



HAL
open science

Mobiliser le droit commun, du mot d'ordre à la pratique

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Mobiliser le droit commun, du mot d'ordre à la pratique. Résoville. 2015.
hal-04180687

HAL Id: hal-04180687

<https://hal.science/hal-04180687>

Submitted on 13 Aug 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MOBILISER LE DROIT COMMUN : DU MOT D'ORDRE A LA PRATIQUE

Cycle de qualification des acteurs de la politique de la ville
en Bretagne et Pays de la Loire



Thomas Kirszbaum,
chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique
(ENS-Cachan, CNRS)



Sommaire

5

ÉDITO

7

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA DÉMARCHE DE QUALIFICATION

- Du mot d'ordre national aux pratiques territoriales :
les défis qui attendent les acteurs de la politique de la ville P. 8
- La réforme Lamy : un retour aux années 1990...
dans un contexte transformé P. 10
- Deux régions non dépourvues d'atouts P. 12

15

LES ENSEIGNEMENTS DE VINGT-CINQ ANS DE POLITIQUE DE LA VILLE

- **UN MOT D'ORDRE ANCIEN,
OBJET D'INTERPRÉTATIONS DIVERSES** P. 16
 - Moderniser les services publics de l'État P. 17
 - Territorialisation des politiques publiques versus zonage
de la politique de la ville P. 18
 - La tentation d'en finir avec la politique de la ville
comme politique spécifique P. 19
 - Les déconvenues de la loi Borloo P. 20
- **MOYENS DE DROIT COMMUN ET GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE :
UNE MÉCONNAISSANCE RÉCIPROQUE** P. 21
 - L'impact marginal des crédits de la politique de la ville en comparaison
des autres budgets publics P. 21
 - Une information à reconstituer *a posteriori* P. 22
 - Des acteurs de la politique de la ville polarisés sur la question
des cofinancements P. 23
 - Trois catégories de moyens de droit commun, trois types d'enjeux P. 24
- **L'ACCÈS ÉQUITABLE AUX RESSOURCES DES VILLES
ET DES AGGLOMÉRATIONS : UN ENJEU NÉGLIGÉ** P. 25
 - Un objectif d'adaptation rabattu sur la proximité P. 25
 - Les risques d'une offre de services différenciée P. 26
 - Repenser l'accès aux prestations de droit commun P. 27
 - (Re)mobiliser les compétences des différents niveaux de collectivités
locales P. 28

*LES PROFESSIONNELS DES RÉGIONS BRETAGNE
ET PAYS DE LA LOIRE FACE À L'ENJEU DU DROIT COMMUN*

■ LE RENFORCEMENT QUANTITATIF DES MOYENS DE DROIT COMMUN	P. 32
Un renforcement ponctuel par le droit commun des dispositifs soutenus par la politique de la ville	P. 32
Des conventions nationales qui n'infléchissent pas les règles d'allocation des ressources publiques	P. 34
La géolocalisation des crédits : une impasse pratique et conceptuelle.....	P. 37
Le diagnostic territorial comme outil de mobilisation.....	P. 39
■ L'ADAPTATION QUALITATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES	P. 41
Une prépondérance des démarches de proximité.....	P. 41
Le point aveugle du changement dans les organisations	P. 43
Une culture politico-administrative rétive à la démocratie d'interpellation	P. 44
Des habitants sollicités au titre de leur expertise d'usage	P. 46
■ LA COORDINATION DES INSTITUTIONS	P. 47
Les conventions nationales d'objectifs : des leviers de mobilisation incertains	P. 47
L'enjeu du leadership dans les relations contractuelles	P. 48
La politique de la ville face aux cultures professionnelles et d'organisation	P. 49
Organiser la coordination remontante des politiques de droit commun	P. 51

CONCLUSION

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ÉDITO

Par Laurianne DENIAUD, Présidente de RésO Villes, première adjointe à la Ville de Saint-Nazaire

Comment renforcer les moyens de droit commun dans une logique d'équité territoriale ? Comment adapter les différentes politiques publiques en pensant le changement dans les organisations ? Comment renforcer le partenariat inter-institutionnel et la coordination entre professionnels sur le terrain et au niveau décisionnel ?

En 2014, parmi les enjeux prioritaires de la réforme de la politique de la ville, RésO Villes a privilégié la mobilisation des politiques de droit commun. Le programme de qualification était accompagné par Thomas Kirszbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan/CNRS) qui a contribué à la conception et à l'animation du cycle. Il s'agissait d'accompagner les acteurs qui s'engagent dans l'élaboration des nouveaux contrats de ville, en favorisant la dynamique de réseaux de partenaires, la capitalisation et la mise en débat des enjeux stratégiques dans les territoires de Bretagne et Pays de la Loire.

D'avril à octobre 2014, les huit journées qui ont ponctué ce cycle étaient structurées autour de réseaux professionnels (collectivités, État) et thématiques (éducation, santé, prévention, gestion urbaine de proximité, accès aux droits), réunissant au total 370 personnes. Ces rencontres ont laissé une large place au partage d'expériences et ont mis en valeur les dynamiques de nos territoires, en présence d'intervenants et de participants aux profils très variés, qui illustrent bien le large partenariat mis en œuvre dans la réforme.

Nous espérons, à travers ces travaux et la publication que nous vous proposons aujourd'hui¹, avoir aidé à l'élaboration des nouveaux contrats, à la clarification de la notion de droit commun et des enjeux pour transformer les pratiques. En effet, le cycle « droit commun, du mot d'ordre à la pratique » a aussi mis en évidence les inégalités produites par les politiques publiques, qu'elles relèvent de l'État ou des collectivités, et parfois le rôle « palliatif » de la politique de la ville. Peser pour un réel changement afin de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre territoires, interroge donc aussi fortement la reconnaissance et la légitimité des acteurs de la politique de la ville, élus et professionnels, dans l'action publique.

La journée de clôture a permis d'aborder la question de la participation des habitants, autre enjeu prioritaire de la réforme de la politique de la ville, en mettant l'accent sur l'accès au(x) droit(s), particulièrement pertinent au regard de la nouvelle contractualisation. Le pouvoir d'agir des citoyens est un levier indispensable pour provoquer du changement dans les politiques publiques de droit commun.

¹ Dans le cadre du cycle de qualification proposé par le CRPV Essonne en juin et septembre 2014 « Mobiliser le droit commun », Thomas Kirszbaum est également intervenu lors de 5 séances thématiques destinées à accompagner les acteurs de l'Essonne appelés à s'impliquer dans la négociation et la mise en œuvre des contrats. Les publications de RésO Villes et du CRPV Essonne ont en commun les contenus portant sur les apports théoriques et historiques.

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA DÉMARCHE DE QUALIFICATION



La mobilisation des politiques de droit commun est au cœur de la plus récente des réformes de la politique de la ville. Si les acteurs locaux sont confrontés à une échéance de court terme, la préparation puis la signature des nouveaux contrats de ville, cette mobilisation est à envisager comme un processus au long cours. La vocation du cycle de qualification des professionnels de la politique de la ville organisé par RésO Villes en Bretagne et Pays de la Loire, n'était pas de

proposer une « boîte à outils » contenant des recettes de fabrication des contrats de ville. Il s'agissait plutôt d'inviter ces acteurs à penser stratégiquement l'enjeu du droit commun, sans s'enfermer dans la seule question des moyens et de leur identification, pour l'aborder aussi sous l'angle des finalités de l'action et des processus de transformation à engager.

Les contrats de ville, faut-il le rappeler, ne sont que des moyens et pas une fin en soi. Plus décisive que leur élaboration sera la dynamique qu'ils permettront d'enclencher, même si la seconde découle en partie de la première. En partie seulement, car l'expérience a prouvé qu'une mobilisation optimale des acteurs de droit commun durant la phase d'élaboration des contrats pouvait être suivie, une fois ceux-ci signés, d'un retour à la situation antérieure, la politique de la ville demeurant l'affaire de spécialistes dont la principale activité consiste à financer le tissu associatif.

La question centrale du cycle de qualification portait autant sinon davantage sur le rôle des professionnels de la politique de la ville dans l'action publique locale que sur le fonctionnement proprement dit des politiques de droit commun. L'expérience montre que les acteurs du droit commun se mobilisent rarement de façon prioritaire en faveur des quartiers populaires. Il y a donc besoin d'une politique jouant un rôle incitatif en direction des autres appareils administratifs. Certes, les discours de certains acteurs nationaux et locaux laissent entendre que l'on pourrait se passer d'une politique spécifique une fois les quartiers « rentrés dans le droit commun » ou redevenus « comme les autres ». Mais c'est là une posture rhétorique à laquelle la réalité apporte un démenti constant. Les quartiers populaires remplissent une fonction d'accueil de populations vulnérables qu'il serait vain de nier au nom de leur

hypothétique « remise dans la moyenne ». L'existence de ces quartiers étant une donnée structurelle du fonctionnement urbain, il s'agit plutôt de renforcer et d'adapter une offre de services publics et collectifs à même de stimuler des parcours socio-résidentiels ascendants parmi leurs habitants. Et comme il y a peu de chance que les politiques de droit commun s'organisent spontanément pour faire « plus » et « mieux » en leur direction, l'intervention d'un agent extérieur s'avère indispensable.

S'il y a donc besoin d'une politique spécifique, adjacente aux politiques de droit commun, l'écueil bien connu est d'exonérer ces dernières de leurs responsabilités. C'est le sens du mot d'ordre de mobilisation du droit commun, lequel n'aurait pas été réitéré depuis près d'un quart de siècle si la politique de la ville s'était efficacement articulée aux autres politiques publiques et si ses acteurs ne connaissaient pas un certain isolement, plus ou moins accentué selon les territoires. En laissant à une politique particulière le soin de « s'occuper » d'une population localisée dans des quartiers eux-mêmes considérés comme « à part », le risque est d'entériner des inégalités dans l'accès à une offre de services de qualité comparable à celle dont bénéficient les autres habitants de la ville. Compte tenu de l'intensité de leurs besoins, et au nom de l'équité, on peut même considérer que les habitants des quartiers populaires devraient accéder à une offre de qualité supérieure.

Du mot d'ordre national aux pratiques territoriales : les défis qui attendent les acteurs de la politique de la ville

Bien qu'elle reste muette sur ce sujet, la réforme induit d'importants changements de posture des professionnels de la politique de la ville. Elle devrait les amener à raisonner « politiques de droit commun » avant de raisonner « dispositifs spécifiques ». S'il était déjà avancé dans les phases antérieures de la politique de la ville, ce principe de subsidiarité de la politique de la ville figure au premier plan de la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine (dite loi Lamy) du 21 février 2014. Son article 1er précise que la politique de la ville « *mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres* ».

Cette notion de subsidiarité représente un défi de taille pour des acteurs ayant construit leur savoir-faire, sinon leur identité professionnelle, autour de la gestion de dispositifs spécifiques. Leur attente inquiète des contours de la nouvelle géographie des quartiers prioritaires apparaissait symptomatique. Malgré les attendus de la réforme, ce sont bien les crédits spécifiques de l'État attachés à cette géographie et non les politiques de droit commun qui ont polarisé leur attention, au moins jusqu'en juin 2014 (date de publication de la liste des quartiers prioritaires). Le défi qui attend les professionnels œuvrant dans des quartiers évincés de la nouvelle géographie prioritaire est plus important encore. Privés de crédits spécifiques, ils dépendront désormais des seules politiques de droit commun, que leur territoire fasse ou non l'objet d'un contrat de ville.

L'article 1er de la nouvelle loi assigne aussi à la politique de la ville une fonction d'« adaptation des actions de droit commun ». La question de la capacité d'influence – et donc de la légitimité – de ses acteurs vis-à-vis des autres politiques publiques se trouve ainsi posée. Les groupes de travail du cycle de qualification étaient révélateurs à cet égard d'une posture prudente des acteurs de la politique de la ville dès lors qu'il s'agissait d'interroger les pratiques d'institutions partenaires ou de leur propre collectivité d'appartenance. Il est vrai que la culture administrative française prédispose peu les organisations publiques à accepter leur questionnement, qu'il émane de leurs agents ou de tiers.

Une troisième mutation à opérer aux termes de la loi de février 2014 est celle du changement d'échelle. Si le principe était là aussi posé dans les précédentes générations de contrats de ville, l'article 6 de la loi conduit les professionnels de la politique de la ville à inscrire plus fortement que par le passé leur action dans une dynamique intercommunale. On lit en effet : « Sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale, les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun (...). Sur le territoire intercommunal, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville et, dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale ».

Là encore, le défi n'est pas mince pour des professionnels qui œuvrent majoritairement au sein d'administrations municipales. Ils devront désormais articuler leurs démarches de proximité dans les quartiers avec des stratégies plus structurantes, déployées sur des périmètres bien plus vastes. L'enjeu n'est pas uniquement celui du pilotage de la politique de la ville. La réforme introduit en effet la catégorie de « quartier vécu » à côté de celle de « quartier réglementaire », conduisant à prendre en compte les équipements et services utilisés par les habitants au-delà du périmètre des quartiers prioritaires.

La réforme ajoute un dernier élément de complexité. Elle n'induit pas seulement le repositionnement des professionnels de la politique de la ville vis-à-vis des politiques de droit commun, mais également vis-à-vis des habitants et des associations auxquels il est proposé de s'inscrire dans les conseils citoyens institués par la nouvelle loi. Dès lors que la participation citoyenne est comprise comme un levier de changement des politiques publiques, on ne peut pas la dissocier de l'enjeu du droit commun. Mais une telle perspective viendrait bousculer fortement un modèle français d'action publique qui n'a jamais placé la société civile sur un pied d'égalité avec les institutions. Dans sa formulation originelle, au début des années 1990, le mot d'ordre de mobilisation du droit commun a d'ailleurs joué contre celui de participation des habitants. Lorsque le ministère de la Ville fut créé, en décembre 1990, François Mitterrand évoquait la nécessité d'« unités de commandement locales » pour mobiliser et coordonner les administrations². La société civile n'ayant pas été considérée comme une composante légitime de cette gouvernance locale, elle en est restée exclue jusqu'à présent.

La loi de 2014 ouvre une brèche en prévoyant la participation de représentants des conseils citoyens aux instances de pilotage des contrats de ville. Mais ces conseils seront-ils la simple réplique de la participation institutionnalisée telle qu'elle s'est développée jusqu'à présent, c'est-à-dire étroitement encadrée par les élus municipaux dans le cadre d'une « démocratie de proximité » animée par eux ? Ou serviront-ils de plates-formes pour une « démocratie d'interpellation » permettant à la société civile de peser sur les décisions publiques tout en conservant son indépendance ? Si le rapport Bacqué-Mechmache oriente clairement vers une démocratie d'interpellation³, la formule du conseil citoyen procède d'un compromis avec les présidents d'exécutif locaux, très représentés au Parlement, qui ont voulu affirmer par ce choix qu'ils gardaient la maîtrise des processus participatifs⁴.

2 Discours de François Mitterrand aux Assises de Bron, *Pour en finir avec les grands ensembles*, organisées par la mission Banlieues 89 et la Délégation interministérielle à la Ville les 4 et 5 décembre 1990.

3 Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet. Voir aussi Kirszbaum, T. (2013), « Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », La Vie des idées [revue en ligne <http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>], novembre.

4 Il revient ainsi aux partenaires institutionnels de piloter la mise en place des conseils, lesquels feront l'objet d'une autorisation préfectorale, après consultation du maire et du président de l'intercommunalité.

La réforme Lamy : un retour aux années 1990... dans un contexte transformé

À bien des égards, la réforme actuelle est une répétition de la période de la fin des années 1990. On y retrouve les mêmes notions de mobilisation prioritaire et d'adaptation du droit commun dans le cadre de contrats de ville pilotés à l'échelle des intercommunalités. Mais comme l'écrit Renaud Epstein, les leçons insuffisamment tirées des évaluations risquent d'affecter les chances de succès de la réforme engagée depuis 2012 : « *S'agissant de la territorialisation des politiques publiques, la probabilité que les futurs contrats de ville parviennent à surmonter les obstacles rencontrés dans les années 1990 par les contrats du même nom, apparaît très réduite* »⁵.

La « nouvelle » doctrine nationale apparaît bien moins sophistiquée que celle qui avait été produite voici une quinzaine d'années dans le cadre des commissions Sueur et Cavallier. Les groupes de travail mis en place depuis 2012 dans le cadre de la concertation nationale, puis en parallèle de la préfiguration des nouveaux contrats de ville, ont surtout traité des outils et des entrées sectorielles (emploi, éducation, santé, etc.). Les enjeux stratégiques de la mobilisation du droit commun, notamment ses implications pour la politique de la ville et ses acteurs, ont été quelque peu négligés.

On a également assisté à une forte polarisation des réflexions nationales sur la dimension budgétaire du droit commun. Ce tropisme peut s'expliquer par le contexte de forte diminution, puis de stagnation des crédits spécifiques au cours des dernières années ; se pose notamment la question de la pérennisation par des crédits de droit commun des actions menées dans les nouveaux « territoires en veille active » qui s'appuyaient jusqu'à présent sur des crédits spécifiques. Mais la contrainte budgétaire affecte l'ensemble des politiques publiques, ce qui rend peu plausibles des jeux de vases communicants entre financements spécifiques et de droit commun.

Au-delà de la pénurie des budgétaire, c'est une mutation d'ensemble des politiques publiques qui a été engagée depuis une dizaine d'années et qui joue contre les attendus de la politique de la ville. Parmi les facteurs sous-estimés par la réforme figure en particulier l'amoindrissement des compétences et marges de manœuvre des services déconcentrés de l'État mobilisables dans un cadre contractuel⁶. François Lamy a bien annoncé le « *retour de l'État républicain dans les quartiers* » et souligné le rôle de « *l'administration territoriale de l'État qui a la responsabilité d'organiser la mobilisation collective* »⁷. Mais cette antienne du discours national paraît moins crédible après dix ans de réformes intensives et très déstabilisantes pour les services locaux de l'État, surtout à l'échelon départemental (Lolf, Acte II de la décentralisation, création d'agences nationales, RGPP, Réate, Map..). Conformément aux attendus de la RGPP, la tendance est au repli de chaque service sur son « cœur de métier », ce qui rend plus incertaine leur implication dans une politique de la ville qui se veut partenariale et transversale. En dépit des mérites qui leur sont reconnus, la mise en place des délégués du préfet se présente comme un contre-feu insuffisant.

En guise de réponse à ces lourdes contraintes structurelles, la seule innovation de la réforme Lamy est la signature de douze conventions interministérielles d'objectifs par lesquelles les ministères s'engagent à territorialiser leurs politiques et à concentrer leurs moyens en faveur des habitants des quartiers populaires dans une perspective de « *rétablissement de l'égalité*

5 Epstein, R. (2015), « La "nouvelle" politique de la ville au prisme des évaluations du passé, in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

6 Ibid.

7 Discours à la journée d'information et d'échanges sur la réforme de la politique de la ville de l'administration territoriale, Nanterre, 17 mars 2014.

républicaine dans tous les territoires »⁸. La même logique a été suivie avec les sept conventions signées entre le ministère de la Ville et des associations d'élus locaux⁹ et organismes publics (Pôle Emploi, Caisse des dépôts et consignations) ou privés (Charte d'engagement « Entreprises et quartiers » avec 40 entreprises).

Cette innovation entendait surtout répondre aux impasses les plus récentes de la mobilisation des politiques de droit commun telles que mises en évidence par le rapport de la Cour des comptes publié aux lendemains de l'élection présidentielle de 2012¹⁰. Ce rapport se concentrait sur le bilan du précédent gouvernement. « *Face au constat d'une inégalité des droits et des chances dans les quartiers de la politique de la ville, l'ambition de la dynamique Espoir banlieues était de réaliser une "rupture de méthode en mobilisant les administrations de droit commun"* », rappelaient les magistrats financiers. Cette ambition devait se traduire par l'engagement de chaque ministère sur un « programme d'actions triennal » financé par ses moyens propres. Le bilan de la Cour des comptes était sans appel : ce plan « *a échoué à atteindre son objectif initial de mobilisation des politiques ministérielles* », « *faute de lisibilité des actions menées, de financements clairement identifiés et d'un suivi régulier* ».

