

Mobiliser le droit commun : essai de clarification et mise en perspective

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'ISP (ENS-Cachan/CNRS)¹

Derrière son apparente simplicité, la notion de dans ce cadre apparaît très complexe. L'un des indicateurs de cette complexité est sans doute l'absence de définition faisant consensus. Tout le monde ne parle pas du même droit commun, et ce défaut de consensus dépasse la seule identification des moyens financiers de droit commun. En laissant provisoirement de côté l'aspect budgétaire, on peut remarquer que l'enjeu du droit commun s'entend de deux manières très différentes. Il peut être question du « retour *du* droit commun dans les quartiers » et du « retour *au* droit commun des quartiers », ce qui ne veut pas dire la même chose.

La loi Borloo de 2003 définissait la politique de la ville comme une démarche de réduction des écarts visant le « retour *au* droit commun des quartiers ». J.-L. Borloo avait l'habitude de dire qu'il œuvrait pour « le retour des quartiers dans la République ». Dans cette acception du droit commun, on suggère que des quartiers vivaient en deçà d'un seuil de normalité et en périphérie de la République. Bref, qu'ils échapperaient à la « loi commune » parce que des communautés ethniques et religieuses y feraient régner leurs droits spécifiques.

La stratégie de Borloo consistait à changer la population et la forme urbaine des quartiers, d'y remettre des équipements et des services, le tout pour lutter contre les phénomènes « communautaires » et « faire des quartiers comme les autres ». Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a donné un contenu très opérationnel à ce slogan politique ressassé depuis vingt cinq ans. On touche ici à la problématique du droit commun, car une fois redevenus « comme les autres », on pourrait en finir avec la politique de la ville elle-même. Borloo disait en 2003 qu'il œuvrait pour la disparition de son ministère « d'ici cinq », soit au terme du PNRU. On sait ce qu'il est advenu, avec trois plans successifs de rénovation urbaine, désormais prolongée jusqu'en 2020...

L'idée qu'on puisse se passer d'une politique spécifique une fois les quartiers « rentrés dans le droit commun » ou redevenus « comme les autres » est une posture rhétorique à laquelle la réalité apporte un démenti constant. Les quartiers populaires remplissent une fonction d'accueil de

¹ Les analyses présentées ci-après sont tirées d'un rapport, en cours de rédaction, pour deux autres centres de ressources, RésoVilles et le CRPVE 91, avec lesquels une démarche de qualification des acteurs sur la mobilisation des politiques de droit commun a été menée entre avril et octobre 2014.

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. Mais 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.

L'idée de se passer d'une politique spécifique a eu aussi ses partisans à gauche. Ce fut le cas de M. Aubry qui, en réaction à la logique de discrimination positive qui inspirait la politique de zonage du gouvernement Juppé et laissait les politiques de droit commun complètement en dehors de cette démarche, n'avait pas voulu de ministère délégué à la Ville dans le gouvernement Jospin de 1997. Elle considérait qu'on pouvait se passer d'une politique de la ville jugée trop dérogatoire et stigmatisante pour les quartiers, à condition de mobiliser les politiques de droit commun – notamment de l'État – à hauteur de l'enjeu. On sait ce qu'il est advenu là aussi : au bout de quelques mois, M. Aubry a dû se résoudre à créer un ministère de la Ville confié à Claude Bartolone.

Si la politique de la ville n'a pas disparu dans cette période, les contrats de ville pour la période 2000-2006 ont fortement mis en avant la notion de « territorialisation » des politiques publiques. Cette notion s'entendait jusque-là au sens de la proximité. À la fin des années 1990, il s'agissait toujours de « faire plus et mieux » pour les quartiers relevant d'une géographie prioritaire, mais à l'opposé du périmétrage étroit des quartiers, la territorialisation supposait que chaque politique publique intègre le principe d'une différenciation des moyens – en quantité et en qualité – pour traiter les inégalités du quartier jusqu'à l'agglomération. Ce changement d'échelle devait se concrétiser par le pilotage intercommunal des contrats de ville.

