



## **POLITIQUES PUBLIQUES DE LA VILLE ET DÉMOCRATIE**

### **PLAN DE COURS**

<b>Introduction</b>	p. 2
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b>	p. 5
<i>La ville, acteur économique.</i>	p. 5
<b>I.1 - L'entrée des villes dans le marketing urbain.</b>	p. 5
I.1.1) Les transformations de l'action économique des communes.	
I.1.2) La concurrence par l'image... et le discours.	
I.1.3) Leurre de la communication.	
<b>I.2 - De la planification urbaine au projet de ville.</b>	p. 8
I.2.1) Grandeur et vicissitudes de la planification urbaine.	
I.2.2) L'urbanisme décentralisé : clef de voûte des politiques municipales. D'un engagement actif dans l'aménagement urbain à l'émergence de la notion de "projet de ville".	
I.2.3) Le "Projet de Ville" à l'épreuve de la cohérence et de la solidarité.	
Les politiques de déplacements urbains	
Les politiques de l'habitat	

*Suite sommaire : page suivante*

<b>DEUXIÈME PARTIE:</b>	p. 11
-------------------------	-------

*La ville, acteur politique.*

<b>II.1 - L'émergence d'un gouvernement urbain.</b>	p. 11
---	-------

II.1.1) L'intervention croissante des grands groupes de services urbains.

II.1.2) Le maire, entrepreneur politique ?

II.1.3) L'enlisement de la démocratie dans le gouvernement urbain

<b>II. 2 - Vers de nouveaux territoires institutionnels pour la ville ?</b>	p. 16
---	-------

<b>Conclusion</b>	p. 18
-------------------	-------

## RÉSUMÉ DU COURS

### Introduction

Depuis une quinzaine d'années, la ville est devenue un thème d'étude privilégié de la science politique et de la sociologie des politiques publiques. La première se demande "Qui gouverne les villes ?"<sup>1</sup> ; la seconde aborde les politiques territoriales, en particulier urbaines, comme le domaine par excellence de la recomposition des formes de l'action publique.

Des années soixante aux années quatre-vingt, les villes furent le creuset des transformations silencieuses du pouvoir local républicain (Lorrain, 1991). Pierre Grémion les désignait comme « le(s) vrai(s) lieu(x) de restructuration du pouvoir périphérique. » (Grémion, 1981, pp. 12-13). "La montée en puissance des villes" (Lorrain, 1989) s'est aujourd'hui à ce point accomplie qu'il est désormais admis de considérer celles-ci « comme [des] acteurs politiques et économiques, autonomes et stratégiques. » (Joana, 2000, p.5) (Le Galès, 1995)

Cet intérêt pour la ville prend acte des mutations de l'économie et des interrogations liées à la construction européenne. Les premières polarisent le développement économique sur les grandes agglomérations. Les secondes enregistrent le déclin déclaré de l'État national et providentiel ; elles conditionnent l'appréhension que l'on peut avoir de la décentralisation engagée en 1982.

Très succinctement, on peut résumer cette dernière en deux points : la révision des droits et libertés des collectivités locales et un transfert de compétences de l'État vers ces dernières. Il s'agit d'abord de rendre les collectivités locales plus autonomes et plus responsables à travers la transformation du contrôle de leurs actes par L'État. La tutelle

---

<sup>1</sup>C'est le titre du n°13 de novembre 2000 de la revue Pôle Sud, revue de science politique de l'Europe méridionale.

administrative est abrogée pour les communes ; le contrôle administratif de l'État est limité à la légalité des actes et se trouve effectué *a posteriori* par le juge administratif, quand le préfet le demande. Enfin, l'autorité exécutive du Département et de la Région (cette dernière reconnue comme collectivité locale à part entière) est transférée du préfet au président du conseil général ou régional. Les collectivités reçoivent de l'État des dotations financières globalisées (création d'une Dotation Globale d'Équipement, la Dotation Globale de Fonctionnement datant de 1979). Il en résulte un transfert massif de compétences de l'État vers les collectivités locales, notamment dans les domaines de l'urbanisme, de l'action sanitaire et sociale et de la formation professionnelle.

Nous ne décrivons pas ici les méandres compliqués de la répartition légale des compétences entre les différentes collectivités locales (communes, départements, régions). Signalons seulement que les collectivités locales n'hésitent pas à s'emparer des problèmes qui dépassent leur cadre formel d'attributions, dès lors qu'ils s'inscrivent en pratique sur leur agenda politique. (Muller, 1992) Bref, la décentralisation a donné en droit et de fait aux communes une capacité accrue d'auto-gouvernement. Toutefois, La principale réserve concernant l'assimilation de la ville à un acteur collectif tient sans doute à l'analogie voire à la confusion qu'elle induit entre ville et municipalité, autonomie des villes et autonomie des collectivités locales. Les processus de "métropolisation" (Lacour, Puissant, 1999) font qu'il est difficile de considérer aujourd'hui la plupart des communes urbaines<sup>2</sup> comme des villes à part entière dans un contexte où les formes prises par développement urbain rendent aujourd'hui la notion même de ville incertaine.

Est-il donc légitime de considérer la ville comme un acteur collectif dès lors qu'on ne sait plus très bien ce qu'elle représente ? La sociologie des politiques publiques contourne aujourd'hui cette difficulté en recourant au concept de "gouvernance urbaine". Retenons la définition donnée par Jean-Marc Offner de la gouvernance : « La gouvernance est la capacité à produire des décisions cohérentes, à développer des politiques effectives par la coordination entre acteurs publics et non gouvernementaux dans un univers fragmenté. » (Offner, 1999, p.232) Du "jacobinisme apprivoisé" et de la "régulation croisée" du "pouvoir périphérique" (Grémion, 1976) à la "gouvernance urbaine" (Le Galès, 1995), c'est donc au travers l'analyse conjointe des transformations du système économique, de l'action publique et des réformes institutionnelles (décentralisation, intercommunalité...) que nous essayerons d'établir un diagnostic sur la capacité des villes à promouvoir d'elles-mêmes leur propre développement.

La première partie de ce cours présente les facteurs qui, depuis la décentralisation, ont conduit à qualifier la ville "d'acteur économique", cela quitte à souligner ce que peut avoir d'abusif cette dénomination. L'appréciation des difficultés associées à la mise en œuvre de la décentralisation ne peut se faire sans tenir compte de l'impact des transformations économiques qui ont provoqué une recomposition spatiale des activités économiques. Au moment d'entrer dans la société en réseaux (Castells, 1998), les élus ont une perception brouillée des facteurs qui déterminent les forces d'attraction de leur ville. Contrairement à l'époque industrielle, il ne suffit plus, pour attirer les entreprises, de tenir à leur disposition une main-d'œuvre abondante et bon marché, un fort potentiel de consommateurs solvables et des facilités d'approvisionnements en matières premières. Ces modifications obligent les communes à repenser leurs actions économiques. Cette recomposition économique porte à son comble la compétition entre les villes. Pour séduire les entreprises et s'attacher les

---

<sup>2</sup> On exclut ici le cas des communes rurales.

populations désirables, les élus locaux s'investissent tout particulièrement dans une bataille marketing dont l'enjeu est de vendre au mieux son territoire (*I.1 - L'entrée des villes dans le marketing urbain*).