En parallèle de la dynamique Espoir banlieue, une expérimentation de mobilisation des politiques de droit commun, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité, avait été lancée en février 2011 dans trente-trois sites concernés par un Cucs. Il s'agissait de négocier des avenants pour mobiliser les politiques et crédits de droit commun de l'État comme des collectivités territoriales. Selon un bilan établi par un cabinet d'études, seuls deux avenants sur les neuf analysés proposaient un chiffrage des moyens mobilisés et dans la moitié des cas les engagements pris étaient considérés comme « *pas précis* ». La Cour des comptes soulignait de son côté que « *les directives transmises aux ministères sont parfois insuffisantes pour permettre une traduction concrète de cet engagement* » et que « *le droit commun auquel se réfèrent les circulaires est celui de l'État et n'implique pas les collectivités territoriales* ».

Face à ces insuffisances, la Cour des comptes a donc recommandé que des conventions soient passées entre les principaux ministères et le ministère délégué à la ville. La démarche a été impulsée par une circulaire du Premier ministre datée du 20 novembre 2012. Les conventions sont présentées depuis lors comme la pierre angulaire – et le gage de succès – de la mobilisation du droit commun dans les futurs contrats de ville. Cette focalisation du discours national sur les conventions peut sembler excessive, car elle passe sous silence des freins plus structurels qui dépassent largement les déconvenues de la dynamique Espoir banlieue ou des avenants aux Cucs expérimentaux.

L'objet des conventions a lui-même une portée limitée. On note tout d'abord que le renforcement des moyens de l'État annoncé dans les conventions ne porte que sur un périmètre très resserré de mesures nouvelles, adoptées pour la plupart depuis mai 2012 et reprises par le Conseil interministériel des villes de février 2013. En outre, la plupart des engagements figurant dans les conventions nationales sont formulés en termes relativement imprécis et ne sont généralement pas chiffrés (moins encore dans les conventions avec les associations d'élus que dans les conventions interministérielles). On relève aussi l'absence de conventions passées avec certaines institutions (organismes HLM¹¹ et autorités organisatrices de transports en particulier), tout comme le silence de celles qui existent sur la mobilisation

8 Ministère de la Ville, « Le retour de l'Etat dans les quartiers populaires, 1er bilan des signatures de conventions d'objectifs », Dossier de presse, 8 octobre 2013.

9 Association des régions de France, Association des communautés de France, Villes & Banlieues, Fédération des villes moyennes, Assemblée des départements de France, Association des maires de grandes villes de France et Association des communautés urbaines de France, Association des maires de France.

10 Cour des Comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique.

11 Ce qui pouvait alors s'expliquer par l'absence de convention entre le ministère délégué à la Ville et son ministère de tutelle, celui de l'Égalité des territoires et du Logement.

de leurs moyens en faveur des « territoires de veille »¹². Surtout, les conventions négligent les dimensions plus structurelles de l'allocation territoriale des budgets publics (en dotations financières et en moyens humains) et les instruments et critères qui permettraient leur mesure. Un groupe de travail « territorialisation des moyens de droit commun de l'État » a bien été mis en place, mais les moyens des collectivités locales ne sont pas pris en compte et la démarche est restée focalisée sur les indicateurs quantitatifs¹³.

Les aspects plus qualitatifs de la mobilisation des politiques de droit commun ont été formulés de manière restrictive dans les conventions. Il a certes été affirmé que ces conventions « constituent un outil destiné à aider les acteurs locaux à réinterroger et faire levier sur les politiques de droit commun »¹⁴. Mais la circulaire du 30 novembre 2012 limitait fortement le champ de « l'adaptation », en évoquant seulement « la gestion des ressources humaines, lorsque celles-ci sont directement mobilisées sur les quartiers défavorisés (enseignants, policiers, etc.) : politique de formation spécifique, meilleure valorisation dans les déroulements de carrière, articulation avec le travail des délégués du préfet ». La question des inégalités ou des discriminations produites par les institutions de droit commun (ségrégation scolaire, modes d'intervention de la police, rôle des intermédiaires de l'emploi dans la prévention des discriminations...) se trouve donc esquivée.

Enfin, et peut-être surtout, les conventions relèvent par nature d'une démarche descendante, d'abord conçue au niveau national, avant d'être déclinée dans chaque région et département¹⁵. Si la territorialisation des politiques publiques est bien à l'ordre du jour, il faut alors compléter la déclinaison locale des conventions par une démarche remontante ancrée dans la dynamique des territoires.

Deux régions non dépourvues d'atouts

Que ce soit sous l'angle des moyens à engager, du questionnement des autres politiques publiques, du changement d'échelle ou de la participation citoyenne, le mot d'ordre de mobilisation du droit commun appelle ainsi une mutation profonde de la pratique des professionnels du « spécifique ». Face à de si amples défis, lesquels ne seront pas à l'évidence surmontés d'ici le mois de juin 2015 (ultime délai pour la finalisation des contrats de ville), on conçoit que le cycle de qualification organisé par RésoVilles n'ait pu apporter toutes les réponses. Dans son format actuel, la politique de la ville est le produit d'une institutionnalisation amorcée depuis plus d'un quart de siècle. Ses procédures, dynamiques d'acteurs et référentiels d'action ne vont pas changer radicalement au gré d'une nouvelle loi et de ses circulaires d'application.

Tous les acteurs de la politique de la ville ne présentent pas au demeurant les mêmes dispositions au changement. Celles-ci varient selon le positionnement de la politique de la ville dans l'action publique locale, mais aussi selon l'idée que ses acteurs se font de leur rôle. Une enquête réalisée en 2008 pour la Délégation interministérielle à la ville (Div) et l'Inter-réseaux du développement social urbain (IRDSU) soulignait la ligne de partage entre deux postures bien différentes : pour les uns, la politique de la ville est la variable d'ajustement de politiques de droit commun perçues comme hermétiques au changement ; pour d'autres, il ne s'agit pas de compenser localement les carences du droit commun, mais de le transformer

12 Epstein, R. (2015), *op. cit.*

13 Ministère délégué à la Ville (2014), *Synthèse des groupes de travail transversaux et de la recherche-action formation*, février ; CGET (2014), *Comment mobiliser le droit commun de l'Etat pour les contrats de ville ? Quelques préalables*, octobre.

14 Ministère de l'Égalité et des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), *La nouvelle étape de la politique de la ville. Les réponses à vos questions*, décembre.

15 Ce qui n'exclue pas des démarches plus territorialisées d'élaboration des conventions, comme on le verra à propos de la Loire-Atlantique.

en incitant les autres politiques publiques à intégrer les priorités et la méthodologie de la politique de la ville¹⁶.

Si le poids des habitudes et des contraintes est un frein au changement, certains héritages peuvent néanmoins jouer dans un sens favorable. Les régions Bretagne et Pays de la Loire paraissent mieux armées à cet égard que d'autres territoires pour satisfaire aux impératifs de la réforme. Au moins dans les plus grandes villes et intercommunalités, les acteurs de ces régions peuvent prendre appui sur l'acquis historique que représente la conversion précoce de ces collectivités aux préceptes méthodologiques de la politique de la ville (territorialisation, transversalité, évaluation...). Ainsi a-t-on parlé d'un « modèle brestois », « nantais » ou « rennais » de la politique de la ville pour décrire la diffusion de ces principes dans une partie au moins des services municipaux ou d'agglomération.

Autre particularité des deux régions : l'intensité relativement faible de la concentration spatiale de ménages précaires. La réponse des politiques de droit commun peut s'en trouver facilitée par rapport à d'autres régions où l'ampleur des besoins rend la mobilisation des ressources plus aléatoire. La Bretagne et les Pays de la Loire bénéficient d'une situation d'autant plus avantageuse qu'une partie au moins des collectivités locales peut aligner de significatives ressources financières et humaines. Enfin, s'il existe une « intelligence des territoires », entendue comme la capacité à mobiliser efficacement les ressources locales dans le cadre d'une « bonne gouvernance », on la trouve assurément dans l'Ouest de la France où prédomine une culture de la coopération et un niveau de confiance mutuelle des acteurs sans doute plus élevé qu'ailleurs.

On doit toutefois relativiser ces atouts au vu des défis posés par la réforme de la politique de la ville. D'abord parce que toutes les collectivités des deux régions ne disposent pas de capacités d'action ou d'une antériorité des pratiques comparables aux villes et intercommunalités les plus importantes. Ensuite parce que la mutation d'ensemble des politiques publiques engagée depuis une dizaine d'années a été marquée par un repli général des administrations sur leurs objectifs sectoriels, et par des procédures de management réduisant les espaces de coopération.

Dans un environnement où se côtoient contraintes et atouts, les groupes de travail mis en place dans le cadre du cycle de qualification avaient un double objet : analyser d'une part les pesanteurs et les freins s'opposant de manière structurelle à la mobilisation des politiques de droit commun dans la politique de la ville ; identifier d'autre part les ressources du territoire pouvant servir de leviers pour le changement, que des récits d'expérience ont permis de mettre en partage.

Avant de rendre compte de ces travaux, il apparaît nécessaire de revenir sur les enseignements de vingt-cinq ans de politique de la ville et de proposer à cette occasion une clarification de la notion même de « droit commun ». L'un des obstacles à sa mobilisation réside en effet dans l'absence de compréhension partagée de cette notion.

16 Aures (2009), *La relation au droit commun et la place de l'évaluation. Enquête d'opinion auprès de 23 professionnels de la politique de la ville en France métropolitaine*, Enquête ingénierie Div/IRDSU, mars.

LES ENSEIGNEMENTS DE VINGT-CINQ ANS DE POLITIQUE DE LA VILLE

Derrière son apparente simplicité, le droit commun est une notion des plus complexes. L'un des indicateurs de cette complexité est sans doute l'absence de définition faisant consensus et, surtout, de définition positive, à l'instar de celle qui a été avancée dans le cadre de la réforme : « *Les politiques de droit commun renvoient aux politiques publiques déployées indistinctement sur l'ensemble des territoires, y compris sur les quartiers prioritaires, par opposition à l'action spécifique de la politique de la ville limitée aux seuls territoires de la géographie prioritaire* »¹⁷. Cette définition apparaît doublement discutable : d'abord parce que le ciblage territorial n'est pas l'apanage de la politique de la ville ; ensuite parce que la transformation des politiques de droit commun suppose justement que la politique de la ville sorte de ses périmètres usuels. Nous y reviendrons.

Dans l'immédiat, on peut remarquer que le droit commun fait partie de ces mots de la politique de la ville aussi souvent invoqués qu'ils sont peu opératoires faute d'être définis positivement. Relèvent de ce registre les termes de « mixité » ou de « cohésion ». Bien que l'expression soit omniprésente dans les politiques de la ville et du logement, les critères opérationnels de la mixité n'ont jamais été précisés. La mixité se définit par les phénomènes qu'elle est censée combattre : la ségrégation, la concentration, les déséquilibres, etc. Il en va de même avec la cohésion qui s'oppose aux termes de séparation, désintégration, fractures, etc. La mobilisation des politiques de droit commun vise quant à elle à corriger un effet provoqué par l'existence même de la politique de la ville : l'institutionnalisation d'une norme de gestion « à part » de certains quartiers. Invoquer le droit commun, c'est vouloir mettre fin à leur traitement exceptionnel, particulier, séparé, spécifique, dérogatoire, compensateur, réparateur, curatif, etc.

Dans son sens le plus littéral, le droit commun fait référence à la « loi commune » par opposition aux règles spéciales ou particulières ; c'est aussi l'une des acceptions de la *common law* des pays anglo-saxons, parfois traduite par « droit commun ». Rares sont cependant les politiques publiques qui ne s'accompagnent pas de l'institution de droits spécifiques, sachant que le traitement uniforme de situations différentes aboutit à reproduire les inégalités, voire à les aggraver¹⁸. Toute réflexion sur le droit commun, dans la politique de la ville et au-delà, se doit

17 Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), *op. cit.*

18 Ce mécanisme par lequel les plus avantageés accentuent leur avantage a été appelé l'« effet Matthieu ». On doit cette expression au sociologue américain Robert K. Merton qui l'a utilisée à la fin des années 1960 en référence à ce passage de l'évangile selon Saint Matthieu : « *On donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas, on ôtera même ce qu'il a* ».

par conséquent d'avancer sur deux fronts, ceux de l'universalité et de la singularité¹⁹. L'arbitrage est à réaliser entre le besoin de spécifier des normes, afin de prendre en compte les situations particulières, et la volonté de ne pas particulariser davantage ceux – populations ou quartiers – qui dérogent à la norme commune. La tension entre ces deux logiques est consubstantielle à la politique de la ville, mais celle-ci a paru hésiter, au fil de son histoire, sur la façon de la résoudre.

■ UN MOT D'ORDRE ANCIEN, OBJET D'INTERPRÉTATIONS DIVERSES



Au tout début de son histoire, la politique de la ville ne mobilisait que des moyens de droit commun. La politique de développement social des quartiers (DSQ) bénéficiait d'un droit de tirage sur les budgets de l'État, au prix d'une confrontation permanente avec ses services, au plan local comme national²⁰. Mais comme certaines actions innovantes ne trouvaient pas de financement dans les budgets classiques, aux nomenclatures trop rigides, une

dotation spécifique avait été créée dans les Contrats de plan État-région (CPER), suite à une proposition du rapport Dubedout²¹. La politique de DSQ restait néanmoins une politique de droit commun, simplement amplifiée par des crédits dédiés.

La donne a changé à la fin des années 1980. Les fonds publics répartis entre une quinzaine de quartiers dans les premières opérations DSQ devaient l'être désormais entre quatre cents quartiers. Alors que la politique de la ville s'institutionnalisait, avec la création en 1988 d'une Délégation interministérielle à la Ville, les ministères ont commencé à faire machine arrière. Leur repli s'est accentué quand a été créé un ministère de la Ville doté d'un budget propre. Grâce à son poids politique, le premier occupant du poste, Michel Delebarre, avait su trouver des relais au sein des ministères. Après son départ, la politique de la ville s'est rapidement consolidée comme politique d'exception. Une étape majeure a été franchie en 1995 avec la mise en place du Fonds d'intervention pour la ville (Fiv), une ligne budgétaire unique qui se substituait aux crédits déconcentrés de différents ministères servant à financer les contrats de ville. Le Fiv étant partiellement abondé par un prélèvement à la source des mêmes ministères, ils ont eu tendance à reprendre d'une main ce qu'ils mettaient de l'autre au « pot commun ». Encouragés par des instructions ministérielles, des services déconcentrés ont ainsi réorienté vers d'autres territoires les crédits de droit commun qu'ils consacraient au financement des actions de la politique de la ville²².

19 Béhar, D. (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Annales de la recherche urbaine*, n°68-69.

20 Ce paragraphe et le suivant sont tirés de Figeat, D. (2015), « Démocratiser la gestion des quartiers populaires. Le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », Entretien in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

21 Dubedout, H. (dir.) (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

22 Estèbe, P., Epstein, R. (1998), *Synthèse nationale des évaluations régionales et locales du XIème Plan*, Acadie, Rapport pour la Div ; Sueur, J.-P. (1998), *Demain, la ville*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la solidarité, La Documentation française.

Moderniser les services publics de l'État

L'ambition de la politique de la ville dépassait toutefois le seul cofinancement des actions « spécifiques » de la politique de la ville. La grande affaire du début des années 1990 était la modernisation des services publics, en lien avec la politique de « renouveau du service public » impulsée par Michel Rocard en 1989 et placée sous le signe de l'équité. L'année 1991 fut marquée par une avalanche de rapports officiels qui formulaient les mêmes constats négatifs concernant la présence et le fonctionnement des services publics de l'État dans les quartiers²³. Cette question était posée depuis les origines de la politique de la ville, dont l'une des missions était de satisfaire les besoins en équipements et services collectifs dans les quartiers, mais seuls les services des villes avaient fait l'objet d'une réelle attention jusque-là²⁴.

La Délégation interministérielle à la ville entendait porter l'interpellation des services publics de l'État directement auprès des administrations centrales²⁵. Mais dans leur ensemble les ministères ont préféré jouer la carte du protectionnisme sectoriel face à cette délégation dotée d'une trop faible légitimité²⁶. S'ils n'ont pas refusé frontalement de participer à la politique de la ville, les ministères ont opté pour des stratégies de contournement en développant leurs propres programmes spécifiques (école ouverte pour l'Éducation nationale, maisons de la justice et du droit pour le ministère de la Justice, îlotage puis police de proximité pour le ministère de l'Intérieur, insertion par l'économique et emplois-jeunes pour le ministère du Travail...).

Localement, les contrats de ville négociés en 1993 devaient faire de l'adaptation quantitative et qualitative des services publics un thème d'action prioritaire. C'est dans ce cadre contractuel que les administrations ont trouvé des financements pour mettre en œuvre les actions qu'elles souhaitaient expérimenter. Là aussi, elles ont eu tendance à contourner la politique de la ville en développant une offre contractuelle « maison » en direction des municipalités. Il en a résulté une fragmentation accrue de l'action publique et un problème récurrent de coordination auquel les contrats de ville des années 1990 n'ont que très partiellement remédié²⁷. Telle était pourtant la mission centrale des nouveaux sous-préfets à la ville, et plus largement des préfetures. Mais leur fonction d'animation de l'interministérialité locale et du partenariat avec les villes s'est heurtée à de nombreuses résistances, du côté des collectivités comme de l'État, même si des variations ont été observées localement. Dans le cas le plus général, la mission principale des sous-préfets à la ville a consisté à répartir entre associations les crédits du Fonds d'intervention pour la ville, en lien avec les municipalités²⁸.

À la fin des années 1990, pourtant riches en appels à la mobilisation des services publics de l'État, la commission Sueur dressait un état des lieux décourageant, évoquant « *des situations de sous-dotation correspondant dans certains cas à une discrimination négative, constituées par un service rendu inférieur à la moyenne nationale ou aux niveaux constatés ailleurs, et, en tout état de cause, aux besoins* »²⁹.

23 Delarue, J.-M. (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros/Alternative ; Langlais, J.-L. et al. (1991), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté*, Rapport de l'Igas/Igaf au ministre d'État, ministre de la Ville ; Picard, P. (1991), *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire ; Pêcheur, B. (1991), *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville*, Rapport de la DGAFP.

24 Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville : la "pensée publique" entre diversité, éclatement et souci du rapprochement », *Sociologie du travail*, n°46.

25 Donzelot, J., Estèbe, P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Le Seuil.

26 Damamme, D., Jobert, B. (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1.

27 Estèbe, P. (2004), *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan ; Epstein, R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po.

28 Grémion, C., Mouhanna, C. (1995), *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan ; Donzelot, J., Estèbe, P. (1999), « Réévaluer la politique de la ville », in Balme, R. et al. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po.

29 Sueur, J.-P. (1998), *op. cit.*

Le thème de la discrimination positive s'était pourtant diffusé dans cette période. Mais sa principale concrétisation en matière de services publics a été l'attribution d'avantages aux fonctionnaires exerçant des missions dans les quartiers dits sensibles. Pour le reste, et à l'exception de l'Éducation nationale qui avait créé dès 1981, mais sans lien avec la politique des quartiers, son propre dispositif de renforcement localisé des moyens, les différentes administrations se sont révélées plutôt hermétiques à l'idée d'opérer une discrimination positive territoriale³⁰.

Territorialisation des politiques publiques versus zonage de la politique de la ville

À défaut d'inspirer les autres politiques publiques, c'est la politique de la ville elle-même qui a été comprise comme une démarche de discrimination positive territoriale. Ce fut très notable lors du Pacte de relance pour la ville (PRV), lancé par le gouvernement Juppé en 1996, qui emboîtait différents zonages à partir d'un principe simple : plus une zone cumulait de « handicaps », plus elle devait déroger au droit commun en bénéficiant d'un effort accru de la politique de la ville³¹.