C'est à cette conception de la mobilisation du droit commun que l'on revient aujourd'hui à la faveur de la réforme nationale engagée à partir de 2012. Les discours sur la disparition programmée de la politique de la ville n'étant plus vraiment de mise, cette réforme opère à certains égards un retour à l'avant-Borloo pour reprendre la politique de la ville là où l'avait laissée Bartolone ou tenter de la ressusciter comme telle. On y retrouve les mêmes notions de mobilisation prioritaire et d'adaptation des moyens de droit commun dans le cadre de contrats de ville pilotés à l'échelle des intercommunalités.

La « nouvelle » doctrine nationale est cependant bien moins élaborée que celle qui avait été produite par les commissions Sueur et Cavallier. Dans le cadre de la réforme actuelle, les groupes de travail mis en place dans la concertation nationale, puis en parallèle de la préfiguration des nouveaux

contrats de ville, ont adopté une lecture du droit commun très axée sur les outils et les entrées sectorielles (emploi, éducation, santé, etc.), en négligeant sa dimension stratégique et ses implications pour la politique de la ville elle-même.

On remarque aussi une forte polarisation des réflexions nationales sur la dimension budgétaire. Ce tropisme peut s'expliquer par le contexte de forte diminution puis de stagnation des crédits spécifiques au cours des dernières années. Mais la contrainte budgétaire affecte l'ensemble des administrations publiques et rend peu probable les jeux de vases communicants entre crédits spécifiques et de droit commun. L'ambition affichée de mobilisation des politiques de droit commun paraît surtout freinée par le manque d'analyse rétrospective des échecs du passé (voir les analyses de Renaud Epstein), s'agissant d'un mot d'ordre réitéré depuis vingt cinq ans.

Parmi ces échecs ou limites, on peut citer les problèmes persistants d'identification et de mesure des moyens de droit commun. Et, surtout, l'absence de volonté des différentes administrations de mettre à plat leurs budgets pour examiner les inégalités de dotations entre territoires, et tenter d'y remédier par une approche équitable de l'allocation des ressources publiques (les moyens étant répartis selon l'intensité des problèmes) qui s'exercerait inévitablement au détriment d'autres territoires.

L'autre limite des démarches antérieures tient à la prégnance de la logique de proximité comme réponse à l'enjeu d'adaptation des politiques de droit commun. La priorité a été le renforcement des équipements de proximité, négligeant les enjeux de mobilité et d'accessibilité à des ressources localisées aussi en dehors des quartiers. En créant une forme de service public parallèle dans les quartiers, sollicitant fortement le tissu associatif, on a également négligé les inégalités produites par les institutions elles-mêmes, qui freinent l'accès aux ressources de droit commun.

Troisième échec ou semi-échec : l'État local n'a pas démontré de réelle capacité d'animation interministérielle pour mobiliser ses propres services, ni de capacité d'interpellation des collectivités locales pour les amener à se pencher sur les inégalités qu'elles produisent. Les années 2000 ont été marquées par des réformes dites « néo-managériales » (Lolf, création d'agences nationales, RGPP, Réate, Map...) réduisant les compétences et marges de manœuvre des services déconcentrés de l'État mobilisables dans un cadre contractuel, notamment au niveau départemental. En dépit des mérites qui leur sont reconnus, la mise en place des délégués du préfet se présente comme un contre-feu très insuffisant à des tendances lourdes.

Enfin, du côté des collectivités locales, on peut dresser aussi un bilan mitigé du rôle des agglomérations qui sont loin de s'être affirmées comme des chefs de file légitime de la politique de la ville. Les années 2000 ont été marquées au contraire par une certaine re-municipalisation de la politique de la ville, encouragée par l'État lui-même au travers de ses agences nationales.

