Introduction du n° 45 des Cahiers du CRDSU
Dossier « Politique de la ville, cohésion sociale et agglomérations : un choc culturel en chantier »

LE TEMPS VENU DES AGGLOMERATIONS PROVIDENCE ?

Alain Faure est chercheur CNRS en science politique au PACTE à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Il a été associé à l'ensemble de la réalisation de ce Cahier en raison de ses travaux sur l'évolution des systèmes politiques locaux en France, en Europe et au Canada. Ses recherches en cours portent sur les leaders politiques métropolitains et régionaux, ces *passeurs de sens* qui sont confrontés aux mille et une contradictions du choc culturel simultané de la décentralisation, de la construction européenne et du tournant néo-libéral. Il nous livre ici, sous forme de fable, la morale que lui inspire ce voyage temporel au cœur de la galaxie des hurons de la politique de la ville.

Pour les chercheurs en sciences sociales, la politique de la ville est une thématique passionnante à explorer parce qu'il s'agit d'une planète qui superpose plusieurs mondes sociaux contrastés. C'est de prime abord surtout un univers professionnel, un monde technique pavé de normes de métier et de repères administratifs, un cercle d'initiés réputés pour leur capacité à baliser le champ social des politiques urbaines depuis deux décennies. En rapprochant la focale, on s'aperçoit qu'il s'agit aussi d'un milieu militant traversé de tensions, de passions et d'engagements pour défendre une certaine vision du *vivre ensemble*, à base de plaidoyers argumentés contre les inégalités et pour l'accès de tous à l'éducation, à l'emploi, au logement, à la mobilité, à la santé et à la culture. En décalant encore le regard, on s'aperçoit enfin que la voie lactée de la politique de la ville révèle une myriade de microcosmes politiques marqués par des joutes territoriales féroces et des enjeux stratégiques complexes concernant les lieux du pouvoir, les périmètres, les ressources et les symboles de l'action publique communale, intercommunale, départementale et régionale.

Sans que cela fût prémédité, la préparation du présent numéro s'est transformée au fil des échanges en un exercice improvisé de thérapie collective. Les témoignages ont effet progressé vers un questionnement existentiel sur les entrelacements reliant ces trois mondes sociaux. Nous sommes partis du constat d'une double révolution sur l'année 2006 avec d'une part la confirmation que les intercommunalités d'agglomération étaient dorénavant placées *en première ligne* pour définir les grandes orientations de la politique de la ville, et d'autre

part l'intuition que *l'Etat* (on conservera ici par facilité d'écriture cette dénomination globalisante et quelque peu divine) souhaitait recentrer ses missions dans ce domaine en s'éloignant de la philosophie planificatrice des précédents contrats de Plan. Le simple énoncé de cette *rupture* mériterait de longs développements tant ce diagnostic exprime déjà, en filigrane, des motifs controversés. Au final, le divan du CRDSU a accouché d'une fable à usage didactique. Il faut lire cette fable dans le *double renversement* que sa morale révèle : un événement imprévu (ici la métropolisation) inverse les rôles en plaçant ceux qui œuvrent pour le retour au droit commun (les professionnels de la politique de la ville) en position de promouvoir l'intérêt communautaire (initialement codifié par les élus intercommunaux).

LES SENTIERS DE DEPENDANCE DU DROIT COMMUN

Notre fable part de la croyance forte affichée par les *professionnels* de la politique de la ville dans la nécessité d'un *retour aux politiques de droit commun*. Dès les premières pages, le ton est donné. Philippe Méjean montre que la *mission originelle* de la politique de la ville était certes surdimensionnée (« résoudre tous les maux de la société urbaine ») mais des plus légitime parce que l'Etat avait mandaté de façon volontariste dans les années 90 un bataillon de spécialistes pour réconcilier la rénovation urbaine et le développement social. Philippe Estèbe rappelle quant à lui que la géographie prioritaire sur les quartiers constituait le fondement territorial de cette injonction. Et tous les témoignages de la partie rétrospective appuient leurs analyses sur ce socle de départ. La politique de la ville a été conçue comme une médication d'abord sectorielle (identifier et traiter des maux en s'appuyant sur des filières spécialisées) qui se territorialisait sur des territoires précis. En Isère, à Chambéry, à Echirolles, à Lyon, à Vienne, à Bourg en Bresse, à Montélimar, à Valence et dans le réseau Amadeus, le bilan sur les valeurs ajoutées de cette démarche souligne que la méthodologie de départ était intangible sur un point : le *traitement* était conçu comme une transition curative (et localisée) avant que les *politiques de droit commun* ne prennent le relais pour incarner au niveau national la défense de l'intérêt général. Jacques de Maillard synthétise les propos par un constat rassurant sur la forme (mais mitigé sur le fond) : la *méthode* a bien eu des impacts vertueux parce qu'elle a permis à des professionnels de tester de nouvelles pratiques sur la transversalité, l'évaluation continue, le management des ressources et l'identification de la demande habitante.