Le PRV concrétisait le principe de « politiques renforcées et différenciées » dans les « zones caractérisées par des handicaps » posé peu de temps auparavant par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite loi Pasqua). Fixant un objectif général d'« égalité des chances sur l'ensemble du territoire » et d'« égal accès de chaque citoyen aux services publics », la loi Pasqua concernait tant les zones rurales qu'urbaines. Mais ce ne sont pas les services publics qui ont été renforcés dans les territoires urbains. Hormis un appel à projet national sur les plateformes de services publics, les mesures de discrimination positive du PRV ont essentiellement profité aux entreprises dans le cadre des zones franches urbaines instituées par la loi du 14 novembre 1996.

La méthode du zonage a fait l'objet d'un vif affrontement idéologique dans cette période³². Revenue au pouvoir en 1997, la gauche lui a reproché, entre autres choses, de négliger les services publics, mais également de contourner les contrats de ville qui devaient servir de cadre pour la mobilisation des politiques de droit commun. Fondé sur des périmètres trop étroits, le zonage n'aurait traité que les symptômes des inégalités urbaines, dans une logique compensatrice, sans s'attaquer à leurs causes situées dans le fonctionnement plus global et structurel des villes et, surtout, des agglomérations³³.

C'est en réaction à la logique de discrimination positive du PRV que l'idée de « territorialisation » des politiques publiques a été fortement promue à la fin des années 1990, dans la perspective d'une nouvelle génération de contrats de ville pour la période 2000-2006³⁴. Contrastant avec la logique rigide du zonage, il s'agissait d'introduire une flexibilité dans l'allocation des ressources publiques pour qu'elles s'adaptent en continu au caractère évolutif des problèmes. L'objectif restait de faire plus et mieux pour les quartiers relevant d'une géographie prioritaire, mais à l'opposé du périmétrage qui tend à confondre l'espace des problèmes et celui des solutions, la territorialisation supposait que chaque politique publique

30 Kirszbaum, T. (2001), *Modernisation des services publics et éclatement de la ville, sous le regard des chercheurs*, collection Recherches, n°124, Puca ; Estèbe, P. (2004), op. cit.

31 Dans son rapport sur « le principe d'égalité, le Conseil d'État avait validé cette approche au nom des « discriminations justifiées » par un objectif de réduction des inégalités). Conseil d'État (1997), *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, Études & documents, n°48, La Documentation française.

32 Kirszbaum, T. (2004), « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n° 111, novembre.

33 Voir aussi les critiques formulées par Daniel Béhar et Philippe Estèbe (1996), « Le Pacte de relance pour la ville », *Esprit*, mars.

34 Voir notamment le rapport Sueur précité.

intègre le principe d'une différenciation des moyens – en quantité et en qualité – pour traiter les inégalités de l'agglomération jusqu'au quartier.

Le processus de territorialisation des politiques publiques était ainsi pensé comme la voie idoine pour échapper au dilemme de l'universalité et de la singularité. Au lieu d'une politique de la ville instituant des droits dérogatoires qui risquent d'enfermer des catégories de territoires dans un exceptionnalisme sans fin, la fonction principale de cette politique devrait être d'aiguillonner les autres politiques publiques pour qu'elles prennent en compte les besoins des quartiers prioritaires et de leurs résidents, en amont comme en aval.

La tentation d'en finir avec la politique de la ville comme politique spécifique

La circulaire de Lionel Jospin sur les contrats de ville 2000-2006 soulignait que « *la politique de la ville n'est pas une politique sectorielle de plus* » mais « *une dimension de toutes les politiques publiques* »³⁵. L'absence de ministère de la Ville dans les premiers mois du gouvernement Jospin était cohérente avec cette doctrine. Alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry avait justifié ce choix en plaidant pour des « *politiques transversales* » au lieu d'une « *politique-ghetto de subventions particulières à ces quartiers* ». « *Il faut éviter que les ministères se déchargent de leurs responsabilités sur un ministère de la ville* », indiquait de son côté Daniel Asseray, adjoint au maire de Nantes et conseiller chargé de la ville au cabinet de Mme Aubry³⁶. Mais cette position était difficilement tenable dans la durée, surtout vis-à-vis des acteurs de terrain qui dépendaient des moyens spécifiques de la politique de la ville. Un ministère délégué à la Ville fut donc rétabli moins d'un an plus tard pour être confié à Claude Bartolone.

Cette idée qu'il serait possible et souhaitable de substituer un traitement de droit commun à la politique de la ville est en réalité consensuelle. Elle a été résumée dans un slogan, invoqué à gauche comme à droite, celui de « faire des quartiers comme les autres », entendu comme le « retour à l'égalité ». Le détour inégalitaire de la discrimination positive, au cœur du Pacte de relance pour la ville, a lui-même été présenté comme provisoire, dans l'attente d'un retour à l'égalité.

Plutôt qu'à l'égalité de traitement ou d'accès, les discours politiques font référence à « l'égalité républicaine ». En ce sens, faire des quartiers comme les autres correspond à la volonté de restaurer un « pacte républicain » menacé par les « périls communautaires » dans des « quartiers-ghettos ». Ces quartiers vivraient en deçà d'un seuil de normalité et en périphérie de l'espace commun de la République, bref ils échapperaient à la loi commune. Dès lors, il s'agit d'empêcher que ces « zones de non-droit » soient livrées à elles-mêmes, c'est-à-dire à des communautés ethniques et religieuses qui se substitueraient à la République pour y faire régner leurs règles spécifiques.

Deux stratégies complémentaires, mais rarement coordonnées, ont cherché à répondre à cet enjeu de nature politique : doter les quartiers du même niveau d'équipements et de services que les autres au nom de la mixité des fonctions urbaines, soit un objectif de retour *du droit commun* dans les quartiers ; changer leur peuplement au nom de la mixité sociale, soit un objectif de retour des quartiers *dans le droit commun*.

35 Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006.

36 Le Monde, « Martine Aubry veut réorienter en profondeur la politique de la ville », 3 juillet 1997.

Les déconvenues de la loi Borloo

La première de ces stratégies s'est révélée largement infructueuse. Au moment où s'élaborait le Pacte de relance pour la ville, le gouvernement Juppé avait cherché à dresser un état des lieux exhaustif de la présence des services publics dans les quartiers, dans l'espoir de définir une norme d'équipement. Mais la base de données centrale n'a jamais été alimentée par manque de faisabilité.

L'idée a refait surface avec la loi du 1er août 2003 de programmation pour la Ville et la Rénovation urbaine, dite loi Borloo, faisant de la réduction des écarts territoriaux l'objectif ultime de la politique de la ville. L'annexe n°1 de la loi Borloo présentant les objectifs et indicateurs de la politique de la ville, précisait que « *la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun»* ». Cet objectif de « retour au droit commun » a été décliné à travers deux types d'indicateurs : des « indicateurs de mise en œuvre » mesurant l'effort des services publics en direction des zones urbaines sensibles (Zus), c'est-à-dire renseignant sur le retour *du droit commun* dans les quartiers ; des « indicateurs de résultats » portant sur les caractéristiques des habitants des Zus, renseignant cette fois sur le retour des quartiers *dans le droit commun*.

La première acception du rattrapage territorial, qui supposait une mobilisation des services publics, ne s'est guère concrétisée dans les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) mis en œuvre près de quatre ans après l'adoption de la loi Borloo³⁷. Sa mise en œuvre a montré que l'objectif premier de la loi Borloo n'était pas tant d'infléchir l'organisation inégalitaire des services publics que de changer les quartiers eux-mêmes, considérés comme handicapés par la nature de leur population et de leur forme urbaine. C'est donc le Programme national de rénovation urbaine qui a polarisé l'attention – et les financements publics – dans la seconde moitié des années 2000.

À l'instar des programmes antérieurs de restructuration urbaine visant à « casser les ghettos », l'ambition véritable de la loi Borloo était donc moins d'organiser le « retour du droit commun » dans les quartiers que de réintégrer ceux-ci « dans le droit commun ». Jean-Louis Borloo avait ainsi donné pour tâche centrale à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) de « *mesurer le retour de ces quartiers dans la République* »³⁸. Alors qu'il s'apprêtait à faire adopter son programme de rénovation urbaine, le ministre avait également formé le vœu que « *dans cinq ans, il n'y ait plus besoin de (son) ministère* »³⁹. Ce propos faisait écho à la position défendue par Martine Aubry en 1997, qui avait déclaré : « *Nous avons dix ans pour reconstruire de vraies villes à la place des quartiers en difficulté* »⁴⁰. Dans un cas comme l'autre, des quartiers redevenus « comme les autres » ne devaient plus être justiciables d'un traitement spécifique par la politique de la ville.

L'idée du « retour au droit commun » des quartiers soulève de nombreuses difficultés pratiques et conceptuelles. À commencer par le caractère insaisissable de la norme à laquelle elle fait référence, nul ne pouvant déterminer le seuil de mixité urbaine ou sociale à partir duquel un quartier serait « normal ». Cette approche de l'égalité urbaine présente aussi l'inconvénient majeur de nier la fonction spécifique des quartiers populaires et ethniques. Visant l'uniformisation des situations urbaines, elle tend à prendre les territoires eux-mêmes comme objets de

37 Il a fallu attendre la circulaire du 15 septembre 2006 sur la géographie prioritaire des Cucs pour que l'article 1er de la loi du 1er août 2003 trouve une traduction. Cet article prévoyait des « programmes d'actions » fixant pour chaque Zus des objectifs chiffrés dans une liste de domaines incluant le renforcement des services publics, l'amélioration de l'accès au système de santé, l'amélioration du système d'éducation et de formation professionnelle, l'accompagnement social et le rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques.

38 Préface de J.-L. Borloo in *Politique de la ville et rénovation urbaine*, Éditions de la Div, 2003.

39 Le Monde, « Les audaces de Jean-Louis Borloo, le ministre qui rêve de rendre son ministère inutile », 6 mai 2003.

40 Le Monde du 3 juillet 1997, *op. cit.*

l'égalité, au risque d'oublier les individus qui y résident et de négliger l'égalité des chances d'accès aux ressources urbaines qui déterminent leur destin social, économique ou résidentiel.

■ MOYENS DE DROIT COMMUN ET GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE : UNE MÉCONNAISSANCE RÉCIPROQUE



À l'encontre de ce que suggère la rhétorique politique de l'égalité républicaine, les quartiers de la politique de la ville n'ont pas été « abandonnés » par les politiques de droit commun. Les constats de carence en équipements ou en services qui peuvent être établis ici ou là ne doivent pas occulter les effets au long cours de l'action publique. L'absence d'équipements qui caractérisait les premiers ensembles HLM a été en grande partie

comblée, à partir du milieu des années 1980, grâce en particulier à l'investissement des collectivités locales. C'est plutôt le déficit de services publics de l'État (hors écoles) que pointait la série de rapports publiés au début des années 1990. Une vingtaine d'années plus tard, les constats sont à nuancer, en tous cas à différencier selon les territoires et le type d'équipements ou de services considérés ⁴¹.

L'impact marginal des crédits de la politique de la ville en comparaison des autres budgets publics

La présence physique des équipements et services est cependant loin de rendre compte de l'ensemble des interventions de droit commun. La question peut être appréhendée plus largement sous l'angle des budgets publics. Force est alors de constater la place très résiduelle de la politique de la ville en comparaison de l'engagement financier des autres secteurs de l'action publique. La Cour des comptes a ainsi estimé que les crédits de droit commun (dépenses d'intervention et en personnel) prélevés sur les budgets des administrations de l'État au profit des quartiers prioritaires, représentaient près de trente fois le montant des crédits spécifiques de la politique de la ville – en partant il est vrai de l'hypothèse d'une répartition homogène de ces budgets ⁴².

Dans une acception plus large des politiques de droit commun, on peut aussi englober les budgets de la protection sociale ; ces dépenses sont certes « aveugles » aux territoires, mais leur impact est considérable sur le revenu des ménages et, par conséquent, sur les situations de concentration spatiale de la pauvreté ⁴³. Intégrant les politiques de redistribution sociale, un travail de thèse sur un « quartier pauvre » du Val de Marne a montré que les dépenses par habitant de l'État et des collectivités locales en matière sociale, familiale, d'assurance maladie, de logement et d'éducation pesaient à elles seules plus de trois cents fois le poids des crédits de la politique de la ville sur une année donnée (1995). Cette thèse précisait qu'en dehors même de toute démarche explicite d'équité, la dépense publique par habitant était

41 Les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) aboutissent à des conclusions contradictoires concernant la présence des équipements collectifs dans les Zones urbaines sensibles. Voir Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard, F., Pupponi, F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n°2853, Tome 2, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

42 Cour des Comptes (2012), *op. cit.*

43 Davezies, L. (2003), « Les inégalités territoriales, la lutte du pot de terre contre le pot de fer ? », in Wachter, S. (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, Éditions de l'Aube.

mécaniquement plus favorable au « quartier pauvre » qu'à un « quartier banal » du même département dans les domaines (social, famille, santé) où les dépenses sont déterminées par les caractéristiques des ménages ⁴⁴.

On peut se demander dès lors ce qui fonde la perception si répandue d'un déficit chronique de moyens de droit commun que les moyens supplétifs de la politique de la ville viendraient mal compenser. Cette perception se nourrit avant tout de l'absence de vision territorialisée des budgets publics et, plus encore, de définition partagée de ce qui relève de la sphère du droit commun.

Une information à reconstituer *a posteriori*

Malgré les demandes réitérées de la Cour des comptes depuis une vingtaine d'années, la connaissance des moyens de droit commun mobilisés par l'État et les collectivités locales dans les quartiers de la géographie prioritaire reste des plus lacunaires. Pour s'en tenir aux engagements financiers de l'État, le Document de politique transversale (DPT) « Ville », établi depuis 2006, agrège sous le label « crédits de droit commun en faveur de la politique de la ville » des contributions très hétérogènes des ministères, témoignant d'une difficulté récurrente de l'État à territorialiser ses budgets, qu'il s'agisse de la rémunération des agents ou du versement de subventions ⁴⁵.

Afin d'aider les autres ministères à préciser leurs engagements dans la politique de la ville, le Secrétariat général du comité interministériel des villes a proposé en 2009 de distinguer trois catégories de moyens : le droit commun « de base » correspondant à la contribution uniforme des ministères sur l'ensemble du territoire national ; l'adaptation du droit commun définie comme l'effort supplémentaire des ministères dans les quartiers de la politique de la ville (par exemple, le surcoût consécutif à un taux d'encadrement plus élevé des usagers du service public) ; les dispositifs spécifiques des ministères destinés à ces mêmes quartiers (l'exemple des Maisons de la justice et du droit était cité). Hormis la protection judiciaire de la jeunesse, aucun ministère ne s'est inscrit dans cette démarche, d'ailleurs critiquée par la direction du Budget qui relevait par exemple que le quart des Maisons de la justice et du droit n'était pas localisé dans des Zones urbaines sensibles (Zus) ⁴⁶. Le chantier de la connaissance des moyens de droit commun est donc loin d'être clos.

En l'état actuel marqué par l'absence de système d'information opérationnel rencontrant l'adhésion des ministères concernés, la Cour des comptes a suggéré de se concentrer sur une mesure locale du droit commun ⁴⁷. Il s'agirait de comparer annuellement les dépenses d'intervention et en personnel (y compris l'expérience des agents et leur durée en poste) mobilisées en faveur des sites de la politique de la ville avec une moyenne régionale, départementale ou communale. La Cour fait état d'expérimentations menées en ce sens à l'initiative des préfetures.

Ces démarches rappellent une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) conduite en 2004 pour vérifier si les financements de droit commun déployés par différents services déconcentrés de l'État dans trois Zus de la région parisienne et lyonnaise, étaient proportionnels au poids de la précarité dans ces quartiers. Tout en soulignant des engagements de l'État globalement insuffisants au regard des besoins, son rapport constatait des

44 Tréguer, C (2002), *Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre*, Thèse de doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris.

45 Goulard, F., Pupponi, F. (2010), *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n°2853, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale ; Cour des Comptes (2012), *op. cit.*

46 Goulard, F., Pupponi, F. (2010), *op. cit.*

47 Cour des Comptes (2012), *op. cit.*

variations d'un service et d'un territoire à l'autre. Les inspecteurs pointaient en guise d'explication des « *déficits dans le pilotage national et local, et par voie de conséquence dans l'organisation des services* ». Ils mettaient surtout en avant le fait que la géographie prioritaire de la politique de la ville peine à s'imposer comme cadre de référence pour l'action des services de l'État : « *Les services n'ont pas encore le réflexe du « zonage prioritaire », sous l'influence contradictoire des priorités départementales, des priorités thématiques, de l'approche par publics cibles, de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs non coordonnés entre ministères au niveau central, et de la contrainte budgétaire* »⁴⁸.

Sauf exception (par exemple la comptabilisation du nombre de jeunes des Zus bénéficiant de certaines mesures pour l'emploi et l'insertion), les administrations locales et nationales de l'État n'utilisent donc pas la géographie prioritaire de la politique de la ville comme un outil pour gérer l'affectation de leurs ressources. Si elles territorialisent certaines mesures ou programmes, c'est selon des critères géographiques qui leur sont propres. Comme elles ne construisent pas de données par quartier, au sens qui lui donne la politique de la ville, l'information doit être reconstituée *a posteriori*, expliquant l'incapacité générale où se trouvent les administrations à préciser leur niveau de mobilisation financière ; la difficulté ne peut être qu'accentuée par la construction d'une nouvelle géographie fondée sur le « carroyage ».

Sur la base de leurs outils de gestion ordinaires, les administrations ne peuvent davantage effectuer des comparaisons inter-territoriales, ni mettre en regard les moyens engagés et l'intensité variable des besoins selon les territoires dans une logique d'équité. Comme l'a souligné l'ensemble des rapports officiels, ces constats s'appliquent aussi aux collectivités locales.

Des acteurs de la politique de la ville polarisés sur la question des cofinancements

Cette méconnaissance de la géographie prioritaire par les institutions de droit commun se double d'une méconnaissance du droit commun par les acteurs de la politique de la ville. Cela n'est guère surprenant en ce qui concerne les moyens de droit commun non liés à la politique de la ville. Ça l'est davantage s'agissant des cofinancements apportés par les services de droit commun aux projets labellisés « politique de la ville ».

Or, cette façon d'appréhender le droit commun, comme la contribution des autres politiques publiques aux projets notamment associatifs financés par la politique de la ville, est à l'évidence celle que les acteurs de cette politique ont en tête lorsqu'ils déplorent le « désengagement du droit commun ». À leurs yeux, l'enjeu n'est pas limité au seul cofinancement des projets, mais concerne aussi leur basculement vers le droit commun pour éviter que des actions inscrites année après année dans les programmations « politique de la ville » fassent obstacle au financement de nouvelles actions à des fins d'expérimentation ou d'innovation.

Sur la base d'informations parcellaires, on sait que les actions de la politique de la ville restent très majoritairement financées par le droit commun des collectivités locales ou de l'État (à l'exception du programme de réussite éducative, PRE)⁴⁹. Malgré la fragilité des informations disponibles, rien ne permet donc d'étayer le constat d'un « abandon » massif des quartiers de la géographie prioritaire par le droit commun, y compris pour abonder les crédits spécifiques de la politique de la ville. Ainsi, le rapport d'inspection précité de l'Igas n'observait pas

48 Fourcade, M. et al. (2005), *Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires*, Rapport d'inspection de l'Igas. Pour des résultats convergents, voir Bravo, J. (dir.) (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, Préfecture de région d'Ile-de-France, Conseil régional d'Ile-de-France.

49 Goulard, F., Pupponi, F. (2010), op. cit.

d'éviction massive et volontaire des crédits de droit commun là où la politique de la ville intervient. Tout au plus était-il constaté une tendance à utiliser les crédits spécifiques pour remédier ponctuellement aux insuffisances du droit commun⁵⁰.

