



Novembre-Décembre 1999

Réguler et articuler tous les projets globaux

INTERVIEW DE DANIEL BEHAR

Le principe de ces diagnostics d'agglomération élaborés par les services de l'Etat n'a, semble-t-il, pas toujours été bien reçu...

Daniel BEHAR : En effet, l'écho des diagnostics d'agglomération est localement assez mitigé, un certain nombre d'acteurs n'ayant pas compris que l'Etat entreprenne seul un tel exercice. En particulier certaines agences d'urbanisme ont pu vivre cela comme une forme de concurrence, et, qui plus est, une concurrence de mauvaise qualité. Elles ont à la fois raison et tort. Elles ont raison lorsque les directions départementales ont élaboré des documents purement techniques et qu'elles ont simplement listé la série de questions proposée par la circulaire d'octobre 1998 : le diagnostic n'est alors qu'un simple état des lieux que les agences ou des bureaux d'études sont le plus souvent mieux à même de faire. Elles ont tort parce que la question est précisément de savoir si un service de l'Etat n'a justement pas la capacité d'effectuer un travail tout à fait différent et spécifique. La légitimité des diagnostics d'agglomération tient à la façon de concevoir l'exercice.

Sur quoi fonder la spécificité d'un diagnostic réalisé par l'Etat? En quoi son point de vue est-il nécessaire et légitime?

Je pense que le point de vue de l'Etat peut être spécifique pour trois raisons principales. La première tient à sa capacité de multiplier les échelles d'analyse des territoires et en particulier de considérer les agglomérations comme des éléments de systèmes territoriaux - alors qu'une agence d'urbanisme raisonne d'abord à l'échelle de l'agglomération. Les diagnostics peuvent être ainsi l'occasion de tirer un parti stratégique de cette position et de conforter une mission première de l'Etat qui est de garantir l'intégration territoriale et de favoriser la meilleure interdépendance possible des différents éléments du territoire national. J'ai bien conscience cependant que ce point de vue n'est pas automatiquement perçu et, en outre, que travailler en ce sens nécessite un effort méthodologique extrêmement important. En second lieu, l'Etat doit avoir un point de vue géopolitique fondé sur une analyse des systèmes d'acteurs. Les préfets l'ont d'ailleurs bien souvent, quoique de façon discrète et peut-être réductrice lorsqu'ils mesurent les enjeux politiques et les rapports de force. Or je pense que la capacité d'analyse de la logique des politiques publiques mises en oeuvre localement est non seulement est une spécificité du point de vue de l'Etat, mais surtout doit conditionner ses interventions en lui permettant précisément de se situer par rapport à ces politiques.

Par exemple?

L'exemple de la politique de la ville est significatif de ce point de vue. On voit bien, schématiquement bien sûr, que durant le XIème Plan, celle-ci a éclaté en deux grands modèles : celui que j'appelle le modèle "nantais", mais c'est aussi celui de Strasbourg, de Brest ou d'autres villes, où la politique de la ville n'est pas considérée comme spécifique et sectorielle mais s'inscrit dans une politique générale de solidarité sur l'agglomération. A l'inverse, le modèle « toulousain » —repérable aussi à Marseille ou Pau— est celui d'un renforcement des interventions publiques sur des quartiers particuliers. Je pense que si l'Etat repérait ces différents types de pratiques, et s'il voulait réellement mener une politique de la ville et ne pas seulement servir de boîte à outils au service des collectivités, il agirait maintenant différemment à Strasbourg, à Marseille ou à Toulouse pour compléter ou infléchir ces stratégies locales : ici en focalisant son action sur certains quartiers là, en insistant sur la prise en compte des mécanismes de dévalorisation à l'échelle de l'agglomération. Tout cela renvoie à la notion de projet territorial de l'Etat qui devrait être comprise comme sa capacité à se forger une lecture stratégique —et partagée par l'ensemble des services et de la préfectorale— des enjeux sur un territoire donné. C'est là me semble-t-il, à la fois le véritable objectif et la condition première de la modernisation de l'Etat local.

