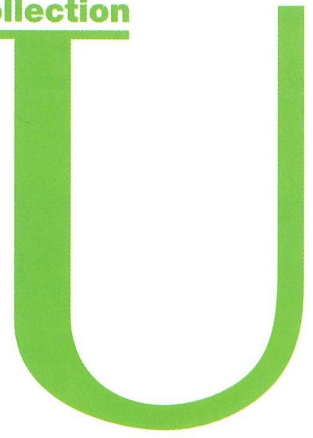


GÉOGRAPHIE

collection



Sous la direction de
Laurent CAILLY
et Martin VANIER

LA FRANCE UNE GÉOGRAPHIE URBAINE



ARMAND COLIN

Métropolitique : au-delà des politiques urbaines

PHILIPPE ESTÈBE

IL N'EST PAS INUTILE de se poser la question de la place des villes dans les politiques urbaines en France, car la réponse n'est rien moins qu'évidente. L'État en France se méfie des villes, nous expliquent, avec des points de vue différents, F. Ascher [1998] et B. Hervieu [2001]. D'où une longue éclipse, et surtout, un tropisme rural des politiques publiques qui opèrent de vastes transferts financiers et politiques en direction des campagnes. Pourtant, nous disent P. Le Galès [2003] et, d'une autre façon, N. Brenner [2004], cette éclipse correspond en fait à une période, celle de la construction de l'État-Nation comme forme politique monopolistique ; la période actuelle relativise la domination des États et favorise l'émergence de formes nouvelles, ou la réactualisation de figures plus anciennes, comme les villes justement.

Lorsque l'on se plonge plus précisément dans les politiques publiques nationales, il reste difficile de trancher entre les deux thèses : d'un côté, on trouve de nombreux affichages en faveur du « fait métropolitain », de la « taille critique » à travers les plans campus, de la « métropole en réseau » ; mais de l'autre, on trouve une politique du logement et des sols qui maintient le morcellement et favorise l'étalement urbain ; une logique intercommunale qui incite au regroupement défensif anti urbain ; et, par-dessus tout, une difficulté à trouver le bon ajustement politique entre les gouvernements centraux successifs et les gouvernements urbains.

Nous allons tenter de nous placer au cœur de cette contradiction : un concert politique et aménagiste qui célèbre le fait urbain et lui confère un rôle toujours plus étendu, dans un dispositif politique, institutionnel et financier qui reste assez largement, sinon anti urbain, du moins faiblement métropolitain. Au fond, la question centrale est celle-ci : comment les villes peuvent-elles devenir des acteurs politiques, à la fois de leur propre destin, mais aussi d'ensembles territoriaux plus vastes. Les villes en France sont-elles capables de s'inscrire dans une politique métropolitaine ? Au-delà des politiques urbaines qui sont

portées à la fois par le local et le national, peut-on envisager un champ « métropolitique » où les villes ne sont pas de simples prestataires au service d'un territoire et de ses habitants, mais aussi des partenaires de politiques nationales, européennes ou mondiales ?

1. Rendre les villes compétitives ?

En 2009, le gouvernement s'est enrichi d'un ministre « à l'aménagement du territoire et à l'espace rural », qui s'est empressé de mettre sur pied des Assises du monde rural, afin de signifier combien le gouvernement se souciait des campagnes.

Il était temps, car, à lire les déclarations d'intention et les intitulés de politiques publiques depuis une bonne dizaine d'années, on avait le sentiment qu'enfin les politiques publiques s'étaient converties à l'urbain et avait rompu avec la longue tradition de méfiance, que F. Ascher a mis en lumière.

Pendant que les élus ruraux dénonçaient la fermeture des bureaux de poste, des hôpitaux, de tribunaux d'instance, des gendarmeries et des bases militaires, les grandes villes semblaient s'avancer (enfin ?) sur le devant de la scène. Mais de quoi s'agissait-il exactement ? S'agissait-il d'une alliance stratégique entre l'État et les grandes villes, comme le décrit N. Brenner, pour qui le « rééclonement de l'État » passe par sa capacité à se projeter aux échelles régionales (avec des organisations comme l'Union européenne), mondiales et métropolitaines ? Les villes sont, nous dit N. Brenner, les nouveaux partenaires de l'État dans la mondialisation : les agents d'une stratégie nouvelle, celle de la compétitivité des États, entendus non plus comme nation ou comme espace de solidarité et de redistribution, mais comme « place », au sens où l'on parle de la place de Londres, de Tokyo ou de Francfort. Est-ce bien le cas dans les politiques urbaines françaises ? Pas du tout. Les politiques urbaines françaises partent toutes du même principe : les villes françaises ne sont pas « à la hauteur » de la compétition mondiale et européenne ; elles sont de trop petite taille, pas assez dotées en fonctions supérieures ; leurs forces vives manquent de dynamisme et d'autonomie. Si elles ont fait, depuis 10 à 20 ans, de considérables efforts d'embellissement, les villes françaises restent des villes de province, écrasées par la puissance parisienne, jouant en deuxième division, incapables de supporter la comparaison avec les stars européennes que sont Hambourg, Berlin, Francfort, Munich, Milan, Florence, Barcelone, Madrid et Bilbao, Manchester, Liverpool et Glasgow. C'est du moins le credo de la DATAR, confirmé par les études qui classent les villes en fonction du nombre de cadres des fonctions métropolitaines, de capacité d'accueil en centres de congrès, de centres de recherche et développement, de liaisons aériennes, etc.