On peut remarquer également que les cofinancements des administrations coexistent avec d'autres interventions de droit commun spatialement ciblées, qui recoupent plus ou moins la géographie prioritaire de la politique de la ville. L'exemple emblématique est celui de l'éducation prioritaire mobilisant des crédits non contractualisés. Ces dépenses peuvent être considérées comme des moyens de droit commun « spécifiques » puisqu'elles s'adressent à des territoires particuliers. L'opposition entre moyens de droit commun et spécifiques n'est donc pas totalement opérante puisqu'elle ne dessine pas une ligne de partage claire entre ce qui relève ou non de la politique de la ville. Ajoutons que les dépenses publiques non spatialisées peuvent être aussi comprises, jusqu'à un certain point, comme des moyens spécifiques dès lors qu'elles visent des catégories de publics davantage concentrées dans certains quartiers.

Trois catégories de moyens de droit commun, trois types d'enjeux

Ce que l'on appelle *le* droit commun au singulier présente une forte hétérogénéité et l'incertitude est permanente sur ses contours. Les documents officiels comme le discours des acteurs locaux font tour à tour référence à au moins trois catégories de moyens : 1/ les dépenses de base des administrations, universelles ou ciblées sur des catégories de publics, mais non dépourvues d'effets spatiaux ; 2/ les moyens de droit commun spatialement ciblés, mais réservés à des territoires qui ne recoupent pas nécessairement ceux de la géographie de la politique de la ville ; les fonds européens FSE et Feder, dont au moins 10 % doivent bénéficier aux quartiers prioritaires dans le cadre de la réforme, entrent en partie dans cette catégorie ; 3/ la contribution directe des administrations aux appels à projets ou à d'autres actions de la politique de la ville.

Le mot d'ordre de mobilisation du droit commun dans la politique de la ville est loin de revêtir la même signification dans ces diverses configurations : s'agit-il de mettre à plat l'ensemble des budgets pour s'assurer que les quartiers dits prioritaires ne sont pas lésés ? D'en appeler au ciblage territorial de certaines mesures ou programmes des administrations dans une logique de discrimination positive ? Ou de mettre davantage à contribution les institutions de droit commun dans les appels à projets de la politique de la ville ? La réforme de la politique de la ville engagée depuis 2012 laisse planer l'ambiguïté, donnant à penser que ces trois objectifs ont valeur égale.

La clarification que l'on pouvait attendre, au regard des ambitions affichées en matière de mobilisation des politiques de droit commun, n'est donc pas venue. Ce qui situe la réforme actuelle dans la continuité des épisodes antérieurs. La nécessité de mobiliser prioritairement les crédits de toutes les administrations avant l'entrée en jeu des financements de la politique a été réaffirmée comme un leitmotiv à chaque relance de la politique de la ville, cela depuis les contrats de ville de 1993. L'inscription de ce principe dans la loi de 2014 n'est d'ailleurs pas innovant en soi puisqu'il figurait déjà dans un article (L. 121-14) du code de l'action sociale des familles relatif à l'Acse qui « *accorde des concours financiers, après optimisation des crédits de droit commun* ». Mais pas plus hier qu'aujourd'hui n'a été précisée la nature des crédits de droit commun dont il est question.

50 Fourcade, M. et al. (2005), *op. cit.*

■ L'ACCES EQUITABLE AUX RESSOURCES DES VILLES ET DES AGGLOMERATIONS : UN ENJEU NÉGLIGÉ



Si la question des moyens financiers de droit commun est souvent privilégiée dans les productions officielles, une analyse purement comptable ne renseigne guère sur l'usage effectif de ces ressources par les habitants des quartiers prioritaires. De multiples facteurs peuvent entraver leur accès à une offre de qualité, même physiquement accessible. Les déficits

peuvent être tout autant sinon davantage d'ordre qualitatif que quantitatif.

Cette autre facette de la territorialisation des politiques publiques peut être formulée en termes d'accès équitable aux ressources de droit commun, que celles-ci soient localisées ou non dans les quartiers prioritaires. Un bilan des actions passées de la politique de la ville montre que celle-ci n'a pas su concrétiser cette version urbaine de l'égalité de chances et de traitement. La politique de la ville a privilégié une autre approche fondée sur la proximité géographique et la différenciation des prestations, afin de s'adapter aux besoins supposés différents de publics eux-mêmes considérés comme différents. Malgré les critiques fortes dont elle a été l'objet, cette approche n'a pas été infléchie jusqu'à présent.

Un objectif d'adaptation rabattu sur la proximité

Le thème de la proximité des services publics dans les quartiers a été de loin la modalité privilégiée de territorialisation des politiques publiques dans le cadre de la politique de la ville. En 1983, le rapport Dubedout appelait déjà à « rapprocher les services du terrain et des populations », afin de résorber « l'éloignement spatial conjugué à l'éloignement social »⁵¹. Les services municipaux avaient joué un rôle pilote dans ce processus de rapprochement, avant que l'État s'empare du thème de la proximité au cours des années 1990, soit dans un cadre sectoriel (justice et police de proximité), soit en organisant la « polyvalence » avec des maisons de services publics mutualisant différentes offres dans un même espace⁵².

La proximité a été présentée comme un moyen de recentrer les équipements sur le « service rendu » ou le « service du public ». Mais le rapprochement physique avec les usagers est sous-tendu par l'hypothèse contestable d'une proximité garante d'une meilleure accessibilité, alors qu'elle peut aboutir au contraire à saturer les quartiers en équipements, au risque d'accentuer le sentiment de captivité des habitants⁵³.

La proximité a également été présentée comme un moyen de restaurer les symboles de la puissance publique, en assurant notamment le « retour de l'État dans les quartiers ». Il s'agit ici de faire du service public un instrument de reconquête de territoires qui échapperaient à la loi commune, comme l'expliquait ce document publié par la Div au milieu des années 1990 : « Les services publics remplissent une fonction symbolique ; ils témoignent du pacte républicain qui lie les individus, les groupes sociaux et la communauté nationale »⁵⁴. Privilégier cette fonction

51 Dubedout, H. (dir.) (1983), *op. cit.*

52 Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville », *op. cit.*

53 Béhar, D. (1995), « La question sociale et les services au public », in Les services au public dans les quartiers, Actes du colloque du 29 juin, Div ; Maguer, A., Berthet, J.-M. (1997), *op. cit.*

54 Div (1995), *Politique de la ville. Les services au public dans les quartiers*, Synthèse des journées thématiques de la ville, Cycle 1994-1995.

symbolique ne s'accompagne pas nécessairement d'une amélioration effective du service rendu aux habitants, ni d'une interrogation sur les modes de fonctionnement et les prestations des organisations.

La critique a enfin porté sur le développement de multiples formes de « médiation » à l'interface des services publics et des usagers. Fortement promus par la politique de la ville, ces « métiers de la ville » ont été présentés sous un jour favorable, comme des laboratoires de la modernisation du service public⁵⁵. Des chercheurs ont porté un regard plus critique en s'interrogeant notamment sur la nature et la qualité des recrutements des médiateurs, sur leur fonction de pacification des quartiers plutôt que d'aide à la construction de parcours, enfin sur le caractère unilatéral de la relation aux usagers qui ne touche pas le cœur des fonctionnements institutionnels et joue plutôt comme un filtre ou un écran⁵⁶.

Au-delà des seuls dispositifs de médiation, les démarches d'adaptation des services publics ont été le plus souvent cantonnées en marge des organisations concernées. Les agents des services publics les plus motivés pour inventer de nouveaux rapports aux usagers ont été faiblement soutenus par leurs hiérarchies, elles-mêmes contraintes par les directives et orientations nationales. Un exemple caractéristique est celui des expérimentations qui visaient à organiser un dialogue entre services et habitants dans le cadre des « projets de service public de quartier » préconisés par le rapport Picard⁵⁷. Comme l'écrivait Suzanne Rosenberg, qui en fut l'une des animatrices (avec Charles Rojzman), ces expérimentations fondées sur un principe « horizontal remontant » n'avaient pas réussi à infléchir le mouvement « vertical descendant » de mise en œuvre des politiques publiques, même si elles n'étaient pas dénuées d'effets sur la « relation de guichet »⁵⁸.

Les réformes « néo-managériales » des politiques publiques n'ont fait qu'accentuer ces logiques « verticales descendantes ». Dans le meilleur des cas, les habitants se voient sollicités au titre de leur « expertise d'usage » pour optimiser la performance des services, selon une approche gestionnaire plutôt que démocratique de la modernisation des services publics⁵⁹.

Les risques d'une offre de services différenciée

Un autre registre de l'adaptation des services de droit commun a été celui de la différenciation de l'offre. Des diagnostics, produits en nombre dans les années 1990⁶⁰, ont souligné les « spécificités » du public des quartiers qui empêcheraient de délivrer des prestations de droit commun. Les difficultés de communication découlant d'une trop grande distance sociale ou culturelle aux institutions et, surtout, les tensions et l'agressivité qui marqueraient les relations entre usagers et agents, dans un contexte de forte pression de la demande, tiennent une bonne place dans ces diagnostics⁶¹. La réponse a consisté à redéfinir des missions de service public dans un sens « social », afin de prendre en charge une population synonyme de surcoût

55 Brévan, C., Picard, P. (2000), *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, Rapport au ministre délégué à la Ville.

56 Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville », *op. cit.*

57 Picard, P. (1991), *op. cit.*

58 Rosenberg, S. (1995), « Faut-il réinventer la poudre ou bien creuser le sillon ? », *Annales de la recherche urbaine*, n°68/69, septembre-décembre. Voir aussi voir Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions.

59 Bacqué, M.-H., Rey, H. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte.

60 Par exemple : Picard, P. (1991), *op. cit.* ; Comité interministériel à l'évaluation des politiques publiques, Commissariat général au Plan (1993), *Les Services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, La Documentation française ; Maguer, A., Berthet, J.-M. (1997), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles*, Rapport à la DGAFP, La Documentation française.

61 Siblot, Y. (2005), « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, avril.

pour des organisations par ailleurs soumises à des exigences croissantes de rentabilité. Ce faisant, on aurait consolidé une forme de dualisation du service public.

L'une des facettes de la différenciation de l'offre consiste à déléguer aux associations des tâches que les services publics ne s'estiment pas en capacité d'accomplir. Les associations sont créditées d'avantages comparatifs (capacité à toucher des publics éloignés de l'offre publique, souplesse et réactivité, disponibilité et écoute, etc.). Mais à trop leur renvoyer la charge de proposer des prestations « adaptées », on aurait inhibé la réflexion des services publics sur l'adaptation de leurs propres prestations⁶². Et comme la qualité des prestations associatives est sujette à caution, notamment lorsqu'elles s'inscrivent dans le champ du « lien social », le risque est là aussi d'entériner un service public « à deux vitesses ».

La mobilisation du droit commun appelle ainsi une réflexion sur les fonctions respectives du service public *stricto sensu* et des services collectifs assurés par d'autres structures, associatives mais aussi marchandes. On peut suivre ici les analyses du rapport de la commission Cavallier chargée de formuler des recommandations sur les contrats de ville 2000-2006 : « *Pourrait ainsi être mis en débat le rôle original de définition politique et d'agencement que doit jouer la puissance publique locale. Serait concomitamment évalué et repensé l'ensemble des délégations faites au monde associatif ainsi qu'aux grands prestataires de services urbains (transports, habitat, sécurité...).* Cahiers des charges, contrats d'objectifs seraient expertisés au regard des enjeux de solidarité et d'équité urbaine, avant d'être éventuellement remis en chantier, ou élaborés quand ils font défaut »⁶³.

Repenser l'accès aux prestations de droit commun

Ces différentes interrogations avaient commencé à transparaître au tournant des années 1990 quand l'enjeu de la politique de la ville a été défini comme celui du désenclavement des quartiers et de leurs liaisons avec le reste de la ville. Mais le discours officiel a continué d'osciller entre l'affirmation d'un objectif d'accessibilité aux ressources la ville et la finalité concurrente consistant à « faire des quartiers comme les autres », c'est-à-dire équipés comme les autres.

C'est à la fin des années 1990 que des voix officielles ont clairement pointé les limites de la proximité géographique et d'une différenciation excessive des prestations de service public. Les analyses les plus convaincantes ont été avancées par la commission Cavallier qui, dans la perspective des contrats de ville 2000-2006, souhaitait rompre avec la gestion localisée et différentialiste des populations dans laquelle la politique de la ville avait eu tendance à se spécialiser⁶⁴.

Le travail de cette commission coïncidait avec l'adoption de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui faisait de « l'accès aux droits » l'un de ses thèmes centraux, tout en récusant des systèmes spécifiques de prise en charge des « exclus »⁶⁵. La commission Cavallier voulait que cette philosophie converge avec celle des contrats de ville alors en cours de préparation. La commission n'excluait pas le détour temporaire par des prises en charge spécifiques, mais à l'instar de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, elle entendait surtout rendre effectifs des droits déjà reconnus. Dans cet esprit, les contrats de

62 Augustin, J.-P., Montané M.-A. (2004), « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et politiques*, n°52.

63 Cavallier G. (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre délégué à la Ville. Voir aussi Delevoeye, J.-P. (dir.) (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

64 Voir aussi Delevoeye, J.-P. (dir.) (1997), op. cit. ; Div (2000), *Territoire et proximité. Moderniser le service public des villes*, Rencontres de Montreuil des 24 et 25 février 2000, Les éditions de la Div.

65 Grayon, A. (2014), *L'accès au droit dans la politique de la ville L'accessibilité comme porte d'entrée, Mémoire pour l'obtention du Master professionnel Ingénierie et gestion des interventions sociales*, Université de Nantes.

ville étaient définis comme des espaces d'interrogation sur ce qui « *dans le fonctionnement ordinaire des prestations de droit commun conduit aux évictions, aux mises à l'écart, au déni d'une prestation commune* ».

Formulée à la fin des années 1990, cette doctrine de l'adaptation des politiques publiques dans le cadre des contrats de ville est restée assez largement théorique. Elle prenait le contrepied des logiques, toujours dominantes, de la politique de la ville et des services publics, lesquels ont assez largement éludé la question du changement dans les organisations et les marchés (éducation, emploi, logement...) qu'elles régulent.

(Re)mobiliser les compétences des différents niveaux de collectivités locales



Tel que formulé à la fin des années 1990, l'enjeu d'un accès équitable aux ressources urbaines s'est étroitement confondu avec celui de l'intercommunalité. Pour sortir d'un registre réparateur et localiste, la politique de la ville devait mobiliser les politiques dites structurantes à la « bonne échelle », celle des agglomé-

rations, afin d'agir en amont sur les processus qui fabriquent l'exclusion socio-spatiale. Ce changement d'échelle devait se concrétiser au plan institutionnel par le pilotage intercommunal des contrats de ville⁶⁶.

Les contrats de ville 2000-2006 ont bénéficié de la dynamique enclenchée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 créant les communautés d'agglomération. Cependant, l'effet a été de courte durée. L'exigence intercommunale avait quasiment disparu de la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs)⁶⁷. Le repli de la politique de la ville sur le territoire communal a été spectaculaire, plus de la moitié des Cucs étant signés par une commune seule, contre 30 % des contrats de ville 2000-2006⁶⁸.

La dernière période a ainsi été marquée par la reprise en main municipale du pilotage des programmes de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et, plus encore, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dont les appels à projets encourageaient délibérément le portage municipal des projets de rénovation urbaine⁶⁹. Ce changement de cap n'a pas été propice à l'installation des intercommunalités comme chefs de file légitimes de la politique de la ville. Cependant, même lorsqu'elles ont effectivement exercé cette compétence, la nature de la politique de la ville, comme dispositif ciblé sur des périmètres étroits, n'a pas été vraiment transformée⁷⁰.

La volonté nationale de rechercher un « partenariat simplifié » en mettant fin à la multiplication des financements croisés s'est également traduite par un net repli des régions et

66 C'était un axe central des recommandations du rapport Sueur de 1998.

67 Conjuguer (2007), *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport pour la Div.

68 Div (2009), *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation*, mars.

69 Epstein, R. (2013), *op. cit.*

70 Estèbe, P. (2015), « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », in Kirszbaum, T., (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

des départements. Alors qu'ils avaient pris une place croissante dans les contrats de ville 2000-2006, les conseils généraux se sont largement désengagés des Cucs. Le renversement de tendance a été plus flagrant encore pour les conseils régionaux, dont l'implication avait toujours été plus forte du fait de l'inscription des contrats de ville dans les CPER. Ces niveaux de collectivités territoriales ont pu néanmoins poursuivre leurs actions dans le cadre de relations bilatérales avec les municipalités⁷¹.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'exigence posée par la loi Lamy d'une signature obligatoire des contrats de ville 2015-2020 par les conseils généraux et régionaux. Plus largement, la réforme indique clairement que le mot d'ordre de mobilisation du droit commun concerne autant les collectivités territoriales et leurs regroupements que l'État. Cette précision est d'autant plus salutaire que l'injonction à la mobilisation du droit commun s'adressait surtout, jusqu'à présent, aux ministères et services déconcentrés de l'État. Or, l'État n'a de compétence exclusive dans aucun des domaines intéressant la politique de la ville et il n'est pas seul en cause dans la production des inégalités qui affectent les habitants des quartiers populaires.

Les professionnels de la politique de la ville œuvrant au sein des collectivités tendent parfois à négliger les politiques de droit commun de leurs collectivités d'appartenance, pour se focaliser sur les seules politiques de l'État et principalement sur ses enveloppes financières. Alors que la politique de la ville s'est largement municipalisée, c'est oublier que les communes disposent elles-mêmes de nombreux leviers pour réduire les inégalités⁷². Mais elles ont fait un usage très contrasté de la politique de la ville. Certaines municipalités, souvent les plus grandes, l'ont conçue comme un levier de transformation des politiques municipales, permettant de renforcer et d'adapter leurs services en fonction des caractéristiques des quartiers ; d'autres ont plus ou moins concédé leur gestion aux équipes « politique de la ville » et aux associations qu'elles financent, dans une logique de traitement séparé⁷³. Une réflexion sur le droit commun devrait ainsi commencer par une interrogation sur la place de ces équipes au sein même des municipalités ou intercommunalités où elles inscrivent leur action.

71 Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), *op. cit.*

72 L'Observatoire des inégalités en a récemment dressé la liste : entretien de la voirie, infrastructures et cantines scolaires, activités périscolaires et de loisirs des jeunes, aide aux personnes âgées, centres communaux d'action sociale, offre culturelle, équipements sportifs, transports locaux, construction et implantation des logements sociaux, politique de recrutement... Observatoire des inégalités (2014), *Que peuvent faire les communes contre les inégalités ?*, mars.

73 Estèbe, P. (2004), *op. cit.*

LES PROFESSIONNELS DES RÉGIONS BRETAGNE ET PAYS DE LA LOIRE FACE A L'ENJEU DU DROIT COMMUN

Le cycle de qualification des acteurs de la politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire s'est déroulé entre avril et octobre 2014, en même temps qu'était amorcée la préparation des contrats de ville 2015-2020. Si une partie des acteurs est venue chercher des pistes de réflexion de nature à répondre à cet enjeu immédiat, le choix a été fait de ne pas indexer toute la démarche de qualification sur un calendrier de court terme qui s'achèvera avec la formalisation d'engagements des partenaires du contrat sur leurs moyens de droit commun.

On aura donc veillé à éviter différents écueils. D'abord celui d'une focalisation exclusive sur les conventions signées au plan ministériel et avec les associations d'élus, pour privilégier un exercice « remontant » appuyé sur l'expérience des acteurs dans leur territoire. Celui ensuite d'une approche purement sectorielle du droit commun. Au travail conduit au sein de quatre réseaux thématiques (éducation, gestion urbaine de proximité, santé, prévention/sécurité) se sont donc ajoutées deux séances de travail transversal sur les politiques des collectivités locales et de l'État, ainsi que deux journées inter-régionales réunissant l'ensemble des acteurs, qu'ils aient un profil « thématique » ou « généraliste ».