C'est à ce stade qu'apparaît le premier *renversement* de la fable autour du proverbe ancestral « Ce que tu as trouvé, tu n'en parles pas ; mais ce que tu as perdu, tu en parles ». L'exercice rétrospectif montre que si les professionnels éprouvent de réelles difficultés à énoncer l'exemplarité et la reproductibilité de leurs missions, ils sont en revanche beaucoup plus loquaces pour repérer les obstacles de cloisonnements et de pilotage à vue qui entravent

l'actuelle période de transition. Nous formulons l'hypothèse qu'ils sont sous l'emprise de *sentiers de dépendance* inscrits dans l'hyper-professionnalité de leur métier. Cette notion (les sentiers de dépendance) a été proposée par des économistes anglosaxons pour tenter d'expliquer pourquoi des firmes s'acharnaient à ne pas adopter les *bonnes solutions* dans certains contextes pourtant favorables au développement économique. Les chercheurs ont alors montré que la résistance de ces entreprises provenait du refus de leurs membres de reprendre à zéro les apprentissages dès lors que des turbulences survenaient, les communautés professionnelles préférant avant toute chose être en phase avec les schémas de pensée intimement liés à l'histoire de leur institution d'origine. Elargie à la sociologie politique, cette grille d'analyse permet d'observer comment des secteurs d'activités et des administrations défendent sur le long terme un *design institutionnel* ancien qui fixe (et fige) les règles en matière d'intervention publique. Le *sentier de dépendance* caractérise le *background* technique et les normes qui pèsent sur les membres d'une communauté, sur leurs ambitions collectives, avec toute l'épaisseur sociale de chaque milieu institutionnel et de ses principaux événements fondateurs. Les *sentiers* de la politique de la ville restent farouchement arrimés à l'objectif des politiques de droit commun, c'est-à-dire à une conception de l'action publique de nature sectorielle et catégorielle. La territorialité de l'action publique véhicule trop d'incertitudes, notamment politiques, pour que les professionnels de la politique de la ville cherchent à bricoler un nouveau socle de « croyances ». D'où un joli paradoxe : tous les diagnostics plaident pour un *aggiornamento* à l'échelon de l'agglomération mais cette perspective est historiquement impensable et impensée. Ce paradoxe n'est pas sans lien avec celui du « non » au traité de l'Union européenne, majoritairement prôné dans le milieu des développeurs locaux. Ce rejet a symbolisé la difficulté que ces derniers éprouvaient à accepter l'Europe politique alors même que toutes les *recettes* et autres *bonnes pratiques* du développement social urbain se retrouvaient dans les principes d'intervention de l'institution européenne.

LE TOURNOI ET LES NOUVEAUX RECITS SUR LA SOLIDARITE D'AGGLOMERATION

La seconde partie de la fable met en scène les affrontements et les joutes qui singularisent le passage de la politique de la ville à l'échelle des agglomérations. Qui sont les médiateurs qui peuvent sceller la nouvelle alliance métropolitaine pointée par Philippe Estèbe entre la solidarité et le développement ? Faut-il à cette occasion s'émanciper des *sentiers* du droit commun pour inventer un *intérêt communautaire* (intercommunal) plus performant, fut-il différent d'une configuration territoriale à l'autre ?

Avant toute chose, rappelons que la définition de l'intérêt communautaire n'est pas un problème spécifique à la politique de la ville. Hormis peut-être le Ministère des Armées,

tous les secteurs de l'intervention publique connaissent actuellement leur année ou leur décennie charnière sur cette question. L'évolution se situe même bien au-delà du débat sur la qualité de l'Acte 2 de la décentralisation et du nouveau CUCS. En Europe comme en Amérique du Nord, toutes les politiques publiques (éducation, emploi, transports, sécurité, environnement…) sont confrontées à des enjeux de transferts de compétences du niveau national vers les niveaux métropolitain et régional. La montée en puissance des agglomérations et des régions bouscule les fondations catégorielles des politiques de droit commun dans tous les systèmes étatiques, qu'ils soient fédéralistes ou centralisateurs.