Néanmoins, les images qui ne se révèlent être que des images se ternissent rapidement ; "l'attractivité" d'une ville repose à terme sur la qualité effective de son urbanité, à savoir, cette capacité singulière de faire d'une ville "un lieu" qui, dans une relative sécurité, favorise les échanges et les rencontres entre individus, voire encourage la participation aux affaires publiques. Dans cette perspective, forts de leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement spatial reçues dans le cadre de la décentralisation, les maires se sont souvent engagés dans un urbanisme actif devenu pour eux le plus sûr moyen d'influer sur le développement économique de leurs villes. Face au caractère inadapté des outils traditionnels de l'urbanisme aux nouveaux enjeux du développement urbain, les maires ont intégré et parfois dissous la planification urbaine dans la formulation de "projets stratégiques". (*I.2 - De la planification urbaine au projet de ville*).

La seconde partie de ce cours sera consacrée à l'exposé des circonstances qui conduisent à considérer la ville comme un acteur politique. En effet, le premier résultat de cette transformation de la planification urbaine est la redistribution sensible des capacités d'orienter le développement urbain entre l'État, les maires et les grands groupes privés de services urbains. L'apparition d'un "gouvernement urbain" aménageant aux grands groupes industriels privés un rôle de plus en plus important pose la question de la compatibilité de cette nouvelle figure du pouvoir local avec le développement de la démocratie. (*II.1 - L'émergence d'un "gouvernement urbain"*).

Le deuxième impact de cette transformation de la planification urbaine est d'invalider l'actuel découpage géographique des collectivités locales. Les débats sur l'intercommunalité et la perspective de constituer un pouvoir d'agglomération soulignent les transformations radicales de ce que l'on se représente aujourd'hui être une "ville". Ils illustrent l'acuité de cette question politique propre aux démocraties modernes : penser des modalités de communication entre gouvernants et gouvernés susceptibles de concilier l'efficacité de la décision politique avec le respect de la souveraineté populaire. (*II.2 - Vers de nouveaux territoires institutionnels pour la ville*.)

[Retour au sommaire](#)

## Notes de cours.

### 1<sup>ère</sup> Partie : La ville acteur économique.

#### I.1 - L'entrée des villes dans le marketing urbain.

1) Il est courant d'accuser la décentralisation d'avoir engagé les villes dans une compétition sans frein pour attirer les entreprises porteuses d'emplois et de recettes fiscales. Nuançons cette assertion : la décentralisation n'a pas créé la concurrence entre les villes, elle l'a simplement avivée et rendue plus visible. Patentées ou latentes, les rivalités entre villes sont consubstantielles de la fiction juridique de l'égalité des communes décrétée par la Révolution française. Les résistances à la coopération intercommunale en laissent deviner l'ancienneté. L'organisation de la fiscalité locale et les règles de fonctionnement du système des notables les ont toujours peu ou prou entretenues.

- Pour saisir l'importance de la transformation de l'action économique des communes, il ne faut pas limiter son observation à ce qu'il est convenu d'appeler "les interventions économiques", c'est-à-dire l'aide aux entreprises en difficulté.

- Progressivement, à des rythmes divers, les maires ont pris conscience que le développement des services collectifs avait de l'influence sur l'évolution de l'activité économique. L'insuffisance en logements ou en équipements, la faiblesse du réseau des transports collectifs, pouvaient être la cause du départ ou de la non implantation d'une entreprise. Le développement urbain n'était plus condamné à suivre le développement économique, mais pouvait espérer indirectement l'orienter.

- Pendant la phase de croissance de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'action des communes en faveur du développement économique s'est traduite de plus en plus par l'aménagement de zones industrielles ou artisanales et l'octroi d'exonérations fiscales temporaires. Les villes commencent à se mettre ouvertement en concurrence. Les maires consacrent de plus en plus de temps à la promotion économique de leur cité. Cette "animation économique locale" reste néanmoins très étroitement surveillée par l'État. Les communes peuvent s'occuper de l'environnement économique de l'entreprise, mais leurs initiatives doivent se situer dans le prolongement direct des orientations étatiques. Le préfet demeure le pivot de l'action économique locale. Son contrôle de tutelle lui réserve la possibilité d'annuler les mesures municipales d'aides indirectes à des opérations d'industrialisation qu'il juge non conformes à l'intérêt général. L'intervention directe des communes dans la gestion des entreprises est interdite.

- À partir des années soixante-dix, la crise économique confronte les maires aux problèmes de la désindustrialisation et du chômage. Leur premier réflexe est souvent de protester publiquement contre les fermetures d'usine, de servir de porte-parole à leurs administrés menacés d'un licenciement ; réaction le plus souvent vaine. La crise va inciter plusieurs municipalités à franchir les normes classiques d'interventions. L'implication financière de la municipalité de Saint-Étienne dans la relance de Manufrance, celle de Besançon pour Lip ou de Marseille pour Terrin et Titan Coder illustrent l'importance de l'engagement des municipalités dans la sauvegarde des entreprises en difficultés, mais aussi ses dangers. Certes, l'État s'est toujours montré hostile à l'idée que les communes interviennent directement dans l'économie. Toutefois, comment les élus auraient-ils pu rester

passifs face à des événements qui remettaient en cause les équilibres économiques, sociaux et donc politiques de leurs villes ? Cette progression des illégalismes durant les années soixante-dix a été tolérée de fait par la puissance publique. Elle s'inscrit dans la montée en puissance du rôle du maire (notamment celui des maires des grandes villes qui mettent en place dans leur municipalité un service économique plus souvent directement rattaché au cabinet du maire - à l'instar des services de communication - qu'au secrétariat général). Elle accompagne pêle-mêle les contestations de plus en plus franches des maires urbains à l'encontre de la technocratie et des administrations centrales ou les célébrations - orchestrées principalement par les maires ruraux - du développement local.

- Depuis la décentralisation de 1982, les communes disposent d'une autonomie budgétaire qui les oblige à obtenir par elles-mêmes les ressources qu'elles peuvent de moins en moins attendre des concours de l'État. Tributaires d'une fiscalité qui fait de l'activité économique le fondement de la richesse communale (sa capacité d'autofinancement), les élus locaux s'engagent alors pleinement dans la bataille économique. Les lois de décentralisation donnent une assise légale à la compétence économique des collectivités locales. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans le détail de ces mesures. Jacques Rondin a résumé de manière lapidaire les transformations de l'action économique des communes : «La question initiale - que peut faire une collectivité locale dans le domaine économique et social ? - mériterait donc aujourd'hui d'être inversée : que ne peut-elle pas faire ? Peu de choses.»<sup>3</sup>