C'est pour éviter la simple juxtaposition de réflexions sectorielles qu'une grille d'analyse unique a servi à l'animation de l'ensemble des réunions. Cette grille a été construite à partir d'un même triptyque visant à couvrir les différentes facettes de la mobilisation du droit commun : le renforcement quantitatif des moyens de droit commun et l'adaptation qualitative des politiques publiques, mais aussi la coordination des institutions. Si l'on parle souvent de renforcer le droit commun en quantité et en qualité, la réussite de ces objectifs dépend en effet de la capacité des institutions à se coordonner dans un cadre de gouvernance.

Ces trois dimensions – renforcement, adaptation, coordination – correspondent à une distinction analytique plus qu'à un découpage de la réalité. Mobiliser le droit commun suppose le plus souvent une articulation réussie entre ces trois dimensions.



Cette première dimension de la mobilisation des politiques de droit commun confirme en grande partie le bilan de vingt-cinq ans de politique de la ville. On observe une focalisation fréquente de la réflexion des acteurs sur le cofinancement par le droit commun des projets portés par la politique de la ville. Du coup, les mécanismes plus structurels de l'allocation spatiale des ressources publiques apparaissent négligés, de même que les outils d'observation afférents. Au vu des

impasses d'une géolocalisation des crédits de l'ensemble des politiques publiques, certains sites ont privilégié une méthodologie plus prometteuse de mobilisation des moyens de droit commun fondée sur l'analyse territorialisée des besoins.

Un renforcement ponctuel par le droit commun des dispositifs soutenus par la politique de la ville

Les professionnels des deux régions ont centré une bonne part de leurs analyses sur les dispositifs spécifiques soutenus par la politique de la ville, pour déplorer généralement l'insuffisance des crédits de droit commun. Ces derniers revêtent une importance particulière dans les territoires écartés de la nouvelle géographie prioritaire de l'État. C'est le cas de l'agglomération de Morlaix Communauté où décision a été prise de signer un contrat de ville pour la période 2015-2020. Les acteurs de la politique de la ville apparaissent confiants dans la poursuite des actions spécifiques (réussite éducative, gens du voyage...) qui pourra prendre appui sur une dynamique partenariale préexistante, mobilisant notamment la Caf et le Conseil Général du Finistère, et appuyée sur un important travail d'observation pour localiser les difficultés sociales.

La focalisation des réflexions locales sur le financement des dispositifs spécifiques tient pour partie à l'absence de vision d'ensemble des budgets de droit commun. C'est ainsi que la démarche de préfiguration du contrat de ville de Rennes Métropole, qui s'est déroulée de l'été 2013 à février 2014, n'a pu que procéder à un état des lieux de la mobilisation partenariale pour les projets financés au titre du Cucs. Réalisé en lien avec l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (Audiar), cet état des lieux a été restreint, au moins dans un premier temps, aux dispositifs concourant à la réussite éducative et à l'accès à la pratique sportive. Concernant la réussite éducative, un groupe de travail a été constitué avec les services de l'État, le Conseil général et la Caisse d'allocations familiales (Caf) d'Ille-et-Vilaine afin d'améliorer la lisibilité de l'offre disponible et la compléter au besoin par des moyens de droit commun. Concernant l'accès à la pratique sportive, une meilleure mobilisation des crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS) a été recherchée, en même temps qu'une meilleure connaissance de ces crédits par les porteurs de projet.

L'expérience du Contrat local de santé de la ville de Nantes montre que l'articulation des crédits spécifiques et de droit commun peut être très poussée. Le dispositif d'atelier santé ville (ASV) a été intégré au sein du Contrat local de santé (CLS), débouchant sur un appel à projet commun

destiné à répondre aux enjeux thématiques et territoriaux (dont ceux des quartiers prioritaires) identifiés par le CLS. Le cahier des charges et l'instruction des dossiers sont réalisés sur une base collégiale par les signataires initiaux du CLS – Agence régionale de santé (ARS), État, Ville de Nantes, Nantes Métropole – et les partenaires de l'ASV. Un comité de suivi du CLS informe et accompagne les porteurs d'action pour faciliter leur accès à l'appel à projets et assurer sa cohérence avec d'autres dispositifs (appel à projets régional de l'ARS, Fonds interministériel de Prévention de la délinquance, Mission interministérielle de Lutte contre la drogue et la toxicomanie...).

Dans d'autres sites, des moyens de droit commun ont pu venir appuyer ponctuellement des actions définies dans le cadre du Cucs. Toujours dans le domaine de la santé, c'est le cas de Laval où un diagnostic, réalisé au démarrage du Cucs, mettait en évidence le besoin d'accompagnement des personnes isolées en souffrance physique et/ou psychique, en même temps que d'assurer un maillage plus étroit des professionnels de la prévention et du soin⁷⁴. Mais faute de pouvoir renforcer l'intervention des différentes institutions concernées, l'agglomération lavalloise a décidé de positionner une infirmière diplômée d'État sur le volet santé du Cucs. Parallèlement, une association de techniciens en intervention sociale et familiale (TISF) a bénéficié d'un co-financement du Cucs et de l'ARS pour intervenir en direction des mêmes publics.

À cheval sur les problématiques éducative et de santé, un autre exemple de renforcement des moyens de droit commun en lien avec les actions menées dans le Cucs vient de la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande, dans l'agglomération de Rennes⁷⁵. Un diagnostic sur les enfants en classe primaire, réalisé dans le cadre du programme de réussite éducative, a mis en lumière le manque de disponibilité de l'infirmière scolaire de secteur pour assurer les visites des élèves en CE2. Pour l'année scolaire 2013-2014 (mais avec une incertitude sur les années futures), l'Éducation nationale a décidé de doter le territoire d'un ½ ETP d'infirmière scolaire supplémentaire pour effectuer ces visites, ainsi qu'en grande section de maternelle. Suite à une intervention du Directeur académique des services de l'Éducation nationale (Dasen), l'infirmière est tenue d'orienter les familles des enfants de CE2 non soignés vers un dispositif de dépistage dentaire (et plus largement sur l'état de santé) mis en place dans le cadre du programme de réussite éducative.

Toujours à Saint-Jacques-de-la-Lande, le PRE finance des ateliers Français langue étrangère (FLE)/Français langue seconde (FLS) en complément des dispositifs de l'Éducation nationale, lesquels ne peuvent accueillir tous les élèves ayant besoin d'améliorer leur maîtrise de la langue française. L'action du PRE ne permettant pas non plus de satisfaire tous les besoins, l'Inspection d'académie a accordé pour la rentrée 2011 une dotation financière exceptionnelle au collège afin de réaliser deux heures hebdomadaires de FLE par semaine, confiées à une professeure ayant déjà une décharge de 9 heures pour prendre en charge des enfants du voyage. À la rentrée 2014, la totalité des neuf heures « gens du voyage » a été transformée en « heures FLE », permettant au PRE de retirer son intervention du collège (mais non de la maternelle et du primaire).

Ces différents exemples montrent qu'une bonne articulation des dispositifs de la politique de la ville et d'autres institutions peut déboucher sur un redéploiement de moyens humains de droit commun. D'autres exemples ont été cités concernant cette fois des crédits d'investissement des collectivités locales fléchés sur des secteurs prioritaires au titre de la gestion urbaine de proximité (GUP). C'est le cas à Angers Loire Métropole, Saint-Brieuc, Brest ou Nantes Métropole. Ces deux derniers sites ont fait l'objet d'une présentation détaillée.

74 Voir la fiche d'expérience sur le site de RésO Villes.

75 *Idem*.

En 2009, Nantes Métropole a mis en place un fléchage particulier de son Programme pluriannuel d'investissement (PPI) en direction des quartiers de la politique de la ville objets de démarches de GUP. Chaque quartier bénéficie d'une enveloppe annuelle de 20.000 à 50.000 € ; le service des espaces verts a aussi mis en place une enveloppe de cette nature. Ces crédits ne se substituent pas aux interventions plus lourdes et « de plein droit » du PPI, mais visent à assurer une plus grande réactivité des personnels des « pôles de proximité » pour réaliser de petits travaux d'entretien.

À la différence de Nantes où le droit commun est ponctuellement renforcé dans une logique de discrimination positive territoriale, le dispositif « gouvernance de l'espace public » (Gep) à Brest a généralisé à l'ensemble du territoire municipal une expérimentation née dans les quartiers de la politique de la ville⁷⁶. La démarche de GUP mise en place en 2001 dans trois quartiers classés en Zus permettait déjà de mobiliser les personnels des mairies de quartier, les moyens d'investissement et humains du Pôle espace public et environnement (espaces verts, voirie, propreté...) et ceux du bailleur HLM. En 2009, la Direction de la proximité a repris le dispositif pour l'étendre à l'ensemble des quartiers brestois où sont repérés des sites présentant des déficits de gestion ou d'usage. La « gouvernance de l'espace public » mobilise un large faisceau d'acteurs coordonnés par les mairies de quartiers, en même temps que différentes directions thématiques qui consacrent des moyens à ce dispositif. Il est aujourd'hui envisagé d'élargir la Gep à d'autres communes de l'agglomération de Brest Métropole Océane.

Des conventions nationales qui n'infléchissent pas les règles d'allocation des ressources publiques

Au regard de la typologie des moyens de droit commun esquissée dans la partie précédente (budgets publics non spatialisés, effort supplémentaire des administrations de droit commun en faveur de certains territoires, cofinancement des projets spécifiques soutenus par la politique de la ville), les expériences relatées ne traitent que des deux dernières catégories de moyens. Elles laissent dans l'ombre les logiques plus structurelles de l'allocation des budgets publics.

Force est de constater que les conventions interministérielles d'objectifs, comme celles qui ont été signées avec des associations nationales d'élus, n'orientent pas vers des démarches de nature à mettre à plat et rééquilibrer en tant que de besoins les budgets des administrations. Ce constat vaut pour les trois domaines thématiques examinés : prévention/sécurité, santé et éducation (la GUP reste pour l'heure en dehors du champ des conventions)⁷⁷. Les conventions comportent parfois des objectifs de résultats formulés en termes de réduction des écarts de situation entre les quartiers prioritaires et les autres territoires, mais elles éludent la question des disparités de traitement entre territoires.

L'enjeu d'une répartition plus équitable des budgets relatifs à la prévention et à la sécurité n'a pas été soulevé par les participants à ce groupe de travail. Ils ne sont guère encouragés par les différentes conventions qui intéressent ce champ. Celle signée avec le ministère de l'Intérieur ne comporte que des engagements très limités sur les moyens de l'État : « *doubler le nombre de délégués à la cohésion police-population (59) et d'intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie (170), en les affectant en priorité dans les ZSP et les quartiers de la politique de la ville* ». La convention fait référence à la concentration des moyens du Fonds d'intervention de prévention de la délinquance (FIPD) dans les Zones de sécurité prioritaire (ZSP), mais le FIPD relève du spécifique plutôt que du droit commun et les ZSP ne concernent qu'une toute

76 Idem.

77 Les conventions relatives à la prévention/sécurité, à la santé et à l'éducation ont fait l'objet d'une présentation et d'une discussion dans ces trois groupes de travail.

petite minorité des quartiers prioritaires. L'affectation territoriale des effectifs de la police nationale n'est évoquée qu'au travers d'un engagement fort peu précis : « *Inciter à l'affectation de policiers expérimentés dans les quartiers prioritaires en adaptant et en améliorant le cas échéant les outils appropriés* ». Cette convention est révélatrice de la logique plus générale des conventions qui traitent des moyens de droit commun sous l'angle presque exclusif des mesures nouvelles adoptées depuis 2012 (ici les ZSP).

Le ministère de la Justice s'engage de façon tout aussi imprécise sur ses moyens propres : « *privilégier les quartiers prioritaires, notamment ceux correspondant à une zone de sécurité prioritaire, dans l'allocation des moyens dont dispose l'institution judiciaire* » ; « *déployer les 100 nouveaux bureaux d'aides aux victimes (...) en donnant la priorité aux implantations dans les tribunaux de grande instance dont les ressorts sont particulièrement concernés par la politique de la ville* » ; « *conforter l'accès au droit dans les quartiers prioritaires en privilégiant l'implantation dans ces quartiers de maisons de la justice et du droit (MJD)* » et « *en pérennisant les MJD, notamment par le maintien des postes de greffiers dédiés à l'accueil et à l'orientation des publics* ».

Les conventions avec les associations d'élus font quant à elles davantage référence à l'action de l'État (principalement aux ZSP) qu'aux moyens propres des collectivités. La convention signée avec l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) et l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) prévoit seulement de « *soutenir et renforcer, quand le besoin en a été identifié et à partir d'un diagnostic partagé, les dispositifs de vidéo-protection* ». Celle qui a été signée avec l'Association des départements de France (ADF) évoque la nécessité « *de mieux évaluer les besoins en matière de prévention, d'accompagnement social et médico-social en réfléchissant aux conditions de mobilisation des moyens d'intervention sociale de l'ensemble des pouvoirs publics sur les territoires de la politique de la ville* ». Dans ce cadre, les conseils généraux assurent qu'ils vont « *mieux mobiliser les équipes de prévention spécialisée sur le volet prévention de la délinquance et l'accompagnement éducatif des jeunes en difficulté des quartiers de la politique de la ville* ».

Le ministère de l'Éducation nationale présente souvent l'éducation prioritaire comme une démarche d'équité permettant de donner plus aux établissements qui en ont le plus besoin. Si l'éducation prioritaire permet de dégager un surcroît de ressources en faveur de ces établissements, cette discrimination positive territoriale n'apporte qu'un correctif minime aux inégalités massives qui caractérisent la répartition des moyens de droit commun du ministère. Dans un référé au ministre de l'Éducation nationale daté de juillet 2012, la Cour des comptes a sévèrement critiqué cette situation, soulignant notamment que les inégalités de réussite scolaire n'étaient pas prises en compte dans la répartition des moyens du ministère. Bien que relevant de l'éducation prioritaire, des établissements confrontés à un échec scolaire important peuvent être moins bien dotés que des établissements affichant des taux de réussite plus élevés.

La convention interministérielle décline pour l'essentiel des mesures nouvelles prévues par la récente loi Peillon pour la refondation de l'école. Les quartiers prioritaires devraient bénéficier de 25% des postes créés pour l'accueil des enfants de moins de trois ans (soit ½ poste en moyenne par quartier prioritaire) et de 25 % des emplois relevant du dispositif « Plus de maîtres que de classes ». D'autres dispositifs sont évoqués, mais en termes vagues. Par exemple les emplois créés d'ici cinq ans pour lutter contre le décrochage « *seront encouragés dans les établissements accueillant majoritairement des élèves des quartiers de la politique de la ville* », et les emplois médicosociaux devront être affectés « *en priorité* » aux établissements relevant de l'éducation prioritaire.

Alors que les municipalités et les EPCI contribuent pour environ un quart aux dépenses globales d'éducation, la plupart des conventions avec les associations d'élus sont muettes sur

l'éducation primaire et secondaire. Seule la convention signée avec l'ACUF et l'AMGVF y fait clairement référence, prévoyant de « *renforcer les politiques éducatives locales à destination des établissements scolaires comportant une proportion majoritaire d'élèves issus des quartiers prioritaires* ». S'il est question de renforcer les personnels communaux, de créer des locaux de parents dans les établissements ou de subventionner les bibliothèques, aucun de ces engagements n'est chiffré.

De nombreux objectifs de résultats (« *réduire les phénomènes de renoncement aux soins* », « *réduire les écarts de taux de dépistage des maladies chroniques* ») et indicateurs de moyens (« *nombre de médecins généralistes et de médecins généralistes de moins de 60 ans par territoire fragile* », « *nombre de structures d'exercice coordonné en territoire fragile* »...) parsèment la convention signée avec le ministère des Affaires sociales et de la Santé. Mais on peut difficilement parler d'engagements sur les moyens de droit commun.

Il n'en va pas autrement des conventions signées avec les associations élus (Association des maires de France, ADF, ACUF/AMGVF) qui abordent le thème de la santé. Affiché comme un principe central de la politique de santé de l'État, la réduction des inégalités sociales et territoriales se trouve en fait renvoyée aux Contrats locaux de santé. Les CLS de Rennes et de Nantes ont fait l'objet d'une présentation détaillée. Dans les deux cas, les ateliers santé ville – c'est-à-dire le dispositif de la politique de la ville – sont présentés comme l'outil idoine de réduction des inégalités infra-communales. Les deux CLS soulignent néanmoins le besoin d'approfondir la connaissance de ces inégalités par des données plus fines. Leurs priorités d'action restent définies de façon thématique et par publics plutôt que par quartiers. Le CLS de Rennes prévoit cependant d'accorder une attention particulière aux quartiers prioritaires où les personnes en situation de précarité économique et sociale se trouvent surreprésentées. À partir d'un travail engagé par l'Observatoire régional de santé de Bretagne, un rapprochement avec la CPAM a été engagé afin de disposer d'indicateurs santé à des échelles territoriales fines. Une convention a été passée avec l'Association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale (Apras) afin de collecter des indicateurs permettant d'éclairer les disparités territoriales internes à la ville de Rennes.

Le CLS de Nantes mobilise quelques indicateurs montrant une surreprésentation de différents troubles de santé dans les zones urbaines sensibles. Le document évoque aussi une étude sur le quartier de Bellevue devant permettre « *d'évaluer les manques sur ce territoire, et d'envisager l'opportunité de l'ouverture d'une structure adaptée ou l'extension de la pratique du tiers payant par les professionnels de santé libéraux* ». Plus largement, « *un état des lieux de l'offre médicale sur les quartiers prioritaires* » est annoncé, et n'a donc pas été réalisé dans le diagnostic du CLS. Pour l'heure, seul le service de santé scolaire de la ville de Rennes a renforcé ses moyens humains dans les écoles des quartiers prioritaires.

La déclinaison régionale et départementale des conventions nationales ne semble donc pas avoir eu d'effet sur l'affectation des moyens de droit commun « de base » des administrations de l'État. Cela a été souligné lors d'une séance, à propos de la préfiguration du contrat de ville de Rennes : « *Ces conventions doivent être théoriquement un plus (elles devraient inciter les échelons déconcentrés à se mobiliser), mais dans la pratique elles semblent avoir peu d'effets. Ce sont parfois des conventions "d'intention" qui demandent à être déclinées et nécessitent soit des circulaires, soit une adhésion sur le fond des échelons décisionnaires au plan local* ».

On peut mentionner aussi la démarche du Secrétariat général aux affaires régionales (Sgar) des Pays de la Loire qui a supervisé la déclinaison des conventions nationales par les services déconcentrés de l'État. L'exercice a consisté pour l'essentiel à faire l'état des lieux et à valoriser les actions existantes dans les quartiers prioritaires, avec une insistance particulière sur les mesures gouvernementales les plus récentes (emplois d'avenir, emplois francs, plus de maîtres

que de classes, ZSP, etc.), mais en englobant aussi les dispositifs propres à la politique de la ville (réussite éducative, cordées de la réussite, activités de médiation, opérations Ville-Vie-Vacances, etc.). Si les services déconcentrés se sont prêtés à l'exercice, le document régional de synthèse évoque des difficultés méthodologiques. Il souligne notamment la nécessité de disposer d'indicateurs en valeur relative afin de comparer les mesures déployées dans les Zus à la moyenne des autres territoires. Sur l'ensemble des crédits déconcentrés de l'État, seuls les crédits « politiques partenariales de la jeunesse » et les dotations du Centre national du développement du sport ont fait l'objet d'une telle approche comparative.

Le département de la Loire-Atlantique constitue un cas particulier. Sans attendre la signature de conventions nationales, le préfet a voulu mobiliser les services déconcentrés en vue de signer des conventions départementales avec différents services déconcentrés. Dans le cadre d'une animation interministérielle conduite par le sous-préfet à la ville, les services déconcentrés ont recensé leurs actions de droit commun, en mettant l'accent selon les cas sur les aspects financiers, humains, techniques ou d'expertise. Ils se sont d'autant mieux investis dans la démarche qu'elle avait pour finalité principale de faire (re)connaître l'importance des engagements existants de chaque ministère en faveur des quartiers prioritaires, et de construire ainsi une « parole de l'État » en prélude à la négociation des contrats de ville avec les collectivités. Paradoxalement, l'élaboration des conventions nationales a retardé la signature des conventions départementales : il fallait que les engagements nationaux soient effectifs avant que les services déconcentrés apposent leur signature.