Alors que, de 1980 à 2000 environ, les politiques urbaines étaient avant tout des politiques « sociales », un tournant est pris au début des années 2000. Les responsables de la politique nationale d'aménagement du territoire s'avisent alors de ceci que les villes françaises seraient dans une situation sous critique ;

des villes où il fait bon vivre, certes, mais loin de la pulsation créative qui fonde le dynamisme urbain et, au total, la compétitivité globale. Pour les aménageurs, lecteurs de P. Krugman [1999] et de R. Florida, il s'agit d'être à la fois concentré et créatif. Concentré : on valorisera donc les pôles (de compétitivité, d'excellence, etc.), en bonne logique krugmanienne qui veut que la concentration des facteurs de production conduise à une surproductivité ; on valorisera aussi la créativité, en bonne logique floridienne, qui veut que la compétitivité passe par l'installation des « classes créatives » dans le territoire. Pour faire passer nos villes du stade de gros bourgs de province à celui de métropole de taille européenne, c'est la stratégie de la « taille critique » qui est privilégiée. Elle constitue le fil directeur de ces politiques métropolitaines qui se mettent en place progressivement à partir de la deuxième moitié des années 2000.

Deux démarches, d'inégale importance concrétisent cette stratégie de la taille critique : l'appel à coopération métropolitaine, lancé par la DATAR auprès des grandes villes en 2004, et les politiques universitaires, pôles de recherche et d'enseignement supérieur, puis « plan campus »¹.

Les deux politiques s'inspirent de la même philosophie. À leur base, un classement. Dans le cas des villes, celui réalisé par C. Rozenblat et P. Cicille [2003], dans la foulée de R. Brunet, qui confirme, si besoin était, qu'en dehors de Paris, qui domine l'Europe continentale (et même Londres) de la tête et des épaules (une courte tête en ce qui concerne Londres), la plupart de nos capitales régionales sont distancées, faiblement dotées en fonctions supérieures, peu attractives, moins dynamiques, etc. De même, l'un des événements déclencheurs de la politique universitaire (regroupement des universités et écoles en pôle de recherche et d'enseignement supérieur) est le classement de l'université de Shanghai, qui renvoie régulièrement les universités françaises dans les profondeurs du peloton, loin derrière le cortège des vainqueurs.

L'obsession du classement est devenue centrale dans la définition des politiques urbaines – en vérité, elle a gagné l'ensemble des politiques territoriales, si l'on en juge par exemple, les stratégies économiques des régions à travers les schémas régionaux de développement économique. Cette obsession du classement pose évidemment un ensemble de problème de fond, s'agissant de toute politique publique, a fortiori lorsque l'on s'intéresse aux politiques urbaines. Elle ne s'interroge pas sur la nature et le fonctionnement des systèmes urbains et métropolitains, comme on peut les approcher par ailleurs dans cet ouvrage. Dans la logique du classement, le territoire est compris de manière générique, sans qualité autre que celles qui fondent le classement. La logique du classement est donc tautologique, puisqu'elle aligne les territoires en fonction des critères qui donnent la première place... au premier.

Au-delà de cette fausse évidence, les stratégies urbaines nationales se fondent sur trois idées reçues qu'il n'est pas facile de démonter.

1. Ces deux démarches sont d'inégale importance en ceci que l'appel à coopération métropolitaine est une pure politique d'animation, sans investissement particulier, alors que les politiques de regroupement des universités sont bien dotées financièrement.

La première idée reçue est celle de la taille critique. Les classements sont fondés sur des indicateurs qui, souvent (mais pas toujours) varient en fonction de la taille démographique. En particulier, s'agissant des fonctions dites supérieures (recherche, création, finances, direction d'entreprise, etc.), les producteurs de classement tendent à les trouver dans les plus grandes villes. Dès lors, si l'on souhaite que les grandes villes françaises gagnent des places dans les classements internationaux, il faut trouver les moyens d'accroître leur taille critique, de façon qu'elles deviennent attractives pour les marqueurs de la performance urbaine contemporaine. On est là au cœur de la tautologie classificatoire : pour être attractif, il faut une taille suffisante qui ne s'acquiert qu'avec l'attractivité du territoire. Or, le paradoxe de la taille critique est qu'il ne s'agit, à proprement parler, ni d'une donnée, ni d'un résultat. La taille dite critique est le produit complexe de l'ensemble des interactions sociales, économiques et territoriales dans laquelle se trouve placée la ville. La notion de taille critique varie considérablement selon les pays. Bâle et Genève pourraient, en France, ne pas atteindre la fameuse taille critique ; pourtant, à l'échelle nationale, européenne et mondiale, elles assument une visibilité et une performance que nombre de villes françaises pourraient leur envier. En réalité, la notion de taille critique dépend étroitement de l'organisation nationale du territoire. On considère que les villes françaises sont sous critiques dans la mesure où une part importante des fonctions partagées entre les villes dans d'autres pays (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Suisse) est concentrée en Région parisienne.