2) La décentralisation s'est accompagnée de la multiplication des interventions communales dans le développement économique. Encore faut-il, pour apprécier cet élan, ne pas le mesurer à l'aune restrictive de ce que les textes législatifs définissent sous la rubrique "interventions économiques". Formellement, les interventions économiques des communes ne dépassent pas en 1985 1% de leur budget.<sup>4</sup> En pratique, on remarque l'émergence de politiques globales de développement économique dont les éléments ne répondent pas à des postes budgétaires spécifiques. L'intervention économique ne se dissocie plus des campagnes de marketing territorial, des opérations culturelles de prestige, des investissements commerciaux, des programmes de rénovation urbaine censés rendre la ville plus attractive, bref d'un ensemble diversifié d'actions dont on retrouve parfois les budgets inscrits sous la ligne "développement économique".<sup>5</sup> À l'exception des municipalités communistes, les formes prises par l'action économique des communes ne semblent pas dépendre de l'étiquette politique de la ville.<sup>6</sup>

- Nombre d'observateurs de la vie locale insistent sur le fait que les élus n'ont jamais été aussi proches du monde économique, ni autant insérés dans ses réseaux. Pourtant, force est de constater que les stratégies territoriales des entreprises leur sont souvent obscures. Cette situation a exacerbé la concurrence entre les villes pour séduire les entreprises et retenir ou faire venir les populations désirables. Au nom de cette lutte, les maires se sont lancés dans des actions visant à promouvoir l'image de leur ville...et la leur. Il faut reconnaître que dans les

---

<sup>3</sup> Jacques Rondin, *Le sacre des notables*, La France en décentralisation, Fayard, Paris, 1985, p.192.

<sup>4</sup>Cf. Patrick Le Galès, "Les politiques de développement économique local" in sous la direction de Serge Watchter, *Politiques publiques et territoires*, L'harmattan, Paris, 1989.

<sup>5</sup>Daniel Pinson rapporte par exemple que le Palais des congrès de Nantes est inscrit dans le poste budgétaire "développement économique, enseignement supérieur et recherche.» Daniel Pinson, *Des banlieues et des villes, dérive et eurocompétition*, Les éditions ouvrières, Paris, 1992. p.167.

<sup>6</sup> Cf. Jean-Claude Douence, *L'action économique locale : décentralisation ou recentralisation*, Economica, Paris, 1988.

années quatre-vingt, la personnalité du maire apparaît engager l'identité de sa ville (Baudis à Toulouse, Bousquet à Nîmes, etc.) La personnalisation d'un territoire semble devenue le préalable à sa qualification, surtout depuis que cette dernière ne s'indexe plus sur les valeurs de l'ère industrielle qu'étaient les facilités d'approvisionnements en matières premières ou la mise à disposition d'une main-d'œuvre bon marché.

- Le marketing urbain est apparu vers la fin des années soixante, principalement à l'occasion de campagnes montées pour attirer les investissements de promoteurs de bureaux privés dans de grandes opérations d'aménagement urbain et aider à la commercialisation des zones industrielles. À cette époque, le marketing urbain apparaît déjà comme «un substitut aux pratiques de la planification urbaine»<sup>7</sup>. À ses débuts, le marketing urbain a donc pu faire figure d'expédient. Son essor est significativement lié aux programmes des "Villes Moyennes", politique symptomatique de l'abandon par l'État d'une conception globale et volontariste de l'aménagement du territoire, du moins de son resserrement sur quelques opérations industrielles de très grande envergure (Fos, Dunkerque).

3) Aujourd'hui, le travail sur l'image engagé par les élus ne peut plus être dissocié de ses pratiques concrètes, ni considéré de manière secondaire ou résiduelle. Comme l'indiquait Jean-Louis Marie dans son étude sur le travail symbolique des élus des villes moyennes entre 1977 et 1983 : le travail symbolique des maires sur le thème du changement permet d'investir de sens les actions conduites, les équipements réalisés.<sup>8</sup> La décentralisation a décuplé l'importance de ce travail sur la dimension symbolique. Les élus territoriaux sont de plus en plus nombreux à considérer la communication comme une dimension fondamentale de leur action. Conseillés par des publicitaires et des professionnels de la communication, ces élus tendent à se détacher des formes ancestrales de la publicité politique personnalisée et orientée exclusivement sur les campagnes électorales. À la promotion d'un homme doit s'associer la promotion d'un territoire qu'il faut valoriser auprès d'un public plus vaste que celui de ses seuls électeurs. "Montpellier la surdouée", "Angers la qualité" : les villes apprennent à se vendre. Pourtant, ces campagnes de communication, souvent dispendieuses, n'apportent guère aux élus les bénéfices attendus. La légèreté des thèmes de promotion et la banalité trop flagrante des messages émoussent les effets de distinction escomptés.

- Sans élargir considérablement les capacités d'action du maire sur le marché du travail, la décentralisation le rend plus que jamais responsable de l'emploi local. Christian Le Bart le souligne : « Le discours sur la décentralisation est aussi un discours d'imputation. »<sup>9</sup> Le marketing urbain se confond dès lors avec le marketing politique. Cette tendance est d'autant plus patente que les élus locaux, souvent confortés en cela par les remerciements flatteurs et peu coûteux des entrepreneurs qu'ils accueillent, surestiment souvent de bonne foi l'impact de leurs interventions. L'étude des actions économiques de trois villes moyennes de l'ouest intérieur menée par Christian Le Bart démontre que les facteurs décisifs d'implantation d'une entreprise ne sont pas maîtrisés par les élus locaux. Cela ne les empêche pas d'invoquer leurs actions, souvent aux prix d'une forte restriction causale, comme déterminantes de l'évolution économique locale.

---

<sup>7</sup> Michel Wieviorka., "Le marketing urbain", *Espaces et Sociétés*, n°16, novembre 1975, p.109.

<sup>8</sup> Jean-Louis Marie, "La symbolique du changement", in sous la direction de Albert Mabileau et Claude sorbets, *Gouverner les villes moyennes*, PEDONE, Bordeaux, 1989.

<sup>9</sup> Christian Le Bart, "Sur l'intervention économique des communes", in *Politix*, n°7-8 "L'espace du local", octobre/décembre 1989, p.106.

- Dans l'ère postindustrielle, le développement économique des villes semble devoir passer par la captation d'entreprises à haute technologie. Celles-ci réclament du personnel qualifié et un environnement culturel adéquat. Plus que par l'intervention économique à proprement parlé, la compétition entre les villes se traduit par la mise en œuvre d'actions culturelles de prestige. On est loin de l'animation socioculturelle des années soixante financée par l'État et mise en œuvre par les milieux d'éducation populaire. L'ambition n'est plus de multiplier les équipements culturels pour transformer les zones urbaines en difficulté en quartiers. Les politiques culturelles participent des stratégies de promotion de la ville. L'effort financier des grandes municipalités en matière de culture se réoriente sur la construction de grandioses salles de réunion, de spectacles et d'exposition : bref, la production de grands événements susceptibles de séduire le public et d'attirer les commentaires des médias. La compétition entre les villes va de pair avec le développement du tourisme urbain.