La géolocalisation des crédits : une impasse pratique et conceptuelle



Aucune des démarches évoquées jusqu'ici ne s'est traduite par une réorientation significative des budgets publics. Les participants aux différents groupes de travail ont insisté sur le contexte général des finances publiques qui rend plus difficile que jamais la concrétisation du principe consistant à donner plus aux quartiers qui en ont le

plus besoin. À moyens constants ou en diminution, l'opération se ferait inévitablement au détriment d'autres quartiers, ce qui la rend peu plausible.

S'il n'est pas dans la nature des administrations publiques de partager leurs données budgétaires, le contexte actuel ne peut que renforcer leurs craintes vis-à-vis d'interpellations extérieures qui pourraient en appeler à une action correctrice. La question reste toutefois assez théorique en raison du manque de données pouvant donner à voir d'éventuels traitements inégalitaires. S'il est possible de s'appuyer sur divers observatoires locaux pour identifier les besoins, la production de données infra-communales reste peu courante, surtout à l'échelle des « carreaux ». Les moyens des politiques publiques échappent quant à eux totalement au champ de l'observation territoriale.

La disponibilité des données budgétaires aux « bonnes échelles » n'est pas seule en cause. Encore faut-il arrêter un choix sur les critères à prendre en compte. S'agit-il d'estimer les dépenses d'investissement, de fonctionnement et/ou d'intervention ? De mesurer la couverture des équipements et services ? De compter les agents en poste, leur qualification, leur ancienneté, leur niveau de salaire..? Et dans une logique d'équité territoriale, ne faut-il pas

mettre ces moyens en regard des besoins, en tenant compte aussi des caractéristiques de la population des quartiers ?

Ce sont à ces questions que les acteurs doivent se confronter s'ils souhaitent « géolocaliser » les moyens de droit commun. Cette démarche n'apparaît en fait réalisable qu'à très petite échelle, à l'instar d'une expérimentation menée par le Conseil régional de Bretagne sur cinq quartiers de Rennes, en lien avec l'Association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale (Apras). À partir d'une extraction de l'adresse postale des bénéficiaires d'aides individuelles de la région (chèque formation, aide aux apprentis, chèque sport...) reçues en 2012, il s'agissait de comparer le pourcentage des bénéficiaires résidant en Zus et hors Zus. L'analyse a buté sur deux obstacles majeurs. Tout d'abord celui du périmètre réglementaire des quartiers qui ne rend pas compte de l'usage par leurs habitants d'équipements ou de services situés en dehors. Celui ensuite de l'identification des bénéficiaires véritables des moyens du Conseil régional puisqu'au-delà des personnes physiques, ses dépenses ciblent des structures intermédiaires (par exemple les clubs qui reçoivent les chèques sport et les redistribuent) ou des équipements collectifs qui, même lorsqu'ils sont localisés dans les quartiers prioritaires, ne bénéficient pas mécaniquement au seul public des quartiers.

Outre le problème de fiabilité des données recueillies, systématiser la géolocalisation à l'ensemble des institutions de droit commun expose au risque de se noyer dans un exercice chronophage et d'oublier sa finalité même : les démarches de recensement ne sont pas une fin en soi, mais doivent déboucher sur des actions correctrices. Dans son bilan des sites préfigurateurs des contrats de ville 2015-2020, le cabinet ASDO est parvenu à des conclusions de cette nature : « *Ce travail d'identification et de mesure des droits communs mobilisés est complexe techniquement, long, et peut susciter des résistances des services ou des échelons déconcentrés de l'État, et des collectivités. Plusieurs acteurs s'interrogent sur la plus-value réelle de l'exercice, notamment lorsque celui-ci ambitionne d'être exhaustif. Sans définition précise du droit commun, sans outil fiable, la démarche apparaît comme chronophage et dans plusieurs cas dénuée d'intérêt* »⁷⁸.

Les inconvénients de la géolocalisation des budgets ne sont pas seulement pratiques, mais également conceptuels. Cette méthode suggère une conception pas forcément pertinente de la politique de la ville fondée sur la notion de territoires déficitaires dans lesquels il s'agirait de rétablir une norme d'égalité. Raisonner de la sorte interdit de penser les interdépendances entre territoires, le fait que l'on réside dans un quartier, mais que l'on peut s'instruire, se soigner ou pratiquer le sport dans un autre quartier.

Cet écueil a été pointé dans les groupes prévention/sécurité et santé. Dans le premier cas, que l'on formule l'enjeu en termes occupationnels ou de traitement de la délinquance, les réponses se trouvent au moins autant en centre-ville que dans les quartiers prioritaires, sachant que la cible prioritaire des actions (les jeunes des quartiers populaires) est mobile. C'est ainsi que les « cellules de citoyenneté et tranquillité publique » mises en place à Lannion-Trégor Communauté, dans le cadre du Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), couvrent quatre cantons. Visant une meilleure réactivité des partenaires sur la base d'une observation en continu de la délinquance et des incivilités, le dispositif permet de renforcer ponctuellement des moyens (par exemple une présence policière accrue lors d'un événement festif).

Quant aux institutions de santé, si elles ont tendance à privilégier une entrée par les publics plutôt que par les territoires, c'est qu'une large partie de l'offre de soins, notamment hospitalière, est mutualisée pour servir différents territoires. L'enjeu d'égalité doit par conséquent être formulé en termes d'égalité d'accès des personnes plutôt que d'égalité des territoires. Certes, les Zus

78 Asdo (2014), *Synthèse des enseignements de la préfiguration*, février.

sont moins bien dotées en moyenne en offre de soins de premier recours. Mais mesurer le nombre de praticiens renseigne mal sur l'utilisation effective de leurs services.

Après avoir encouragé la géolocalisation des budgets de l'Etat, le niveau national a semblé faire machine arrière. À la fin de l'année 2013, le guide d'appui aux acteurs locaux indiquait que ces démarches « *atteignent difficilement leurs objectifs pour des raisons à la fois techniques (les données des différents services de l'État ne sont pas toujours territorialisées et lorsqu'elles le sont, c'est bien souvent sur des périmètres différents de ceux de la politique de la ville) et conceptuelles (notion de droit commun perçue comme ambiguë et interprétée différemment selon les services)* »⁷⁹. Le kit méthodologique, publié à l'automne 2014 par le Commissariat général à l'égalité des territoires, a jugé en revanche « *utile, à partir d'enjeux identifiés, de préciser ce que chaque service de l'État, des différentes collectivités territoriales et des opérateurs publics impliqués pourrait faire de plus ou de mieux, en terme opérationnel au bénéfice des quartiers prioritaires et de leurs habitants* »⁸⁰.

Le diagnostic territorial comme outil de mobilisation

Partir d'enjeux identifiés dans les quartiers et se demander quelles ressources de droit commun peuvent y répondre : cette approche de la mobilisation des moyens de droit commun apparaît plus pertinente et réaliste que le recensement exhaustif des moyens de toutes les politiques publiques. Plusieurs sites ont préféré partir des situations vécues par les habitants pour examiner les ressources auxquelles ils ont effectivement accès dans leur quartier ou ailleurs.

Les exemples précités de renforcement des moyens ont généralement été précédés d'une étape de diagnostic. Le Contrat local de santé de Nantes a par exemple bénéficié du concours de l'Observatoire régional de santé des Pays de la Loire. Dans le cas de Laval, la définition de l'axe santé du Cucs a donné lieu en 2006-2007 à un diagnostic qui comportait des éléments de démographie médicale et paramédicale et des données qualitatives tirées d'une cinquantaine d'entretiens réalisés auprès d'acteurs professionnels, institutionnels, associatifs ou d'habitants. Après la phase du diagnostic, des axes de travail ont été priorisés, et une journée intitulée « santé et précarité » a été organisée afin d'enclencher une dynamique chez les acteurs, prolongée par des réunions dans différents territoires. Mais si l'idée était de s'appuyer sur les ressources de droit commun existantes, la volonté de mettre en place un repérage et un accompagnement des publics précaires a achoppé sur la surcharge de travail au sein des différentes institutions concernées. Avec l'appui des élus, c'est donc une infirmière diplômée d'État qui a été missionnée par la Communauté d'agglomération.

Dans le cas du Conseil consultatif du programme de réussite éducative de Saint-Jacques-de-la-Lande, c'est une stagiaire en master de psychologie communautaire de la santé qui a réalisé le diagnostic local de santé en mêlant des approches quantitatives et qualitatives. Ce diagnostic entendait non seulement identifier les besoins des enfants d'âge primaire et les ressources accessibles par leurs familles, mais également construire un argumentaire en direction des financeurs. Les acteurs du PRE ont été entendus par le chargé des politiques partenariales de l'Inspection d'académie, qui a relayé leurs demandes auprès du Dasen.

Le dispositif de gouvernance de l'espace public à Brest illustre le croisement de logiques remontantes et descendantes. Les secteurs en GUP ont été sélectionnés sur la base d'indicateurs recueillis dans les quartiers comme autant d'arguments justifiant le déploiement de moyens spécifiques. Différents outils sont mobilisés à cet effet (diagnostics en marchant associant services et habitants, plaintes et pétitions, cartographies diverses, recueil de parole des agents de la collectivité...), la sélection devenant effective lorsque les arguments sont

79 Ministère de l'Égalité et des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), *op. cit.*

80 CGET (2014), *Le diagnostic territorial participatif. Éléments méthodologiques*, octobre.

cumulatifs. Le dialogue entre les directions thématiques et l'échelle du quartier (représenté notamment par les mairies de quartier et les techniciens de la politique de la ville) se poursuit dans le cadre de réunions régulières. Leurs priorités respectives sont croisées, pour aboutir à une synthèse présentées aux instances décisionnaires.

L'élaboration du contrat de ville par Nantes Métropole illustre une autre forme de dialogue entre la politique de la ville et les autres politiques de la collectivité. Une véritable refondation de la politique de la ville locale y a été engagée dans le cadre d'une géographie prioritaire plus large que celle de l'État⁸¹. L'approche se veut intégrée, positionnant la politique de la ville comme composante d'un projet de territoire qui reconnaît la fonction et les ressources des quartiers dans la dynamique globale de l'agglomération. Les différentes politiques publiques sont désormais invitées à prendre en compte les problématiques spécifiques de ces quartiers en amont de la définition de leurs priorités. Il s'agit bien d'un renversement de perspective par rapport au travail initial d'identification rétrospective des moyens de droit commun mobilisés sur les quartiers prioritaires par différentes directions. La géolocalisation des dépenses avait d'ailleurs buté sur différents obstacles techniques : celui du périmètre géographique à prendre en compte, de la qualification des moyens mobilisés, et la disponibilité des données sur les périmètres de la géographie prioritaire. S'ajoutait la réticence de certains services à se voir questionner sur leur bilan budgétaire.

La méthode a donc été réajustée. Au lieu de rendre compte de leurs interventions passées sous un angle exclusivement financier, il a été proposé aux directions de repérer leurs moyens mobilisés et mobilisables en tant que projet pour les quartiers prioritaires. Plus précisément, chaque politique publique de Nantes Métropole et des municipalités concernées est appelée à revisiter ses interventions à la lumière de cinq enjeux définissant la stratégie du futur contrat de ville : la mobilité (urbaine, résidentielle et sociale) des habitants, l'attractivité des territoires, l'accessibilité des services, l'égalité de traitement (accès aux droits, lutte contre les discriminations, vieillissement...) et la gouvernance (co-construction avec les habitants, innovation, animation de la transversalité...). Un référent de chaque politique publique a été invité à s'inscrire dans des ateliers destinés à approfondir les enjeux, à les décliner dans chaque secteur thématique, puis à définir la nature des moyens à mobiliser : actions relevant du droit commun appliquées de manière uniforme sur le territoire, droit commun renforcé ou adapté, crédits spécifiques. En parallèle, les élus ont été mobilisés dans le cadre d'un séminaire. Des citoyens ont pu aussi apporter leur point de vue dans les instances de dialogue avec la collectivité.

Un outil de suivi financier des actions doit être désormais conçu en lien avec la direction des finances de Nantes Métropole. À terme, les collectivités signataires du contrat de ville devront présenter un rapport annuel sur les actions, orientations et programmes mobilisant le droit commun au profit des quartiers ; un état annexé au budget retracera les recettes et les dépenses correspondantes. Si les moyens financiers sont analysés, c'est sur la base d'une orientation stratégique qui remet les budgets à leur place : celle de moyens au service d'une fin.

Cette expérience de territorialisation des politiques de collectivités contribue à repositionner les techniciens de la politique de la ville. Leur mission première est désormais de plaider la cause de quartiers auprès des responsables des autres politiques publiques. Il leur incombe

81 Sous le dernier mandat, les élus de Nantes Métropole, en accord avec les maires des quatre villes concernées (Orvault, Rezé, Saint Herblain et Nantes), avaient affirmé leur volonté de ne pas limiter leurs actions aux seuls territoires de la géographie prioritaire de l'État, pour les étendre à l'ensemble des quartiers présentant des indices de décrochage et/ou de vulnérabilité, et sans s'arrêter à leurs seuls handicaps. Un travail d'identification a été mené avec l'aide d'un cabinet, aboutissant à l'identification de vingt-deux quartiers localisés dans sept communes, soit plus du double des quartiers prioritaires au sens de l'État. Quinze quartiers ont finalement été retenus, permettant une relative concordance avec la géographie de l'État.

en particulier de produire les données pouvant mettre en évidence des besoins et des enjeux afin que les directions administratives les intègrent dans leurs décisions. Cette reconfiguration du rôle des techniciens « politique de la ville » n'apparaît toutefois possible que s'ils trouvent des alliés chez les élus, auprès des directions (notamment la direction générale des services), mais aussi auprès de collectifs de citoyens à même de donner du poids à leurs interpellations.

La limite de l'expérience de Nantes Métropole est qu'elle est largement interne à la collectivité et qu'elle reste donc sans prise sur les politiques de l'État. Limité pour l'heure à la définition des enveloppes de crédits spécifiques, un dialogue des deux partenaires sur leurs politiques de droit commun suppose de se tourner vers des actions plus structurantes.

■ L'ADAPTATION QUALITATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES



À l'image de la politique de la ville dans son ensemble, les démarches d'adaptation des politiques de droit commun présentées par les acteurs du grand Ouest privilégient la recherche d'une plus grande proximité avec les habitants des quar-

tiers prioritaires. Si certaines de ces actions témoignent d'une préoccupation d'accès aux droits, les pratiques locales ne vont pas jusqu'à interroger les organisations publiques et les inégalités qu'elles produisent. La logique de suivi individualisé, qui s'est approfondie ces dernières années, ne va pas non plus dans le sens d'une interpellation des politiques publiques par les citoyens. Si les habitants sont parfois sollicités, c'est au titre de leur « expertise d'usage » dans une finalité d'amélioration de la réponse technique des services.

Une prépondérance des démarches de proximité

S'il est un domaine où l'action au plus près du lieu de vie des habitants constitue un levier potentiel d'adaptation des services, c'est celui de la gestion urbaine de proximité. À Brest, le dispositif précité de « gouvernance de l'espace public » permet d'ajuster les interventions de la collectivité et des bailleurs sociaux (en matière de propreté, d'entretien ou de gestion des ordures ménagères) sur la base d'une analyse locale et collégiale des besoins, pilotée par la Direction de la Proximité. À Nantes, c'est la mission Politique de la ville de l'agglomération qui a engagé initialement un travail sur la gestion des encombrants avec différents services de la ville et de l'agglomération. Il s'agissait notamment d'amener la Direction des Déchets de Nantes Métropole à intégrer les spécificités des quartiers d'habitat social dans la gestion et de la collecte des déchets et, au-delà des ajustements techniques, à prendre appui sur les habitants. À l'issue d'une phase d'expérimentation menée par des bailleurs et des associations, c'est cette direction qui a finalement assumé le pilotage de la démarche pour laquelle un poste dédié a été créé.

En matière d'éducation et de santé, la logique dominante de l'adaptation des politiques publiques consiste à renforcer le maillage des professionnels pour repérer et mettre en place un accompagnement individualisé des habitants les plus éloignés d'une offre de service. La réponse aux besoins individuels des élèves et des familles, tels qu'identifiés par un réseau d'acteurs de proximité, est au principe même de la réussite éducative. Mais la façon dont ce travail de proximité débouche sur une mise en relation avec des ressources de droit commun n'apparaît pas clairement – sauf peut-être dans le cas du dispositif de dépistage dentaire de Saint-Jacques-de-la-Lande (voir supra).

Cette articulation apparaît davantage dans le champ de la santé où la logique de renforcement des interventions de proximité croise une problématique d'accès aux droits, à la prévention et aux soins. La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi HPST) prévoit que « *l'accès aux soins de premier recours ainsi que la prise en charge continue des malades sont définis dans le respect des exigences de proximité, qui s'apprécie en termes de distance et de temps de parcours, de qualité et de sécurité* » (article 36). Toutefois, les distances ne sont pas seulement géographiques, mais aussi sociales, économiques, psychologiques ou culturelles. L'un des axes stratégiques du Contrat local de santé de Rennes vise ainsi à travailler sur « *les difficultés financières, la méconnaissance des droits et des structures, la barrière de la langue, les représentations, l'accès à des professionnels de proximité* ». Le document détaille l'ensemble des dispositifs existants – appelés « dispositifs passerelles » – qui contribuent à lever ces différents freins (référents « santé » au sein des structures d'accueil et de soins, permanence d'accès aux soins de santé, centre de consultations médicales spécifiques pour les migrants, équipes mobiles, etc.). Mais il souligne aussi l'importance des réseaux d'acteurs de proximité dans les quartiers prioritaires pour sensibiliser les habitants éloignés des questions de santé.

La logique de l'« aller vers » des publics non demandeurs ou en rupture de soin est également centrale dans l'expérience précitée du Cucs de l'agglomération lavalloise, appuyée sur une infirmière diplômée d'État et une technicienne en intervention sociale et familiale. S'il y a eu externalisation à travers ces personnes des fonctions de repérage et de suivi de publics (auto) exclus des services de santé, il s'agit bien d'organiser leur prise en charge par des professionnels de droit commun. Les liens développés entre professionnels, à cette occasion, préfigurent d'ailleurs la création d'un Conseil local de santé mentale aujourd'hui envisagée dans le cadre du Contrat local de santé.

Les fonctions de médiation sont une modalité fréquente d'externalisation des démarches de proximité. C'est le cas toujours à Laval, où la municipalité a recruté un adulte-relais sur la thématique du logement afin de repérer des populations isolées des services de droit commun. La médiation revêt parfois une dimension communautaire affirmée, comme à Angers où un adulte-relais intervenant dans le champ de la santé entretenait des liens étroits avec sa communauté d'origine. Il s'était d'ailleurs substitué pour partie à des services de droit commun dépourvus des ressources nécessaires pour assurer des accompagnements de proximité. Paradoxalement, ces institutions ont fait grief à cet adulte-relais d'empiéter sur leurs compétences.

En règle générale, la médiation vise moins à redéfinir les missions des institutions qu'à protéger celles-ci contre les difficultés de gestion imputées à certaines populations ou certains quartiers. Il s'agit au moins autant d'amener les habitants à modifier leurs comportements que d'inciter les services à changer leurs pratiques. Une expérience de tranquillité publique menée dans les gymnases de la ville du Mans montre la conjonction possible de ces deux approches. La ville a entendu réagir aux dégradations et incivilités commises par des jeunes dans les gymnases de quartiers prioritaires où sont organisées des activités sportives durant les vacances scolaires. La collectivité a mis à disposition deux agents du service Tranquillité

publique, dotés d'une bonne connaissance de ce public et de compétences sportives, pour mener des actions de médiation, en lien avec le service des Sports. Le partenariat entre les deux services s'est traduit par une redéfinition de la mission des éducateurs sportifs qui utilisent désormais le sport pour favoriser l'apprentissage des règles et responsabiliser les familles qui délivrent les autorisations parentales.

