

14^{ème} Colloque International de la Revue

« POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC »

17 et 18 mars 2005 – Bordeaux

LE MANAGEMENT PUBLIC A L'EPREUVE DE LA POLITIQUE

TITRE DE LA COMMUNICATION :

Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine

Par

Renaud EPSTEIN

CNRS/GAPP, ENS Cachan

Session n°11 : Gestion urbaine et politique

Résumé

Reprenant à son compte les objectifs de transformation durable des quartiers HLM les plus dévalorisés, d'amélioration des conditions de vie de leurs habitants et de redynamisation économique, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 s'inscrit dans le prolongement de la politique de renouvellement urbain amorcée en 1999. Cette apparente continuité s'accompagne cependant de la mise en place de nouveaux instruments de pilotage qui transforment radicalement la politique de la ville, mettant fin à l'approche contractuelle, territoriale et expérimentale qui l'avait guidée avec une relative constance au cours des deux dernières décennies. Cette rupture semble en annoncer d'autres. Dans le contexte de la nouvelle étape de la décentralisation et de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances, la rénovation urbaine préfigure de nouvelles politiques territoriales post-contractuelles, marquées par des rapports transformés entre politique et administration.

Apparue en 1982, la politique de la ville est intimement liée aux premières lois de décentralisation. Au cours des vingt dernières années, elle a accompagné le mouvement de redistribution des pouvoirs locaux initié par celles-ci, en servant de cadre à la mise en oeuvre et l'articulation locale des interventions publiques en direction de certains quartiers populaires. Sur le plan de la méthode comme du contenu, la politique de la ville a constamment prétendu jouer un rôle précurseur, expérimentant de nouveaux modes d'action et les diffusant dans le reste des politiques publiques. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo) perpétue d'une certaine façon cette tradition anticipatrice. Sans attendre l'Acte II de la décentralisation, elle opère une réforme radicale de la politique de la ville, mettant fin au cycle contractuel amorcé au début des années quatre-vingt.

Après avoir analysé la rupture opérée par cette loi, on cherchera à montrer qu'elle correspond à un nouveau modèle d'intervention du pouvoir central dans le local, au-delà des seules actions menées en direction des quartiers prioritaires. En envisageant la rénovation urbaine comme une préfiguration des dispositifs « post-contractuels » qui semblent appelés à se développer dans le contexte de l'Acte II de la décentralisation et de la mise en place de la organique relative aux lois de finances (LOLF), on s'interrogera enfin sur les recompositions en cours dans les rapports entre politique et administration dans les politiques territoriales françaises.

LA POLITIQUE DE RENOVATION URBAINE

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine s'organise autour de quatre titres dont les deux premiers traitent des interventions sociales, urbaines et économiques dans les quartiers prioritaires¹.

S'agissant du volet social de la politique de la ville, la loi prévoit la mise en oeuvre de programmes d'action dans les zones urbaines sensibles (ZUS)² par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ces programmes s'organisent autour d'objectifs de réduction des écarts entre les ZUS et l'ensemble du territoire national en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique. L'annexe 1 de la loi précise ces objectifs pour la période 2004-2008, au travers de 65 indicateurs de moyens et de résultats dont le suivi est assuré par un Observatoire national des zones urbaines sensibles.

¹ Le troisième titre de la loi porte sur la procédure de rétablissement personnel, qui vise à donner une « seconde chance » aux personnes en situation de surendettement, sur le modèle de la « faillite civile » en vigueur Alsace et en Moselle [Lafore, 2004]. Le dernier titre comprend des dispositions diverses, portant notamment sur les règles de gouvernance des sociétés anonymes d'HLM.

² Créées par l'article 42 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les ZUS s'inspirent du principe de zonage inscrit dans la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. La liste de ces zones -et, parmi elles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines bénéficiant d'aides et d'exonérations fiscales graduées- a été définie par le décret du 26 novembre 1996 pris pour application de la loi Pacte national de relance pour la ville du 14 novembre 1996.

Le volet urbain fait l'objet d'un Programme national de rénovation urbaine, qui vise à restructurer les quartiers prioritaires par des opérations lourdes portant sur les logements, les équipements publics ou collectifs, ainsi que les espaces d'activités économiques et commerciales. Les objectifs fixés sont volontaristes : démolition de 200 000 logements en 5 ans, réhabilitation d'autant de logements locatifs sociaux et construction (ou remise sur le marché) de 200 000 autres logements HLM. Les crédits consacrés par l'Etat à ce programme ne représentent que 8% de son coût total, mais sont garantis dans la durée, la loi précisant que « les crédits consacrés par l'Etat [...] ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2008, sont fixés à 2,5 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros ». Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a fortement insisté sur cette « sanctuarisation » des crédits, protégés des velléités de ponction qu'aurait pu avoir le ministère du Budget. Il s'agit cependant là d'un simple engagement politique sans valeur juridique. Sur ce plan, seule la loi de finance est opératoire, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la Justice.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) nouvellement créée est chargée de la réalisation de ce programme, en collectant les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social et en les affectant à des projets de démolition-reconstruction proposés par les collectivités et les bailleurs sociaux. Le conseil d'administration de ce « guichet unique » est composé à parts égales de représentants de l'Etat et des autres parties intéressées (représentants des collectivités locales et de leurs groupements, représentants d'organismes intervenant dans la politique du logement social, personnalités qualifiées).

Enfin, le volet « développement économique » de la loi consiste dans la création de 41 nouvelles zones franches urbaines (ZFU). Les entreprises qui s'implanteront dans ces zones bénéficieront pendant 5 ans de diverses exonérations de charges, à condition de réaliser un tiers de leurs embauches parmi les habitants des ZUS de l'agglomération. Ces exonérations dont bénéficiaient les 41 ZFU mises en place en 1996 pour une durée de cinq ans ayant été prolongées par décret quelques mois avant le vote de la loi d'orientation³, ce sont désormais 85 quartiers qui sont concernés par ces dispositions jusqu'à la fin 2008.

³ Dans son rapport de 1996 consacré au principe d'égalité, le Conseil d'Etat avait donné une assise juridique à la discrimination positive territoriale, dont les ZFU constituent la forme la plus aboutie. Celle-ci devait demeurer temporaire et clairement inscrite dans la perspective d'un retour au droit commun à un terme défini. Le prolongement temporel des ZFU de première génération n'est donc pas sans soulever de questions quant au caractère temporaire du détour inégalitaire ainsi opéré.

Renforcement ou remplacement de la politique de la ville ?

La loi Borloo s'inscrit dans le prolongement de la politique de renouvellement urbain amorcée en 1999⁴, dont elle reprend les objectifs : transformation durable des quartiers HLM les plus dévalorisés, amélioration des conditions de vie de leurs habitants, redynamisation économique.