Pour quelle autre raison enfin l'Etat doit-il élaborer son propre point de vue?

Pour une raison qui lui est propre : il doit évaluer, au moins sommairement l'impact local de ses propres politiques. Les services ont beaucoup de mal, dans l'exercice de diagnostic, à ne pas le considérer d'un oeil neuf et à prendre en compte le fait qu'ils sont intervenus sur l'agglomération qu'ils étudient, notamment en matière d'infrastructures et de logement. Or la question est bien de savoir en quoi ces interventions ont pesé et d'en tirer des enseignements. Les diagnostics d'agglomération devraient ainsi l'amener à infléchir ses politiques en fonction des situations. Des directions départementales de l'Equipement qui auraient analysé des agglomérations comme éléments d'un système territorial, qui auraient produit une lecture spécifique du système politique local et qui auraient évalué l'impact des politiques d'Etat auraient eu, du coup, une totale légitimité à faire ce travail de diagnostic car les agences, en particulier, ne sont pas en situation d'assurer et de conjuguer ces trois registres d'analyse.

Est-ce que malgré tout, cette méthode de travail que vous avez proposé dès le début de votre mission a pu être parfois suivie ?

Les délais exigés pour la réalisation des diagnostics ont été si brefs que ces recommandations n'ont le plus souvent pas pu être prises en compte. Malgré tout, certains ont pu s'en inspirer au moins en partie : un diagnostic comme celui de Nantes, par exemple, est une bonne analyse de l'agglomération par rapport à son système territorial. La logique des politiques locales y est un peu abordée et, en conclusion, on a quelques éléments sur la question du positionnement de l'Etat. Il est clair qu'il y a des éléments de convergence assez forts entre sa logique et celle du District et dans ce cas, son rôle est plutôt un rôle d'accompagnement de la politique locale qu'il peut compléter sur quelques actions précises.

Vous montrez ainsi que le rôle de l'Etat n'a de sens qu'adapté aux situations des territoires ?

Globalement, les villes étant en situation de pilotage des politiques urbaines, le rôle de l'Etat est réactif. Concrètement, cette attitude peut exprimer les positions les plus diverses. Il y a même de nombreuses situations de villes en grande difficulté où il devrait reprendre le premier rôle et je suis d'ailleurs frappé de voir que les acteurs locaux eux-mêmes l'attendent, même sans le reconnaître explicitement. A l'inverse, beaucoup d'agglomérations conduisent leurs politiques de façon largement autonome : l'enjeu de l'Etat y est celui d'un deuxième rang critique. Entre ces deux cas de figures extrêmes, l'éventail est bien sûr ouvert. Un cas intéressant est celui où l'on attend l'Etat comme un sauveur autour d'un grand projet - je pense à Marseille, au Havre -, dans lequel il a une part importante, et sur lequel on compte pour relancer le développement : l'enjeu pour lui consiste à mettre en place les conditions de réussite de ce projet en termes d'effets d'entraînement sur l'ensemble de l'agglomération, tout en incitant à dépasser la position un peu passive d'attente du « miracle exogène ».

Est-ce que ces différentes situations vont infléchir les axes des contrats d'agglomérations? N'est-ce pas l'enjeu de ces contrats? Les diagnostics vont-ils être utilisés à mieux définir cet enjeu? Les expériences pilotes de contrats d'agglomération vont sans doute être menées en ce sens...

Effectivement, dans les quatorze sites pilotes retenus, les services de l'Etat devraient travailler à partir des diagnostics. En tous cas, le programme de travail qu'on a établi doit en particulier mobiliser les services de l'Equipement sur le positionnement de l'Etat et sa capacité à se forger un point de vue. Mais cette notion de point de vue de l'Etat est rien moins qu'évidente : il n'y a aucune doctrine en la matière. On a une forme d'équation : d'abord un projet d'agglomération, ensuite un point de vue de l'Etat sur ce projet, et enfin un contrat : quel est le lien entre ces trois termes? S'agit-il, pour le second, d'un avis a minima ? D'une expertise sur la qualité du projet ? Ou l'Etat a-t-il une certaine légitimité à instaurer un débat sur la philosophie générale

du projet? C'est un des objectifs de l'expérience d'expliciter cela. Pour être honnête, il faut bien avouer (et regretter) que, dans l'ensemble des territoires, on constate un profond déséquilibre au détriment de l'Etat. Peut-être, lorsqu'il y a une DTA, a-t-il une capacité de vision un tant soit peu stratégique ? C'est, malgré quelques exemples très intéressants, une situation très minoritaire...