La deuxième idée reçue est celle de la place occupée par telle ou telle ville dans une hiérarchie nationale, européenne et mondiale. Cette notion de place est le produit de la rencontre de W. Christaller et de S. Sassen : elle correspond à une lecture dilatée de l'armature urbaine, telle qu'elle fut portée par les aménageurs des années 1960. La notion de place est étroitement liée à celle de taille : on doit occuper la place que sa taille assigne a priori ; tenir son rang, c'est avoir la place qui correspond à sa taille. Il s'agit là d'une vision historique de l'armature urbaine. Tout démontre que la notion de place (au sens de division spatiale des fonctions) se trouve bouleversée par la mobilité des personnes, des marchandises et des informations. Au-delà, les stratégies de place apparaissent mécaniques et, au total, peu productives. À quoi sert de souligner que le PIB par habitant de telle ville (pour autant qu'on puisse le calculer) est inférieur à ce que l'on pourrait attendre d'une ville de cette taille ? Si la ville, par exemple, est fortement spécialisée dans les fonctions d'enseignement et de santé, qui en France, sont mal comptabilisées dans le PIB, une stratégie visant à accroître le PIB par habitant pourrait se révéler vaine. Ici encore, la configuration des armatures urbaines nationales est déterminante. Une partie du déficit de PIB des villes françaises s'explique par des effets de calcul (la valeur ajoutée d'une entreprise à établissements multiples étant comptabilisée au siège social, lequel se trouve la plupart du temps en région Île-de-France), et par la structure du capitalisme français, qui manque d'unités intermédiaires entre les très grandes et les très petites entreprises. Ce déficit en PIB est compensé, comme le montre bien L. Davezies [2008], par un dispositif de redistribution territorial invisible, lié aux systèmes de solidarité nationale et à la mobilité des personnes : l'écart entre le PIB et le revenu par habitant s'accroît en raison inverse de l'échelle.

La troisième idée reçue qui fonde ces politiques urbaines est celle de l'uniformité sociale. Cette idée est profondément enracinée dans les politiques publiques, qu'elles s'intéressent au champ social ou à l'économie. Dans les deux cas, les caractéristiques de la société urbaine sont peu analysées, au profit d'une lecture générique, qui fonctionne selon une logique binaire du « trop » et du « pas assez » : trop de pauvres, d'immigrés du Sud, d'ouvriers ou d'employés et pas assez de cadres des fonctions métropolitaines supérieures, de membres des classes créatives et d'immigrés du Nord. Le continuum du trop ou du pas assez relie les politiques dites « de la ville » (qui sont en réalité des politiques sociales urbaines, ciblées sur certains quartiers) et les politiques dites « métropolitaines » (qui sont en réalité des politiques économiques, ciblées sur certaines fonctions très spécifiques). Dans les deux cas, les villes sont lues essentiellement comme une juxtaposition de pôles, ou espaces spécialisés : quartiers « ghettos » versus pôles d'excellence. Les quartiers ghettos doivent être éliminés ; les pôles d'excellence encouragés et stimulés. Les deux faces des politiques urbaines en France – le côté obscur et le côté brillant – procèdent d'une même vision normative des sociétés urbaines. Dans l'utopie de l'aménagement, les villes sont des sociétés sans classe vivant de la créativité de leurs habitants, eux-mêmes posés dans un décor urbain déployant l'ensemble des aménités que chacun peut désirer – depuis la bonne éducation jusqu'au patrimoine et à la culture (à la fois classique et contemporaine). Les artistes, les architectes sont invités la fabrication de ce décor urbain dans lequel évolue un habitant abstrait, une sorte d'urbain générique, qui se poserait d'une ville à l'autre, en selon son intensité économique et festive, culturelle et ludique, scientifique et compétitive ; bref, son glamour. Les productions du concours d'idées du « Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne » remises en 2009, illustrent cette ville générique dans laquelle la société a disparu. La ville compétitive du XXI^e siècle est une ville sans le peuple. Elle est, cela va de soi, durable.

Dans cette construction métropolitaine centralisée, on perçoit toutes les caractéristiques de la culture politique nationale : une vision uniforme pour qui la diversité se réduit à des variations locales au sein d'un même schéma ; une posture d'instituteur : le pouvoir central doit instruire les acteurs locaux dans leurs compétences et leurs devoirs ; une vision, au total, très décalée

2. Rendre les villes gouvernables ?

Au-delà des critiques de fond que l'on peut adresser à la politique de compétitivité urbaine telle qu'elle s'est dessinée depuis une dizaine d'années, il reste un problème central, que les gouvernements qui se sont succédé pendant cette période n'ont pas véritablement traité : les villes ont-elles les moyens politiques d'être actrices du développement métropolitain ? Sont-elles suffisamment dotées en capacité politique, en compétences ou en finances pour agir comme chef de file d'une stratégie urbaine ? Ou bien ne sont-elles pas encore empêtrées dans un système politico-administratif territorial qui reste peu amical avec le fait urbain ?