Il y a donc, en apparence, continuité stratégique, les changements opérés portant essentiellement sur les registres organisationnel et budgétaire. Accompagnée d'une simplification des procédures de financement (guichet unique) et de suivi des projets (observatoire), la mobilisation de moyens conséquents (30 milliards d'euros d'investissement sur cinq ans) vise à « changer de braquet » pour résoudre les problèmes structurels des quartiers les plus dévalorisés. C'est tout du moins sous cet angle que le Ministre a défendu son projet de loi devant le Parlement, présentant le Programme de rénovation urbaine comme la concrétisation du « Plan Marshall pour les banlieues » promis par Jacques Chirac lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 1995⁵. La loi Borloo devait ainsi permettre la réalisation d'opérations qui étaient largement demeurées au stade de l'affichage sous le gouvernement précédent, freinées par divers obstacles bureaucratiques. Quatre ans après leur lancement, nombre d'opérations prévues dans le programme de renouvellement urbain n'avaient pas passé le stade des études ou de la programmation, ce qui se traduisait budgétairement dans un fort décalage entre les crédits affichés et ceux effectivement consacrés à la réalisation de ces opérations : *« jusqu'à présent, la complexité des procédures et l'éparpillement des crédits ne facilitaient pas le passage à l'acte. Il n'y avait jamais le "bon franc" au bon endroit et au bon moment. L'Agence fonctionnera comme un carnet de chèques mis à la disposition des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat. »*⁶

L'examen parlementaire du projet de loi a donné lieu à des débats étrangement consensuels, s'agissant d'un texte qui traite de thématiques et d'enjeux autour desquels s'étaient cristallisées de fortes oppositions partisans dans les mois et les années précédentes : sécurité, immigration, répartition territoriale du logement social, discrimination positive... La retenue dont a fait preuve l'opposition parlementaire n'en est que plus notable. Donnant crédit au Ministre de ses intentions, celle-ci s'est contentée d'exprimer des doutes sur sa capacité à réunir dans la durée les financements pluriannuels qu'il prétendait être parvenu à mobiliser.

⁴ Le programme national de renouvellement urbain et de solidarité annoncé lors du comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999 avait institué 50 grands projets de ville (GPV) dotés d'une enveloppe conséquente de crédits d'Etat (15 millions d'euros en moyenne par GPV, sur six ans) et 30 opérations de renouvellement urbain (ORU) avec des financements plus limités. Combinant démolitions de logements, créations d'équipements et d'infrastructures ainsi que des actions à dimension économique et sociale, ce programme a amorcé un changement d'échelle dans les démolitions de logements HLM, qui étaient jusque-là essentiellement limitées aux grands projets urbains expérimentés sur une douzaine de sites à partir de 1994.

⁵ Reproduisant là un discours qui avait déjà été celui du Ministre délégué à la ville de l'époque (Eric Raoult) lors de l'examen du Pacte de Relance pour la Ville.

⁶ Interview de Jean-Louis Borloo, Le Monde, 19 juin 2003.

Cette modération s'explique probablement pour partie par une présentation politiquement habile, insistant conjointement sur la continuité des objectifs et le renforcement des moyens. La continuité n'est pourtant qu'apparente, comme semble l'indiquer la terminologie retenue, avec le passage du « renouvellement urbain » à la « rénovation urbaine ». Cette dernière appellation était jusque-là associée aux opérations de destruction conduites dans les quartiers anciens des centres-villes dans les années soixante. La rénovation urbaine avait alors accompagné la construction des quartiers de grands ensembles, pour déboucher sur le transfert des populations modestes (et notamment des populations issues de l'immigration) des centres villes vers ces quartiers périphériques aujourd'hui visés par la politique de la ville. L'intention affichée par Jean-Louis Borloo n'est évidemment pas de reproduire ces opérations brutales qui avaient suscité, en réaction, l'émergence de nouveaux mouvements sociaux urbains [Mehl, 1980], mais il ne s'agit pas non plus de poursuivre la politique de la ville antérieure. L'introduction de nouveaux instruments de pilotage correspond en effet à une réforme radicale de la politique de la ville, mettant fin à l'approche contractuelle, territoriale et expérimentale qui l'avait guidée depuis ses origines, comme l'ont rapidement souligné plusieurs observateurs [Méjean, 2003 ; Jaillet, 2003 ; Lelevrier, 2004].

Un rapide retour sur les fondements de la politique de la ville est nécessaire, pour prendre la mesure de la rupture opérée. Cette politique trouve son origine dans les travaux du groupe Habitat et vie sociale (HVS), réunissant des hauts fonctionnaires des ministères de l'Équipement et des Affaires sociales, qui ont débouché en 1977 sur une offre contractuelle présentant des caractéristiques inédites : la globalité (il s'agissait d'une politique urbaine et sociale), la transversalité (plusieurs ministères étaient impliqués), le ciblage (opéré sur une base territoriale et non plus en fonction de catégories sociales) et la citoyenneté (par le recours aux associations réunissant les forces vives des quartiers, qui contestaient le mode d'organisation de la ville et des services sociaux et urbains). Plusieurs rapports administratifs commandés par le premier gouvernement socialiste [Dubedout, 1983 ; Bonnemaïson, 1983 ; Schwartz, 1981] ont prolongé l'approche HVS, liant critique du sectoriel et valorisation du local. Développant des analyses proches à partir d'entrées thématiques différentes, chacun de ces rapports a engendré de nouveaux dispositifs territoriaux dont la réunion a constitué l'ossature de la politique de la ville : opérations de développement social des quartiers (DSQ), conseils communaux de prévention de la délinquance, missions locales et permanences accueil information orientation (PAIO) pour l'insertion des jeunes.

Mettant en avant avec une relative constance ces principes fondateurs, la politique de la ville s'est efforcée, pendant près d'un quart de siècle, de promouvoir une approche concurrente de celle qui guidait des politiques sectorielles critiquées pour leur incapacité à traiter les difficultés des quartiers populaires, voire pour leur responsabilité dans celles-ci.

Le contrat entre État et collectivités locales a été l'instrument privilégié pour opérationnaliser cette approche. Dans le contexte de recomposition de l'action publique des années quatre-vingt, les contractualisations présentaient un double intérêt. D'une part, elles concrétisaient l'objectif de flexibilité

poursuivi par la décentralisation, en organisant le passage de normes définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement. De l'autre, elles permettaient de maîtriser les risques de fragmentation de l'action publique, corollaires à l'émancipation des collectivités locales [Gaudin, 1993]. La politique de la ville, dont les thématiques d'intervention traversaient les découpages en blocs de compétences a joué un rôle clé dans l'expérimentation et la promotion de la formule contractuelle. Confrontée à une grande diversité de situations et d'enjeux [Champion, Marpsat, 1996], la politique de la ville a utilisé les contrats pour développer des stratégies et des actions diverses. Il revenait en effet aux services déconcentrés de l'Etat et aux élus locaux réunis dans le cadre contractuel de poser un diagnostic partagé, pour définir et mettre en œuvre une politique adaptée aux formes locales de « l'exclusion socio-spatiale ». La politique de la ville présentait ainsi la particularité de demeurer largement procédurale à l'échelon national, sa substance étant définie localement.

Chargés d'énoncer le contenu de la politique de la ville, les partenaires locaux pouvaient puiser dans une pluralité de registres, en considérant les quartiers prioritaires sous l'angle de la ressource, du handicap ou du symptôme [Béhar, 1995]. La première approche s'est traduite dans le soutien aux initiatives issues des quartiers populaires, que la politique de la ville a cherché à faire reconnaître pour tels, en s'attachant à donner à leurs habitants les moyens de valoriser leurs ressources individuelles et collectives. La seconde s'est concrétisée dans le renforcement de la présence et des moyens des services publics, censé compenser les handicaps des quartiers et de leurs habitants. A ces deux approches centrées sur les quartiers prioritaires s'en ajoutait une troisième, considérant ceux-ci comme les symptômes d'une crise dont les causes étaient à trouver dans les mécanismes d'agglomération, et dont le traitement ne pouvait se faire qu'à cette échelle. Les quartiers avaient alors vocation à servir de banc d'essai expérimental pour de nouveaux modes de gestion urbaine, destinés à s'étendre au reste de la ville [Estèbe, 2004].