- Dans ce domaine aussi l'effet des projets centraux prestigieux reste incertain. Philippe Genestier doute ainsi de la possibilité pour une ville de renforcer aujourd'hui son prestige au moyen d'une politique active d'édification de bâtiments monumentaux. Le contraste entre les valeurs contemporaines de notre "civilisation du changement" (l'ubiquité, la fluidité, la circulation, la mobilité, la vitesse, l'éphémère...) et l'être de l'architecture (l'immutabilité d'un lieu) rend la monumentalité obsolète.<sup>10</sup> La concurrence entre villes s'est donc souvent développée de façon absurde, en s'appuyant sur des leurres, plus que sur l'identité propre de chaque cité, captant, souvent en pure perte, une part de plus en plus importante des financements possibles.<sup>11</sup>

## **I.2 - De la planification urbaine au projet de ville**

1) Rapidement convaincues de la nécessité de se montrer prudentes dans l'intervention économique directe auprès des entreprises, les municipalités ont plutôt tenté d'orienter le développement économique local en s'impliquant dans un urbanisme actif. Un des principaux effets de la décentralisation a d'ailleurs été d'accroître considérablement les compétences du maire en matière d'urbanisme réglementaire (permis de construire, révision du plan d'occupation des sols). L'État n'intervient normalement plus que pour contrôler la légalité des décisions arrêtées.

- La décentralisation de 1982 entérine cette montée en puissance des maires des grandes villes. En dépit du principe affiché d'élaboration conjointe des projets d'urbanisme par l'État et les communes, la planification urbaine était devenue le symbole de la planification technocratique. Elle consacrait l'omniprésence des services de l'Équipement et faisait de ce ministère le principal tuteur des municipalités. En appui sur l'édiction de normes techniques nationales, son contrôle de la définition des besoins en équipement des collectivités locales constituait l'élément déterminant de l'aménagement local. Les grilles nationales d'équipement, qui déterminent un rapport optimal entre une densité de population et la prestation d'un équipement, conditionnaient la définition des besoins à satisfaire et la conception des équipements à construire. Pour obtenir un équipement, la collectivité devait le plus souvent accepter des standards inadaptés aux particularismes locaux. Les modalités de financements des équipements parachevaient le contrôle de l'État sur l'aménagement urbain. Les demandes

---

<sup>10</sup> Philippe Genestier, "Grands projets ou médiocres desseins ?" in *Le Débat* n°70, mai-août 1992.

<sup>11</sup> Michel Gault, "*Villes intermédiaires pour l'europe ?*", Syros alternatives, 1989.

de subventions ou d'emprunts, à une époque où le crédit des Collectivités Locales n'était pas encore banalisé, n'étaient satisfaites que dans la mesure où les normes techniques nationales étaient respectées. Néanmoins, la planification urbaine ne saurait être assimilée au seul triomphe de la volonté des experts du ministère de l'Équipement sur les élus locaux. Dès lors que l'administration entendait impulser et diriger la croissance urbaine, son action cessait d'être d'ordre strictement juridique ; elle réclamait la mobilisation de compétences techniques et des capacités d'investissement qui nécessitaient de tenir compte de la logique économique des promoteurs privés. La planification urbaine devint un compromis entre les objectifs de l'État et les stratégies ces derniers.<sup>12</sup>

- Par contraste, la décentralisation instaure explicitement la responsabilité des communes en matière d'urbanisme ; aucun autre pays européen n'engage autant celle-ci à ce propos. Tandis que sous l'étiquette de politique de la ville, l'État n'apparaît plus désormais qu'à titre d'animateur d'une politique beaucoup plus sociale qu'urbaine, les villes manifestent ostensiblement leur fraîche autonomie au travers la mise en œuvre de leurs nouvelles capacités d'action en matière d'urbanisme. La politique d'aménagement urbain devient le principal levier susceptible d'orienter leur développement économique.

2) Le perfectionnement de la planification urbaine et la maîtrise de ses incidences économiques requièrent son intégration dans la formulation d'un "projet stratégique" également dénommé "projet de ville" ou encore "projet urbain", cela en dépit des efforts théoriques pour favoriser une utilisation moins indifférenciée et confuse de ces termes<sup>13</sup>. Ce projet, en déterminant à l'issue d'une démarche en partenariat les choix fondamentaux et les ambitions de la ville sur le moyen et long terme, fournit un cadre à la coopération des différents acteurs de l'aménagement l'urbain. François Ascher a exposé la doctrine de cette nouvelle manière de faire de l'urbanisme<sup>14</sup> ; l'enjeu est de constituer un projet consensuel susceptible de tranquilliser les investisseurs sur la pérennité de certains choix.

- On peut relever combien, ces dernières années, les maires se sont rapidement emparés de ces notions de projet de ville ou de projet urbain, cela quitte à les manier de façon souvent abusive et incantatoire dans leurs discours. Ainsi que le souligne Patrizia Ingallina : «La lutte des villes pour s'affirmer (notamment sur le plan de l'implantation des entreprises) conduit à devoir afficher de manière "éclatante" que l'on a une claire stratégie de développement dont le projet est garant.»<sup>15</sup> L'urbanisme, en ce qu'il incarne l'effort d'une ville pour se rendre "attractive", est devenu la clef reconnue de l'expansion économique des villes.

- Toutefois, comme le laisse entendre Philippe Genestier, on peut également craindre que cet engouement pour les projets de villes, où les propositions peu opératoires ne manquent pas, serve surtout à compenser le déclin de l'institution politique tant dans sa

---

<sup>12</sup> Sur le caractère amadoué de la centralisation républicaine, voir les travaux menés dans le cadre du Centre de Sociologie des Organisations et du Groupe d'Analyse des Politiques Publiques. (Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, Pierre et Catherine Grémion, Jean-Pierre Worms...)

<sup>13</sup> Selon Patrizia Ingallina, le projet urbain «traduit les orientations de développement économique et social du projet de ville dans ses manifestations spatiales.» (p.29). Le projet de ville se situe «en amont de tous les choix spatiaux et il doit porter sur la définition d'une ambition socio-économique, reconnue par l'ensemble des acteurs urbains, pour le long terme.» (p.28) Patrizia Ingallina, *Le projet urbain*, Paris, P.U.F, 2001.

<sup>14</sup> François Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, éditions de l'Aube, 2001.

<sup>15</sup> Patrizia Ingallina, op.cit, p.7

capacité de régulation de l'économie que dans sa fonction symbolique de représenter à elle-même la société.<sup>16</sup>

- Cette planification stratégique souligne les interdépendances de fait entre les différents éléments d'une politique urbaine : l'urbanisme, le logement, les transports et l'aménagement du territoire. Force est de constater que ces axes relèvent encore rarement d'intentionnalités politiques cohérentes, même si la loi de "Solidarité et Renouvellement Urbains" traite de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements urbains. L'examen de l'impact de la décentralisation sur les politiques du logement, par exemple, dimension essentielle de l'étude des processus de transformation urbaine, éclaire les difficultés qu'éprouvent les maires à combiner la recherche de la compétitivité économique avec le développement de la solidarité. La décentralisation de l'urbanisme a davantage renforcé plutôt que contrarié les tendances ségréguatives du marché du logement. Les élus considèrent l'habitat et la composition du peuplement de leur collectivité comme un des facteurs les plus sensibles du taux "d'attractivité" de celle-ci. En conséquence, ils s'estiment de fait crédités d'un droit de regard sur la composition du peuplement de leur commune. À ce titre, les travaux de Catherine Grémion montrent la tendance des élus locaux à conduire des politiques d'exclusion des populations en difficulté.<sup>17</sup> À droite comme à gauche les municipalités apparaissent gagnées par la «grande peur du pauvre».<sup>18</sup>