2.1. La commune contre la ville ?

Au plan politique, les villes, sont d'abord constituées de communes dont le statut juridique est le même, quelle que soit leur taille. La commune dispose d'une forme de souveraineté qui s'incarne à la fois dans son régime politique et dans ses compétences juridiques. Le régime politique communal est de type présidentiel, concentrant tous les pouvoirs dans la figure du maire, qui domine ses adjoints et le conseil municipal. La démocratie municipale fonctionne selon le même principe que le parlementarisme rationalisé de la V^e République : c'est une démocratie de ratification, où l'organe délibérant adopte les délibérations qui lui sont soumises par l'exécutif municipal. L'administration municipale s'inscrit dans la logique du système des dépouilles, où plusieurs postes (dont celui de secrétaire général, de directeur des services techniques, de directeurs financiers, etc.) qui sont explicitement à la disposition du maire et dont les titulaires sont susceptibles de changer à chaque élection.

La commune jouit en parallèle de la célèbre clause de compétence générale : elle peut délibérer sur toute affaire d'intérêt local, aucun champ ne lui est interdit, hors ceux qui relèvent explicitement des compétences d'autres institutions.

Les communes disposent donc d'une grande capacité politique, qui constitue, si l'on excepte certaines très grandes villes qui s'identifient à la commune-centre, un obstacle majeur au développement politique des villes. Car, on le sait, la commune, ce n'est pas la ville. Celle-ci est désormais bien plus large : l'aire urbaine de Toulouse par exemple, inclut près de 900 communes.

Le morcellement politique n'est pas une spécificité des villes françaises. Par comparaison, les grandes villes européennes n'ont que rarement une unité gouvernementale et doivent elles aussi faire face à une certaine fragmentation. Mais la situation française se distingue de deux points de vue : le nombre et la puissance des communes composant les villes.

2.2. L'intercommunalité, avenir des villes ?

Pour résoudre cette tension entre la commune et la ville, les acteurs et le législateur ont créé peu à peu l'édifice complexe de l'intercommunalité, qui s'est d'abord développé dans différents domaines techniques (avec les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple), puis dans des champs plus stratégiques, avec la création des districts en 1959, des communautés urbaines en 1967, enfin du dispositif communautaire en 1999.

L'opinion partagée est que l'intercommunalité communautaire constitue une avancée décisive qui apporte aux villes l'organe politique et technique qui lui manquait : des compétences larges définies par la loi et dans le cadre d'un pacte communautaire, une double représentation territoriale et proportionnelle, une assise financière importante avec la mutualisation de la taxe professionnelle.

À y regarder de plus près, il n'est pas certain que l'intercommunalité amorce le renforcement des capacités politiques des villes. L'intercommunalité, par définition, ne signifie pas l'incorporation politique : les communautés d'agglomération

demeurent des établissements publics, qui n'ont pas le statut de collectivités territoriales, et qui ne disposent que de compétences déléguées par les communes. Cette délégalation de compétences fait l'objet de minutieuses tractations entre les communes, qui tendent à charger la barque intercommunale, particulièrement avec les équipements et les services les plus coûteux (pensons aux piscines et au tri sélectif) ce qui, dans la durée, tend à lester les communautés, sans pour autant alléger le service communal. A. Guengant et G. Gilbert [1998] ont montré que, en règle générale, les dépenses intercommunales ne viennent pas en substitution des dépenses municipales, mais tendent à s'additionner, au moins dans les premières années de l'histoire intercommunale. Simultanément, les communes conservent des compétences décisives, comme le droit des sols, pour, dit-on, ne pas vider les communes de leur substance. Celles-ci demeurent, *in fine*, maîtresses de leur territoire à travers les Plans locaux d'urbanisme (PLU) – alors que les communautés sont compétentes en matière d'urbanisme et peuvent l'être en matière d'habitat.

Le mode de scrutin au suffrage indirect se déroule dans le cadre communal : chaque commune désigne ses propres représentants au conseil communautaire. Les évolutions récentes, vers une élection au suffrage universel direct, ne remettent pas en cause la circonscription communale, bien qu'elles améliorent la proportionnalité de la représentation en raison de la taille des communes. Ainsi, les délégués représentent-ils leur commune, comme les conseillers généraux leur canton. Pour garantir, s'il le fallait, la représentation communale, fréquemment, on institue un bureau communautaire où l'on trouve – du moins dans les communautés de taille moyenne – l'ensemble des maires représentés. Les décisions se prennent au consensus, car, comme le dit un Président de communauté, « il n'est pas question d'imposer à une commune une décision concernant son territoire dont elle ne voudrait pas ». Enfin, par une règle coutumière, la commune-centre ne dispose jamais plus de la majorité des délégués au conseil communautaire : au cas où une décision devrait être prise à la majorité (ce qui est rarissime), la ville centre ne pourrait pas imposer sa loi aux autres communes.

La souveraineté territoriale des communes demeure intacte.

