



Cohésion sociale

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Cohésion sociale : Les agglomérations à la fois en pointe et en panne. Les Cahiers du DSU, 2008, pp.48-49. halshs-00263557

HAL Id: halshs-00263557

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00263557>

Submitted on 14 Mar 2008

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.



Cohésion sociale : les agglomérations à la fois en pointe et en panne

Alain Faure, chercheur au CNRS au laboratoire PACTE (Institut d'études politiques de Grenoble), apporte ici un éclairage distancié sur le rôle et la place des agglomérations en matière de politique de cohésion sociale. Son analyse s'appuie à la fois sur ses propres recherches comparées sur l'évolution des systèmes politiques locaux, et sur le travail de capitalisation mené dans le numéro 45 des *Cahiers du DSU*¹, photographie régionale des interactions permanentes entre intercommunalités et politique de la ville, numéro dont il a accompagné l'élaboration.

IL Y A TOUT JUSTE un an, nous constatons dans *Les Cahiers* le rôle croissant des intercommunalités d'agglomération, dorénavant placées en première ligne pour définir les grandes orientations de la politique de la ville. Le rôle de l'État semblait au contraire évoluer vers un recentrage de ses missions dans ce domaine, en s'éloignant de la philosophie planificatrice des précédents contrats de plan.

VERS DES AGGLOMÉRATIONS PROVIDENCE ?

Le *Cahier* avait d'abord été l'occasion d'interroger la croyance forte, affichée par les professionnels de la politique de la ville, en la nécessité d'un retour des quartiers en difficulté vers « le droit commun » des politiques publiques. Les témoignages de la partie rétrospective du *Cahier* illustraient l'idée que la politique de la ville s'apparente à une médication d'abord sectorielle (identifier et traiter des maux en s'appuyant sur des filières spécialisées), territorialisée sur des espaces définis. Le traitement des problèmes amorce à 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. Cette méthode possède des impacts vertueux évidents, permettant aux professionnels de tester des pratiques d'intervention jugées innovantes comme la transversalité, l'évaluation continue, le management des ressources, l'identification de la « demande habitante »...

Au-delà des difficultés...

Dans ce même numéro, les professionnels témoignaient des obstacles rencontrés : cloisonnements, hyper-professionnalité et pilotage à vue entravent ces nouvelles pratiques vertueuses. Les acteurs remarquaient qu'ils restent souvent prisonniers de schémas de pensée intimement attachés à l'histoire de leur institution d'origine. Même situé à l'échelle de l'agglomération, le combat des professionnels de la

politique de la ville véhicule une conception spécialisée et catégorielle de l'action publique. Ce *Cahier* met aussi en évidence les affrontements et joutes singularisant le passage de la politique de la ville à l'échelle des agglomérations. Les discours des professionnels mentionnent une connexion inédite entre les exigences de solidarité et les enjeux de développement économique. Ces discours véhiculent une grammaire (le projet, le territoire, le contrat, la proximité, le partenariat, la coproduction, la territorialisation...) et un lexique dans l'action (les alliances, l'inclusion sociale, la concertation, les passerelles et les fonctions d'assemblage, le sentiment d'appartenance, l'implication citoyenne...) qui semblent en phase avec les transferts de compétences des communes vers l'échelon intercommunal sur les enjeux globaux de développement urbain.

... Une vraie occasion de structurer les agglomérations

Il est finalement apparu au fil des enquêtes que l'effervescence de ces nouveaux mots d'ordre s'accompagne souvent d'un déplacement du pouvoir vers des scènes métropolitaines. Le mouvement favorise parfois des plaidoyers spécifiquement portés par des leaders politiques locaux. Le pouvoir d'agglomération peut alors affirmer sa légitimité sur la capacité de ses élites à construire une mythologie communautaire. Des orientations originales ont été repérées et valorisées, comme l'évaluation par les impacts ou la mise en place de tableaux de bord prospectifs, intégrant dans une même projection la compétitivité, l'attractivité et la solidarité de l'agglomération. Les responsables du développement urbain occupent ainsi une position potentiellement stratégique pour afficher leur part de responsabilité dans les recompositions métropolitaines, pour donner du sens et des valeurs aux objectifs conjoints de cohésion sociale, de rénovation urbaine et de développement économique. Notre analyse se concluait sur l'idée que **la politique de la ville**, initialement formatée pour penser et accompagner le retour au droit commun dans les quartiers en difficulté, semble **idéalement placée pour inventer les principes modernes de l'intérêt communautaire**. De gardiens de l'État providence, les professionnels de la politique de la ville devenaient les défricheurs des nouvelles agglomérations providence en construction...

