

Les évolutions de la politique de la ville

11 décembre 2009

Renaud Epstein – Université de Nantes / ENS Cachan
renaud.epstein@free.fr



Une politique née avec l'Acte I de la décentralisation, qui en a fourni le mode d'emploi

- **Une politique procédurale, fondée sur trois instruments destinés à accroître la flexibilité de l'action publique tout en maîtrisant sa fragmentation**
 - Diagnostic : rapprocher les acteurs autour d'une lecture partagée des enjeux
 - Projet : un espace de négociation publique des priorités et des actions de chacun
 - Contrat : un instrument d'intégration horizontale (transversalité) et verticale (du national au local)

- **De la marge à la norme**
 - 1980s : un modèle (prototype) construit aux marges de l'action publique
 - 1990s : contamination réussie (extension géographique et thématique)
 - 2000 : le triomphe du modèle (« Un territoire, un projet, un contrat »), en attendant l'Acte II

Une politique procédurale

Définition locale du contenu (nature du problème, buts poursuivis, réalisations)

Coexistence permanente de trois approches

Approche	Enjeu	Objectifs	Réalisations
Républicaine <i>« en finir avec les ghettos »</i>	Quartier = problème (concentration de handicaps)	Réduction des écarts (remise à niveau du stock / dilution par les flux)	Renforcement des services publics <i>et/ou</i> démolition
Communautarienne <i>« vive les quartiers populaires »</i>	Quartier = solution (ressources potentielles)	Reconnaissance & « Empowerement » (renforcement du capital social)	Soutien aux initiatives individuelles et collectives
Réformiste <i>« des laboratoires où s'invente la ville de demain »</i>	Quartier = symptôme (causes à l'échelle de la ville)	Transformation d'un système générateur d'exclusion	Expérimentations intra et inter-institutionnelles

L'Acte II, une répétition de l'Acte I ?

Même acteurs : la victoire des anciens en lieu et place du triomphe annoncé des modernes

Même trame : la spécialisation (retour aux blocs de compétences) plutôt que la simplification (suppression d'un niveau)

- **Acte I : autonomisation du local vis-à-vis de la tutelle centrale**
 - Couplage entre décentralisation et déconcentration
 - Etat / collectivités : de la tutelle verticale au partenariat horizontal
 - L'Europe, nouvel acteur et nouvel horizon pour les villes et les régions

L'Acte II, une répétition de l'Acte I ?

- **Acte II : retrait et retour de l'Etat**
 - Découplage décentralisation / déconcentration : transferts de compétences horizontaux, remontée des crédits déconcentrés
 - Des contractualisations horizontales aux appels à projets verticaux
 - L'affaiblissement du contrepoids européen
 - Les responsabilités sans les libertés locales ?
 - Des réformes néomanagériales qui rendent possible la réaffirmation de l'autorité étatique

- **La LOLF : une « révolution budgétaire »**
 - Un nouveau découpage des politiques de l'Etat (missions et programmes)
 - Introduction d'une « culture de la performance »
 - Autonomie et responsabilité managériales à l'échelon central (responsables de programme) et déconcentré (BOP)

- **Les effets inattendus des premières années de mise en œuvre**
 - Verticalisation : segmentation renforcée par la fragmentation des BOP et le fléchage des crédits
 - Agencification : un programme, un responsable... et une agence
 - Pression : culture de la performance ou culte des indicateurs (réalisations vs résultats) ?

- **La RGPP, prolongement organisationnel de la LOLF**
 - L'ensemble des missions de l'Etat passées en revue par des équipes mixtes

Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel doit être le scénario de transformation ?
- **Démolition-reconstruction de l'appareil administratif de l'Etat depuis son sommet**
 - Pilotage central : multiplication des annonces, incertitude sur la mise en œuvre
 - Recomposition des administrations centrales (agencification), décomposition des administrations déconcentrées (résidualisation)

- **Une loi consensuelle, qui a suscité une large adhésion**
 - Le contexte : un rapport critique de la Cour des comptes et une opportunité financière (« l'argent qui dort » du 1% logement)
 - Le discours : continuité, simplification, renforcement, évaluabilité
 - Des débats révélateurs de la faiblesse de l'ancrage de la politique de la ville

- **Une critique en règle de 25 ans de politique de la ville**
 - Des vices de conception : dilution des moyens et des responsabilités qui rendent la politique de la ville à la fois inévaluable et inefficace (!?!)
 - Des projets entravés par la bureaucratie locale et la technocratie nationale

■ Une opération de *design institutionnel*

- Définition nationale du problème, de l'objectif et des leviers
- Recomposition du système d'acteurs : un opérateur (ANRU), un observateur (ONZUS), un peu de PPP (AFL), un leader responsable de la mise en œuvre (le maire)
- Changement d'approche et d'instruments : une politique transversale *bottom-up* (projet territorial / contrat global) laisse place à un programme sectoriel *top-down* (appel à projet national / conventionnement de programmes)

- **Une conformation anticipée de la politique de la ville à « l'esprit de la LOLF » et à l'Acte II**
 - Un programme, un budget, une agence
 - Indicateurs (annexe 1) et suivi des résultats (ONZUS)
 - Les « projets des maires »

■ Une redistribution des tâches

- Définition centralisée des finalités de l'action (programmes et indicateurs)
- Allocation concurrentielle des ressources nationales aux territoires (appels à projet)
- Responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des PRU confiée aux maires, fermement incités à respecter les engagements initiaux (non fongibilité, reporting, dégagement d'office)
- Renvoi de la mise en cohérence à la charge des élus locaux

- **Une nouvelle forme de « gouvernement à distance »**
 - Retrait de l'Etat hors de la cogestion locale (décroisement des compétences)
 - Retour du niveau central dans la définition du contenu des politiques locales
 - Ni hiérarchie, ni négociation : des instruments *soft* de pilotage (appels à projet, « bonnes pratiques », *benchmarking*, audit...) qui incitent à la libre conformation de collectivités juridiquement autonomes mais financièrement dépendantes

■ Incertitudes

- Périmètre de la géographie prioritaire ?
- Reconduction des CUCS ?
- Evolution des dotations ? Resserrement sur les seules villes en difficulté sociale des territoires pauvres sur le plan fiscal ?
- Rabattement sur la seule mise en œuvre des programmes étatiques ?

- **Quasi certitude : la résidualisation de la dimension contractuelle**
 - Une politique nationale qui s'est déliée du couple projet-contrat, en privilégie les dotations (DSU), les exonérations (ZFU) et les appels à projet (PRU, PRE, Culture...)
 - L'instrument contractuel sauvé par les émeutes (CUCS), mais vite oublié (Plan Espoir Banlieues)
 - La fiction du « contrat global » mise à mal par la LOLF, l'Acte II, la réformes des collectivités & de l'Etat déconcentré

Avec ou sans contrat, l'enjeu d'intégration demeure :
renforcement de la fragmentation socio-urbaine,
persistance de la segmentation de l'action publique

L'épuisement de l'instrument contractuel

(mise en œuvre de quelques programmes, plutôt que mise en cohérence transversale de tous)

n'entraîne pas l'obsolescence de l'instrument projet

(intégration des politiques locales, mobilisation des ressources supra-locales)

Enjeu : du contrat sans projet au projet sans contrat ?