En guise de réponse à ces lourdes contraintes structurelles, la seule innovation de la réforme Lamy consiste en la signature de dix conventions interministérielles (et d'une convention avec Pôle Emploi) et de six conventions entre le ministère délégué à la Ville et des associations d'élus locaux. La réforme entendait surtout répondre aux impasses de la mobilisation des politiques de droit commun mises en évidence par le rapport de la Cour des comptes publié aux lendemains de l'élection présidentielle de 2012. Constatant de graves insuffisances, notamment dans le cadre de la dynamique Espoir banlieue puis des avenants aux Cucs expérimentaux, la Cour des comptes a donc recommandé que la signature de telles conventions. Depuis lors, ces conventions ont été présentées comme la pierre angulaire et le gage de succès de la démarche de mobilisation du droit commun. La focalisation du discours national sur cet outil paraît très excessive et passe sous silence les freins plus structurels à cette mobilisation.

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, laissant de côté les aspects plus structurels de l'allocation territoriale des budgets publics. Hormis les engagements sur ces mesures nouvelles, la plupart des engagements figurant dans les conventions nationales restent formulés dans des termes imprécis et ne sont généralement pas chiffrés, moins encore dans les conventions avec les associations d'élus. Surtout, les outils et critères permettant la mesure des engagements de droit commun, que ce soit sous l'angle des dotations financières ou des moyens humains, n'ont pas été précisés.

Une autre limite des conventions ministérielles concerne les dimensions qualitatives de la mobilisation des politiques de droit commun. Les ministères n'abordent pas la question des inégalités ou discriminations produites par les institutions, comme si le ministère de la Ville n'avait pas osé les interpellier sur ce sujet... Pourtant, qu'il s'agisse des pratiques policières, de la ségrégation scolaire ou des discriminations dans l'emploi, il y avait matière à un examen critique de l'action des services de l'État.

Le principal intérêt des conventions est finalement de légitimer le travail des acteurs de la politique de la ville chargés de mobiliser le droit commun auprès de décideurs qui, sans cela, auraient ne pas s'emparer du tout de la question.

S'il y a bien un aspect que la réforme laisse dans l'ombre, ce sont les implications du mot d'ordre de mobilisation du droit commun pour les professionnels de la politique de la ville. Or les défis qui attendent ces acteurs sont importants si l'on prend au sérieux ce mot d'ordre. Des défis qui sont loin de se limiter à la préparation des nouveaux contrats de ville. Ainsi, l'enjeu du travail engagé avec les autres centres de ressources (RésoVilles et le CRPVE) n'était pas de leur proposer une « boîte à outils » contenant des recettes de fabrication des contrats de ville. Il s'agissait plutôt de les inviter 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 au long cours.

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 cette dynamique découle en partie de celle qui se produit dans la phase d'élaboration. En partie seulement, car l'expérience a montré qu'une mobilisation optimale des acteurs de droit commun dans l'élaboration des contrats pouvait être suivie, une fois ceux-ci signés, d'un retour à la situation antérieure, la politique de la ville redevenant l'affaire de spécialistes, dont la principale activité consiste à financer le tissu associatif.

La question centrale du travail mené avec RésoVilles et le CRPVE était autant sinon davantage celle de la place des acteurs de la politique de la ville dans l'action publique que des politiques de droit commun en tant que telles. L'expérience montre également que les acteurs du droit commun se mobilisent rarement de manière spontanée en faveur des quartiers populaires, et qu'il y a donc besoin d'une politique incitative en direction des autres appareils administratifs. Mais l'écueil bien connu est d'exonérer les autres politiques publiques 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 au droit commun et si ses acteurs ne connaissaient pas un certain isolement – plus ou moins accentué selon les territoires.

La mobilisation du droit commun entend ainsi 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. Toute réflexion sur le droit commun suppose par conséquent d'arbitrer entre le besoin de spécifier des normes pour prendre en compte les situations particulières, et la volonté de ne pas particulariser davantage les populations et quartiers qui dérogent à la norme commune.

En laissant à la politique de la ville 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.