Ainsi présentés de manière schématique, ces trois registres apparaissent relativement exclusifs les uns des autres. La souplesse de l'outil contractuel était néanmoins supposée permettre aux acteurs locaux de les combiner dans l'action, en faisant primer une lecture territorialisée des enjeux sur une approche nationale insistant, suivant les périodes, sur l'un ou l'autre des registres (mais jamais de manière exclusive). Les opérations de DSQ des années quatre-vingt relevaient plutôt de la première approche, cherchant à amorcer une dynamique de développement endogène des quartiers populaires. Les contrats de ville du XI^{ème} Plan (1994-1999) s'inscrivaient plus directement dans la seconde, en affichant pour la première fois des objectifs de réduction des écarts territoriaux. Le Pacte de relance pour la ville, qui marquait une première —et éphémère— rupture avec la logique contractuelle de la politique de la ville, a été plus loin dans cette direction en hiérarchisant les quartiers en fonction d'un indice synthétique d'exclusion auquel correspondait des niveaux croissants d'exonération fiscale [Estèbe, 2004]. Enfin, si les contrats de ville du XI^{ème} Plan étaient déjà sous-tendus par la troisième conception, leurs effets sur la gouvernance locale furent limités en l'absence de pouvoir politique d'agglomération [Sueur, 1998 ; Cavallier, 1999]. Sur ce plan, le gouvernement de Lionel Jospin a été plus volontariste, la « nouvelle ambition pour la ville » de Claude Bartolone s'articulant avec les trois grandes lois de 1999 et

2000 traitant de la question territoriale : loi Voynet⁷ qui instituait des contrats d'agglomération intégrant progressivement les contrats de ville ; loi Chevènement⁸ qui faisait de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat des compétences obligatoires des communautés urbaines et des nouvelles communautés d'agglomération ; loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) dont l'article 55 obligeait à une meilleure solidarité intercommunale en matière de répartition du logement social.

Un nouveau design institutionnel

Les contrats de ville s'apparentaient à une politique des villes. Il s'agissait d'une politique territoriale dont les enjeux, les cibles, les objectifs et les réalisations étaient définis localement, dans un cadre partenarial mettant formellement l'Etat et les collectivités sur un pied d'égalité.

Avec la loi Borloo, une politique nationale de la ville (plus exactement, une politique nationale des ZUS) se met en place. Sans attendre les résultats des évaluations intermédiaires des contrats de ville, la loi Borloo dénonce la conception qui les sous-tendait, sinon les contrats eux-mêmes⁹. Ceux-ci sont simplement passés sous silence dans la loi. Le calendrier retenu confirme cette dissociation entre politique de la ville et contrats de ville : la loi a été votée pour cinq ans à compter de 2004, s'exonérant ainsi du calendrier contractuel antérieur (2000-2006). Les contrats de ville vont aller jusqu'à leur terme, mais les moyens que leur consacre l'Etat diminuent par un jeu de vases communicants : les crédits d'investissement jusqu'alors déconcentrés remontent au niveau central, pour aller alimenter les caisses de l'ANRU ; dans le même temps, les crédits contractualisés destinés aux actions à caractère social deviennent plus précaires, soumis aux régulations budgétaires. A terme, les programmes d'action dans les ZUS prévus par la loi semblent appelés à se substituer aux contrats de ville. Aucune ligne de crédits spécifiques n'étant prévue pour ces programmes, leur mise en oeuvre sera principalement à la charge des collectivités¹⁰.

Les dispositions introduites par la loi Borloo mettent donc fin à la logique contractuelle de la politique de la ville. Elles aboutissent à un changement radical du *design institutionnel* [Schneider, Ingram, 1997] de cette politique, redéfinissant le problème traité, les cibles visées, les objectifs effectivement poursuivis ainsi que la distribution du pouvoir et des responsabilités au sein du système d'acteurs en charge de sa mise en oeuvre.

⁷ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999

⁸ Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999.

⁹ Ce faible intérêt affiché pour les résultats des évaluations locales qui étaient en cours d'achèvement s'inscrit dans un mouvement plus général de remise en cause de l'évaluation des politiques locales [Le Lidec, 2004].

¹⁰ La réforme de la dotation de solidarité urbaine opérée dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui a nettement accru les dotations de l'Etat aux communes et agglomérations comprenant des ZUS sur leur territoire, peut d'ailleurs être lue comme une forme de compensation anticipée de la disparition des crédits contractualisés de la politique de la ville.

Sur le plan des objectifs, la valorisation des quartiers populaires et la transformation de la gouvernance d'agglomération ne semblent plus prioritaires. Il s'agit désormais de remettre « à la moyenne » des quartiers considérés exclusivement sous l'angle de leurs handicaps urbains (morphologie, niveau d'équipement, enclavement) et sociaux (concentration des populations défavorisées). Les instruments mis en place (ANRU et ZFU) sont entièrement tournés vers cet objectif : restructuration urbaine des quartiers et réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées par les démolitions d'un côté, développement d'activités économiques par les exemptions fiscales de l'autre. En cela, la loi Borloo clôturait un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de porter de concert la requalification physique des lieux et la promotion économique et sociale de leurs habitants. Le cycle qui s'annonce se caractérise au contraire par une dissociation entre l'investissement sur le cadre bâti, dans le cadre d'un dispositif procédural recentralisé et les interventions à caractère social (au sens large) qui sont renvoyées vers les politiques de droit commun ou laissées à la seule initiative des collectivités locales [Jaillot, 2003].

La redéfinition des objectifs de la politique de la ville correspond à un changement dans le niveau de leur énonciation. Ils sont désormais définis dans la loi, laquelle ne laisse que peu de marge pour leur modulation par les partenaires locaux. De la même façon, la grande souplesse des contrats de ville, qui permettaient de financer toutes sortes d'actions, laisse place à des dispositifs rigides et centralisés, dont les interventions sont précisément délimitées par des textes législatifs et réglementaires. Le soutien de l'ANRU aux projets locaux est ainsi conditionné par la démolition de logements sociaux, solution « tout terrain » pour revaloriser les quartiers visés tant dans les agglomérations en déprise démographique que dans celles marquées par de fortes tensions sur le marché du logement...

Cette centralisation de la politique de la ville s'accompagne d'un resserrement du ciblage territorial. La loi d'orientation ne vise que les 751 ZUS, quand les contrats de ville développaient des actions en direction de plus de 1300 quartiers et, au-delà, à l'échelle des agglomérations. En outre, une action à « deux vitesses » paraît se dessiner au sein des ZUS [Mejean, 2003] : la grande vitesse est celle des ZFU et des quartiers faisant l'objet du soutien de l'ANRU, dont le nombre sera compté¹¹ ; la petite vitesse est celle des ZUS « lambda » pour lesquelles des programmes d'actions à cinq ans sont prévus, mais sans moyens spécifiques. On pourrait y ajouter une troisième vitesse, qui serait en réalité le point mort, pour près de 600 quartiers visés par les contrats de ville mais non classés en ZUS.