2.3. La ville hors jeu politique

Tous ces gardes fous conduisent à un effacement structurel de la ville comme objet politique, et comme espace public. Si l'on excepte certaines grandes villes où le maire de la ville centre assume la présidence de la communauté, ce qui lui permet d'affermir son *leadership* sur un espace politique élargi, les enjeux de la ville n'apparaissent pas dans les campagnes électorales, ne font pas l'objet de débats publics. Le débat électoral reste exclusivement centré sur les questions communales, la communauté étant évoquée en arrière-fond, un peu comme les campagnes électorales françaises évoquent l'Union européenne. Un maire face à ses électeurs ne se prévaut pas de son bilan comme vice-président de la communauté, mais valorise sa capacité à tirer avantage, pour sa commune, de l'inscription dans l'intercommunalité. Les conseillers communautaires sont parfaite-

ment inconnus du public et n'apparaissent jamais comme tels : leur mandat local – obtenu au suffrage universel direct – est quoi qu'il en soit bien plus décisif que leur mandat communautaire.

Cette disparition des villes du débat politique local est difficile à comprendre, d'autant que les habitants, les citoyens, tendent à construire une expérience globale de la ville, là où le politique leur propose une représentation fragmentée, très largement centrée sur les communautés du sommeil, pour reprendre l'expression de J. Viard. Cette disparition n'est pas seulement déphasée par rapport à la réalité, elle est aussi inflationniste : la dépolitisation du débat urbain conduit les communautés à fonctionner comme des centrales de distribution d'équipements, de services voire de finance (avec les dotations communautaires de solidarité), qui achètent l'adhésion des communes en harmonisant par le haut les prestations collectives.

Le principe de mutualisation de la fiscalité économique, qui est à la base du succès des intercommunalités, revient souvent à faire financer les communes résidentielles par les communes qui acceptent des entreprises sur leur territoire. Non seulement cette mutualisation peut devenir une prime à la périurbanisation, en encourageant les communes périphériques à persévérer dans leur stratégie d'accueil résidentiel, mais encore elle peut alimenter un désintérêt communal pour le développement économique puisque, désormais, il relève de la communauté. On peut donc aboutir à ce paradoxe qu'une commune peut bénéficier de la redistribution de l'impôt sur les entreprises, tout en refusant des implantations dans son territoire, ce qu'elle a parfaitement le droit de faire.

Au-delà du système local, l'agencement des pouvoirs territoriaux est peu favorable aux villes. Les départements demeurent de formidables machines à redistribuer des villes vers les campagnes, alors que les Régions restent, pour la plupart, méfiantes par rapport à leur capitale régionale, pour des raisons de rivalité politique entre le maire de la ville centre et le président du Conseil régional. Ces deux institutions sont soumises à l'obsession de l'équilibre entre territoires, elles tendent à encourager, pour des raisons principalement liées au jeu politique local, l'affirmation d'un droit généralisé au développement, au détriment du bien être des populations et d'une attitude prudente à l'égard des ressources naturelles.

3. Rendre les villes autonomes ?

Comment se délivrer de l'État et de la commune, pour devenir un acteur autonome, à l'instar de la plupart des grandes villes européennes ? Ainsi pourrait-on résumer l'enjeu auquel font face les villes françaises. Dans les deux cas, vu les faibles ressources institutionnelles, les acteurs politiques urbains doivent faire preuve d'imagination.

Pour se délivrer de l'emprise communale, les villes se constituent en entités politiques originales, qui ne sont pas, pour l'instant, dotées d'instances gouvernementales. Les villes deviennent les creusets d'une nouvelle pratique politique, fondées sur des coalitions peu institutionnalisées.

Pour se délivrer de l'emprise des politiques normatives conduites par l'État, les villes s'inventent des horizons nouveaux, échappent aux frontières nationales et conduisent leur propre diplomatie ; ici encore, ces stratégies se produisent dans un contexte peu institutionnalisé.

Dans ces deux directions, l'émergence politique des villes ne se fait pas naturellement. Les acteurs urbains doivent inventer des formes nouvelles d'action publique : s'imposer aux communes en ouvrant des espaces politiques et techniques nouveaux ; s'inscrire dans les interstices des politiques étatiques pour engendrer des développements inédits.

3.1. Au-delà des communes, la construction métropolitaine

Comment, malgré les obstacles institutionnels et politiques, les grandes villes peuvent-elles émerger comme acteurs « métropolitiques » ? On n'analysera pas ici les carrières des femmes et hommes politiques qui attachent leur pas à ceux de leur ville. On se bornera à esquisser deux lignes stratégiques para-institutionnelles.

La construction d'un récit métropolitain, dépassant les limites communales, a constitué, pour certaines grandes villes, un moment fort de leur affirmation politique. Ainsi, l'estuaire de la Loire devient un territoire commun à Nantes et Saint-Nazaire, ces deux entités intercommunales s'inscrivant à leur tour dans une très abstraite « métropole de l'estuaire ». La « Région urbaine de Lyon » portée par les maires successifs, englobe Saint-Étienne et le Nord du département de l'Isère. La mobilisation autour de la candidature de Lille aux jeux olympiques légitime un espace métropolitain dans lequel viennent s'inscrire des territoires naguère farouches opposants à la centralité lilloise. La consultation internationale d'architectes, à l'initiative du pouvoir exécutif, reprise par les acteurs locaux donne à voir une conscience métropolitaine chez les habitants de la Région Île-de-France.

