

Extrait de :

l'Humanité

Politiques urbaines : la séparation de l'État et des villes

Daniel BEHAR

Dans les années quatre-vingt, la mise en place de la politique de la ville - au sens du traitement des banlieues et des quartiers d'habitat social - a inauguré une nouvelle conception de l'action publique locale. L'injonction était double : il fallait agir ensemble et agir globalement.

Agir globalement, cela signifiait une exigence d'approche à la fois sociale et urbanistique du " problème des banlieues ". Si, au fil des années, les priorités ont pu varier, entre la réhabilitation du cadre bâti, le " développement social ", l'insertion ou la sécurité, cet impératif d'une action publique transversale, intégrée, constituait une constante.

Agir ensemble : le postulat était clair ; le " rattachement " à la ville des quartiers en crise supposait une intervention conjointe de l'ensemble des acteurs publics, et au premier rang de l'État et des collectivités locales. Sous le signe du partenariat, la politique de la ville a ainsi initié le développement de politiques contractuelles de tous ordres : contrats de ville, contrats éducatifs locaux, contrats locaux de sécurité.

Avec une telle exigence de globalité, de mobilisation collective, la politique de la ville cultivait l'ambiguïté politique et stratégique : il s'agissait d'agir dans l'urgence pour " en finir avec les grands ensembles ", et somme toute éradiquer des problèmes sociaux résultant d'une erreur urbanistique des années soixante. Mais simultanément il fallait considérer ces quartiers comme les lieux d'invention de la ville de demain, d'émergence des " nouvelles cultures urbaines " et par là de modernisation de toute l'action publique.

L'enthousiasme des années quatre-vingt est aujourd'hui retombé. Les rapports officiels successifs arguent de la persistance, voire de l'aggravation de la ségrégation urbaine et sociale, de la concentration des problèmes sociaux dans certains quartiers pour conclure à l'inefficacité de cette politique.

La politique de la ville, telle qu'on vient d'en rappeler les fondements, est aujourd'hui définitivement abandonnée.

D'un côté, l'État reprend à son compte la logique de l'urgence, et, décrétant résolument un " plan Marshall pour les banlieues ", se fixe pour objectif de détruire (et reconstruire ?) 200 000 logements HLM en quatre ans. L'État prend en charge cette intervention urbaine au niveau central, en créant une Agence nationale pour la rénovation urbaine, et se désengage du local. Il met un terme de facto aux contrats de ville et laisse les collectivités locales gérer entre elles le traitement social des banlieues : insertion des jeunes, sécurité, emploi. À charge pour les villes de mobiliser pour ce faire les départements ou les régions et leurs moyens respectifs.

Ce nouveau partage des rôles imposé au local exprime-t-il une conception libérale de l'action publique, appliquée à la question urbaine et sociale ? Oui et non.

Assurément oui, si l'on considère qu'il s'agit ainsi pour le gouvernement actuel de limiter son intervention, tel un " pompier " du local, aux territoires les plus en difficulté, en mettant ces derniers en concurrence au travers d'un " appel à projets " national. Cela confirme la stratégie engagée avec les " zones franches " urbaines, au nom de la discrimination positive territoriale et pour lesquelles l'action de l'État consiste principalement à autoriser des dérogations fiscales pour faciliter l'initiative du marché.

Mais il faut sans doute nuancer ce jugement. En effet, c'est dès 1997 que le gouvernement Jospin avait signé l'arrêt de mort de cette politique de la ville " globale et partenariale ", notamment en ne nommant pas dans un premier temps de ministre de la Ville. Mais la perspective politique était tout autre : à l'État de réaliser les grandes réformes de structure (loi sur l'intercommunalité, les finances locales, la mixité urbaine, etc.) puis aux collectivités territoriales, seules, de les mettre en musique localement.

Autrement dit, autant qu'un virage libéral de l'action publique, cette mort de la politique de la ville illustre une autre révolution, plus discrète : la fin progressive du modèle français, hérité de l'époque napoléonienne, de co-administration du territoire, entre l'État et les collectivités locales, entre le préfet et le maire. Le prétendu " acte II de la décentralisation " tient moins au transfert de nouvelles compétences sectorielles - au mieux un acte I bis - qu'à cette séparation entre l'État et les collectivités territoriales.

Alors qu'après l'acte I en 1982 les uns et les autres ont prétendu moderniser le modèle napoléonien, en complétant la décentralisation par une déconcentration des services et des politiques de l'État, la

perspective actuelle est tout autre. L'État, impécunieux, recentralise ses interventions sociales et économiques, plus limitées, pour mieux les prioriser, et en confie la gestion à des agences nationales, sur le modèle anglo-saxon. Le préfet voit son rôle réduit aux fonctions régaliennes de l'État, à la question de la sécurité, et, plus largement, à la prévention des risques et à la gestion des crises ; et aux collectivités territoriales d'assurer seules le pouvoir local. Après avoir, longtemps, été le pays le plus centralisé d'Europe, la France serait-elle en passe de devenir le paradis de l'autonomie locale ? Pour le meilleur et pour le pire.