Si l'on définit dans ces termes la finalité de la mobilisation du droit commun, la réforme induit d'importants changements de posture des professionnels de la politique de la ville. Bien qu'elle soit muette sur ce sujet, la réforme devrait d'abord amener ces professionnels à raisonner « politiques de droit commun » avant de raisonner « dispositifs spécifiques ». C'est ce qu'on appelle le principe de subsidiarité de la politique de la ville. Déjà avancé dans les phases antérieures de la politique de la ville, ce principe est au premier plan de la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine (dite loi Lamy) du 27 février 2014. Son article 1^{er} 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 anxieuse des contours de la nouvelle géographie des quartiers prioritaires apparaissait symptomatique à cet égard. Malgré les attendus de la réforme, ce sont bien les crédits spécifiques de l'État attachés à cette géographie (dont dépend aussi la pérennité de leurs postes), et non les politiques de droit commun, qui ont polarisé leur attention au moins jusqu'en juin 2014.

Le défi est plus important encore pour les professionnels œuvrant dans des quartiers évincés de la nouvelle géographie prioritaire. 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 1^{er} de la nouvelle loi assigne aussi à la politique de la ville une fonction d'« adaptation des actions de droit commun ». À cet égard, les cycles de qualification étaient révélateurs 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. Car c'est bien la question de la légitimité et de la capacité d'influence de ses acteurs vis-à-vis des autres politiques publiques qui se trouve posée.

Une troisième mutation à opérer aux termes de la loi Lamy est celle du changement d'échelle. Si le principe était là aussi posé dans les précédentes générations de contrats locaux, l'article 6 de la loi conduit les professionnels de la politique de la ville à inscrire plus fortement que par leur passé leur action dans une dynamique intercommunale. Là encore, le défi n'est pas mince, notamment pour

des professionnels qui œuvrent au sein d'administrations municipales. Ils devront désormais articuler leurs actions de proximité dans les quartiers avec des stratégies plus structurantes déployées sur des périmètres bien plus vastes.

La réforme ajoute un dernier élément de complexité. Elle n'induit pas seulement le repositionnement des professionnels de la politique de la ville des 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, elle n'est pas dissociable l'enjeu du droit commun. Mais une telle perspective bouscule fortement un modèle français d'action publique qui ne place pas 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 avait évoqué la nécessité d'« unités de commandement locales » pour mobiliser et coordonner les administrations. La société civile n'ayant pas été considérée comme une composante légitime de cette gouvernance locale, elle est restée exclue jusqu'à présent (ce qui est d'ailleurs une particularité française).

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 encadrés 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'interpellation, la formule du conseil citoyen résulte 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 participatifs.

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 substantielle de la pratique des professionnels du « spécifique ». Des défis importants qui ne seront pas surmontés à l'évidence d'ici le mois de juin 2015 (ultime délai pour la finalisation des contrats de ville). D'autant moins que le format actuel de 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. Elles varient selon le positionnement de la politique de la ville dans l'action publique locale, mais aussi selon l'idée que les acteurs de cette politique se font de leur rôle. Pour les uns, la politique de la ville est la variable d'ajustement de politiques de droit commun perçues comme hermétiques au changement. La politique de la ville n'est alors qu'une politique compensatrice, réparatrice d'un droit commun qui reste inchangé et dont le fonctionnement est structurellement défavorable aux quartiers populaires. Pour d'autres acteurs, il ne s'agit pas de compenser localement les carences du droit commun, mais de le transformer en incitant les autres politiques publiques à intégrer les priorités et la méthodologie de la politique de la ville.

Cette seconde perspective, plus exigeante semble correspondre au mot d'ordre de mobilisation du droit commun, même si la réforme actuelle passe de nombreux enjeux sous silence.

Cette seconde séquence vise à préciser certains des enjeux qui ont commencés à être évoqués, à partir du triptyque autour duquel le travail sur le droit commun a été organisé avec les acteurs des autres centres de ressources : renforcement quantitatif des moyens, l'adaptation qualitative des politiques publiques et la coordination des institutions. Si on parle souvent de renforcer le droit commun en quantité et en qualité, la réussite de ces objectifs dépend aussi des dynamiques d'acteurs, c'est pourquoi la coordination est une dimension à prendre en compte dans une réflexion sur le droit commun. Ces trois dimensions correspondent donc à une distinction analytique plus qu'à un découpage de la réalité. Mobiliser le droit commun, ce sont en fait en fait les trois dimensions à la fois.