3) La thématique du "projet de ville" implique une modification sensible du rôle du maire. Aux décisions hiératiques que son statut pouvait lui laisser prendre doit succéder un pilotage habile des négociations engagées entre les différents protagonistes de l'aménagement urbain. L'établissement de compromis avec les intérêts privés devient la pierre de touche de l'art du gouvernement municipal. «Le maire n'est plus un bâtisseur ; c'est un entrepreneur politique.»<sup>19</sup> En l'affranchissant de la tutelle préfectorale, il n'est pas sûr que la décentralisation ait consacré pour autant la pleine et entière maîtrise du maire sur le développement de sa ville. En redistribuant sensiblement les capacités d'initiative dans le montage des projets urbains, le renouvellement de la planification urbaine soulève deux interrogations. Le projet de ville modernise-t-il la démarche de planification urbaine ou déguise-t-il le renoncement à toute ambition de planifier sur le long terme et de manière volontaire le développement urbain? Le projet de ville sert-il le développement de la démocratie ou **met-il** définitivement hors de portée du débat démocratique les choix d'aménagement urbain? Ces deux questions nécessitent de prendre la mesure des transformations du partenariat public-privé associées à l'émergence de grands groupes industriels dans l'ingénierie des services urbains.

*Retour au sommaire*

---

<sup>16</sup> Philippe Genestier, "Les figures urbaines du débat idéologique", in *Pouvoirs Locaux*, n°45, juin 2000.

<sup>17</sup> Catherine Grémion, "La gestion locale du logement social", in *Projet*, janvier-février 1989.

<sup>18</sup> Bernard Lègè, *Le droit au logement en question*, Syros, Paris, 1991

<sup>19</sup> Serge Wachter, *La ville contre l'État?*, GIP Reclus, Montpellier, 1995, p.37

## 2<sup>ème</sup> Partie

### La ville, acteur politique.

#### II.1 - L'émergence d'un gouvernement urbain.

1) L'implication d'opérateurs privés dans la conception, la réalisation et la gestion de certaines politiques urbaines, pour s'être intensifiée et avoir gagné en visibilité<sup>20</sup> depuis la décentralisation, date en fait de plus d'un siècle. Les grands groupes présents sur le marché français des services urbains (Vivendi, ex Compagnie Générale des Eaux, Société Lyonnaise des Eaux, Bouygues, etc.) y sont depuis longtemps implantés. En France, à l'échelle communale, le partenariat public-privé est une tradition ancienne.<sup>21</sup>

- Les entreprises privées de services urbains vont profiter de la forte période de croissance urbaine (1954-1974) pour se développer. Devant la légitimité de l'État investisseur, les entreprises du secteur privé ont principalement orienté leur croissance sur des tâches de gestion et d'exploitation, sans manquer de diversifier leurs activités sur des domaines complémentaires de leurs métiers d'origine. Ce système a permis aux entreprises de services urbains de développer «une capacité de recherche et d'exploitation très importante»,<sup>22</sup> ces dernières n'étant pas obligées d'utiliser leurs ressources pour investir dans la réalisation des infrastructures de base. Les grands groupes privés finissent ainsi par dominer plusieurs marchés urbains en se développant au détriment des régies publiques ou en rachetant les dernières entreprises restées autonomes.

- Comme l'a souligné Dominique Lorrain, le "jacobinisme apprivoisé" et l'expansion économique ont permis aux maires d'éviter d'avoir à choisir entre un comportement de notable ou d'entrepreneur public pour assurer le développement de leurs communes. En renvoyant à l'État central et au secteur paramunicipal la responsabilité de la conception et de l'exécution des travaux de modernisation de leur ville, les maires pouvaient se consacrer à la gestion des affaires ordinaires.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup>Comme le souligne Dominique Lorrain, la pénétration des grands groupes de services urbains sur le marché des médias (Bouygues-TF1, Lyonnaise des eaux-M6, Générale des Eaux (aujourd'hui Vivendi)-Canal plus, Caisse des Dépôts et Consignations - réseaux câblés locaux) a grandement contribué à leur accession à la connaissance du grand public. Dominique Lorrain, "Le modèle français de services urbains", in *Économie et Humanisme*, n°312, "Les services urbains en France", mars-avril 1990.

<sup>21</sup> Dominique Lorrain, "Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation", in *Annales de la recherche urbaine*, n°13, janvier 1982.

Xavier Besançon, "Une approche historique du partenariat public-privé", in Sous la direction de Isabelle Chatrie et Jean Michel Uhaldeborde, *Partenariat public-privé et développement territorial*, Le Monde éditions, ADAGP, Paris, 1996. Xavier Besançon rappelle que «toutes les formes de contrats publics sont nées sous l'Ancien Régime, particulièrement celles de délégation de travaux et de service public.»

<sup>22</sup> Georges Masse, "Un banquier face au financement des services urbains", in *Économie et Humanisme*, "Les services urbains en France", n°312 mars-avril 1990, p.79.

<sup>23</sup> Dominique Lorrain, "Après la décentralisation. L'action publique flexible", in *Sociologie du travail*, n°3, 1993.

- Des années cinquante au milieu des années soixante-dix, la modernisation et l'équipement du pays étaient donc restés principalement impulsés par l'État et ses fonctionnaires ; ces derniers passant alliance avec les forces vives modernisatrices du niveau local. La décentralisation va obliger les maires à assumer un rôle plus actif dans la production et l'entretien de leur ville. Cette exigence se traduit au cours des années quatre-vingt par un recours accentué au partenariat privé et notamment par la progression sensible de la privatisation des services urbains.<sup>24</sup> Le repli de l'État induit par la décentralisation semble avoir largement profité au développement des grands groupes de services urbains et du BTP. Ces derniers ont opté durant la décennie 1980-1990 pour des stratégies de développement par croissance externe (fusions, acquisitions) et diversification (ouverture sur de nouveaux métiers). L'application de stratégies de croissance externe s'est traduite par un mouvement de concentration économique et financière d'où ont émergé quelques grands majors. Les stratégies de diversification par intégration verticale ont permis à ces groupes de se constituer en "ensemblers", c'est-à-dire en entreprise capable d'intégrer de la conception<sup>25</sup> à l'exploitation tous les métiers de la filière construction dans leur offre de service.<sup>26</sup> Cette interpénétration des domaines des travaux et des services urbains, spécifique à la France, permet aux plus grands groupes français de disposer de la masse critique nécessaire pour se positionner sur tous les types de marchés liés à la production des villes.<sup>27</sup>