¹¹ Les annonces initiales portaient sur une centaine de quartiers « en très grande difficulté », mais on semble plutôt s'acheminer vers le triple, sous l'effet de la mobilisation des agglomérations dont les candidatures auprès de l'ANRU se multiplient à un rythme rapide.

VERS DES POLITIQUES TERRITORIALES POST-CONTRACTUELLES

Le recours aux contractualisations territoriales est allé croissant dans la période allant d'une décentralisation à l'autre. La politique de la ville ayant servi de modèle pour l'ensemble des politiques territoriales contractuelles, son remplacement par une politique de rénovation urbaine peut être vue comme la préfiguration d'un nouveau mode d'intervention du pouvoir central dans les territoires, appelé à se développer avec la nouvelle étape de la décentralisation.

D'une décentralisation à l'autre : l'ère contractuelle

Les premières expériences de contractualisation territoriale sont antérieures aux premières lois de décentralisation. Celles-ci ont cependant débouché sur leur extension rapide, jusqu'à leur généralisation.

Le mouvement s'est amorcé au cours des années soixante-dix, avec l'émergence d'une nouvelle génération de maires qui ont fait, pour nombre d'entre eux, leurs classes dans les mouvements sociaux urbains¹². Ces élus manifestaient la volonté de reprendre en main des interventions que leurs prédécesseurs avaient délaissées, délégués aux services de l'Etat, à la CDC, aux CCI, aux groupes de services urbains, se cantonnant dans une position de « courtier en influence ». Par petites touches, ils ont transformé le profil du notable local, au profit d'une figure de l'élus modernisateur développant des relations directes des villes avec les ministères [Lorrain, 1991], leader d'une ville qui se transforme en « acteur stratégique » [Padioleau, 1991]. L'Etat a accompagné ce mouvement en reliant l'octroi de ses financements à un travail de réflexion globale et de programmation de la part des villes, qui ont été progressivement associées à la mise en oeuvre des politiques urbaines dans le cadre de premières expériences contractuelles [Boutet, 2003] : contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines, contrats d'aménagement des villes moyennes et contrats de pays.

Il faut néanmoins attendre les années quatre-vingt pour voir les contractualisations territoriales se systématiser dans le champ de la gestion urbaine. Ce développement ne résulte qu'indirectement des lois de décentralisation qui, loin de répondre aux enjeux de coordination des politiques publiques, ont soulevé de nouveaux problèmes en la matière. L'option retenue pour conduire la décentralisation (transferts de blocs de compétences) a en effet prolongé le modèle d'action sectorielle antérieur, se contentant de déplacer les lignes de partage de la mise en oeuvre des politiques publiques [Lafore, 1995]. L'émancipation juridique des collectivités locales ne s'est pas traduite par une réelle autonomie dans la conception des politiques dont elles avaient reçu la charge, conception qui est restée centralisée et cloisonnée. Dans le cas des départements, les compétences transférées correspondaient essentiellement à des politiques égalitaires, régies par des normes nationales indifférenciées.

¹² A l'image d'Hubert Dubedout dont l'action à la tête des Groupes d'action municipale, puis de la mairie de Grenoble de 1965 à 1971 en fera à la fois un précurseur et une figure emblématique.

Apparemment plus libres de leurs décisions, notamment en matière d'aménagement et de développement économique, les régions sont restées en réalité dépendantes de choix opérés par les administrations centrales, qui sont parvenues à les faire partager par le biais des Contrats de Plan Etat Région (CPER).

En outre, le découpage en blocs de compétences et leur répartition entre trois niveaux de collectivités a institutionnalisé une couche supplémentaire de fragmentation des politiques publiques, soulevant de nouveaux problèmes d'unité d'action. Dans le modèle rural de l'administration républicaine, la coordination pouvait s'opérer sur un mode hiérarchique mâtiné d'arrangements [Grémion, 1976] entre représentants de l'Etat et élus locaux, inscrits dans des systèmes de « régulation croisée » [Crozier, Thoenig, 1975]. Si la décentralisation a mis fin à la subordination antérieure, elle ne l'a pas remplacé par une nouvelle, l'absence de hiérarchie entre collectivités territoriales étant inscrite dans la Constitution.

Le recours aux contractualisations territoriales présentait dès lors un double intérêt :

Tout d'abord, il prolongeait et concrétisait l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation en organisant le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement. Les normes et les règles centrales ne disparaissaient pas, mais leur adaptation était érigée en règle. On passait ainsi de l'arrangement implicite à la négociation explicite des normes dans le cadre de projets territoriaux.

Ensuite, il permettait de maîtriser les risques de fragmentation de l'action publique, lesquels n'étaient plus seulement horizontaux (entre secteurs) mais aussi verticaux (entre différents niveaux territoriaux). En multipliant les contrats et en les emboîtant soigneusement (du CPER à la convention de quartier), l'Etat et les collectivités locales se dotaient de forums de débats permettant de considérer les enjeux locaux de l'action. Mais il ne s'agissait pas seulement de formuler des problèmes. Au-delà, ces contrats à l'architecture complexe instituaient de multiples arènes de décision. Des actions spécifiques s'y élaboraient, en même temps que se rapprochaient les interventions développées par diverses institutions sur un même territoire, pour finir par dessiner dans chaque territoire des agencements singuliers des politiques publiques.

Initialement expérimentales et exceptionnelles, ces contractualisations se sont rapidement multipliées, pour finir par couvrir la quasi-totalité des territoires et des secteurs de l'action publique (jusqu'aux plus régaliens). S'agissant des seules politiques d'aménagement du territoire et de la ville, l'Etat a conçu et proposé aux collectivités locales près de trente contrats depuis 1983, des premières chartes intercommunales de développement et d'aménagement jusqu'aux récents contrats d'agglomération, en passant par les CPER, programmes d'aménagement concerté du territoire, conventions de développement social des quartiers et autres contrats de ville. Le champ d'application du modèle

« urbain-contractuel-décentralisé » qui s'est ainsi imposé [Lorrain, 1991] dépasse la seule gestion urbaine, s'appliquant aussi aux interventions dans les territoires ruraux, aux politiques sociales avec les politiques d'insertion [Lafore, 1995] ou aux relations Etat-industrie [Padioleau, 1982].

La portée de ces contractualisations territoriales (celles de la politique de la ville notamment, mais pas exclusivement) a fait l'objet d'importants débats. Chez les juristes, la célébration de la consécration des collectivités locales reconnues aptes à traiter d'égal à égal avec l'Etat [Hemery, 1998] s'est opposée à la critique de contrats qui n'en sont pas, du fait de l'inégalité des contractants [Conseil d'Etat, 1993], voire à la dénonciation d'un instrument de maintien de la domination de l'Etat [Ligneau, 2001]. Cette dernière critique résiste cependant mal aux analyses empiriques produites par les sociologues et les politistes. Leurs approches sont diverses [Borraz, 1999], opposant tenants de la contractualisation [Gaudin, 1993], de la gouvernance urbaine [Le Gales, 1995] et de l'institutionnalisation de l'action collective [Duran et Thoenig, 1996]. Ils se retrouvent dans le constat de l'instabilité et de la contingence des configurations locales. S'il occupe une place particulière sur les scènes contractuelles, à la fois arbitre et joueur, le retour d'un Etat tutélaire par la petite porte contractuelle paraît bien théorique. Plus sûrement, ce sont les villes et notamment les plus grandes d'entre elles qui semblent avoir gagné la partie. Les politiques contractuelles, qui se sont adressées prioritairement au monde urbain ont permis l'émergence et la maturation de nouveaux acteurs territoriaux à même d'assurer un certain *leadership* sur l'action publique locale. Concernées par l'ensemble des contrats et l'ensemble des thématiques, les villes sont en position d'intégration des diverses politiques publiques, au service des projets dont elles se sont dotés. Ce rôle central des villes a d'ailleurs été confirmé et conforté par les lois Chevènement et Voynet, qui les ont mis au centre de l'architecture contractuelle.