Mais comment les élus, de leur côté, comprennent-ils la notion de diagnostic partagé ? Avec quel esprit abordent-ils la contractualisation ? Est-ce, pour eux, l'occasion de rapports ou de pratiques nouvelles avec l'Etat ?

Si l'on s'en tient à l'apparence des discours des élus, ils continuent d'attendre de l'Etat qu'il soit un banquier « aveugle » au service des projets locaux. Mais peut-être est-ce un peu de forfanterie ! On observe aussi certaines stratégies locales qui voient dans les contrats d'agglomération d'abord l'opportunité d'être invités à la négociation des contrats de plan. Le contrat d'agglomération risque alors de réduire à un jeu tactique triangulaire entre élus, régions et Etat : une alliance avec l'un, une alliance avec l'autre, et l'on tire bien les marrons du feu ! Ces stratégies procèdent d'une vision instrumentaliste du rôle de l'Etat. Mais l'Etat doit-il continuer de s'en tenir à ce rôle ou ne doit-il pas chercher à reformuler ses modes d'intervention, à jouer véritablement un rôle de régulation territoriale, entre les agglomérations, entre les communes, à tous les niveaux ? On voit bien que la régulation ordonnée par blocs de compétences ne fonctionne plus : tout le monde fait tout. D'ailleurs les lois Voynet et Chevènement instaurent bien, en réalité, la fin des blocs de compétences. La formule "un territoire, un projet, un contrat" constitue un virage à 180° de la décentralisation : chaque niveau territorial est désormais légitime à avoir son projet global ! Comment réguler et articuler tous les projets globaux ? C'est bien là, dans l'invention d'un rôle de régulation et d'articulation que l'Etat a une mission fantastique à jouer.

C'est là l'enjeu de fond des contrats d'agglomération ?

Complètement. Tout cela va se jouer dans les dix ans à venir mais déjà, j'observe que cela se joue pour la constitution des agglomérations. Dans un certain nombre d'endroits, l'Etat aide réellement les coopérations intercommunales à se former. Il joue en tous cas un rôle de facilitateur éclairé : qui met-on autour de la table, à quel moment, pourquoi ? Un certain nombre de préfets tiennent bien ce rôle et les élus l'acceptent assez bien : c'est vrai qu'il comptent sur la prime à la DGF, mais ils savent aussi qu'ils ont beaucoup de mal à se parler. En tous cas, fondamentalement, avec les contrats d'agglomérations (et plus largement le volet territorial des contrats de Plan) l'Etat change radicalement la donne. Il a ouvert durablement une nouvelle scène publique où se retrouvent les agglomérations, les pays, les régions - sans compter les conseils généraux qui ne se laissent pas si facilement oublier !

Pourtant, les conseils généraux n'ont pas vraiment le vent en poupe !