Sur le renforcement des moyens, et à l'encontre de ce que suggère une rhétorique politique, les quartiers de la politique de la ville n'ont pas été « abandonnés » par les politiques de droit commun. S'il faut nuancer les constats selon les territoires, le type d'équipements ou de services, les constats de carence pouvant 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 HLM a été en grande partie comblée, à partir du milieu des années 1980, grâce en particulier à l'investissement des collectivités locales.

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. Surtout si l'on englobe 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 (voir les travaux de Laurent Davezies). Au début des années 2000, une thèse avait montré qu'en intégrant les politiques de redistribution sociale, 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.

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.

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. Le problème vient surtout de ce que les administrations nationales ou locales n'utilisent pas la géographie prioritaire de la politique de la ville comme outil de gestion de leurs ressources. 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.

Sur la base de leurs outils de gestion ordinaires, elles ne peuvent davantage effectuer de comparaisons inter-territoriales, ni mettre en regard les moyens engagés et l'intensité variable des besoins selon les territoires. Comme l'a souligné l'ensemble des rapports officiels s'étant penchés sur cette question, ces constats s'appliquent à l'État comme aux collectivités locales.

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 ». Pourtant, 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).

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 les politiques de droit commun, y compris pour abonder les crédits spécifiques de la politique de la ville. On doit surtout relever l'hétérogénéité de ce que l'on nomme *le* droit commun au singulier. L'incertitude est permanente sur ses contours, dans les documents officiels comme le discours des acteurs locaux qui 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 croisent pas nécessairement ceux de la géographie de la politique de la ville (par exemple l'éducation prioritaire ou les maisons de la justice et du droit)
- 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 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.

Dans le travail mené avec les autres centres de ressources, il y a eu beaucoup de débats sur la « géolocalisation » des crédits. Les limites de l'exercice ont été soulignées. La géolocalisation pose d'abord un problème de faisabilité et n'apparaît réalisable que sur une base limitée. Systématiser cette démarche à *toutes* les politiques publiques expose au risque de se noyer dans un exercice chronophage qui risquerait de devenir une fin en soi. Comment bascule-t-on en particulier de l'observation d'inégalités à une action correctrice ? Il n'existe pas de lien mécanique entre les deux.

Le plus gênant avec la méthode de géolocalisation est qu'elle induit une conception pas forcément pertinente de la politique de la ville. Il y aurait des territoires déficitaires qu'il faut remettre dans la norme, en comblant les écarts. Raisonner comme ça interdit de penser les flux, la mobilité entre territoires, le fait qu'on réside quelque part mais qu'on s'instruit ailleurs, qu'on se soigne ailleurs, etc. Plutôt que de systématiser la géolocalisation des moyens, différentes expériences ont montré qu'il était sans doute plus pertinent de partir des situations des individus dans les quartiers et de voir à quoi ils ont effectivement accès, dans leur quartier ou ailleurs. Soit un renversement de la logique de territorialisation de *toutes* les politiques publiques où l'on commencerait (sans jamais s'arrêter) par recenser la répartition spatiale des moyens pour chercher ensuite à les corriger.

Le renversement de cette démarche descendante suppose que la politique de la ville joue pleinement son rôle d'identification des besoins. Et que sur cette base elle soit en capacité d'interpeller les décideurs des politiques de droit commun pour les mettre face à leurs responsabilités et les amener s'engager sur des réponses. L'expérience de Nantes Métropole présentée cette après-midi apparaît pertinente de ce point de vue. Elle montre qu'on peut faire un bon usage des statistiques comme levier d'interpellation des politiques publiques. Mais les techniciens de la politique de la ville doivent trouver des alliés chez les élus, dans les autres services, au sein de l'État, mais aussi auprès des collectifs d'habitants qui pourraient donner du poids à cette interpellation.

