



Politiques publiques

et territoires

L'ETAT DE LA
FRANCE
97-98

Juin 1997

Etat et politiques territoriales : de la discrimination positive à la dérogation

DANIEL BEHAR

PHILIPPE ESTEBE

Anouvelle mises sur le devant de la scène, les politiques territoriales de l'Etat semblent fondées sur des bases solides : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, 1995), les nouvelles dispositions en faveur du logement (1996) et le pacte de relance pour la ville (PDR, 1996) affichent des objectifs cohérents et proposent des modes d'action lisibles et apparemment efficaces. Après les difficultés consécutives à la décentralisation, assisterait-on à un renouveau des politiques territoriales, remettant en vigueur une pratique oubliée depuis la fin des années soixante-dix ?

Cet arsenal législatif présente trois points communs : une géographie volontaire du territoire, visant à une plus grande rationalité, un mode d'action fondé sur la notion de "discrimination positive" territoriale, destiné à focaliser l'action publique sur les secteurs les plus en difficulté, et une transformation des relations entre l'Etat local et ses partenaires territoriaux. Cependant, derrière la cohérence apparente de l'édifice, se profile un ensemble de contradictions.

UNE GEOGRAPHIE VOLONTAIRE

La nouvelle géographie du territoire est largement issue de la LOADT. Elle renoue avec les principes historiques, pyramidaux, de l'armature urbaine du territoire. Le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'intégration et de la Ville Jean-Claude Gaudin l'a ainsi résumée : "Quatre cents pays, une centaine d'agglomérations constituées en communautés de ville, une dizaine d'aires métropolitaines". Le pays constitue la principale innovation de cette géographie volontaire. Il se présente comme une combinaison harmonieuse d'objectivité (agrégation de bassins de vie, de bassins d'emploi et de bassins d'habitat) et de volontarisme (sentiment d'une identité commune, volonté d'élaboration d'un "projet de développement" porté par les élus et les forces vives du territoire). Le "pays" est, en ce sens, plus un territoire qu'un périmètre : il est censé "pousser par son centre et non par ses limites". Il ne donne d'ailleurs lieu à aucune reconnaissance officielle. Il représente la suprématie reconnue du territoire réel - correspondant à la "vie des gens" sur les circonscriptions légales - absurdes et arbitraires, mais intouchables. La principale nouveauté de la notion de "pays" réside dans son caractère extensible : elle peut aussi bien désigner quatre cantons de la Haute Garonne et de l'Aude, à cheval sur deux régions, qu'un vaste ensemble comme le Pays basque, couvrant la moitié des Pyrénées-Atlantiques et englobant une zone urbanisée de près de 150 000 habitants. Le contenu du projet de pays peut aller de l'établissement de services de base en milieu rural à l'élaboration d'un ambitieux schéma d'aménagement et de

développement, en passant par la valorisation touristique et environnementale d'un terroir historique mis en pièces par l'utopie géométrique à la française.

Cette critique de l'esprit de la circonscription, ainsi affichée en termes d'intentions, s'efface cependant du côté des secteurs désignés comme en déclin, où apparaissent les premières concrétisations de cette nouvelle politique. Le PDR, reprenant certaines dispositions de la LOADT, trace les périmètres de la crise urbaine : 700 zones urbaines sensibles (ZUS), 350 zones de redynamisation urbaine (ZRU), 38 zones franches urbaines (ZFU), qui trouvent leur écho dans la promesse de quelques centaines de zones de revitalisation rurale. Tout oppose la géographie dure du PDR à la géographie souple des pays. Tout d'abord, il n'est plus question d'association volontaire. Les ZUS, ZRU et ZFU sont désignées sur la base de mesures statistiques, prenant en compte la proportion d'étrangers, de "moins de 25 ans", de chômeurs de longue durée et de "sans diplôme" dans la population totale. Ensuite, ces zones ne présentent plus le caractère transgressif et identitaire des pays : il s'agit de périmètres strictement tracés qui font l'objet de négociations entre maires et préfets, entre la délégation interministérielle à la Ville et le ministère des Finances. Enfin, loin du projet de mobilisation de développement local, les zones urbaines en difficulté font l'objet de mesures très spécifiques et précises destinées à les "remettre à niveau" (dérogations fiscales, déplafonnement HLM, surveillance pénale renforcée, emplois spécifiques).