Justement, d'une certaine manière, la menace les dynamise énormément ! Personnellement, je mise beaucoup sur eux. Beaucoup sont en train de se construire d'excellents projets de territoires, et je pense même qu'ils sont presque mieux placés que les régions et les agglomérations pour jouer la carte de la modernité - même si paradoxalement, ils apparaissent totalement obsolètes ! Parce qu'au fond, les niveaux territoriaux "modernes" le sont-ils réellement ? Les agglomérations, finalement, répondent à un référentiel, celui de la contiguïté, qui est sur le point d'être dépassé. Cela, on le voit bien dans les diagnostics : les territoires ne fonctionnent plus sur un mode horizontal, de proche en proche, mais bien sur un mode vertical d'interdépendances et de connexités. En dépit des apparences, ce qui est nouveau depuis 10-15 ans, c'est moins la dilatation urbaine par contiguïté que l'implosion des rapports ordonnés entre échelles territoriales entre le quartier et la ville, entre l'agglomération et son hinterland, au sein de ce qu'on ne peut même plus appeler « l'armature urbaine » territoriale. Un certain nombre de conseils généraux ont bien compris qu'ils avaient là une carte à jouer et ont réfléchi à faire de leur territoire non plus le lieu de la cohérence, mais celui de la médiation entre niveaux. En Ile-de-France, où ils étaient devenus on ne peut plus impertinents, ils travaillent de plus en plus en ce sens.

Comment les régions, elles, réagissent aux contrats d'agglomération ?

Elles sont très inquiètes. Elles se sentent clairement menacées. Il y a un jeu historiquement complexe entre elles et les grandes agglomérations : à la fois, parce, pour beaucoup, elles cherchent à conforter leur légitimité en confortant leur ville capitale, et à la fois, ce faisant, elles se déstabilisent elles-mêmes. C'est bien pour cela qu'elles ont souvent beaucoup aidé les pays afin de répartir les rôles. En tous cas, elles ne sont pas en position de force pour discuter avec les agglomérations - ou du moins les plus puissantes d'entre elles.

Pour en revenir plus précisément aux diagnostics, pensez-vous que cet exercice a mobilisé les services déconcentrés de l'Equipement ? Comment poursuivre cette démarche ?

Oui, c'est évident, cet exercice a ouvert de nouvelles perspectives, avec, pour les directions départementales, un enjeu important de savoir-faire. Les analyses fournies sont essentiellement spatiales, encore marquées par la logique de l'aménagement alors que les approches économiques et géopolitiques restent particulièrement faibles. Cela met en cause toute la logique de formation traditionnelle du ministère, qui est fondée sur des modes de travail qui ignorent les territoires : par exemple, on travaille sur la mixité sociale, mais on tourne en rond entre un concept, ce qui touche à l'incantation, et le local, compris comme une accumulation d'études de cas. Il me paraît davantage opportun de travailler en fonction de situations géostratégiques, et de constituer des formations qui rassemblent des services placés dans des situations comparables. Les DDE de Nantes, de Lille ou de Dunkerque ou de Rennes devraient pouvoir se forger des acquis communs quant à un savoir-faire de l'Etat lorsqu'il est en position faible vis-à-vis de grands élus. Celles de Nevers, de Vierzon ou de Cholet peuvent-elles, chercher à comprendre comment reprendre un rôle pilote face à des collectivités impuissantes et dépassées ? Je pense que seul ce type de démarche de formation est de nature à territorialiser véritablement les missions de l'Etat. C'est dans cet esprit que l'on engage les expérimentations de contrats d'agglomérations, en essayant de faire travailler ensemble des acteurs (Etat et collectivités) de sites différents autour d'enjeux communs.

Cette vision qui ignore les territoires n'explique-t-elle pas les distorsions entre les grands objectifs affichés par l'administration centrale, la lutte contre l'étalement urbain, par exemple, et les remontées du terrain ?

Il s'agit moins de distorsion que véritablement d'incantation. On est dans des effets de miroirs en abîmes permanents entre la centrale et le local et, du coup, on ne sait plus où est la réalité. Ceci m'a vraiment fasciné au cours de cette mission. Les services déconcentrés se conforment aux axes de travail indiqués par la centrale et donc, mettent en avant le problème de l'étalement urbain. Du coup, la centrale en conclut que le gros problème est celui de l'étalement urbain ! Est-ce vrai ou non, comment, dans quelle mesure ? Il y a une telle conformité de l'exercice qu'on risque de passer à côté des nouveaux enjeux territoriaux qu'il révèle. Malgré tout, ce travail est aussi une très grande chance si l'on comprend comment le poursuivre efficacement.