



HAL
open science

Mobiliser le droit commun : réforme ou révolution ?

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Mobiliser le droit commun : réforme ou révolution ?. Les Cahiers du DSU, 2014, Le nouveau visage de la politique de la ville en Rhône-Alpes, 60, pp.35-37. 10.3917/cdsu.060.0035 . hal-04180690

HAL Id: hal-04180690

<https://hal.science/hal-04180690>

Submitted on 18 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 : réforme ou révolution ?

Thomas Kirszbaum

Les cahiers du développement social urbain, n°60, deuxième semestre 2014, p. 35-37

La politique de la ville est aux prises avec un dilemme qui lui est consubstantiel : née en réponse aux insuffisances des autres politiques publiques, elle est en même temps suspectée d'entretenir l'éloignement persistant de ces politiques du fait même de son existence. D'où le mot d'ordre réitéré depuis un quart de siècle : « mobiliser les politiques de droit commun ! » pour corriger les effets d'une gestion « à part » de certains quartiers. Thomas Kirszbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan/CNRS), enseignant au Master 2 « Gestion des collectivités territoriales » de Paris X, met en perspective ce mot d'ordre, identifie les postures qui permettraient de passer de l'intention aux actes. Tours et détours d'une notion complexe.

La mobilisation du droit commun est une nouvelle fois au cœur de la plus récente des réformes de la politique de la ville (dite réforme Lamy). Celle-ci est à bien des égards une répétition de la réforme engagée sous le gouvernement Jospin à la fin des années 1990. On y repère la même ambition de territorialisation de l'ensemble des politiques publiques afin qu'elles renforcent et adaptent leurs interventions dans le cadre de contrats de ville pilotés à l'échelle des agglomérations.

Qu'est-ce qui a changé depuis lors ? Pas la teneur des mots d'ordre mais le contexte, fort différent de ce qu'il était voici quinze ans. Outre la rigueur budgétaire qui frappe aujourd'hui tous les pans de l'action publique, les dix dernières années ont été marquées par des réformes très déstabilisantes pour la conduite des politiques territoriales. La contradiction entre la logique verticale, portée notamment par la Lolf (Loi organique relative aux lois de finances), et la logique horizontale portée par la politique de la ville, a peu de chance de se résoudre au profit de la seconde.

On pourra ainsi juger optimiste le fait d'appuyer la mobilisation des politiques de droit commun sur un seul instrument réellement nouveau : les conventions triennales d'objectifs entre le ministère délégué à la Ville et d'autres ministères (ainsi que Pôle Emploi) ou associations d'élus locaux, signées en 2013 et 2014. La capacité de ces conventions à infléchir les logiques structurellement inégalitaires du fonctionnement des politiques publiques est d'autant plus douteuse qu'elles comportent peu d'engagements précis.

Appelée à être déclinée à chaque niveau territorial, la démarche de conventionnement national est descendante par nature. La question est alors de savoir comment elle peut croiser un processus remontant de mobilisation du droit commun appuyé sur la dynamique propre à chaque territoire. Cette question était au centre des réflexions menées en 2014 avec les réseaux d'acteurs de deux centres de ressources politique de la ville, RésoVilles (Bretagne et Pays de la Loire) et le Centre de ressources politique de la ville en Essonne.

Les défis pour les professionnels de la politique de la ville

Si l'ex-ministre François Lamy a parlé sans doute hâtivement d'une « **véritable révolution culturelle** » à l'œuvre dans les administrations de l'État sous l'effet des conventions, la réforme suppose plus largement, même si c'est tacite, une transformation radicale de la posture des praticiens de la politique de la ville œuvrant dans leur majorité au sein des municipalités. La loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine du 27 février 2014 a posé un principe de subsidiarité de la politique de la ville. S'il n'est pas nouveau, c'est là un défi de taille pour des professionnels qui ont construit leur savoir-faire, sinon leur identité professionnelle, autour de la gestion de dispositifs spécifiques. Les voici désormais invités à « *mobilise(r) et adapte(r), en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun* » (article 1^{er} de la loi).