On perçoit ainsi un double dessein, en partie contradictoire : la géographie du développement se constitue de bas (le pays) en haut (la nation) par association autour d'un projet, tandis que la géographie de la solidarité se décide de haut en bas, selon un principe de zonage strict, par agrégation de déficits sociaux et économiques.

UN PRINCIPE DEROGATOIRE DE DISCRIMINATION POSITIVE

Le principe de discrimination positive temporaire est commun à ces trois politiques publiques. En effet, différents types de zonage - ceux du PDR, ceux de la LOADT, ceux qui procèdent de la mise en oeuvre des fonds structurels européens sur le territoire français - ont pour but de faire porter l'effort public en priorité sur les secteurs et les populations les plus en difficulté. Ainsi les différentes propositions du PDR visent-elles à inscrire dans un statut dérogatoire exorbitant du droit commun, les quartiers les plus éloignés de la moyenne des agglomérations.

Cette discrimination positive est temporaire : elle se propose, grâce à un effort exceptionnel et limité dans le temps, de résorber le "stock" de difficultés sociales. Ainsi le PDR stipule-t-il qu'au bout de cinq ans les avantages fiscaux consentis aux entreprises installées dans les ZRU et les ZFU ne seront pas reconduits ; les différentes mesures prises par le ministre du Logement Pierre-André Perissol (prêt à taux zéro, renforcement du principe du surloyer dans les HLM) visent, quant à elles, à rétablir l'effet de chaîne résidentielle qui, accompagné par l'effort particulier de la puissance publique en faveur des plus démunis, devrait réduire le phénomène des mal-logés en les intégrant dans le logement social.

Cette volonté de résorption de "stocks" de difficultés peut parfois avoir des effets paradoxaux. Ainsi, discrimination positive par public ciblé et discrimination positive par territoire peuvent entrer en conflit : les dispositions en faveur du logement des plus démunis ne s'appliquent pas dans la géographie du PDR. En effet, le PDR visant à résorber des poches de pauvreté, il lui faut faire venir des populations mieux placées socialement - les fameuses "classes moyennes" : le surloyer n'est donc appliqué ni dans les ZRU, ni dans les ZFU.

Pour mettre en oeuvre cette discrimination positive territoriale ou par public cible, le gouvernement a choisi d'utiliser une combinaison d'interventionnisme et de libéralisme. Lorsqu'il s'agit de remettre des territoires ou des publics à niveau, les nouvelles dispositions tablent de plus en plus sur le "libre jeu" du marché. Les ZRU et les ZFU ouvrent à l'entreprise de nouveaux espaces à conquérir, espérant que son dynamisme réussira là où plus d'une décennie d'intervention publique semble avoir échoué. Les différents plans du ministre du Logement misent davantage sur une relance du marché de l'accession à la propriété que sur la construction HLM pour rétablir l'effet de chaîne résidentiel.

La dérogation constitue le ressort principal pour libérer les forces du marché, l'exonération fiscale étant apparemment devenue l'arme favorite du gouvernement : exemption de taxe professionnelle, d'impôt sur les sociétés et de charges sociales pour tout emploi créé dans les ZFU et, pour partie, dans les ZRU, à la condition que 20 % des emplois bénéficient aux habitants de ces zones ; remplacement des subventions publiques au logement (prêts locatifs aidés - PLA, primes à l'amélioration des logements à usage locatif - PALU LOS) par des réductions de taux de TVA accordées aux bailleurs sociaux, substitution au financement de l'accession à la propriété sur le budget de l'État (prêts aidés pour l'accession à la propriété - PAP) du prêt à taux zéro financé par ponction sur les entreprises (1 % logement).