Le point aveugle du changement dans les organisations

Le rapprochement physique avec des habitants perçus comme porteurs de problématiques spécifiques est loin d'épuiser la question de l'adaptation des politiques publiques. À trop se focaliser sur la résorption de handicaps ou la régulation des comportements individuels, une telle approche risque de demeurer sans effet sur des systèmes institutionnels pourtant susceptibles d'entraver l'accès effectif aux prestations de droit commun. L'enjeu pour la politique de la ville est d'amener ces institutions à engager un travail auto-réflexif sur les inégalités et discriminations qu'elles produisent du fait de leurs modes d'organisation, procédures, ou des représentations de leurs agents. Mais force est de constater l'étroitesse des leviers dont dispose la politique de la ville pour inciter au changement dans les autres organisations publiques.

Cette difficulté est particulièrement ressortie des travaux du groupe « éducation ». Les acteurs de la réussite éducative ont été nombreux à témoigner d'une absence de prise sur les orientations de l'Éducation nationale. Des acteurs ont parlé à ce propos de « *non rencontre avec la politique de la ville* » ou d'« *ajustements à la marge qui n'impactent pas le fonctionnement structurel de l'Éducation nationale* ». Certes, les professionnels de terrain s'organisent autour de communautés de problèmes, mais sans dépasser le stade de la relation avec les élèves et les familles, alors même que l'accompagnement individualisé peut révéler des inégalités structurelles. Faute d'infléchir la politique de l'Éducation nationale, mais aussi celle des collectivités, les acteurs de la réussite éducative se bornent dans le cas le plus général à compenser des handicaps individuels et familiaux.

Dans le domaine éducatif comme ailleurs, les conventions nationales d'objectifs ne s'apparentent pas à de véritables outils sur lesquels les acteurs de la politique de la ville et des organisations concernées pourraient prendre appui pour interroger les fonctionnements institutionnels. La convention signée entre le ministère délégué à la Ville et celui de l'Éducation nationale prévoit pour l'essentiel la poursuite de dispositifs spécifiques, financés ou non par la politique de la ville (éducation prioritaire, réussite éducative, cordées de la réussite, école ouverte aux parents, lutte contre le décrochage, activités péri-scolaires, activités de médiation...). Les aspects les plus déterminants du fonctionnement de l'institution scolaire sur la réussite des enfants des quartiers populaires (mixité sociale, pédagogie dans les classes, orientation, vision stéréotypée des milieux populaires, action des collectivités locales...) sont passés sous silence. Ou alors sont-ils évoqués en termes très généraux (relations avec les parents, formation des enseignants, rôle complémentaire des associations de soutien scolaire) ou par un prisme purement quantitatif (accueil des enfants de moins de trois ans).

Les conventions avec les associations nationales d'élus locaux sont moins explicites encore sur l'adaptation des politiques éducatives. Fait exception la convention signée entre le ministère délégué à la Ville et l'Assemblée des départements de France qui prévoit de développer le partenariat entre les conseils généraux et l'Éducation nationale afin de « *mieux adapter la sectorisation à travers une plus grande prise en compte des données socio-économiques des territoires prioritaires de la politique de la ville et par une refonte du système de dérogations* ».

Dans les autres champs thématiques abordés dans les groupes de travail, les conventions nationales éludent pareillement l'enjeu du changement des pratiques institutionnelles. Leur

intérêt apparaît donc très limité pour des acteurs de la politique de la ville s'estimant trop peu légitimes pour impulser une dynamique d'interpellation des autres politiques publiques. Seuls des participants au groupe « santé » ont spontanément soulevé la question des inégalités de traitement et d'accès découlant des stéréotypes et préjugés de certaines institutions ou praticiens libéraux – mais davantage sous forme de constats que de réponses concrètes à apporter.

Bien davantage que les conventions nationales d'objectifs, c'est l'affirmation de la prévention et de la lutte contre les discriminations comme axe transversal des futurs contrats de ville qui pourrait constituer un levier d'interrogation des politiques publiques. Intégré au kit méthodologique d'élaboration des contrats de ville, le « nouveau cadre de référence de la lutte contre les discriminations au sein de la politique de la ville » pose clairement le caractère systémique des discriminations auxquelles sont exposés les habitants des quartiers populaires « dans l'emploi, le logement, l'orientation scolaire et/ou dans leurs relations avec les institutions policières ». Pour traiter ces phénomènes, chaque contrat de ville devra comporter un « plan territorial stratégique ». Il s'agit de promouvoir de véritables « stratégies intégrées » définies comme « l'organisation, l'amélioration et l'évaluation des processus de prise de décision afin d'atteindre l'égalité réelle de traitement dans tous les domaines de la vie (logement, éducation, services publics...) ». Le nouveau cadre de référence précise que « l'approche intégrée ne se préoccupe pas des actes intentionnels, mais se concentre sur les effets des discriminations et les processus qui les produisent ». S'il est peu vraisemblable que ces enjeux seront approfondis d'ici la signature des contrats de ville, c'est là un chantier susceptible d'être poursuivi tout au long de leur mise en œuvre.

Une culture politico-administrative rétive à la démocratie d'interpellation



L'adaptation des politiques publiques ne soulève pas seulement la question du rôle des équipes « politique de la ville », mais aussi celle des associations, des habitants et des usagers des services

publics. Cependant, la culture des organisations publiques ne favorise pas l'ouverture d'un dialogue potentiellement conflictuel avec la société civile.

Cet enjeu a été évoqué dans les différents groupes, notamment ceux qui traitaient de la prévention/sécurité et de la gestion urbaine de proximité. On a pu prendre la mesure du décalage entre les pratiques institutionnelles et la logique anglo-saxonne d'*accountability*, soit le fait pour un service public de rendre compte de son action devant les habitants, mais aussi le fait d'accepter une certaine transparence sur ses difficultés internes, ou encore de solliciter la coopération de la « communauté » pour définir des orientations adaptées aux enjeux locaux.

Les conventions interministérielles apparaissent fort éloignées de ce modèle d'action. Celle signée entre le ministre délégué à la Ville et celui de l'Éducation nationale fait certes référence à un principe de « co-éducation » annonçant de nouvelles formes de coopération avec les familles. Si le rapport de M.-H. Bacqué et M. Mechmache est explicitement cité dans la convention, les pistes d'action évoquées pour « familiariser les parents avec le système éducatif et favoriser les échanges entre parents et personnels de l'Éducation nationale » sont minimalistes : « rendre effectifs les droits d'information et d'expression des parents, en privilégiant la

communication orale » ; « *construire de nouvelles modalités de coopération avec les parents pour une école plus accueillante, via des espaces parents* » ; « *développer des actions de soutien aux familles dans le cadre des projets d'école et d'établissement et notamment des projets éducatifs territoriaux* »⁸². Aucune de ces orientations ne semble de nature à modifier substantiellement l'équilibre des relations – et du pouvoir – entre l'institution et les familles des milieux populaires.

La convention passée avec le ministère de l'Intérieur apparaît tout aussi éloignée d'un modèle « communautaire » (*community policing*). Si elle fait également référence aux propositions du rapport Bacqué-Mechmache, il est seulement prévu de développer dans chaque zone de sécurité prioritaire des expérimentations locales « *favorisant le dialogue entre les jeunes et la police* ». Comme pour l'Éducation nationale, l'objectif consiste à familiariser les usagers avec l'institution (et ses contraintes) plutôt que d'engager celle-ci dans la voie d'une transformation de ses pratiques. La convention avec le ministère de l'Intérieur précise ainsi que « *les modes d'action de la police et de la gendarmerie doivent être expliqués et compris de la population* ». L'enjeu des discriminations institutionnelles est à peine effleuré sous l'angle de la diversification des recrutements dans la police et la gendarmerie, ainsi que de la formation et de la déontologie des agents.

Dans l'exemple précité des cellules de citoyenneté et tranquillité publique de l'intercommunalité de Lannion/Trégor, l'implication des citoyens n'avait pas été envisagée par les partenaires institutionnels⁸³. Les réflexions nationales sur le sujet ont néanmoins contribué à une prise de conscience des acteurs locaux, sans qu'ils aient encore trouvé le mode d'emploi de la participation. De nombreuses interrogations persistent sur ce territoire comme ailleurs : à quelle échelle organiser la concertation avec les citoyens dans un dispositif à vocation intercommunale ? Quel contenu concret donner à la notion de « co-construction » ? Faut-il repérer des personnes motrices, notamment dans les associations déjà reconnues, ou s'efforcer de toucher des habitants plus éloignés de l'offre institutionnelle ?

La participation des habitants est une composante a priori indissociable de la gestion urbaine de proximité, dont la réussite est conditionnée par l'implication de toutes les parties prenantes. Pourtant, même dans ce domaine, certaines collectivités restent très hermétiques aux dynamiques participatives. Les participants au groupe GUP fondent quelques espoirs sur la loi Lamy du 21 février 2014, en particulier sur l'affirmation du principe de co-construction des contrats de ville. En appui sur ce texte, il serait possible de hisser l'ensemble des territoires vers un standard minimum de participation dépassant la simple information ou même la consultation des habitants. Toutefois, les résistances ne proviennent pas que des élus, mais aussi des techniciens. L'exemple d'une collectivité est cité où des habitants ont fini par être acceptés dans des réunions techniques à la condition expresse que leur rôle demeure consultatif, qu'ils ne puissent en particulier se prononcer sur la priorisation des moyens ou le contenu des programmations relatives à la gestion urbaine de proximité.

Un exemple significatif de concertation entre un bailleur social et ses locataires a néanmoins été présenté. Il s'agit d'une initiative du Toit angevin dans le quartier de la Roseraie à Angers – une ancienne Zup de près de 14 000 habitants – dans lequel ce bailleur possède 600 logements. La totalité de ce patrimoine a fait l'objet d'une réhabilitation et/ou d'une résidentialisation dans le cadre d'une opération Anru dépourvue de démarche de gestion urbaine de proximité. Le site de la Roseraie a été retenu par l'Union sociale pour l'habitat afin d'expérimenter

82 Ces orientations ont été précisées dans une circulaire interministérielle du 15 octobre 2013 relative au renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires.

83 Co-animées par le sous-préfet et le vice-président en charge du CISPD, les cellules se composent des élus des communes des différents cantons, des chefs d'établissements scolaires, des représentants du conseil général, des forces de police ou de gendarmerie, des bailleurs sociaux, acteurs de la prévention spécialisée, de l'animation jeunesse, etc.

une démarche participative de diagnostic-conseil Habitat Qualité de Service (HQS). Les locataires sont généralement peu présents dans les processus de certification des bailleurs et il peut exister un écart important entre les résultats des questionnaires nationaux et la satisfaction réelle des habitants. Dans le cas présent, une maîtrise d'ouvrage conjointe a été constituée avec une douzaine de locataires volontaires, afin de construire collectivement le cahier des charges du prestataire. Puis les conclusions du diagnostic ont été exploitées avec des locataires au sein de groupes de travail ayant débouché sur un plan d'actions structuré autour de trois thèmes (maintenance et petits travaux, qualité d'entretien des parties communes et espaces extérieurs, vivre ensemble). Les conseils de concertation locative sont chargés de suivre l'avancement du plan d'actions.

S'ils ne sont pas forcément représentatifs de la population du quartier, les locataires sont donc impliqués sur des questions plus larges que dans les concertations habituelles. Côté bailleur, cette démarche participative a mobilisé l'ensemble des niveaux hiérarchiques, des gardiens d'immeuble jusqu'à la direction. L'un des enjeux pour l'avenir est de capitaliser sur cette expérience pour mettre en place une gestion urbaine de proximité à l'échelle du quartier dans son ensemble.

Des habitants sollicités au titre de leur expertise d'usage

Utilisée dans l'expérience du Toit angevin, la méthode du diagnostic en marchant (ou marche exploratoire) est l'archétype des démarches d'adaptation des services dans la gestion urbaine de proximité. L'habitant se voit sollicité au titre de son « expertise d'usage », c'est-à-dire de sa compétence liée à l'usage d'un service ou d'un espace. Si la finalité est d'améliorer la réponse technique des services, ce peut être aussi, comme à Rennes, un outil de dialogue avec les associations et les habitants qui n'appelle pas nécessairement de réponse immédiate. Mais dans d'autres sites, les services apparaissent davantage mobilisés que les habitants eux-mêmes. La gestion urbaine de proximité est alors rabattue sur une simple gestion technique des espaces, sans réelle prise en compte des usages.

La méthode du diagnostic en marchant présente un intérêt particulier pour la pérennisation des investissements réalisés dans les opérations Anru. Dans bien des cas, des dysfonctionnements urbains ou sociaux surgissent faute de gestion urbaine de proximité et de concertation avec les habitants en amont, puis au fil du projet de rénovation urbaine. Certains bailleurs sociaux du grand Ouest ont été plus volontaristes que d'autres pour impliquer les habitants. Mais jusqu'à présent le cadrage de l'Anru n'imposait pas de temps collectifs permettant d'anticiper les usages futurs du quartier rénové.

Une marche exploratoire, réalisée en aval d'une opération Anru dans un quartier de Blois, a tenté de corriger les effets du projet qui, en particulier, n'avait pas pris en compte l'usage des espaces publics par les femmes qui ont eu tendance à désertir une nouvelle place aménagée, réservée *de facto* aux hommes. D'où l'idée d'une marche exploratoire de femmes impulsée en 2013 par les services de GUP et de prévention, en lien avec une association de médiation. La marche a été une opportunité pour interpeller les élus et les services municipaux sur les problèmes rencontrés par les femmes, liés notamment à la non mixité des lieux. À l'issue de la marche, des propositions ont été formulées (aménagement d'aires de jeu pour enfants, évolution des commerces, développement d'équipements socio-culturels et d'espaces verts...) qui sont en cours d'examen par la collectivité.

L'expertise d'usage des habitants intéresse aussi le champ de la santé. L'Agence régionale de santé des Pays de la Loire a ainsi fait une priorité majeure de l'implication des usagers de la santé (ou des non demandeurs). À cette fin, le service évaluation de l'ARS a lancé deux

chantiers : l'interrogation périodique des usagers par les fédérations des maisons et pôles de santé et l'inclusion systématique d'une enquête auprès des usagers dans tout nouveau projet financé par l'ARS. L'implication des usagers est également une priorité centrale des Contrats locaux de santé de Nantes ou de Rennes. Mais à défaut d'entrer en contact avec des usagers ordinaires, l'élaboration du CLS de Rennes prend appui sur des structures associatives très institutionnalisées (Maison associative de la santé, Collectif inter-associatif sur la santé). Parce qu'elle touche à l'intime, la santé est sans doute un domaine où la participation des usagers s'avère plus délicate. La difficulté est accentuée avec des personnes en situation de précarité ayant tendance à reléguer ce thème à l'arrière-plan de leurs préoccupations quotidiennes.

En matière d'éducation, les familles sont également susceptibles d'être associées en tant qu'usagers de l'école. Des exemples ont été cités à Brest (formation de parents délégués) ou à Saint-Nazaire (création d'un espace parent dans un collège). Mais comme dans les champs de la santé ou de la sécurité, les possibilités d'interpellation de l'institution par des habitants sont loin d'être avérées.

■ LA COORDINATION DES INSTITUTIONS

Dans un contexte de décentralisation, aucune des thématiques intéressant la vie des quartiers ne relève de la compétence exclusive d'une institution. Il importe donc de créer les conditions d'une coordination inter-institutionnelle pour que chaque institution se mobilise dans son champ de compétences. Conçu comme une procédure « intégrée », le contrat de ville doit fournir un cadre propice à cette coordination. Son effectivité va dépendre de plusieurs facteurs : le degré de sensibilisation des acteurs décisionnels dans les institutions concernées ; le caractère équilibré du partenariat ; la capacité de la politique de la ville à transcender les cultures professionnelles et d'organisation pour enclencher de véritables dynamiques collaboratives ; l'articulation entre les niveaux de la décision et du terrain.

Les conventions nationales d'objectifs : des leviers de mobilisation incertains

Les conventions nationales sont censées avoir des vertus mobilisatrices vis-à-vis de certaines institutions ou acteurs peu sensibilisés à la politique de la ville. Si l'on ne dispose pas d'éléments suffisants pour apprécier leur impact sous cet angle, un acteur de l'État et un acteur d'un conseil général ont indiqué que les conventions avaient constitué une ressource argumentative pour légitimer au sein de leur institution le principe d'une mobilisation prioritaire en faveur des quartiers de la géographie prioritaire.

La réception locale des conventions nationales est évidemment facilitée quand les services sont d'ores et déjà impliqués dans la politique de la ville. C'est le cas de la Loire-Atlantique où un éclairage particulier a été apporté sur les relations entre la préfecture et la Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN). Des habitudes de travail communes avaient été forgées dans le cadre des PRE, puis de la dynamique Espoir banlieues. Ce partenariat ancien a favorisé une mobilisation rapide de la DSDEN dans la mise en œuvre de la réforme Lamy. Sans attendre la signature d'une convention avec le ministère de l'Éducation nationale, la DSDEN a engagé un travail d'inventaire de ses engagements financiers et humains en faveur des quartiers prioritaires. La finalité de ce recensement n'était pas de renforcer ces moyens, mais d'identifier des indicateurs utiles au pilotage des actions et à la définition de nouveaux axes de travail commun avec la préfecture, formalisés dans une convention départementale.

Conduite sous l'égide du sous-préfet à la ville, cette démarche de conventionnement a concerné d'autres services déconcentrés. Si elle a obéi à une dynamique propre, cette mobilisation à l'échelon départemental a aussi permis d'alimenter la démarche de recensement des moyens de droit commun menée en parallèle par le Sgar à l'échelon régional des Pays de la Loire. Le Sgar a été confronté à quelques obstacles pratiques, liés au périmètre géographique variable de certaines directions (parquets, protection judiciaire de la jeunesse) ou à l'absence de structuration régionale de certains services (sécurité publique, caf...). Mais à l'exception des parquets, tous les services ont transmis leurs données. Au-delà de l'inventaire des moyens, le Sgar bénéficie d'une bonne reconnaissance des différents services, ce qui facilite son animation interministérielle.

La déclinaison des conventions nationales en région Bretagne s'est quelque peu enlisée dans la collecte des données sans susciter de véritable dynamique régionale ou départementale. Ce point a été souligné à propos de la préfiguration du contrat de ville de Rennes : alors que les conventions devaient inciter les échelons déconcentrés à se mobiliser, la démarche n'a pas nécessairement rencontré l'adhésion des acteurs. Ce constat rejoint celui du cabinet ASDO, chargé d'établir le bilan des sites préfigureurs, qui a considéré que les conventions pouvaient même être dans certains cas « *contre-productives si les acteurs se limitent à leur stricte application, sans envisager une mobilisation adaptée du droit commun dans le cadre des contrats de ville* »⁸⁴.

L'enjeu du leadership dans les relations contractuelles



Les conventions nationales d'objectifs s'attachent à mobiliser les services déconcentrés de l'État en tant que pourvoyeurs de services publics. Mais l'État a aussi un rôle « procédural ». Si le contrat de ville reflète avant tout le projet politique des élus, l'offre contractuelle émane de l'État. Dans une politique de la ville qui, en dépit de son intitulé, reste identifiée à une politique de l'État, ce dernier se positionne donc aussi comme l'impulseur de dynamiques partenariales. Mais il

peut être tenté d'aller plus loin et d'imposer son leadership à ses partenaires. Dans un département, l'État est ainsi décrit « *dans une position de surplomb, de gestion, mais plus de projets à construire* », car il « *n'est pas partenaire, dans une posture d'égal à égal, mais se veut au-dessus et censeur* ». Dans le domaine de la sécurité, l'État cherche clairement à affirmer sa suprématie à travers des programmes locaux (zones de sécurité prioritaire, plans départementaux de prévention de la délinquance) déclinant des orientations nationales qu'il s'agit désormais d'inscrire dans les contrats de ville.