Dans ce contexte, les parties introspective et prospective du Cahier montrent clairement la dimension symbolique de cette transition. A Aubenas, au Conseil Régional de Rhône-Alpes, à Roanne, dans les centres sociaux, dans le Pays Voironnais, à Saint-Etienne, à Grenoble, à Lyon et à Chambéry, les témoignages convergent sur l'idée que la cohésion sociale est un enjeu de société qui ne se résume pas à des procédures et à des dispositifs. On n'échappe certes pas à la grammaire classique du développement social urbain (projet, territoire, contrat, proximité, partenariat, coproduction, territorialisation…), mais des concepts décalés et chargés de sens font leur entrée dans le *top ten* des mots magiques des contrats d'agglomération : les alliances, l'inclusion sociale, la concertation, les besoins spécifiques, les nouveaux savoirs, les passerelles, les fonctions d'assemblier, les enjeux environnementaux, le sentiment d'appartenance, le vivre ensemble, le développement responsable, l'implication citoyenne…

Cette effervescence résulte d'un double déplacement de pouvoir. D'une part, les négociations sur la mise en œuvre des politiques publiques désertent les sphères déconcentrées de l'Etat pour investir des scènes territorialisées organisées à l'initiative des intercommunalités, des départements et des régions. D'autre part, les discours politiques qui argumentent la défense du service public à l'échelon local (que ces discours soient consensuels ou spécialisés) sont supplantés par de véritables *récits territoriaux* portés par quelques élus situés aux commandes des grandes collectivités locales. Ces récits replacent les enjeux d'action publique dans une série cohérente d'événements locaux, avec une tonalité émotionnelle et une tension dramatique qui font référence aux valeurs du territoire. Ces deux mouvements sont en passe de modifier de façon substantielle les règles de la gouverne politique. Le pouvoir d'agglomération affirme sa légitimité sur sa capacité à construire un discours cohérent sur des symboles et sur une identité qui entrent en écho avec une mythologie *communautaire*, alors que sa médiation s'appuyait surtout, jusqu'alors, sur des créneaux techniques balisés par des politiques publiques (l'action sociale, l'éducation la protection de l'environnement, la santé, les transports…).

La morale de la fable n'est pas loin ! De prime abord, on pourrait penser que les professionnels du développement social urbain se retrouvent en position inconfortable. Les nouveaux *tournois d'agglomération* (au sein desquels se hiérarchisent les priorités d'action publique) sont concurrentiels et adossés à une temporalité courte ; ils mobilisent beaucoup d'acteurs au rang desquels les *DG* et les *DGA* des collectivités locales occupent une place centrale de médiation ; les hauts fonctionnaires, membres de cabinets et autres experts attitrés interviennent sur la politique de la ville à l'aune d'arbitrages à la fois stratégiques et performatifs, à partir de critères qui ne sont pas nécessairement en phase avec les référentiels de métiers du développement social urbain. Mais de façon paradoxale, les nouveaux *récits* intercommunaux sur le bien commun entrent en forte résonance avec les repères de transversalité et de cohésion sociale de la politique de la ville. La *modernité* ne se situe plus ni dans le champ de la compassion, ni dans celui de la protection individualisée. Elle s'invente plutôt du côté de l'évaluation par les impacts (comme le souligne Sebastian Roché) et de la mise en place de tableaux de bord intégrant dans une même projection la compétitivité, l'attractivité et la solidarité (comme le plaide avec conviction Jean-Michel Evin dans le dernier article du numéro). La galaxie des hurons du développement urbain occupe ainsi une position potentiellement stratégique pour afficher sa part de responsabilité dans les recompositions en cours, pour donner du sens et des valeurs aux objectifs conjoints de cohésion sociale, de rénovation urbaine et de développement économique.

Dans sa synthèse introspective, Emmanuel Négrier a souligné les incertitudes que laissait entrevoir l'enfance de la politique de la ville en termes de métiers, d'apprentissage et de pédagogie. Mais il a aussi suggéré à demi mots que la maturité et le *plein régime* n'étaient pas très loin dès lors que les agglomérations seraient plus *solidaires* et plus *citoyennes*. Est-ce à dire que la politique de la ville, initialement formatée pour penser et accompagner le retour au droit commun dans les quartiers en difficultés, pourrait « sortir d'elle-même » (pour reprendre la formule d'Isabelle Chenevez) et devenir le fer de lance des principes modernes de l'intérêt communautaire ? Les gardiens de l'Etat providence transformés en défricheurs des nouvelles *agglomérations providence* en construction? Voilà peut-être la morale de la fable…