La politique de la ville comme modèle

La politique de la ville a occupé une place particulière dans ce processus de diffusion des politiques territoriales contractuelles, leur servant de modèle dans le double sens du prototype (expérimentation) et de l'idéal (exemplarité).

Pour ses promoteurs initiaux (un réseau restreint de hauts fonctionnaires et d'élus locaux, issus ou proches de la « deuxième gauche »), la politique de la ville avait vocation à expérimenter et diffuser une nouvelle logique d'action. L'intérêt de cette politique résidait donc moins dans ses actions que dans sa capacité à faire reconnaître l'apport d'une démarche fondée sur le projet territorial et d'en faire accepter les modes d'action inédits (transversalité, globalité, évaluation...) [Linhart, 1996] fortement perturbateurs des agencements locaux.

Cette ambition se concrétisa au début des années quatre-vingt-dix. Le caractère prioritaire de la politique de la ville fut alors affirmé, avec l'ambition affichée d'en faire un vecteur de la modernisation de l'Etat (symbolisée par la nomination en décembre 1990 de Michel Delebarre, ministre d'Etat chargé de

la politique de la ville, puis par l'instauration l'année suivante de sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville dans les treize départements les plus urbanisés). La politique de la ville se présentait alors comme une politique de modernisation de l'action publique, chargée d'adapter cette dernière à la « nouvelle question sociale » [Donzelot, Estèbe, 1994]. Le lien ainsi opéré entre renouvellement des enjeux sociaux d'un côté, renouvellement de l'action publique de l'autre, s'est largement formalisé au cours d'une série de séminaires organisés par la DIV et la revue *Esprit* [Tissot, 2002] et au sein du comité national d'évaluation de la politique de la ville. Il peut se résumer grossièrement de la manière suivante : sous l'effet de la crise économique et de l'éloignement du salariat, une nouvelle question sociale émerge, abordée en terme d'exclusion. Le salariat n'est plus le « grand intégrateur » qu'il était dans la société industrielle du XIX^{ème} siècle et plus encore dans la France fordiste des trente glorieuses [Castel, 1995]. Les enjeux d'intégration sociale se déplacent donc pour concerner l'ensemble des institutions contribuant à la socialisation des individus : le travail (et l'école) toujours, mais aussi la famille et les groupes d'appartenance [Paugam, 1991]. Toutes ces institutions par lesquelles se construit l'intégration sociale sont inscrites dans le territoire et reliées par des interdépendances complexes. La crise n'est donc pas qu'économique et sociale. Elle est aussi celle d'une action publique centralisée et sectorielle qui sépare abstraitement ce que le territoire relie concrètement [Donzelot, Estèbe, 1994], et qui se trouve de ce fait incapable de traiter les processus d'exclusion dont les quartiers populaires sont emblématiques.

Si la politique de la ville est ainsi sortie de la sphère expérimentale au tournant des années 90, elle n'a pas perdu tout caractère innovant. Au contraire, elle a continué à jouer un rôle important dans les diverses expériences de modernisation de l'Etat de l'époque. D'une part, elle a fourni un terrain privilégié aux hauts fonctionnaires modernisateurs engagés dans l'expérimentation de nouveaux outils de management public, qu'il s'agisse de l'évaluation des politiques publiques [Epstein, 2000], du management par projet ou de la prise en compte des usagers dans les services publics. D'autre part, au-delà des actions mises en œuvre localement, la politique de la ville a apporté dans chaque administration sectorielle une finalité à un processus de modernisation qui —parce que trop tourné vers le management interne— rencontrait des oppositions corporatistes se prévalant de la défense de l'esprit du service public [Donzelot, Estèbe, 1994].

La fertilité expérimentale de la politique de la ville s'est cependant rapidement érodée, à mesure de son extension et de son institutionnalisation. L'inflation de la géographie prioritaire (22 quartiers en 1984, 400 en 1989, 750 en 1995, 1300 en 2000) s'est accompagnée du développement d'une bureaucratie spécialisée, chargée de la mise en oeuvre des multiples produits « politique de la ville » développés par les différentes administrations sectorielles. Cette inflation procédurale peut être lue comme le signe d'un intérêt public renforcé pour les quartiers prioritaires et donc d'un succès de la politique de la ville. Elle n'en est pas moins déstabilisante la politique de la ville, la cantonnant dans une difficile fonction d'intégration de procédures sur lesquelles elle n'a que peu de prises.

L'épuisement tendanciel de la politique de la ville apparaît dès lors comme le contrecoup de son succès. La politique de la ville cherchait à faire la preuve de la faisabilité et de la fertilité d'une approche fondée sur le projet territorial, l'approche globale et le contrat. En moins de vingt ans, le modèle d'action ainsi promu s'est imposé comme la norme en matière de gestion territoriale, consacré par la généralisation des contractualisations globales à l'échelle des pays et des agglomérations.

Ce processus trop sommairement résumé a fait l'objet d'analyses contrastées au milieu des années quatre-vingt-dix : à la célébration de l'avènement d'un Etat animateur [Donzelot et Estèbe, 1994] a répondu le constat d'échec d'une politique réformatrice face aux réactions de protection des administrations sectorielles [Damamme et Jobert, 1995] ou la dénonciation d'une politique dont la rhétorique sociale et modernisatrice occulterait voire participerait d'un accroissement du contrôle politique des municipalités par l'Etat [Chevalier, 1996]. Le point d'accord qui émerge quant au caractère précurseur et modèle de la politique de la ville n'en est que plus remarquable : « Cette politique a été l'occasion pour roder, avec la caution du politique, un modèle d'action publique nouveau où la légitimité du service public n'est plus fondée sur la conformité à des normes centrales régissant une profession mais plutôt sur la négociation permanente » [Damamme et Jobert, 1995].

Un modèle épuisé

Quelques années plus tard, ces résultats sont fortement discutés. Pendant que certains chercheurs réévaluent leur analyse de la politique de la ville [Donzelot, Estèbe, 1999], d'autres remettent en cause la vision idéalisée qu'avaient diffusée les premiers, en soulignant la fragilité des coopérations qui se nouent dans les contrats de ville [de Maillard, 2004] et leur portée limitée par comparaison aux politiques de discrimination positive développées dans d'autres pays [Kirszbaum, 2004]. A ces critiques savantes s'ajoutent celles formulées par la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a consacré à la politique de la ville en 2002, dont l'analyse est en tous points semblables à celle qu'elle avait développée dans un précédent rapport sept ans plus tôt : empilement des procédures débouchant sur des montages financiers complexes et peu lisibles, primauté d'une logique de guichet, caractère partiel voire purement formel des accords, flou des objectifs débouchant sur une absence d'évaluation, dilution et impact limité...