UNE MONTÉE EN RESPONSABILITÉ INDICIBLE ?

Quel bilan tirer, un an après ? La signature des Contrats urbains de cohésion sociale a-t-elle (re) mobilisé des professionnels sur leurs « prés carrés spécialisés » ou a-t-elle traduit, plus profondément, une transformation des priorités des politiques de cohésion sociale dans les agglomérations ? Malgré l'appel réitéré quant à la nécessaire mobilisation du droit commun, la construction de l'intérêt communautaire poursuit sa progression dans les plus grandes villes, et un champ d'action spécifique se structure au sein des EPCI sur la politique de la ville. Au risque que celle-ci reste une politique adjacente aux autres politiques structurantes des agglomérations ? En première lecture, la transition s'opère presque mécaniquement, au rythme soutenu des investissements en temps, en moyens et en personnel que toutes les communautés d'agglomérations mobilisent pour mettre en œuvre leur politique de la ville. L'année 2007 est aussi marquée par l'affirmation des vives concurrences qui opposent les différents services au sein de chaque agglomération. Ces concurrences obligent les professionnels de la politique de la ville à un positionnement plus offensif sur les hiérarchies budgétaires et les priorités d'intervention communautaire. Les agglomérations sont aussi au cœur d'une évolution plus globale concernant la territorialisation des politiques publiques : les villes centre, les Départements et les Régions posent explicitement la question urbaine à leur échelle d'intervention, précisant leurs missions dans le champ de la cohésion sociale et entraînant les intercommunalités à des ajustements, à des compromis et à des prises de position. Les agglomérations se trouvent souvent placées *de facto* au cœur de ces dispositifs, même si elles n'en maîtrisent que très partiellement les tenants et les aboutissants.

Des agglomérations en panne ?

Nos propres recherches récemment menées sur d'autres politiques publiques d'agglomération (la culture et les transports) nous amènent au constat que **les agglomérations sont actuellement tout à la fois en pointe et en panne**. Elles sont en pointe parce qu'elles possèdent souvent un niveau d'expertise, de technicité et de recettes que les autres collectivités sont loin d'atteindre, et parce que le développement urbain, sous toutes ses formes, est dorénavant leur cœur de métier. Mais elles sont aussi en panne parce que cette position stratégique souffre d'un triple déficit de médiation. On évoque fréquemment le déficit démocratique lié à la désignation des élus au

second degré et à une représentation électorale pour le moins distendue. La distance est réelle, mais elle n'est guère plus anachronique que celle des conseillers généraux urbains (élus sur des territoires sans cohérence) ou des conseillers régionaux (élus sur liste et par département).

Il est un autre déficit qui pèse de plus en plus lourd à l'échelon intercommunal : celui du dialogue avec la société civile, que cette dernière soit habitante, militante, spontanée, usagère ou organisée. Les conseils de développement peinent par exemple à trouver leur rôle, et les agglomérations hésitent à structurer des contacts directs avec leurs administrés.

Le manque de symboles forts visibles

Mais le déficit le plus criant, et pourtant le moins commenté, concerne l'affichage des valeurs qui permettent l'adhésion des individus à une communauté, ce travail politique et symbolique qui permet à la fois de se reconnaître et de se projeter dans l'avenir. Les élites de l'État et les maires ont plusieurs siècles d'entraînement sur les rhétoriques républicaine et municipale. Les présidents des Départements et des Régions incarnent des territoires hérités qui restent puissamment évocateurs de saveurs, de terroirs et d'histoire. Dans les agglomérations en revanche, peu d'exécutifs sont parvenus pour l'instant à prendre la mesure de cette équation émotive et historicisée qui relie les électeurs à la sphère politique. Les agglomérations sont en panne de grand récit, au sens où elles ne parviennent guère, pour l'instant, à énoncer distinctement les symboles du vivre ensemble métropolitain. Il existe pourtant mille et une déclinaisons de cette aspiration dans les politiques d'agglomération, surtout sur les enjeux de cohésion sociale. Mais les discours restent étonnamment confisqués, confinés ou bridés. Jusqu'à quand ? ■

Alain FAURE

1. Cf. article d'Alain Faure en introduction du *Cahier du DSU* n° 45 « Politique de la ville, cohésion sociale et agglomérations : un choc culturel en chantier »