- Plusieurs facteurs expliquent la propension des élus à recourir à des partenaires extérieurs plutôt qu'à s'appuyer sur le développement de leurs propres services municipaux. D'abord, le déclin des passions idéologiques autour du rapport public/privé autorise, contrairement aux années soixante-dix, de ne plus associer l'appel à un mode de gestion public ou privé à un choix de société. Plus prosaïquement, l'incertitude législative concernant le statut de la fonction publique territoriale et la réorganisation des finances locales n'ont guère laissé aux élus de choix entre le recours à des partenaires privés ou la réorganisation de leurs services municipaux. L'offre d'ensemblers des grands groupes est d'autant plus alléchante que les services techniques municipaux sont souvent évalués par le maire de la ville comme trop cloisonnés pour engager un traitement suffisamment global des différentes fonctions urbaines. Il paraît enfin acquis que la capacité d'expertise et le savoir-faire apportés par les bureaux d'ingénierie des grands groupes<sup>28</sup> sont supérieurs à ceux dont disposent les services municipaux, fussent-ils ceux d'une grande ville. Plus fondamentalement, l'appel à des partenaires privés permet aux maires de dégager cette marge d'action que symboliquement la décentralisation leur impute, mais que la diminution des financements d'État prive des moyens nécessaires à sa concrétisation. Le retour de la concession permet aux élus d'engager des programmes d'équipement sans peser sur l'endettement communal ni aggraver à terme la pression fiscale.

- Ainsi, assiste-t-on en France, depuis la décentralisation, au rôle croissant de quelques aménageurs privés. Présents sur tout le territoire national, ils proposent des compétences

---

<sup>24</sup> Dominique Lorrain, "France : le changement silencieux", in Sous la direction de Dominique Lorrain et Gerry Stoker, *La privatisation des services urbains en Europe*, La découverte, Paris, 1995

<sup>25</sup> Etudes préalables, étude de faisabilité, montage juridique et financier, etc.

<sup>26</sup> Les produits urbains désignent aussi bien la réalisation de technopoles, que l'édification de centres commerciaux, d'équipements sportifs, culturels ou de loisirs, ou de zones de logements.

<sup>27</sup> Elisabeth Campagnac, "L'implication des grands groupes de BTP dans la production urbaine" in textes réunis par Driant Jean-Claude, *Habitat et villes : l'avenir en jeu*, L'Harmattan, Paris, 1992.

<sup>28</sup> Ces entreprises consacrent un budget important au développement de la recherche en technologie.

techniques et financières de plus en plus étendues et transforment le système de décision en matière d'aménagement spatial. Jusqu'à la décentralisation, le rôle des aménageurs privés se bornait à bâtir, voire à gérer, des réalisations programmées dans des conditions qui préservaient la rentabilité économique de leur intervention. Depuis, ces partenaires privés étendent de plus en plus leur influence en amont. Au moyen de Sociétés d'Économie Mixtes conduites par le maire et non plus par la caisse des dépôts, ils interviennent de la conception à la réalisation, et même à l'exploitation, des projets.

2) Cette progression des entreprises privées interroge sur la consistance des nouveaux pouvoirs échus aux maires du fait de la décentralisation et sur ses conséquences pour la démocratie communale. L'empiétement des grands groupes de services urbains sur des tâches relevant autrefois de la compétence exclusive des responsables politiques (conception, organisation générale, montage financier) semble en effet une évolution irréversible.

- Plusieurs indices contredisent néanmoins l'idée d'un affaiblissement des pouvoirs du maire. Les nouvelles formes de partenariat public-privé renforcent souvent son pouvoir personnel en le conduisant à choisir d'autant plus souvent *intuitu personae* l'entreprise à laquelle il compte déléguer l'exploitation d'un service que les grands groupes se retirent au maximum des opérations sur appel d'offres pour privilégier "les marchés négociés". Ces négociations sont souvent rapides et tenues secrètes. Toutefois, loin de considérer que ces contrats bradent le service public, nombreux sont les analystes des politiques publiques qui y discernent plutôt l'émergence d'un nouveau mode de régulation du pouvoir local. Ce dernier, plus complexe que la "régulation croisée" du pouvoir périphérique, positionnerait la commune comme "autorité organisatrice délégente" de politiques conçues à la mairie. La gestion déléguée ne signifierait donc pas cet abandon de compétences que l'emploi du terme "privatisation" suggère. Rappelant opportunément l'erreur qu'il y aurait à réduire l'intervention des communes aux seuls services publics industriels commerciaux, Sylvain Petitet a étendu la validité du modèle de la commune comme "autorité organisatrice délégente" aux services juridiquement dits administratifs (éducation, culture, sports, loisirs, santé, action sociale).<sup>29</sup>

- Doit-on conclure que la figure du maire entrepreneur politique, organisateur et stratège, grand communicant sur la scène des médias des ambitions de sa ville, relègue en pratique irrésistiblement l'élu notable et clientéliste, pivot des réseaux politiques et administratifs, dans les limbes de l'histoire politique locale? Dégagés pour l'essentiel d'une tutelle administrative qui leur servait souvent d'alibi, la confrontation forcée des maires à des problèmes et des réalités qu'ils pouvaient jusque-là en grande partie ignorer a indiscutablement modifié leurs comportements. Mais, du notable à l'entrepreneur, ce dépassement de l'assimilation du pouvoir à un avoir au profit de sa conception comme puissance d'action semble n'avoir que partiellement atteint les maires des grandes villes. On peut, suivant en cela Dominique Lorrain, faire l'hypothèse que la part de plus en plus grande prise par la gestion déléguée dans les services publics communaux et le recours aux schémas ensembliers dans l'aménagement urbain permettent principalement aux maires d'endosser à moindres risques les habits neufs du "city manager" tout en atténuant leur responsabilité directe en cas de problèmes<sup>30</sup>. L'appel aux grands groupes privés offre aux élus la possibilité d'apprivoiser la nouvelle figure du maire entrepreneur, animateur et stratège, en enracinant

---

<sup>29</sup> Sylvain Petitet, "Evolution des rapports entre la commune et les associations dans la gestion des services publics locaux", in *Sociologie du travail*, n°1, 1995.

<sup>30</sup> Cf. Dominique Lorrain, "Après la décentralisation. L'action publique flexible", in *Sociologie du travail*, n°3, 1993.

celle-ci dans les régulations plus traditionnelles des réseaux notabiliaires. Les maires entrepreneurs reconduisent des pratiques de notable, mais sur un registre usant de la communication et de la haute technologie.

3) La décentralisation a accru le pouvoir des maires. En effet, même si la décentralisation n'a pas défermé aux maires les moyens juridiques et techniques de maîtriser seuls le développement et la gestion de leur ville, elle les a confortés à s'engager au-delà du cadre formel de leurs compétences. Les initiateurs de la décentralisation entendaient stimuler l'implication des citoyens dans les affaires publiques en rendant plus facile l'identification des responsables. Vingt ans de décentralisation montrent que l'élargissement du pouvoir des maires ne s'est pas accompagné d'un développement équivalent de la démocratie locale.