Face à ces critiques, rares sont les voix qui se sont élevées pour défendre la politique de la ville, témoignant de la faiblesse de son ancrage politique, administratif et social. C'est dans ce contexte que Jean-Louis Borloo, auréolé du succès de sa politique à la mairie de Valenciennes¹³, a été nommé Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en 2002. Pendant l'année qui a suivi sa nomination, il a multiplié les discours dramatisant la situation des quartiers prioritaires présentés comme des

¹³ Ce succès indéniable sur le plan du développement économique et plus largement de la restauration de l'attractivité urbaine est largement lié à la mobilisation de moyens exceptionnels, Valenciennes faisant partie des rares villes françaises qui bénéficiaient des fonds structurels européens au titre l'objectif 1.

« ghettos » qu'il convient de « casser »¹⁴, symboles d'une « République en danger » comme l'auraient prouvé les résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2002. Cette dramatisation des enjeux s'accompagne d'une dénonciation de la faiblesse des moyens effectivement consacrés aux quartiers en crise et des rigidités administratives entravant l'action des élus. Cette critique englobe la technocratie du ministère du budget qui limite le montant et la disponibilité des crédits votés par le Parlement et les diverses bureaucraties en charge localement de la politique de la ville.

Ce diagnostic ouvrait la voie à la disparition d'une politique qui avait toujours affiché son caractère temporaire, prétendant s'effacer une fois son œuvre de modernisation de la gestion territoriale réalisée. Avec la loi Borloo, elle semble y être parvenue.

De nouvelles politiques territoriales post-contractuelles

On fait ici l'hypothèse que la disparition annoncée de la politique de la ville, remplacée par une politique de rénovation urbaine à la fois sectorielle et centralisée préfigure un mouvement plus large de remise en cause des contractualisations territoriales. Cette hypothèse anticipatrice se fonde sur la fonction historique de la politique de la ville, qui a servi de modèle à l'ensemble des politiques contractuelles. Il pourrait s'agir là d'une simple spéculation, si les indices venant corroborer cette hypothèse ne se multipliaient.

Le premier de ces indices se trouve dans la remise en cause des CPER. A mi-parcours des contrats 2000-2006, l'Etat semble avoir oublié non seulement ses engagements financiers, mais aussi la clause de révision à mi-parcours qu'il avait imposée. A l'occasion du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003, une « large concertation sur l'avenir des contrats de plan Etat-région » a été annoncée, pour tenir compte notamment du « nouvel équilibre des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales » créé par la nouvelle étape de la décentralisation. Les délégations parlementaires à l'aménagement et au développement du territoire, les grandes associations d'élus et le Conseil économique et social ont réaffirmé leur attachement au principe contractuel dans leurs avis respectifs remis au gouvernement. Mais ces avis s'accompagnent de critiques et de propositions qui laissent penser que les CPER 2000-2006 seront les derniers du genre. Or ces contrats constituaient la clé de voûte de l'architecture contractuelle, intégrant dans leur volet territorial l'ensemble des contrats portant sur des échelles inférieures (pays, agglomération, quartier). Les incertitudes qui pèsent sur les CPER ont d'ailleurs commencé à rejaillir sur l'ensemble des procédures contractuelles, des contrats de ville aux contrats d'agglomération dans lesquels l'Etat s'est placé en retrait, laissant les agglomérations négocier des conventions bilatérales portant sur la mise en œuvre de leur projet avec les départements et régions.

¹⁴ Interview de Jean-Louis Borloo, *Le Monde*, 2 octobre 2003. Le Ministre reprenait là une terminologie inaugurée par Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au logement, en 2001.

A l'évidence —et ce dernier exemple le prouve— l'heure de fin des contrats territoriaux n'est pas arrivée. Par contre, l'avenir n'est plus à la couverture exhaustive du territoire par des contractualisations globales organisées par l'Etat, dans lesquelles ce dernier jouait un triple rôle d'arbitre, de banquier et de joueur. Dans un contexte budgétaire contraint, l'Etat tend au contraire à se retirer de ces contrats locaux globaux, pour conduire depuis le niveau central des interventions plus ciblées, tant thématiquement que territorialement. Suivant l'exemple de l'ANRU, les agences d'intervention *ad hoc* se multiplient (pour financer les infrastructures de transports, les projets industriels, la recherche...), chargées d'apporter les financements nécessaires à la réalisation de projets précis, après avoir opéré une sélection drastique parmi les multiples projets qui leur sont proposés, en fonction d'objectifs (sinon de critères) précisément définis à l'échelon central.

Ce mouvement s'inscrit dans un contexte de transformation plus générale des politiques publiques, avec la nouvelle étape de la décentralisation. Contrairement à ce que la dynamique initiée par les lois Voynet et Chevènement pouvait laisser penser, l'Acte II de la décentralisation ne débouche pas sur un approfondissement de l'approche territoriale, globale et contractuelle. Au contraire, il reproduit la logique de spécialisation juridique par blocs de compétences de l'Acte I. Pour autant, l'Acte II n'est pas la simple répétition de l'Acte I, qui avait ouvert la voie à l'essor contractuel.

Car la nouvelle étape de la décentralisation se met en place dans un paysage institutionnel local fort différent de celui des années quatre-vingt, qui se limitait (s'agissant des collectivités) aux communes, départements et régions. Désormais, s'y ajoutent des institutions intercommunales de gouvernement qui couvrent le territoire (communautés d'agglomération et de communes), dont nombre sont surplombées de structures floues porteuses d'un projet territorial (conférences métropolitaines en milieu urbain, pays dans le rural). Dans ce paysage encombré, des processus de redistribution du pouvoir local se sont amorcés [Béhar, Estèbe, 2002], dont la nature et les conséquences restent largement à explorer.

La spécificité de l'Acte II tient aussi à la nature des réformes administratives qui l'accompagnent et qui transforment le mode de conception et de mise en oeuvre des politiques de l'Etat. La LOLF constitue une première réforme d'importance. Elle s'accompagne d'une seconde évolution, moins visible mais tout aussi importante : la dissociation entre décentralisation et déconcentration. La loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992 avait consacré le lien intime qui unissait ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie, lien réaffirmé avec force par la commission Mauroy chargée de préparer l'Acte II de la décentralisation : « Dès les lois de décentralisation, le gouvernement a affirmé la nécessité d'accroître la déconcentration. Face à un pouvoir local élu renforcé, il paraissait nécessaire d'avoir un pouvoir local d'État en capacité de décider et d'agir. Toute autre solution aurait nié le rééquilibrage des pouvoirs au profit du local, et donc, la décentralisation en faisant dépendre systématiquement les réponses aux demandes des élus locaux d'une décision centrale. » [Mauroy, 2000].

Ce couplage avait permis d'établir un certain équilibre entre Etat local et collectivités locales, concrétisé par la signature de divers contrats. L'acte II et la LOLF brisent ce lien. L'accroissement des pouvoirs des collectivités locales s'opère largement par captation des compétences des services déconcentrés de l'Etat, conduisant à leur affaiblissement corollaire, que les annonces d'un renforcement de l'échelon régional, autour d'un Projet d'action stratégique de l'Etat en région, ne parviennent pas à masquer. Ce mouvement d'affaiblissement des services déconcentrés de l'Etat semble appelé à renforcer sous l'effet de l'instauration d'un droit à l'expérimentation locale ouvrant la porte à de nouveaux transferts d'une part, de la mise en oeuvre de la LOLF d'autre part. Celle-ci vise à redonner au Parlement et aux administrations centrales un rôle prépondérant dans la définition des programmes de l'Etat, avec pour effet corollaire de restreindre la capacité d'adaptation des objectifs et des mesures dont disposaient jusque là les services déconcentrés.