Parler ensuite de l'adaptation des politiques de droit commun, c'est se poser pour l'essentiel la question de l'accès effectif et équitable aux ressources des services publics, qu'elles soient localisées dans les quartiers prioritaires ou en dehors, des ressources qui donnent eux-mêmes accès à d'autres ressources urbaines. Formulée à la fin des années 1990, cette façon de définir l'enjeu de l'adaptation au sens de l'accessibilité effective, est restée assez largement théorique. Elle prenait le contre-pied des logiques, toujours dominantes aujourd'hui, qui ont largement éludé la question du changement dans les organisations et dans les marchés (éducation, emploi, logement...) qu'ils régulent (voir les travaux de Philippe Estèbe). Plutôt que les objectifs d'égalité des chances et de traitement, la politique de la ville a privilégié ceux de la proximité et de la différenciation des prestations pour s'adapter aux besoins supposés différents de publics eux-mêmes considérés comme différents.

De manière générale, le rapprochement physique des services avec le terrain est sous-tendu par l'hypothèse contestable d'une proximité physique garante d'une meilleure accessibilité. La proximité peut d'ailleurs aboutir à une forme de saturation des quartiers en équipements, pouvant accentuer le sentiment de captivité des habitants. L'une des limites des démarches d'adaptation des services publics dans une logique de proximité est qu'elles sont menées en marge des organisations

concernées. Les agents de terrain les plus motivés pour inventer de nouveaux rapports aux usagers ont été faiblement soutenus par leurs hiérarchies, elles-mêmes contraintes par les directives nationales.

L'autre registre de l'adaptation des services de droit commun est celui de la différenciation de l'offre. La réponse a consisté à redéfinir des missions de service public dans un sens « social », afin de prendre en charge une population qui représente un surcoût pour des services soumis à des exigences croissantes de rentabilité. Mais au risque d'éloigner ces populations de l'accès aux prestations communes. Même si dans certains domaines, comme la santé, on voit des professionnels spécialisés dans le repérage et l'accompagnement des personnes les plus éloignées des services.

Une autre facette 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.). Si l'on doit intégrer les services fournis par la société civile (et le secteur privé) dans l'offre globale de service, le risque est néanmoins celui du service public « à deux vitesses » quand la qualité des prestations associatives est sujette à caution, comme dans les actions de renforcement du « lien social » prépondérante dans la politique de la ville.

Dans leur ensemble, les démarches soutenues par la politique de la ville interrogent très peu les pratiques institutionnelles. Une nouvelle fois, on est confronté à la question de la position des acteurs de la politique de la ville par rapport aux institutions de droit commun peu ouverts à une interrogation externe sur les inégalités de traitement qu'elles produisent. La culture administrative française ne prédispose pas non plus à l'interpellation des institutions par la société civile. Au mieux, les habitants sont enrôlés au titre de leur « expertise d'usage » pour contribuer à améliorer la performance des services.

Troisième dimension du droit commun : la coordination des interventions. C'est ce que la politique de la ville fait le mieux ou le moins mal. Subsiste néanmoins une série d'interrogations, pour la préparation des prochains contrats de ville et au-delà.

La question est d'abord celle du bon niveau décisionnel et de représentation dans la gouvernance. L'engagement institutionnel ne doit pas se réduire à apposer une signature sur un contrat de ville par les plus hautes autorités locales qui ensuite s'en lavent les mains en confiant la gestion au jour le jour à des techniciens qui restent sans prise sur la décision publique. Et si la gouvernance ne s'ouvre pas à de nouvelles formes de représentation des habitants, la gestion technique l'emportera sur la dynamique d'interpellation.