- À l'heure du partenariat public-privé, les stratégies de développement des villes se confectionnent dans une discrétion aux antipodes de l'urbanisme participatif. Les professionnels de l'urbain cherchent plus à vendre l'image de la ville et à valoriser la politique municipale qu'à intégrer les opinions des habitants dans l'élaboration de l'action publique. La persuasion l'emporte sur l'écoute. L'efficacité s'accommode difficilement du débat public.<sup>31</sup> Dominique Lorrain cite plusieurs exemples d'un citoyen contribuable placé devant le fait accompli.<sup>32</sup>

- La démocratie locale s'accommode difficilement de cette professionnalisation de la gestion urbaine qui accompagne l'émergence d'un gouvernement urbain. La personnalisation (médiatique si possible) du pouvoir du maire, le caractère de plus en plus technique de la gestion urbaine et la complexité des systèmes d'actions municipaux (souvent contingents et déterminés en fonction du problème à traiter) risquent d'écarter de la gestion de la ville les citoyens qui jusque-là s'y montraient actifs en les poussant à adopter les seuls comportements d'ayants droit. Cette multiplication des mécanismes de co-responsabilité brouille également l'identification des responsables et décideurs du développement urbain ; elle porte ainsi atteinte à ce qui constitue le fondement de la vie politique.<sup>33</sup>

- Aujourd'hui, tout porte à croire que les grands groupes vont continuer d'accentuer leur emprise opérationnelle dans l'aménagement, la production et la gestion urbaines, mais aussi élargir leurs propositions d'intervention aux secteurs de l'environnement et du cadre de vie. Ces entreprises n'ambitionnent pas forcément de contrôler le pouvoir local mais se servent de ses failles pour assurer leur croissance économique au risque que le pilotage du développement urbain, modelé par la logique économique de ces grands groupes, s'opère dans une carence de perspectives à long terme. Or sans ces dernières, il est difficile de qualifier l'action de politique. Si l'emprise des grands groupes privés sur l'aménagement urbain s'accroît en proportion de "l'activisme" des maires, ce dernier semble en revanche rarement arrimé à un projet politique fort. Le problème du gouvernement urbain n'est pas de se passer des compétences indispensables des grands groupes privés de services urbains, mais de renforcer l'expertise technique des collectivités locales afin que les pouvoirs publics se retrouvent en position de force dans leurs "marchandages" avec ces entreprises privées.

---

<sup>31</sup> Cf. Serge Wachter, *La ville contre l'État?*, GIP Reclus, Montpellier, 1995.

<sup>32</sup> Dominique Lorrain, "France : le changement silencieux", in Sous la direction de Dominique Lorrain et Gerry Stoker, *La privatisation des services urbains en Europe*, La découverte, Paris, 1995

<sup>33</sup> Dominique Lorrain, "La montée en puissance de villes", *Économie et Humanisme*, n°305, janvier-février 1989.

- Un autre phénomène lié à l'apparition d'un modèle de gouvernement urbain est la multiplication des affaires de corruption à l'échelon local. Dans les années quatre-vingt, le flou des frontières entre les univers public et privé fut particulièrement propice à son développement. La corruption concerne principalement trois activités : le BTP et l'immobilier ; les autorisations d'implantations de supermarchés ; les concessions de services publics locaux à des acteurs privés. Toutefois, par une de ces ruses dont l'histoire est friande, il est envisageable de penser que la mise à jour de ces affaires de corruption devienne le biais par lequel les grands groupes de services urbains se trouveront interpellés sur la légitimité de leurs interventions dans la politique urbaine et impliqués dans la médiatisation des conflits politiques locaux.<sup>34</sup>

- Force est de reconnaître également que le système de délégation des services publics est efficace tant par son coût global de gestion que du point de vue de la qualité des services rendus.<sup>35</sup> Le problème de la gestion déléguée porte donc essentiellement sur son fondement politique. On sait que les maires considèrent le plus souvent la reconnaissance des conflits sociaux comme une entrave à la bonne marche des affaires municipales. Ils préfèrent traiter pragmatiquement et au cas par cas les problèmes sociaux plutôt que de s'engager sur un dessein politique. On ne peut nier l'impact de cette "efficacité discrète". Dans le développement du partenariat public-privé. L'enjeu d'une procéduralisation de l'action publique n'est alors pas d'opposer à "l'efficacité discrète" d'un cercle fermé de "décideurs" la pleine transparence des négociations constitutives de l'action publique. Si la première conduit à ne plus savoir au nom de qui et pourquoi certaines décisions sont prises, la seconde ne peut que paralyser celle-ci, chaque compromis étant assimilé à une trahison. L'enjeu entre ces deux pôles est de retrouver les vertus de la représentation politique qui rend possible la reconnaissance des contraintes et des priorités mutuelles. Dans cette perspective, le problème posé par le partenariat public-privé n'est plus qu'une entreprise puisse faire des bénéfices en travaillant pour une collectivité locale, mais les conditions dans lesquelles se détermine le coût qu'une collectivité consent à payer pour bénéficier d'un service.

*Retour au sommaire*

---

<sup>34</sup> Dominique Lorrain, "La grande entreprise urbaine et l'action publique", in *Sociologie du travail*, XXXVII 2/1995.

<sup>35</sup> En fait le nombre d'études sur cette question paraît assez restreint pour ce qui concerne la France. De plus ces études sont souvent faites par des chercheurs dans l'orbite de ces grands groupes privés de services urbains. Néanmoins la pertinence économique de la gestion déléguée ne semble contestée par personne. Pour un aperçu de cette question ( François Rachline *Services Publics, économie de marché*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1996.)

## II. 2 - Vers de nouveaux territoires institutionnels pour la ville ?<sup>36</sup>

1) Dans nombre d'aires urbaines, les frontières communales sont suspectées paralyser l'élaboration de projets urbains cohérents sur le long terme. Guidées par la recherche d'un "optimum territorial" dans le domaine de la planification urbaine les récentes lois Voynet (1999), Chevènement (1999) et SRU (2000) encouragent la constitution d'agglomérations supra communales au profit desquelles les communes semblent vouées à abandonner pour partie leur autonomie territoriale. Les raisons de cette orientation sont à la fois d'ordre économique et politique. Au plan économique, cette échelle est censée mieux correspondre aux réalités socio-économiques contemporaines, gage d'organisations plus rationnelles en matière de transports, d'implantations d'équipements et d'infrastructures. Au plan politique, l'objectif semble la création de véritables gouvernements d'agglomérations cumulant les capacités politiques et techniques des communes ; l'enjeu est de simplifier un système politico-administratif jugé souvent inutilement morcelé et compliqué.

2) Historiquement, les tentatives de l'État de rationaliser le découpage politico-administratif de la société française se sont heurtées à la résistance des notables locaux soucieux de préserver un système marqué par une sur-représentation rurale et une étroite complicité entre le préfet et les notables.<sup>37</sup> Ces projets modernistes de réforme des Collectivités Locales étaient enfin davantage motivés par la recherche d'échelles pertinentes susceptibles de relayer l'action de l'État plutôt qu'occupés à favoriser l'apparition de véritables contre-pouvoirs locaux.