La dynamique à l'œuvre ne va pas vers un approfondissement de la déconcentration, mais au contraire vers la reconstitution d'une capacité d'intervention du pouvoir central par la reconcentration (mouvement qu'illustre l'ANRU). Cette disjonction entre décentralisation et déconcentration met à l'évidence fin au cycle amorcé en 1982, au cours duquel les contractualisations ont accompagné l'appropriation par les villes des compétences que l'Etat leur avait transférées. Vingt ans plus tard, elles sont majeures et l'Etat leur laisse la pleine responsabilité des politiques dont elles ont la charge, privilégiant pour sa part des interventions plus ciblées pilotées directement depuis le niveau central.

En cela, la politique ville peut une nouvelle fois être considérée comme une politique anticipatrice, définissant avec la rénovation urbaine un nouveau modèle « post-contractuel » en matière de gestion territoriale. Cette hypothèse prospective est fragile et vise avant tout à définir des pistes de recherche pour de futurs travaux empiriques. Dans l'attente des résultats de ces travaux, on pourrait objecter que l'analyse proposée manque de recul par rapport à l'actualité politico-administrative, au risque de confondre le temps court du politique avec le temps plus long de l'évolution administrative. La loi Borloo pourrait ainsi connaître le même sort que le Pacte de relance pour la ville, qui avait déjà sorti la politique de la ville de la logique contractuelle en 1996, avant que l'alternance politique de 1997 ne débouche sur un nouvel essor de cette dernière. Cette perspective n'est pas à exclure. Mais des instruments ont été mis en place (ANRU, ZFU), qui sont appelés à structurer, selon leur logique propre, l'action publique dans les années à venir [Lascoumes, Le Gales, 2004]. Plus largement, les réformes institutionnelles en cours vont produire des effets sur lesquels il sera difficile de revenir, sauf à imaginer que les services déconcentrés de l'Etat parviennent à retrouver des compétences (dans tous les sens du terme) nécessaires pour jouer un rôle actif dans les contrats.

POLITIQUE ET ADMINISTRATION DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES POST-CONTRACTUELLES

Dans l'attente de résultats d'enquêtes en cours dans plusieurs agglomérations françaises, on se contentera pour conclure d'indiquer quelques pistes de réflexion, relatives aux rapports entre politique et administration dans ce nouveau modèle post-contractuel, envisagés suivant trois niveaux : central, local et entre central et local.

Au niveau central

La politique de la ville —et avec elle la plupart des contractualisations territoriales— correspondait à une politique constitutive, créant des fenêtres d'opportunité pour l'action [Duran et Thoenig, 1996], mais n'orientant que faiblement cette dernière, qui variait en fonction des configurations locales. La diversité qui en résultait mettait en difficulté les ministres successifs de la ville, fréquemment interpellés sur les effets et l'impact de leur politique, mais incapables d'y répondre, disposant tout au plus d'une vision agrégée des crédits mobilisés (jaune budgétaire), qui ne renseignait que faiblement sur les *outputs* de la politique de la ville et moins encore sur ses *outcomes*.

Les politiques post-contractuelles répondent plus directement au besoin de légitimation du pouvoir politique, qui passe par une visibilité des politiques menées. La politique de rénovation urbaine l'illustre : les nouveaux instruments mis en place permettent en effet non seulement d'afficher des objectifs aussi précis que volontaristes, mais aussi les réalisations effectives. Le recours systématique à la démolition des logements HLM, opérations assurées d'une forte visibilité du fait de leur caractère spectaculaire, peut être lu dans cette perspective : si ces démolitions peuvent parfois amorcer des dynamiques de renouvellement urbain, elles sont loin de toujours répondre à des besoins locaux précisément identifiés [Bonetti, 2004].

Ce besoin de légitimation débouche par ailleurs sur la neutralisation des dispositifs susceptibles de mettre en jeu la responsabilité politique, dont en premier lieu l'évaluation. Ce jugement pourrait paraître abusif, concernant une politique qui insiste sur l'importance de l'évaluation, créant un Observatoire national des ZUS et un Comité d'évaluation et de suivi de la rénovation urbaine. Ceux-ci ne sont cependant pas chargés de questionner la valeur de la politique menée, à la différence du Comité national d'évaluation de la politique de la ville installé par Claude Bartolone en février 2002 (mais mis en sommeil par son successeur). La mission du Comité d'évaluation et de suivi créé auprès du conseil d'administration de l'ANRU (systématiquement qualifié de « comité de vigilance » par le ministre délégué à la ville et présenté comme le garant de la bonne exécution des projets de rénovation urbaine), consiste uniquement à apprécier la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine¹⁵, autrement dit à vérifier que l'appareil administratif concrétise les décisions prises par le

¹⁵ Article 9 du décret n°2004-123 du 9 février 2004.

pouvoir politique.

L'évaluation des politiques publiques, dont le développement en France a suivi celui du modèle contractuel, visait à questionner conjointement les choix politiques et les conditions de mise en oeuvre de ces choix par les administrations. Les dispositifs de suivi qui la remplacent¹⁶ se concentrent sur le deuxième terme, signe d'une défiance vis-à-vis des appareils administratifs existants, qui avait déjà été révélée par le choix de créer une nouvelle agence *ad hoc* (ANRU), plutôt que confier la mise en oeuvre de la politique de rénovation urbaine aux administrations centrales compétentes en la matière (Délégation interministérielle à la ville et Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'Équipement).

Au niveau local

Le recours aux contractualisations territoriales visait à assurer une certaine intégration de l'action publique dans un système local marqué par la fragmentation des pouvoirs. Le succès de la formule contractuelle tient probablement plutôt à ses effets proprement politiques. À défaut de faire disparaître les conflits politiques ou les oppositions entre élus locaux et représentants locaux de l'État, les contrats permettaient de les cantonner dans un espace politico-administratif relativement protégé de l'exposition publique.

Les nouvelles politiques territoriales post-contractuelles aboutissent à la disparition de ces espaces, pour laisser place à des négociations politiques directes, tant entre élus d'une même intercommunalité qu'entre intercommunalités et collectivités de rang supérieur. Cette évolution renforce le positionnement des présidents d'agglomération dans le système local, chargés d'une double intégration politique interne (production d'accords politiques entre maires de l'agglomération) et externe (accès aux programmes pilotés à d'autres niveaux et coordination de leur mise en oeuvre locale). Dans le même temps, elle conduit à une plus grande exposition de leur activité politique. L'Acte II n'ayant pas —loin s'en faut— mis fin à la fragmentation des compétences, les collectivités locales des différents niveaux n'ont d'autre choix que de conventionner entre elles au terme de négociations directes entre élus locaux, conduites hors des scènes modérées et arbitrées par l'État.