Le contrat de ville révèle ainsi les possibles tensions entre la logique verticale des politiques de l'État et la logique horizontale et égalitaire du contrat local. Des tensions qui se résolvent parfois au profit de la collectivité, comme à Nantes Métropole où, dans une démarche parallèle à celle de l'État, l'intercommunalité a défini une géographie et des orientations propres. Celles-ci ont été finalement reconnues par l'État, mais cela tient sans doute au poids particulier de la métropole nantaise.

84 Asdo (2014), *op. cit.*

En dehors du cas particulier des grandes collectivités appelées à prendre le statut de métropole en 2015 (Nantes, Rennes et Brest), c'est l'affirmation de l'intercommunalité comme espace d'élaboration et de pilotage partenarial des contrats de ville qui pose question. Au fil des groupes de travail, les acteurs se sont interrogés sur la capacité des EPCI à se positionner comme les « intégrateurs » de l'ensemble des politiques publiques dans des champs de compétences qui ne leur sont pas « naturels » (éducation, santé, sécurité, emploi...).

La question est aussi celle du partage des rôles avec les municipalités, notamment lorsque l'intercommunalité n'exerçait pas ou peu jusque-là la compétence « politique de la ville ». Les municipalités restent dotées d'une légitimité démocratique plus forte et elles sont souvent peu disposées à perdre la maîtrise d'ouvrage de la politique de la ville. L'exemple de Morlaix Communauté montre néanmoins la possibilité d'un portage intercommunal fort, acquis avec le consensus des maires, y compris ruraux. Ailleurs, le poids des communes rurales pourrait au contraire représenter un frein dans l'affirmation d'une politique intercommunale censée organiser une mobilisation prioritaire des moyens en faveur de quartiers urbains défavorisés.

La réforme Lamy entend aussi impliquer les départements et les régions dans leurs champs de compétences (action sociale, prévention spécialisée ou carte scolaire pour les conseils généraux ; formation professionnelle, développement économique ou gestion des fonds structurels européens pour les conseils régionaux). Comme cela a été pointé dans les groupes de travail, la politique de la ville repose fondamentalement sur le triptyque État/EPCI/municipalités. Les régions et départements vont-ils leur disputer le leadership ou rester arc-boutées sur leurs domaines sectoriels ? Ces collectivités ont également multiplié des offres contractuelles plus globales en direction des territoires infra-régionaux ou infra-départementaux. Vont-elles accepter de remobiliser ces procédures dans les contrats de ville intercommunaux ?

La politique de la ville face aux cultures professionnelles et d'organisation

Jusqu'à présent, les tâches de coordination des politiques publiques ont surtout incombé aux municipalités – plus encore dans le contexte d'affaiblissement des moyens humains mobilisables par les services départementaux de l'État que les délégués du préfet n'ont que très partiellement compensé. Mais les coûts associés à la coordination interrogent aussi les capacités d'ingénierie de collectivités locales inégalement dotées en ressources humaines. Et ce coût apparaît d'autant plus élevé que le nombre de partenaires à impliquer est lui-même important, ce qui vaut pour l'ensemble des thématiques couvertes par les nouveaux contrats de ville.

La coordination des politiques publiques peut s'entendre de diverses manières. S'il s'agit d'une simple coopération entre des institutions qui acceptent de se mettre autour de la table pour échanger des informations sans modifier leurs priorités ni leurs modes d'organisation, elle risque de rester sans effet sur le renforcement et l'adaptation des moyens de droit commun. Dans des réseaux de type collaboratif, les participants acceptent au contraire de sacrifier une part de leur autonomie et de se rendre mutuellement des comptes au nom des buts supérieurs à réaliser au titre de l'entreprise collective. Un modèle collaboratif se caractérise ainsi par une intensité élevée des échanges et un haut niveau de confiance entre les acteurs.

Bien que ces caractéristiques soient plus affirmées en Bretagne et en Pays de la Loire que dans d'autres régions, nombreux sont les acteurs déplorant la persistance de logiques institutionnelles qui réduisent les opportunités de collaboration. Derrière le déficit de buts communs, ils pointent notamment « l'absence de culture professionnelle commune », « la crainte

de perdre son identité dans le cadre imposé » ou encore « la difficulté pour chacun à se déporter de sa propre posture professionnelle pour faire collectivement ».

Les tensions entre la logique transversale de la politique de la ville et la logique sectorielle des organisations partenaires sont perceptibles dans l'ensemble des thématiques abordées au cours du cycle de rencontres. Les travaux du groupe « prévention/sécurité » étaient ainsi révélateurs du clivage persistant entre les cultures préventive et sécuritaire, dont témoigne le serpent de mer du partage des informations nominatives⁸⁵. C'est une spécificité du champ de la prévention/sécurité que d'être traversé par des oppositions de nature idéologique que l'on croyait en partie surmontées à la fin des années 1990, mais qui ont été réactivées avec le démantèlement de la police de proximité et le recentrage de la police sur ses missions répressives par Nicolas Sarkozy.

Le groupe « gestion urbaine de proximité » a pointé quant à lui le cloisonnement entre l'urbain et le social. S'il est consubstantiel à la politique de la ville, ce clivage a été fortement accentué par les opérations Anru. La séparation des interventions sanitaires et sociales ou préventives est une autre préoccupation traditionnelle des acteurs des ateliers santé ville qui portent une approche globale de la santé. Enfin, le groupe « éducation » a éclairé la tension tout aussi classique entre le scolaire et l'extra-scolaire, qui recouvre l'opposition des tenants du pédagogique et de l'éducatif.

Confrontés à ces contraintes structurelles, les acteurs de la politique de la ville disposent de marges de manœuvre limitées. Pour être véritablement reconnue par les partenaires, leur mission de coordination suppose d'être institutionnalisée, afin de ne plus dépendre de l'investissement d'individus qui risquent de s'y épuiser. La prépondérance des personnes sur les institutions est l'une des fragilités soulignée par exemple à propos des cellules de citoyenneté et tranquillité publique de Lannion-Trégor Communauté.

Les participants aux groupes de travail ont donc insisté sur la nécessité d'un fort soutien « politique » des techniciens par les élus. Mais à l'image de leurs techniciens, les élus chargés de la politique de la ville ne bénéficient pas toujours d'une position favorable vis-à-vis de leurs collègues en charge d'autres secteurs thématiques. Au Conseil régional de Bretagne comme à Nantes Métropole, la formule du « séminaire d'élus » est aujourd'hui privilégiée comme outil de sensibilisation transversale. L'élection comme maire de Nantes et présidente de Nantes Métropole d'une élue auparavant chargée de la politique de la ville constitue à l'évidence un atout.

Les conditions optimales d'un portage politique ne pouvant être réunies dans tous les territoires, il importe que la gouvernance de la politique de la ville s'ouvre aussi à la société civile (c'est là aussi une priorité de la nouvelle mandature nantaise). Sans quoi la coordination des institutions risque de se cantonner aux aspects techniques de la programmation des contrats de ville, en négligeant les dimensions politique et démocratique du changement dans les organisations. Au cours du cycle de rencontres, les acteurs se sont interrogés sur les conseils citoyens qui doivent manifester la « co-construction » des contrats de ville avec les institutions. Prévu par la circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville, le rôle des conseils citoyens dans les instances de pilotage reste à inventer. On note à ce stade une incohérence du calendrier national qui impose la signature des contrats de ville au premier semestre 2015 alors que les conseils citoyens seront toujours en cours d'installation dans bien des cas.

85 L'échange d'informations nominatives est une question ancienne et controversée. Des textes législatifs récents l'encouragent, mais une partie des acteurs continue d'opposer leur déontologie particulière.

Organiser la coordination remontante des politiques de droit commun

Si la politique de la ville est confrontée à un problème récurrent de coordination en amont des « bons » niveaux de décision, elle a néanmoins produit des avancées en aval en ouvrant des espaces pour la coordination de professionnels de terrain autour d'un problème ou d'un public précis. Qu'il s'agisse de la gestion urbaine de proximité, des ateliers santé ville, des cellules de tranquillité publique ou des équipes pluridisciplinaires de réussite éducative, ces dispositifs opposent la logique horizontale des réseaux professionnels à la logique verticale des institutions publiques. Levier potentiel de renforcement et d'adaptation des moyens de droit commun, la rencontre entre ces deux logiques a été au cœur d'une partie des réflexions dans les groupes de travail.

En matière de gestion urbaine de proximité, les expériences présentées relatives à Brest et à Nantes montrent la possibilité de telles coordinations verticales. Cependant, le déficit de la légitimité des référents GUP vis-à-vis des services des collectivités a été signalé par différents acteurs, y compris de ces deux collectivités. La remontée d'informations par les agents de terrain n'apparaît pas suffisante en elle-même pour mobiliser les services techniques si elle ne s'accompagne pas de réorganisations et de moyens financiers dédiés. Au-delà de la production de connaissance sur les situations locales, il a été souligné que les projets stratégiques locaux promus par l'Anru n'ont pas de retombées effectives s'ils ne débouchent pas sur une mobilisation de moyens d'intervention de droit commun.

Des problématiques similaires ont été identifiées dans le champ de la santé où le portage institutionnel des ASV semble loin d'être assuré dans l'ensemble des territoires où existe ce dispositif. À Rennes, la place des postes ASV apparaît cependant très favorable puisqu'ils ont été regroupés depuis 2008 au sein d'une mission « promotion santé territoire » intégrée à la Direction santé publique handicap de la ville, laquelle promeut une dynamique de travail transversal avec les autres services.

Le positionnement des équipes de réussite éducative dans les organigrammes municipaux apparaît plus ou moins propice aux interactions avec les autres politiques publiques. De manière générale, la fonction que certains prêtaient initialement au programme de réussite éducative – faire évoluer les pratiques institutionnelles – semble avoir été perdue de vue. Un élément commun aux thèmes de l'éducation et de la prévention/sécurité est l'évitement institutionnel des difficultés constatées par les professionnels de terrain, pourtant révélatrices de dysfonctionnements plus globaux. Dans le champ de la prévention/sécurité, ce manque d'articulation avec les niveaux de décision n'est pas sans lien avec le flou des concepts (prévention, tranquillité, sécurité, médiation...) et l'enchevêtrement extrême des compétences institutionnelles, de sorte qu'aucun niveau de décision n'est véritablement comptable des problèmes identifiés sur le terrain.

CONCLUSION

Le mot d'ordre de « mobilisation du droit commun » est loin d'être inédit et bien des solutions avancées dans le cadre de la réforme engagée depuis 2012 avaient déjà été promues par le passé. Comme tout discours réformateur, celui qui accompagne la réforme en cours promet l'avènement d'une « nouvelle » politique de la ville. Le cycle de qualification des acteurs du grand Ouest aura permis de confronter cette ambition aux marges de manœuvre réelles des acteurs.

Que ce soit sous l'angle de l'allocation des ressources, du questionnement des organisations publiques, du changement d'échelle ou de la participation citoyenne, le mot d'ordre de mobilisation du droit commun ne débouchera sans doute pas sur une révolution copernicienne des pratiques. On a ainsi identifié une série de freins structurels tenant par exemple au manque de données territorialisées sur les budgets publics, à l'inertie des cultures administratives ou à la place et la légitimité de la politique de la ville dans l'action publique locale.

La question des ressources mobilisables par les acteurs de la politique de la ville pour peser sur les autres politiques publiques, a traversé l'ensemble des débats et des dimensions du droit commun mises en évidence. Qu'on l'envisage sous l'angle du renforcement des moyens, de l'adaptation des organisations ou de la coordination institutionnelle, le mot d'ordre de mobilisation du droit commun n'a de chance de se concrétiser que si les acteurs qui portent la politique de la ville bénéficient d'une reconnaissance et d'une légitimité suffisantes. Beaucoup de ces acteurs ont invoqué jusqu'à présent la nécessité d'un soutien « politique », celui d'élus ou de décideurs administratifs. La mobilisation du droit commun s'apparente alors à un jeu essentiellement interne aux institutions. Certains acteurs entrevoient désormais le pouvoir d'agir des citoyens comme l'autre levier indispensable pour provoquer du changement dans les politiques publiques. Mais dans beaucoup de territoires, la reconnaissance de la société civile et de ses interpellations se présente comme un chantier d'avenir, où tout reste à inventer dans le cadre – ou en dehors – des nouveaux conseils citoyens.

Les expériences relatées dans cette synthèse donnent à voir des exemples réussis de mobilisation des politiques de droit commun dans tel territoire ou domaine thématique. Cependant, l'objectif n'était pas de mettre en exergue des « bonnes pratiques » en vue de leur réplification dans d'autres contextes territoriaux. Une telle approche apparaît illusoire car elle fait fi des conditions favorables, forcément tributaires de contextes particuliers, qu'il faudrait réunir pour garantir les succès. L'objectif était plutôt de donner à voir la manière dont les acteurs répondent à la diversité des enjeux associés à la question du droit commun dans la politique de la ville. Sur un sujet qui est à la source de confusions laissant parfois les acteurs

dans un certain désarroi, il est apparu que le premier levier d'une transformation des pratiques résidait dans une clarification des enjeux. À défaut de bouleverser radicalement des agencements institutionnels et systèmes d'acteurs produits par plusieurs décennies de politique de la ville, commencer par établir les enjeux, en les illustrant par des cas concrets, nous a donc semblé la méthode la plus adaptée pour aider les professionnels à se poser les « bonnes » questions avant même de rechercher les « bonnes » réponses. En d'autres termes, et par-delà les mots d'ordre, il s'agissait de les aider à penser stratégiquement la question complexe du droit commun.

Retrouvez toutes les ressources en lien avec le cycle de qualification sur notre site internet :

www.resovilles.com > Nos actions > Politique de la ville > Cycle de qualification « Mobiliser le droit commun : du mot d'ordre à la pratique »

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Asdo (2014), *Synthèse des enseignements de la préfiguration*, février.

Augustin, J.-P., Montané M.-A. (2004), « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et politiques*, n°52.

Aures (2009), *La relation au droit commun et la place de l'évaluation. Enquête d'opinion auprès de 23 professionnels de la politique de la ville en France métropolitaine*, Enquête ingénierie Div/IRDSU, mars.

Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet.

Bacqué, M.-H., Rey, H. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte.

Béhar, D., Estèbe, P. (1996), « Le Pacte de relance pour la ville », *Esprit*, mars.

Béhar, D. (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Annales de la recherche urbaine*, n°68-69.

Béhar, D. (1995), « La question sociale et les services au public », in *Les services au public dans les quartiers*, Actes du colloque du 29 juin, Div ; Maguer, A., Berthet, J.-M. (1997), op. cit.

Borloo, J.-L. (2003), Préface in *Politique de la ville et rénovation urbaine*, Éditions de la Div.

Bravo, J. (dir.) (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, Préfecture de région d'Île-de-France, Conseil régional d'Île-de-France.

Brévan, C., Picard, P. (2000), *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, Rapport au ministre délégué à la Ville.

Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions.

Cavallier G. (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre délégué à la Ville.

CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires) (2014), *Comment mobiliser le droit commun de l'Etat pour les contrats de ville ? Quelques préalables*, octobre.

CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires) (2014), *Le diagnostic territorial participatif. Éléments méthodologiques*, octobre.

Comité interministériel à l'évaluation des politiques publiques, Commissariat général au Plan (1993), *Les Services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, La Documentation française.

Conjuguer (2007), *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport pour la Div.

Conseil d'État (1997), *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, Études & documents, n°48, La Documentation française.

Cour des Comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique.

Damamme, D., Jobert, B. (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1.

Davezies, L. (2003), « Les inégalités territoriales, la lutte du pot de terre contre le pot de fer ? », in Wachter, S. (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, Éditions de l'Aube.

Delarue, J.-M. (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros/Alternative.

Delevoye, J.-P. (dir.) (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

Div (Délégation interministérielle à la Ville) (2009), *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation*, mars.

Div (Délégation interministérielle à la Ville) (2000), *Territoire et proximité. Moderniser le service public des villes*, Rencontres de Montreuil des 24 et 25 février 2000, Les éditions de la Div.

Div (Délégation interministérielle à la Ville) (1995), *Politique de la ville. Les services au public dans les quartiers*, Synthèse des journées thématiques de la ville, Cycle 1994–1995.

Donzelot, J., Estèbe, P. (1999), « Réévaluer la politique de la ville », in Balme, R. et al. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po.

Donzelot, J., Estèbe, P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Le Seuil.

Dubedout, H. (dir.) (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

Epstein, R. (2015), « La "nouvelle" politique de la ville au prisme des évaluations du passé », in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

Epstein, R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po.

Estèbe, P. (2015), « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », in Kirszbaum, T., (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

Estèbe, P. (2004), *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan.

Estèbe, P., Epstein, R. (1998), *Synthèse nationale des évaluations régionales et locales du XIème Plan*, Acadie, Rapport pour la Div.

Figéat, D. (2015), « Démocratiser la gestion des quartiers populaires. Le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », Entretien in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

Fourcade, M. et al. (2005), *Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires*, Rapport d'inspection de l'Igas.

Goulard, F., Pupponi, F. (2010), *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n°2853, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

Grayon, A. (2014), *L'accès au droit dans la politique de la ville L'accessibilité comme porte d'entrée, Mémoire pour l'obtention du Master professionnel Ingénierie et gestion des interventions sociales*, Université de Nantes.

Grémion, C., Mouhanna, C. (1995), *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan.

Kirszbaum, T. (2013), « Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La vie des idées* [revue en ligne <http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>], novembre.

Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard, F., Pupponi, F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n°2853, Tome 2, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville : la "pensée publique" entre diversité, éclatement et souci du rapprochement », *Sociologie du travail*, n°46.

Kirszbaum, T. (2004), « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n° 111, novembre.

Kirszbaum, T. (2001), *Modernisation des services publics et éclatement de la ville, sous le regard des chercheurs*, collection Recherches, n°124, Puca ; Estèbe, P. (2004), op. cit.

Langlais, J.-L. et al. (1991), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté*, Rapport de l'Igas/Igaf au ministre d'État, ministre de la Ville.

Maguer, A., Berthet, J.-M. (1997), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles*, Rapport à la DGAFP, La Documentation française.

Ministère de l'Égalité et des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), *La nouvelle étape de la politique de la ville. Les réponses à vos questions*, décembre.

Ministère délégué à la Ville (2014), *Synthèse des groupes de travail transversaux et de la recherche-action formation*, février.

Observatoire des inégalités (2014), *Que peuvent faire les communes contre les inégalités ?*, mars.

Pêcheur, B. (1991), *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville*, Rapport de la DGAFP.

Picard, P. (1991), *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire.

Rosenberg, S. (1995), « Faut-il réinventer la poudre ou bien creuser le sillon ? », *Annales de la recherche urbaine*, n°68/69, septembre-décembre.

Siblot, Y. (2005), « "Adapter" les services publics aux habitants des «quartiers difficiles». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, avril.

Sueur, J.-P. (1998), *Demain, la ville*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la solidarité, La Documentation française.

Tréguer, C (2002), *Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre*, Thèse de doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris.



Association
AMADEUS



angers loire
métropole
communauté d'agglomération



VILLE DE
QUIMPER



Directrice de publication : [Emmanuelle Soumeur-Méreau](#), directrice de RésO Villes

Conception graphique : [Emmanuel C.](#), collectif akt3 ([akt3.net](#))

Impression : [Goubault Imprimeur](#), certifié ISO 14001

Suivi de l'étude : [Claudine Picherie](#) et [Anne Bigot](#), chargées de mission à RésO Villes

Mise en page : [Soazig Barré](#), chargée des ressources documentaires
et des outils de communication à RésO Villes

Février 2015 ISBN : 979-10-92670-03-5



**Centre de ressources politique de la ville
Bretagne Pays-de-la-Loire**

23, rue des Renards
44300 Nantes

Téléphone 02 40 58 02 03
Fax 02 40 58 03 32
resovilles@resovilles.com

www.resovilles.com