- Prisonniers d'un cadre trop étroit pour leurs ambitions, les mairies des grandes villes, ont toutefois tenté, avec difficulté, dès les années soixante-dix, de jouer un rôle fédérateur sur l'ensemble de leur agglomération. Aujourd'hui, dans le prolongement du développement d'une "l'intercommunalité de projet" fortement valorisé depuis vingt ans, la constitution d'un pouvoir politique d'agglomération avec des conseillers communautaires élus au suffrage universel direct apparaît comme l'horizon obligé d'un paysage institutionnel modernisé.

- Une telle Collectivité Locale renforcerait sensiblement l'autonomie des grandes villes, les amenant à exercer sur leur territoire des compétences autrefois dévolues aux communes, au département voire à la région. Leurs interlocuteurs seraient autant les institutions européennes qu'un État dont les services extérieurs risquent d'apparaître amoindris face aux services techniques de cette nouvelle collectivité.

3) Plusieurs questions restent cependant en suspens autour des promesses liées à la constitution d'un pouvoir d'agglomération.

- Existe-t-il une échelle pertinente au déploiement en toute efficacité du pouvoir local? De nombreuses observations<sup>38</sup> montrent que l'excellence économique d'une agglomération n'assure pas forcément le développement de certains de ses quartiers. "L'optimum territorial"

---

<sup>36</sup> Sur cette question, on consultera avec profit· Philippe Estèbe, Thomas Kirszbaum, *L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente*, Acadie, Plan Urbain, 1996. Ce texte est consultable sur internet.

<sup>37</sup> Jean-Pierre Worms, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, n°3 juillet-septembre 1966.

<sup>38</sup> Sur ce point, voir les nombreux travaux de Daniel Béhar consultables sur le site internet de son cabinet d'études ACADIE.

ne peut être considéré comme un absolu : à l'instar d'un "one best way", c'est aussi une illusion technocratique.

- Quelle forme institutionnelle permettrait de conjuguer la rationalité technique et la rationalité politique à l'échelon local ? Ne peut-on craindre que de l'agglomération balkanisée d'aujourd'hui on passe à une "agglomération bureaucratique et centralisée"<sup>39</sup>. Compte tenu du modèle politico-administratif français, la division politique des agglomérations, ou encore "l'agglomération fédérale" apparaît la configuration la plus propice à l'émergence d'une figure renouvelée du politique local.

*[Retour au sommaire](#)*

---

<sup>39</sup>Cf. *Pouvoirs Locaux*, "Agglomérations : le syndrome du labyrinthe", Trimestriel n°42, septembre 1999.

## Conclusion

Si l'on conditionne le fait de reconnaître aux villes la qualité d'acteurs économiques et politiques à l'aune des seuls pouvoirs des maires, cette dénomination peut sembler à bien des égards trompeuse. La marge de manœuvre d'un maire d'une grande ville apparaît souvent mince lorsqu'il entend peser sur les éléments structurants de l'activité urbaine. Même le cumul des fonctions de maire et de député ne lui permet souvent pas d'influencer des décisions prises par des services publics (EDF, Télécoms, SNCF, Poste, Hôpitaux, Éducation) en fonction de leurs propres logiques. Toutefois, si en référence au thème de la "gouvernance urbaine" on admet que la gestion publique d'une ville ne se borne pas à l'action des seules autorités publiques locales mais inclut celle, conjuguée, d'acteurs périphériques souvent privés, il devient légitime de considérer les villes comme des acteurs économiques et sociaux.

Qu'en est-il du cas de la France ? Ce pays connaît un développement du partenariat public-privé dans les politiques de développement local. Chance ou menace, la France apparaît d'abord en ce domaine comme étant en retard sur ses voisins. Au moyen d'une typologie des interventions économiques des collectivités locales<sup>40</sup> inspirée de travaux anglo-saxons, et par comparaison avec les situations britanniques et américaines, Patrick Le Galès souligne que l'action économique des communes françaises au cours des années quatre-vingts a surtout privilégié les politiques d'image et la planification urbaine. En revanche, la coopération entre les pouvoirs municipaux et le secteur privé, la mise en œuvre d'opérations spécifiques sur l'éducation, la formation ou l'emploi, la constitution d'une capacité d'expertise locale au service d'une vision globale du développement : tous ces axes ont été moins investis en France qu'en Grande Bretagne ou aux États-Unis. Toutefois, selon le Galès, il ne faut pas exagérer ces différences. Un modèle de gouvernement urbain de type entrepreneurial semble se généraliser de manière relativement indifférente aux particularités nationales.

Nous concluons sur deux remarques concernant les caractéristiques de ce singulier acteur économique et politique que sont devenues les villes. À en croire l'état des savoirs des économistes sur la ville dressé par Laurent Davezies<sup>41</sup>, la rationalité économique des villes est d'autant plus malaisément objectivable que les ressorts de leur croissance apparaissent peu saisissables par l'analyse macro-économique classique. L'importance des phénomènes non marchands (les économies externes, les relations de solidarité plus que de concurrence) empêche d'appliquer à la croissance économique d'une ville des raisonnements éprouvés pour parler de l'économie nationale. Par exemple, une part importante des revenus d'une ville peut ne rien devoir à sa performance productive mais simplement provenir de transferts de revenus publics ou privés générés ailleurs (budget de l'État, prestations sociales, etc.). Vouloir confronter les performances économiques des villes reviendrait ainsi souvent à comparer les mérites respectifs du cerveau et de l'estomac.

Enfin, si le thème de la gouvernance urbaine semble bien rendre compte des relations entre élus, grands services publics et grands groupes privés gestionnaires des services urbains, il inquiète quant à un éventuel enlèvement de l'activité proprement politique dans la gestion urbaine. Cette impression est confortée par l'image d'élus locaux considérés comme des

---

<sup>40</sup>Cf. Patrick Le Galès, "Les politiques de développement économique local" in sous la direction de Serge Watchter, *Politiques publiques et territoires*, L'harmattan, Paris, 1989.

<sup>41</sup> Laurent Davezies, "la ville des économistes" in sous la direction de Thierry Paquot, Michel Lussault et Sophie Body-Gendrot, *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, éditions la découverte, Paris 2000.

acteurs parmi d'autres, sans mission éminente à accomplir, simplement soucieux d'intérêts aussi particuliers que ceux qui sont défendus par les grands groupes économiques ou les grands services publics. Pour échapper à cette vision morose de la gouvernance urbaine, il faut sans doute renouveler notre vision de l'activité politique : abandonner cette vision héroïque focalisée sur les seuls combats électoraux et l'affichage de grands programmes pour apprendre à reconnaître dans les confrontations plus subtiles entre les différents acteurs qui composent le système politique local. Soit non seulement l'exécutif des municipalités, mais encore les établissements publics de coopération intercommunale, les administrations publiques locales d'ordre divers, le Préfet, les Services de l'État et les acteurs privés impliqués dans l'action publique. C'est au travers l'analyse de ces délibérations, négociations, voire ces interpellations, parfois discrètes, parfois publiques qui accompagnent la mise en œuvre de l'action publique qu'il convient de rendre compte de l'activité politique. Bref, attendre un renouveau de celle-ci non d'un réaménagement des seuls cadres de la vie politique mais d'une mutation en profondeur du politique.

*[Retour au sommaire](#)*