L'autre mutation à opérer aux termes de la loi est celle du **changement d'échelle**. Là aussi, le principe était posé dans les précédentes générations de contrats de ville. Mais le fait de confier « *le diagnostic du territoire, la définition des orientations, l'animation et la coordination du contrat de ville* » aux intercommunalités (article 6) représente un défi ambitieux pour des équipes largement municipalisées et souvent spécialisées dans une action de proximité au sein des quartiers prioritaires.

Enfin, la réforme n'induit pas seulement le repositionnement des professionnels vis-à-vis des politiques de droit commun, mais aussi **vis-à-vis des habitants et des associations** dans le cadre des conseils citoyens institués par la nouvelle loi. À supposer que la participation citoyenne soit conçue comme un levier de transformation des politiques publiques, elle viendrait immanquablement bousculer un modèle français d'action publique qui n'a jamais placé la société civile sur un pied d'égalité avec les institutions, d'un point de vue technique comme politique.

De si vastes défis ne seront pas surmontés d'ici le mois de juin 2015, ultime délai pour la finalisation des contrats de ville. La politique de la ville s'est institutionnalisée depuis 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.

Les « grandes » collectivités mieux armées ?

Les acteurs de la politique de la ville ne présentent pas au demeurant les mêmes dispositions au changement. Celles-ci varient selon la position de cette politique dans l'action publique locale, mais également selon l'idée que ses acteurs se font de leur rôle : pour les uns, la politique de la ville ne peut que compenser les carences de politiques de droit commun perçues comme hermétiques au changement; pour d'autres, souvent plus anciens dans leur poste, la vocation réelle de cette politique est de transformer les autres politiques.

Certains héritages peuvent jouer dans un sens favorable. Nous l'avons constaté à propos des plus grandes collectivités de l'ouest de la France (Rennes, Nantes, Brest), où demeure perceptible l'héritage historique d'une politique de la ville fortement intégrée dans l'organisation municipale et/ou intercommunale. Ailleurs, ces atouts sont moins évidents, ou en tous cas tributaires du niveau de reconnaissance politique et administrative de la politique de la ville, c'est-à-dire du poids des élus qui en ont la charge et de la place des équipes de développement social urbain dans les organigrammes.

Ces contrastes ressortent des échanges avec les acteurs locaux, organisés dans les deux centres de ressources, à partir d'un même triptyque visant à couvrir les diverses facettes de la mobilisation du droit commun : le renforcement quantitatif des moyens, l'adaptation qualitative des politiques publiques et la coordination des institutions. Nous n'évoquerons ici que les deux premières dimensions.

Le diagnostic territorial comme outil de mobilisation des moyens

La perception répandue d'un déficit chronique de moyens de droit commun 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. Ce qu'on appelle le droit commun recouvre des situations très hétérogènes. On peut distinguer trois catégories de moyens : les dépenses de base des administrations, universelles ou ciblées sur des catégories de publics, mais non dépourvues d'effets spatiaux ; les programmes ou actions 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 ; le cofinancement par des crédits de droit commun des appels à projets de la politique de la ville.

C'est souvent à cette dernière et seule dimension que les acteurs de la politique de la ville se réfèrent lorsqu'ils déplorent le « désengagement » des moyens de droit commun. Si les cofinancements de droit commun représentent en réalité la majorité des crédits mobilisés dans les appels à projets, les structures soutenues sortent rarement des programmations de

la politique de la ville. Peu de place est donc laissée à l'expérimentation de nouveaux projets – sauf justement dans les grandes collectivités.

Les administrations des collectivités locales et de l'État n'utilisent pas en règle générale la géographie prioritaire de la politique de la ville comme un outil pour gérer l'affectation de leurs autres ressources. Encore moins pour effectuer des comparaisons inter-territoriales ou mettre en regard, dans une logique d'équité, les moyens mobilisés avec l'intensité variable des besoins selon les territoires. Si bien que la « boîte noire » de l'allocation structurelle des ressources publiques reste à l'abri du regard des acteurs de la politique de la ville ; ces derniers ne s'estiment d'ailleurs pas légitimes pour mener une interrogation de cette nature.

