions est très variable. Schématiquement, on peut distinguer des services « Politique de la ville », dont le rattachement au Directeur Général des Services est direct et facilite souvent la transversalité, et des services qui dépendent d'une Direction de l'action territoriale. Par ailleurs, une forte territorialisation de l'action municipale est accompagnée par la politique de la ville et facilite son action. Ce n'est qu'à condition de développer des fonctionnements obéissant à une logique territoriale, en associant, par exemple, dans une même

** Chargé études,
Economie &
Humanisme*



direction, le PLIE (1) et le Contrat de Ville, que l'on peut contrebalancer la tendance au cloisonnement thématique.

La politique de la ville s'exerce principalement au niveau des communes qui en assurent la mise en œuvre et le suivi. En revanche, les communautés d'agglomérations assurent de plus en plus un rôle de coordination – financière, ou des ressources humaines –, de capitalisation et de qualification, ou de constitution d'un réseau de professionnels. Toutefois, l'émergence d'une politique de solidarité sur une large échelle territoriale semble encore fragile.

Enfin, si les expériences de participation des habitants ne se limitent pas aux territoires et problématiques de la politique de la ville, ces dernières ont dans certaines cités largement contribué à la naissance de démarches participatives. À Mulhouse, par exemple, la montée en puissance des démarches de démocratie participative tend à faire évoluer les modes d'action des services et à améliorer leur prise en compte des territoires, notamment ceux en politique de la ville. À Dunkerque, ces démarches convergent sur la nécessité de travailler à l'émergence de projets collectifs.

Malgré ces disparités, les démarches et les organisations en charge de la politique de la ville sont aujourd'hui stabilisées et légitimées. Le temps des remises en cause, des chocs culturels avec les autres services, des remaniements, fréquents parce que mal assurés, semble faire partie du passé. Pourtant une forte interrogation pèse sur l'avenir de la politique de la ville.

Un changement de contexte

Les responsables de cette politique sont aujourd'hui confrontés à des évolutions du contexte sociopolitique qui ont des conséquences sur leur activité. On assiste ainsi à une montée en puissance d'une intercommunalité urbaine et, parallèlement, à la timidité des exécutifs des communautés urbaines et d'agglomération, ou des communautés de communes, qui expriment difficilement une volonté politique cohérente. Par ailleurs, les Contrats de Ville forment le volet social des contrats d'agglomération, peuvent être intégrés aux Contrats de Pays, et doivent servir de « cadre naturel » à la discussion des conventions en vigueur dans le champ du développement social et urbain. Ils sont ainsi placés au cœur d'un dispositif partenarial contractuel. Dans ce contexte, la relance de la décentralisation semble une nouvelle opportunité pour les collectivités locales, mais apporte également son lot d'incertitudes. Les craintes sont grandes d'un désengagement de l'État, notamment dans les domaines exigeant un cadre, des capacités d'arbitrage et la vigilance d'un garant.

Ces évolutions interviennent dans un contexte marqué par les incertitudes quant à la pertinence de la politique de la ville. Le creusement des écarts de développement au sein des agglomé-

(1) Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi.

rations et entre les quartiers, l'absence de levier pour intervenir sur les processus de ségrégation sociale et urbaine constituent des sujets de préoccupation. La difficulté à conduire des actions réellement structurantes sur l'urbain, l'habitat, l'économique et l'éducation représente un autre souci des professionnels de cette politique. Les avancées en matière de participation semblent importantes, mais fragiles.

Quel avenir ?

Quatre perspectives méritent d'être ouvertes pour faire de la politique de la ville une politique territoriale efficace, au service des quartiers sensibles et de leurs habitants.

■ Développer et articuler les politiques de solidarité et les politiques de développement des agglomérations en lien avec les communes. Les agglomérations doivent être plus clairement reconnues comme le niveau pertinent de structuration de la politique de la ville, alors intégrée à des enjeux globaux de développement économique et social. Les communes incarnent, pour leur part, le niveau de l'action de proximité, en association de plus en plus forte avec les habitants et l'ensemble des acteurs locaux.

■ Soutenir la capacité de la politique de la ville dans son rôle de transformation de l'action publique locale. L'effet de levier de cette politique sur les quartiers sensibles – ainsi que sur les politiques de développement sur le territoire – est important. Il doit pouvoir être mieux mesuré et donner l'occasion de créer de nouvelles formes d'engagements contractuels entre les partenaires publics – État et ensemble des collectivités – et avec les partenaires privés.

■ Faire de la rénovation urbaine un réel levier de développement. Le cadre national actuel de la politique de la ville doit permettre de développer de nouvelles complémentarités entre l'État et les collectivités, par la mise en mouvement des personnes et des projets, au-delà de l'intervention sur les territoires. Rénovation urbaine et développement social sont à articuler autour de projets globaux.

■ Mettre les métiers de la politique de la ville au service d'une politique de développement solidaire à l'échelle des agglomérations. Ces métiers, à la frontière entre manager stratégique et développeur de proximité, spécialiste et généraliste, social et urbain, sont à intégrer dans une filière globale d'emplois au service du développement. Les compétences d'ingénierie et de conseil auprès des communes doivent pouvoir être proposées par les agglomérations (2).

(2) Ce travail de bilan et prospective est tiré d'une étude conduite pour le compte du Réseau des professionnels de la politique de la ville AMADEUS, avec le soutien de la DIV : « La politique de la ville au sein du réseau AMADEUS : capitalisation et perspectives », Cyril Kretzschmar, Nathalie Lauriac, Hafid Moussaoui, avril 2004.

Luc Chambolle