Ces initiatives, souvent symboliques, au début du moins, contribuent à faire émerger un nouvel espace public, dont la pertinence tient à ceci qu'il correspond souvent à un espace vécu, celui des métropolitains qui le décrivent régulièrement. Elles peuvent aboutir à des formes plus construites de gouvernance apportant aux villes la visibilité politique qui leur faisait défaut. Une conférence métropolitaine réunit les structures intercommunales de Lyon, Saint-Étienne, Vienne et L'Isle-d'Abeau, ces deux dernières communautés étant en Isère. Un syndicat d'études intitulé « Paris Métropole » réunit 110 membres, dont les conseils généraux et le conseil régional d'Île-de-France. L'aire urbaine de Toulouse crée, à l'occasion des SCOT, une conférence métropolitaine où se débattent les enjeux de réciprocité entre la zone dense et les territoires périurbains. Lille, Tournai et Kortrijk créent ensemble un « eurodistrict » qui conforte leur autonomie politique, etc. Bref, les villes innovent : c'est à cette échelle des régions urbaines, des métropoles ou des grandes villes que s'inventent les formes contemporaines et futures de la gouvernance territoriale ; c'est dans ces espaces que l'on cherche à résoudre la question politique de la ville.

Parallèlement à cette stratégie du récit et de la publicité, les services communautaires s'étoffent, acquièrent des compétences techniques qui les rendent peu à peu indispensables aux communes. Par ce truchement technique et administratif, les communautés améliorent leur consistance et leur autonomie. Elles s'affirment notamment à l'occasion des démarches de planification, qui leur confèrent un rôle d'animation et de mobilisation d'acteurs urbains qui dépassent les limites communales : les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans de déplacement urbain (PDU), les Programmes locaux de l'habitat (PLH), pour ne citer que les plus importants. Lorsque la communauté cumule dans un même périmètre ces trois schémas, elle dispose d'un pouvoir de fait et de droit sur les communes. C'est un pouvoir de fait, car le mode d'élaboration de ces schémas permet à l'instance communautaire de sortir d'un fonctionnement intercommunal pour dialoguer avec des opérateurs qui dépassent le cadre communal (entreprises, acteurs du marché immobilier, opérateurs de déplacement) ; il ouvre aussi à des concertations avec le public, ce qui permet de faire évoluer des représentations politiques trop fragmentées. Ainsi, les communes se trouvent-elles prises dans une logique englobante, dont elles ne sont qu'une des parties prenantes : ce type de démarche contribue à entamer leur monopole territorial. C'est aussi un pouvoir de droit, puisque les PLU doivent se conformer aux options de ces documents programmatiques, de façon à permettre leur mise en œuvre ; les négociations sont souvent longues, parfois infructueuses, mais elles peuvent avoir lieu, ce qui est un progrès.

Ainsi, plus par le fait que par le droit, par la grâce, parfois accidentelle, d'entrepreneurs politiques, par le lent travail des services techniques, les intercommunalités communautaires acquièrent une certaine consistance, et contribuent à donner un corps politique aux villes. Mais à quel coût, avec quels efforts et au prix de combien de détours juridiques, diplomatiques, politiques ? Et pour quel résultat ? La plupart des villes françaises sont loin d'avoir acquis la même capacité d'action que certaines voisines et concurrentes européennes, alors mêmes qu'elles disposent souvent d'une autonomie fiscale bien plus importante. On le voit : la lenteur du processus de maturation politique des villes en France n'est pas seulement un effet de la centralisation « jacobine », ni même une douloureuse conséquence de l'hypertrophie parisienne ; c'est aussi, et peut-être surtout un effet du « local », héritage de longue durée d'un pacte séculaire passé entre la République et les campagnes qui a sanctuarisé la commune, comme un petit État.

3.2. Les villes, avec l'État et malgré lui

L'affirmation métropolitaine doit se faire aussi malgré les politiques d'aménagement, qui demeurent anti urbaines. Anti urbaines, on l'a vu, du fait de leur normativité ; anti urbaines aussi du fait de leur vitesse acquise en faveur du monde rural. Au-delà cependant, les politiques d'aménagement du territoire sont structurellement anti urbaines en ceci qu'elles ne traitent pas les villes en partenaires du développement. Les villes ne sont pas, dans l'esprit des aménageurs natio-

noux, des acteurs du développement national ou européen, ce sont des prestataires de services, dont la responsabilité se limite à la desserte de leur périmètre. Elles sont évidemment sollicitées, au même titre que l'ensemble des collectivités territoriales, pour financer les grandes infrastructures lorsqu'elles concernent leur périmètre territorial. Mais les grandes villes restent exclues formellement des politiques nationales de recherche, de développement économique, d'innovation ou même de cohésion sociale et de solidarité¹.