Ainsi surgit un second paradoxe : l'affirmation d'un principe de discrimination territoriale positive se traduit par des mesures d'exonération fiscale qui organisent le retrait de l'action publique. La forme supérieure de l'intervention de l'Etat serait ainsi... de se retirer.

LA DUALISATION DES POLITIQUES TERRITORIALES

Ces nouvelles politiques territoriales se caractérisent donc par l'articulation problématique de contrastes imbriqués : contraste entre une géographie du projet et une géographie du handicap, contraste entre appel au marché et resserrement des interventions publiques sur les cas les plus difficiles, contraste entre l'affichage d'une action publique renforcée (discrimination positive) et sa rétraction de fait (dérogation).

On ne peut préjuger de l'efficacité de ce mode d'action -autant en matière de développement local que de résorption des handicaps sociaux et spatiaux. On peut, en revanche, esquisser combien il diffère de celui qui s'est progressivement mis en place avec les contrats de ville et la loi d'orientation pour la ville (LOV en 1991). Ce dernier cherchait à construire des solidarités territoriales entre communes riches et communes pauvres (contrats de ville, programmes locaux de l'habitat) ; le nouveau mode d'action territorialisée trace les périmètres de l'exclusion et ne les considère que pour les mettre au niveau d'une hypothétique moyenne urbaine.

L'ancien mode cherchait à interroger les mécanismes urbains (institutionnels et économiques) producteurs de risque social, afin de faire évoluer le droit commun et de peser, autant que possible, sur le marché local du travail ; le nouveau mode suspend le droit commun pour laisser faire le mécanisme naturel du marché.

L'ancien mode fondait l'action publique sur un principe de face-à-face, d'interpellation réciproque (la formule est de Jacques Donzelot) entre l'État et les collectivités locales. Le nouveau mode, en matière d'aménagement du territoire, de politique de la ville et du logement, organise au contraire le retrait de l'Etat local : défiscalisation, suppression des subventions au logement. Il revient à l'Etat local d'être le plus discret possible. Il peut se réduire à un Etat prestataire (des usagers, des projets locaux, des acteurs économiques) et gendarme (veillant à la stricte application des mesures nationales et, surtout, de la loi pénale dans les secteurs ouverts aux entreprises).

Le paradoxe est, ici, d'ordre politique : comment concilier l'objectif général de cohésion sociale et territoriale en distinguant les zones de déshérence des acteurs en développement ? Peut-on sérieusement envisager d'appliquer à des quartiers des recettes qui ont (parfois) réussi à l'échelle, autrement plus pertinente, de bassins industriels en crise sans s'interroger sur le fonctionnement des agglomérations, pour partie à l'origine de ses quartiers ? Peut-on se contenter de réduire l'intervention de l'État à l'urgence des mal-logés sans s'interroger sur les mécanismes locaux du marché du logement, producteurs de sans-logis ? En recentrant -que ce soit sur un mode actif (le logement) ou passif (les quartiers)- ses politiques territoriales sur les secteurs les plus en difficulté, le gouvernement affiche des intentions généreuses. Il s'interdit cependant, dans le même temps, de contribuer à traiter les facteurs qui produisent ces situations d'urgence.

Quelle que soit l'efficacité hypothétique des nouvelles conceptions de l'action territoriale de l'Etat (développement des zones défavorisées, résorption du "stock" des mal-logés), elles rompent avec l'évolution du gouvernement territorial amorcée depuis la décentralisation. Ce recentrage de l'action publique sur les plus démunis, les territoires en crise, annonce vraisemblablement une dualisation de type libéral, à la française : une gestion centralisée et normative de l'appel au marché.

Au-delà, c'est toute une conception du politique à l'échelon local qui peut s'en trouver bouleversée : si l'une des prérogatives de la puissance publique -la cohésion sociale et la solidarité nationale- éclate entre libéralisme économique et assistance, la place locale du politique peut devenir résiduelle, voire dérisoire dans les territoires dépourvus de grands élus cumulant les mandats électifs.