Pour s'en tenir à la coordination des acteurs institutionnels, les acteurs de la politique de la ville continuent de faire de nombreux constats négatifs qui renvoient à la prégnance des logiques sectorielles, aux cultures professionnelles, etc. Ils pointent en particulier les tensions entre des cultures professionnelles qui ont du mal à s'accorder : le préventif et le sécuritaire pour la prévention-sécurité, le social et l'urbain dans la gestion urbaine de proximité et les opérations Anru, le soin et la prévention dans le champ de la santé, l'école et son environnement dans le champ éducatif, l'emploi et l'insertion... Il ne suffira sans doute pas d'instituer un contrat unique et remettre tout le monde autour de la table, si l'on n'interroge pas les systèmes de contraintes qui font qu'il est structurellement difficile de produire de l'intégration horizontale et de la coopération entre les acteurs.

La capacité des acteurs de la politique de la ville à se positionner comme les pivots de la coordination des services de droit commun est à nouveau en question. La légitimité de la politique de la ville apparaît variable selon les territoires : celle de ses techniciens vis-à-vis des autres services, celle des élus « politique de la ville » vis-à-vis de leur collègues, ou encore celle de la préfecture par rapport aux autres services déconcentrés.

S'agissant de l'État, le travail dans les autres régions ont montré une difficulté persistante à assurer la coordination transversale entre ses services comme préalable à la négociation avec les collectivités, certes avec des variations d'un département à l'autre. Dans ce contexte, il était intéressant d'entendre l'élue en charge de la politique de la ville à Nantes Métropole expliquer que sa collectivité n'avait pas attendu l'État pour se mobiliser et mettre en œuvre sa propre politique de la ville. Cette position est d'autant plus significative que l'injonction à la mobilisation du droit commun s'adressait principalement, jusqu'à présent, aux ministères et services déconcentrés de l'État.

Il existe en effet un tropisme des professionnels de la politique de la ville œuvrant au sein des collectivités qui tendent parfois à assimiler droit commun et crédits de l'État en négligeant ceux de leurs collectivités d'appartenance. 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 spatiales. Les communes disposent de nombreux leviers pour réduire les inégalités, mais elles font 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 à la politique de la ville, dans une logique de traitement séparé. Dans le cas de figure le plus général, ces quartiers sont rarement prioritaires au sein des municipalités, en comparaison d'autres quartiers mieux à même de faire valoir leurs intérêts.

Si le territoire communal peut être traversé par des inégalités parfois très fortes, les disparités entre communes sont en règle générale plus accusées encore. Le portage des futurs contrats de ville par le niveau intercommunal entend répondre à cet enjeu, à la fois pour faire jouer la solidarité financière entre communes et pour mobiliser les compétences les plus affirmées des intercommunalités (habitat, transports, développement économique).

La réforme entend aussi réengager les départements et les régions, dont les compétences ne sont pas moins décisives. Leur implication dans les Cucs était des plus aléatoires du fait de la volonté nationale de rechercher un « partenariat simplifié » en mettant fin à la multiplication des financements croisés qui a contribué au repli de ces institutions par rapport aux contrats de ville des générations précédentes. L'exigence intercommunale avait elle aussi quasiment disparu des orientations nationales sur les Cucs. Leur repli sur le territoire communal a donc été spectaculaire, avec plus de la moitié des Cucs signés par une commune seule.

Au regard de l'enjeu du droit commun, le bilan en demi-teinte du rôle des agglomérations ne pose pas seulement la question de la solidarité financière entre communes qui n'évoluera sans doute pas avec les règles existantes. Les intercommunalités sont aussi à interroger sur leur capacité à mobiliser, au-delà de leurs compétences habituelles, les politiques publiques susceptibles d'aider les habitants des quartiers populaires à construire des parcours scolaires, de formation, professionnels ou résidentiels de qualité. La question qui se pose ici est de savoir comment les intercommunalités s'investir dans des compétences qui ne leur sont pas « naturelles » (éducation, santé...), sachant qu'elles doivent être le cadre de la mobilisation de toutes les politiques de droit commun. Reste enfin la question du partage des rôles avec les municipalités, la légitimité du pouvoir d'agglomération restant posée.