Dès lors, les grandes villes – c'est-à-dire les intercommunalités et leurs partenaires politiques, économiques et sociaux – ont dû s'inviter à la table des politiques publiques nationales, pour devenir des partenaires de l'État, et pas seulement des prestataires de politiques locales. Lille a des intérêts dans la politique fluviale nationale et européenne, et pas seulement pour la portion du canal Seine-Nord qui passe à côté de son territoire. La métropole lyonnaise est un espace majeur de la recherche-développement et du rapport recherche publique/industrie dont le rayon d'action ne se limite pas à la région Rhône-Alpes, mais concerne l'ensemble français voire européen. L'enjeu toulousain n'est pas seulement l'accueil de l'industrie aéronautique dans de bonnes conditions, mais l'ensemble de la filière aéronautique européenne (avec Hambourg, Bristol, Séville...). On est bien au-delà de la norme métropolitaine telle qu'elle est portée par les politiques standards d'aménagement du territoire. Avec cette tactique de débordement, les villes témoignent de ceci qu'elles ne sont pas, qu'elles ne sont plus, des territoires localisés, vaguement provinciaux que le messianisme étatique devrait sortir de leur long sommeil. Elles deviennent des acteurs globalisés, au même titre que les États. Elles revendiquent leur part des politiques publiques nationales. Elles entrent en « métropolitique ».

Cette situation est loin d'être acquise. La sociologie politique française est telle que la position des grandes villes reste précaire, au regard de la masse considérable que représentent les élus des petites communes et leur poids persistant au sein du Sénat. Les tribulations de la récente loi de réforme territoriale en attestent : il reste impossible, dans l'état actuel du système politique, de faire prévaloir un niveau sur un autre et de donner aux intercommunalités de grandes villes l'autonomie politique qui leur serait nécessaire. Faute de moyens institutionnels, les grandes villes sont donc condamnées aux ruses et au bricolage. Elles sont condamnées à compenser leur faiblesse institutionnelle par une grande inventivité politique. On peut se réjouir du foisonnement d'initiatives autour des métropoles ; on peut aussi s'inquiéter du caractère durable de ce « printemps des métropoles ». Si l'institution ne vient pas consolider les innovations politiques, combien de temps pourront-elles être considérées comme des acquis ?

1. Les grandes villes, par exemple, pas plus d'ailleurs que les autres entités territoriales, n'ont été concernées par le débat sur les retraites : le territorial est une question spécifique qui ne doit pas interférer avec des enjeux nationaux, forcément abstraits et a-territoriaux.

Une étape de la longue histoire de la planification : les SCOT

MARTIN VANIER

Depuis qu'ils ont été promus par la loi SRU du 13 décembre 2000, les SCOT, ou Schémas de cohérence territoriale, sont entrés dans le paysage de la planification et de l'action territoriale, où ils succèdent aux Schémas directeurs (SD, 1983), qui avaient eux-mêmes pris la suite des SDAU (Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) institués par la Loi d'orientation foncière (LOF) de 1967.

En 2010, une centaine de SCOT sont approuvés ou en voie de l'être, et environ 230 sont en cours d'élaboration ou en projet, auxquels s'ajoutent une centaine de SD destinés à se transformer en SCOT à court terme (figure 13.1). Au total, c'est donc un peu plus de 400 documents de planification intercommunale à l'échelle dite des « grands territoires » qui dessinent à leur façon une certaine France urbaine, et au-delà. À de très rares exceptions près, toutes les aires urbaines importantes sont encadrées par ce document qui s'impose aux PLU (Plans locaux d'urbanisme), lesquels restent en fin de compte les seuls opposables au tiers, c'est-à-dire ceux que les particuliers ont à connaître.

Dans la longue histoire de la planification urbaine française, dont l'origine pourrait être marquée par la loi Cornudet de 1919 avec ses premiers Plans d'aménagement, d'embellissement et d'expansion, le SCOT est situé entre la fin de l'époque de l'urbanisme rationaliste, technocratique et expansionniste des années 1950-1990 (avec plus de trente ans sous le régime de la LOF), et l'entrée dans l'ère du développement urbain durable intronisée par le Grenelle de l'Environnement (2007) et les lois qui le suivent (Grenelle I du 3 août 2009, Grenelle II du 12 juillet 2010).

C'est dire qu'il relève à la fois d'une orientation classique visant à fixer les orientations générales d'organisation de l'espace dans ses grands équilibres fonciers (espaces urbains, à urbaniser, agricoles, forestiers, naturels), les grands équipements et les grandes infrastructures, et d'une exigence nouvelle à l'égard des nouveaux enjeux de politiques publiques que sont les conditions environnementales du fonctionnement global de la ville (énergie, climat, biodiversité, ressources...), sans oublier les enjeux urbains incontournables : mixité et cohésion sociale, offre de logements, développement économique, commercial, culturel, etc.

Le voilà lourdement chargé pour signifier le projet de l'aire concernée à l'horizon de 20 ans, avec révision obligatoire à mi-parcours. Le SCOT est-il le document maître de toute la stratégie d'un grand territoire, encadrant notamment les Plans de déplacement urbain (PDU) et les Programmes locaux de l'habitat (PLH), la traduction spatiale des intentions de toutes les politiques publiques territorialisées, ou bien cet exercice un tant soit peu laborieux bousculé par l'entrée dans un nouveau paradigme de développement qui renverse bien des conceptions établies ?