Les politiques territoriales post-contractuelles amorcent en cela une forme de politisation de l'action publique locale, avec la publicisation des positions et des oppositions entre responsables politiques locaux. Les dispositifs de suivi mis en place par l'État devraient y contribuer. C'est ainsi que les rapports produits par l'Observatoire national des ZUS doivent être débattus chaque année par les assemblées

¹⁶ Là encore, le mouvement dépasse la seule politique de rénovation urbaine : les comités de suivi associés aux nouveaux programmes résultant de la LOLF se multiplient, parallèlement à la disparition du Conseil national de l'évaluation et à l'abandon de cette pratique par le Commissariat général du plan au profit de la prospective.

délibérantes des régions, des départements, des agglomérations et des communes, multipliant les occasions de renvoi des responsabilités entre élus des différents niveaux.

Entre central et local

Les contractualisations territoriales instituait l'Etat local en interlocuteur privilégié des collectivités locales. Ce choix explique largement le saupoudrage territorial des moyens de l'Etat, les tentatives de concentration de ressources de l'Etat se heurtant aux demandes multiples des élus locaux, relayées par l'administration (des préfets aux administrations centrales).

Il est trop tôt pour juger de la capacité du pouvoir central à résister aux demandes locales dans le nouveau modèle post-contractuel. Il est néanmoins clair que l'externalisation du pilotage des interventions territoriales de l'Etat, confiée à des agences d'intervention, dessine un cadre nouveau pour la régulation nationale-locale. Les instruments mis en place visent à réduire l'emprise des élus locaux (relayés au sein de l'appareil administratif d'Etat) sur les choix politiques nationaux en matière d'intervention territoriale, comme l'illustrent les appels à projet portés des agences centrales, court-circuitant non seulement les services déconcentrés, mais aussi les administrations centrales.

Le modèle qui s'ébauche est donc caractérisé par une sortie de l'Etat, hors du local. En se plaçant ainsi en retrait, le pouvoir central cherche à se reconstituer un pouvoir de sélection et donc d'intervention directe dans le local. Les 41 nouvelles ZFU l'illustrent, relevant d'un choix discrétionnaire du ministre, parmi un échantillon large de quartiers souffrant de difficultés comparables. De même, l'ANRU n'est pas tenue par des critères précis pour sélectionner les projets qu'elle soutient et fixer le niveau de sa participation. Des critères plus proprement politiques entrent en ligne de compte¹⁷, comme le reconnaît le directeur général de l'ANRU, qui apporte la réponse suivante aux journalistes qui lui demandent comment éviter que les « premiers arrivés soient les mieux servis » : « La volonté politique de faire et la rapidité sont aussi des facteurs de réussite du projet. L'Agence s'attachera néanmoins à ce que les projets des quartiers les plus en difficulté puissent être finalisés prioritairement »¹⁸.

Au-delà de la seule rénovation urbaine, c'est la régulation d'ensemble des rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux qui semble en voie d'évolution. Dans le nouveau modèle post-contractuel, cette régulation ne s'opère plus sur le mode hiérarchique assoupli par les arrangements, ni dans des contrats horizontaux. Plus sûrement, elle relève d'une logique de marché (mise en concurrence des collectivités), mais d'un marché très imparfait dont le fonctionnement reste à éclaircir.

¹⁷ Au risque de donner l'avantage à des villes peu nécessiteuses, mais qui ont la possibilité de s'entourer des compétences nécessaires pour élaborer un projet respectant les exigences nationales, ou plus simplement à celles qui bénéficient du soutien personnel du ministre [Mejean, 2003], comme ont pu l'illustrer plusieurs décisions de l'ANRU.

¹⁸ Le Moniteur, numéro spécial Aménagement, avril 2004.

BIBLIOGRAPHIE

- Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? » *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69.
- Béhar D., Estèbe P. (2002) « Décentralisation : l'acte II est déjà joué » *Pouvoirs locaux*, 52.
- Bonetti M. (2004) « Les risques de dérive dans la transformation des grands ensembles », *Les Annales de la recherche urbaine*, 87.
- Bonnemaison G. (1983), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre de la commission des maires sur la sécurité, La documentation française.
- Borraz O. (1999), « Pour une sociologie dynamique de l'action publique locale », in Balme R., Faure A., Mabileau A., *Les nouvelles politiques locales*, Presses de sciences po.
- Boutet A. (2003) « Contractualisation territoriale Capitalisation bibliographique. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ? », Rapport à la DATAR.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard.
- Cavallier G. (1999) « Nouvelles recommandations pour la négociation des Contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006) », Rapport au ministre délégué à la Ville.
- Champion J.-B., Marpsat M. (1996), « La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville », *Economie et Statistique*, 294-295.
- Chevalier G. (1996) « Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, 37.
- Conseil d'Etat (1993), **Rapport public « Décentralisation et ordre juridique »**, La documentation française.
- Crozier M., Thoenig J.C. (1975) « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, 16, 1.
- Damamme D., Jobert B. (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue Française de Science Politique*, 45, 1.
- De Maillard J. (2004), *Réformer l'action publique : La politique de la ville et les banlieues*, LGDJ.
- Donzelot J., Estèbe P. (1994), *L'Etat animateur*, Seuil coll. Esprit.
- Donzelot J., Estèbe P. (1999), « Réévaluer la politique de la ville » in Balme R., Faure A., Mabileau A., *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po.
- Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, La documentation française.
- Duran P., Thoenig J.C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46.
- Epstein, R. (2000), « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et Prévisions*, 62.
- Estèbe P. (2004), *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan.
- Gaudin J.-P. (1993), *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF : Que sais-je ?.
- Grémion P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.

- Hemery V. (1998), « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *Revue française de droit administratif*, 14.
- Jaillet M.-C. (2003) « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité*, 296, décembre.
- Kirszbaum T. (2004). « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, 111.
- Lafore R. (1995), « L'ordre consensuel. Le droit des politiques sociales », *Le Nouveau Marseillais*.
- Lafore R. (2004). « La loi Borloo : un nouveau cadre pour la prévention et le règlement du surendettement des ménages », *Revue de droit sanitaire et social*, 40, 3.
- Lascoumes P., Le Gales P. (dir) (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po. .
- Le Gales P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 1.
- Lelevrier C. (2004) « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », *Esprit*, 303, Mars-avril.
- Le Lidec P. (2004) « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Informations sociales*, 121, Janvier.
- Ligneau P. (2001), « Existe-t-il un droit du partenariat ? », *Informations sociales*, 95.
- Linhart V. (1996), *La "ville" comme objet de politique publique. Genèse et institutionnalisation de la politique de la ville en France*. Thèse de doctorat de l'IEP Paris.
- Lorrain D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 4.
- Mehl D. (1980) « Les voies de la contestation urbaine », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 6.
- Mejean P. (2003) « La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo." *Etudes foncières*, 106, novembre-décembre.
- Mauroy P. (2000), *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française .
- Padioleau J.G. (1982), *L'Etat au concret*, PUF.
- Padioleau J.G. (1991), « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, 9.
- Paugam S. (1991), *La disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF.
- Schneider A.L., Ingram H. (1997), *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas.
- Schwartz B. (1981), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier Ministre, La documentation française.
- Sueur J.-P. (1998), *Demain, la ville*, Rapport présenté au Ministre de l'emploi et de la solidarité, La documentation française.
- Tissot S. (2002). *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, Thèse pour le Doctorat de Sociologie de l'EHESS.