Fautes de données construites en amont, l'information doit être reconstituée en aval par des démarches d'inventaire ou de géolocalisation. Celles-ci sont très chronophages et seulement réalisables à petite échelle (à l'instar d'une expérimentation du Conseil régional de Bretagne sur un quartier de Rennes), avec une fiabilité très relative. S'ajoutent des interrogations plus substantielles : comment saisir l'interdépendance des territoires et la mobilité des populations en se focalisant sur des périmètres étroits ? Comment basculer de l'observation des inégalités à l'action correctrice ?

Au vu de ces difficultés quasi insurmontables, certains sites ont inversé la logique et préféré partir des situations vécues par les habitants pour examiner les ressources auxquelles ils ont effectivement accès dans leur quartier ou ailleurs. Un bon usage du diagnostic territorial est donc possible, à condition que les techniciens de la politique de la ville soient en capacité d'interpeller sur cette base les décideurs des politiques de droit commun. Ce qui suppose la construction d'alliances avec des élus, des directions d'administration, mais aussi avec des collectifs d'habitants susceptibles de donner du poids à leur interpellation. L'exemple du service politique de la ville de Nantes Métropole apparaît ici très probant qui, à partir d'une cartographie de la vulnérabilité sociale débordant la géographie prioritaire de l'État, a été mandaté pour interroger les autres services de l'agglomération sur une série d'enjeux (mobilité, attractivité, accessibilité des services, égalité de traitement, gouvernance).

Penser le changement dans les organisations au-delà de la proximité

L'approche dominante du droit commun continue de souffrir d'un fort tropisme budgétaire. Celui-ci ne renseigne guère sur l'accès effectif et équitable à une offre de services à même de susciter des parcours socio-résidentiels ascendants parmi les habitants. Formulée dans ces termes à la fin des années 1990, cette version urbaine de l'égalité des chances est restée assez largement théorique. Elle prenait le contre-pied des logiques, encore dominantes, de la politique de la ville et des services publics, lesquels ont assez largement

éludé la question du changement dans les organisations publiques et les marchés (éducation, emploi, logement, santé...) qu'elles régulent.

La politique de la ville a privilégié une 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. Si elles peuvent être sous-tendues par une préoccupation d'accès aux droits, les démarches consistant à aller au plus près des habitants s'inscrivent dans cette logique de proximité. Mais quand des réseaux de professionnels se constituent autour d'un public précis dont il s'agit d'assurer le suivi étroit (par exemple dans le cadre de la réussite éducative, de l'insertion par l'économique ou de la prévention de la délinquance), cela ne débouche pas sur une interrogation des inégalités structurelles produites par les institutions concernées, et qui pourraient être formulées par exemple dans le registre des discriminations systémiques.

La logique du suivi individualisé, qui s'est approfondie ces dernières années, ne va pas non plus dans le sens de l'*empowerment* collectif des habitants ou des usagers des services publics. Très auto-centrée, la culture des administrations françaises ne prédispose pas à accepter les interpellations de la société civile. Tout au plus les habitants sont-ils parfois sollicités au titre de leur « expertise d'usage », dans une finalité d'amélioration de la réponse technique des services, à l'instar des diagnostics en marchant qui rencontrent un fort succès dans la gestion urbaine de proximité.

Que ce soit sous l'angle des mécanismes d'allocation des ressources, du questionnement des organisations publiques, du changement d'échelle ou de la participation citoyenne, la réforme en cours ne s'accompagnera sans doute pas d'une révolution des pratiques. Elle peut certes créer des conditions plus propices à l'implication des politiques de droit commun. Mais ce sont les collectivités où la politique de la ville bénéficie déjà des acquis de l'expérience et des meilleures ressources d'ingénierie qui sauront probablement en tirer parti pour accroître leur avantage.

Thomas KIRSZBAUM