Une connaissance géographique permet d'approcher la complexité de la réponse à cette question somme toute simple : à quoi sert un SCOT ?

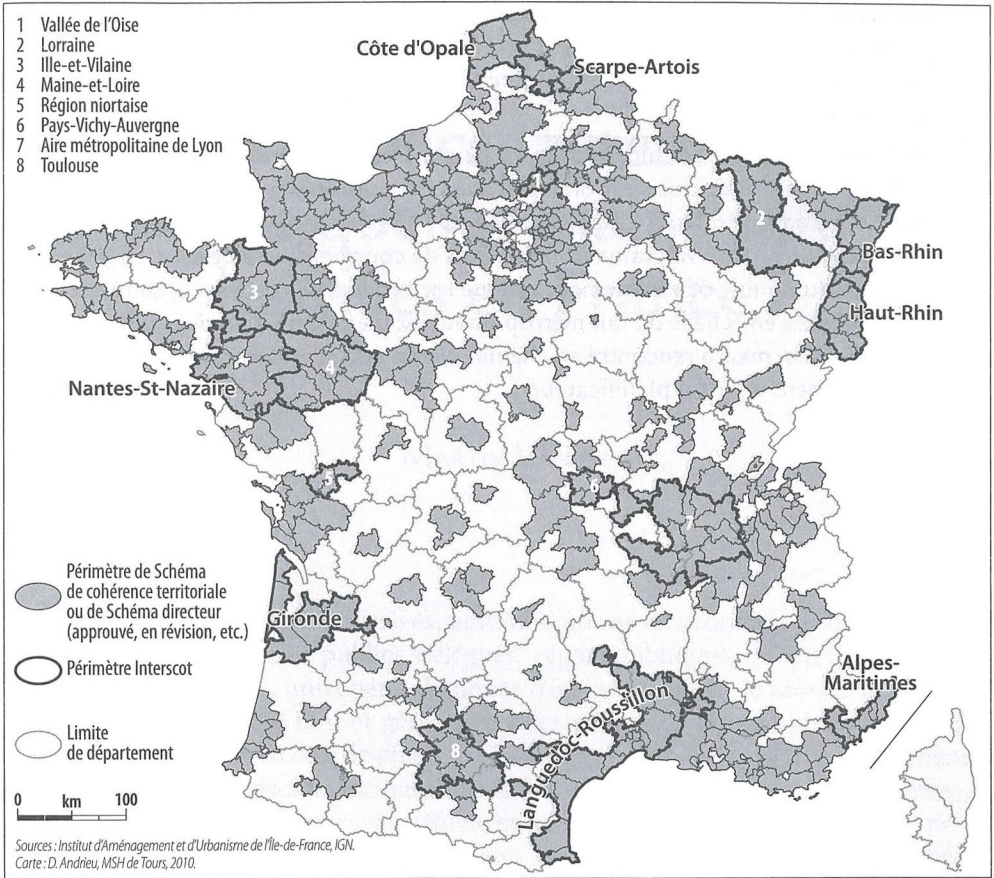


Figure 13.1 Les Schémas de cohérence territoriale, les Schémas directeurs et les Interscots au 1^{er} janvier 2009

Dans la grande majorité des cas, le SCOT est d'abord l'espace d'apprentissage de l'action intercommunautaire, c'est-à-dire entre plusieurs intercommunalités. Il s'inscrit donc dans l'histoire récente de l'intercommunalité... et de ses batailles. On retrouve logiquement un certain nombre de SCOT dits « défensifs », en position périurbaine, qui marquent la volonté des périphéries de porter un projet différent de celui de la ville qui les génère : touche pas à ma cohérence, en quelque sorte ! C'est ainsi que la région urbaine de Lyon et de Saint-Étienne, il est vrai développée sur quatre départements, s'est dotée de pas moins de 10 SCOT (11 si l'on compte celui du Roannais), là où 4 ou 5 suffisaient à rendre compte de la complexité métropolitaine.

Il est très rare de constater que l'adoption d'un SCOT a répondu aux souhaits du législateur de doter chaque aire urbaine d'une cohérence d'ensemble et de capacités d'anticipation unifiée : la plupart des SCOT sont en deçà des aires urbaines (sauf celui de Nancy, ou celui de Grenoble, il est vrai divisé en schémas

de secteurs), et la véritable cohérence que les périmètres révèlent, c'est d'abord celle de la construction politique d'acteurs animés par une même conception du développement, ou de son contraire, ce qui, à l'ère de la décentralisation, n'est déjà pas si mal.

Prenant acte d'une certaine profusion de cohérences territoriales, la pensée planificatrice et stratégique s'est orientée, sous l'impulsion des agences d'urbanisme qui sont souvent maîtres d'œuvre des SCOT, vers un nouvel exercice dit « d'Interscot », une petite vingtaine de dispositifs de coordination à ce jour. La prise en compte du double défi contemporain que sont celui de l'interterritorialité et celui de la montée en échelle du fait métropolitain est bien l'âme d'un outil qui invoque la cohérence, mais a rencontré en chemin bien d'autres impératifs pour continuer à donner sens à l'idéal planificateur.