Vers un nouveau dispositif pour la politique de la ville : mise à l'agenda et processus de décision dans un contexte de cabinet ministériel

Emilie Jeannesson-Mange

▶ **To cite this version:**

Emilie Jeannesson-Mange. Vers un nouveau dispositif pour la politique de la ville : mise à l'agenda et processus de décision dans un contexte de cabinet ministériel. 2018. hal-01889177

HAL Id: hal-01889177
https://enpc.hal.science/hal-01889177

Submitted on 5 Oct 2018

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.

VERS UN NOUVEAU DISPOSITIF POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE : MISE A L'AGENDA ET PROCESSUS DE DECISION DANS UN CONTEXTE DE CABINET MINISTERIEL

En 2017, la politique de la ville fêtait ses 40 ans. De nombreux dispositifs ont ainsi été mis en place depuis 1977, pour tenter de réduire les inégalités, entre les territoires de la politique de la ville et les autres. Leur mise en œuvre dans un cadre partenarial, territorial, décentralisé et interministériel n'est néanmoins pas aisée et les résultats après 40 ans d'action sont mitigés. Si le paysage urbain de certains quartiers a pu être rénové, les enjeux d'éducation, d'emploi, de santé ou de sécurité restent nombreux.

La mise en place du nouveau gouvernement d'Emmanuel Macron a impulsé une nouvelle dynamique pour la politique de la ville en l'incluant au sein du ministère de la cohésion des territoires. Ce choix a marqué le départ d'une séquence politique et médiatique riche sur cette politique. Ce contexte interroge sur les phénomènes qui ont conduit à la mise à l'agenda présidentiel de la politique de la ville. Il interpelle également sur les processus de décision à l'œuvre dans ce cadre renouvelé.

Tout d'abord, l'analyse fine de la chronologie des évènements a permis d'identifier les séquences clefs qui ont mis le sujet de la politique de la ville sur le devant de la scène. Elles s'articulent autour de la structuration des élus et des grandes associations auprès de Jean-Louis Borloo pour interpeller le gouvernement sur des revendications communes. Elles comprennent également les interventions d'Emmanuel Macron qui, dans un premier temps, définit la méthode de travail, puis, dans un second temps rappelle le cap qu'il a fixé.

Ensuite en s'appuyant sur l'expérience d'une mission en cabinet, les processus de décision à l'œuvre dans le cadre de cette nouvelle mobilisation nationale pour la politique de la ville ont pu être décrits. Ils sont influencés à la fois par les spécificités de la politique de la ville et par le nouveau cadre de travail du gouvernement (place des élus locaux, cohésion de tous les territoires, émancipation, le tout dans un contexte de réduction de la dépense budgétaire).

Enfin, des pistes de réflexions permettant de renouveler le cadre de travail du ministère de la cohésion des territoires sont proposées. En particulier, elles engagent à dépasser le périmètre géographique de la politique de la ville pour réfléchir à l'échelle de tous les territoires fragiles. Elles suggèrent également de s'inspirer de méthodes issues du monde de l'entreprise pour favoriser l'innovation au sein de la puissance publique.

Thèse professionnelle pour le mastère PAPDD, année universitaire 2017-2018
Réalisée au sein du cabinet du Ministre de la cohésion des territoires par Emilie Jeannesson-Mange
Encadrée par Madame Jessica Brouard-Masson, conseillère au sein du cabinet du Ministre de la cohésion des territoires et Renaud Epstein, maitre de conférences à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye

Document confidentiel

LA POLITIQUE DE LA VILLE, UNE POLITIQUE PARTENARIALE, TERRITORIALISEE, DECENTRALISEE SANS CESSE QUESTIONNEE

La politique de la ville peut se définir comme une ambition large de réduction des inégalités sous toutes leurs formes : spatiales urbaines, sociales et économiques. Elle s'adresse aux territoires qui cumulent les difficultés, dénommés quartiers prioritaires de la ville. Elle est de portée nationale : tous les départements sont concernés aujourd'hui (à l'exception de la Lozère) et 5,5 millions de personnes vivent dans un quartier prioritaire de la ville. C'est une politique partenariale co-construite par l'Etat et les collectivités en associant l'ensemble des parties prenantes locales dans un cadre contractuel renouvelé en 2014.

De nombreux dispositifs ont ainsi été mis en place en faveur des quartiers. On retient notamment le « plan Marshall pour les banlieues » annoncés en 1996 par Jacques Chirac, ou encore le plan « espoir banlieue » lancé par Fadela Amara en 2008.

Néanmoins, l'évolution au cours du temps des priorités de la politique de la ville et de ses modalités de mise en œuvre a créé une forme d'instabilité. La gouvernance de cette politique se cherche encore que ce soit au niveau national (le ministère de tutelle a changé 28 fois au cours des 40 dernières années) ou au niveau local (la géographie et les modalités contractuelles évoluent sans cesse). Multi-thématique, la politique de la ville nécessite par ailleurs, une forte coordination interministérielle qui n'est souvent pas aisée compte tenu des enjeux politiques et budgétaires propre à chaque ministère.

Après 40 ans d'action publique, les effets de cette politique sont ainsi difficilement mesurables. L'observation des statistiques des quartiers montre cependant que leurs situations socio- économiques demeurent préoccupantes. L'image des quartiers reste, par ailleurs, souvent négative. Les attentes des élus, des assocations, et des habitants sont donc fortes.

UN CADRE DE TRAVAIL RENOUVELE LORS DE L'ELECTION D'EMMANUEL MACRON

L'arrivée du gouvernement d'Emmanuel Macron en 2017 redéfinit le contexte de travail de la politique de la ville. Elle s'inscrit désormais dans le cadre de la cohésion de tous les territoires (territoires ruraux et quartiers prioritaires de la ville), au sein d'un gouvernement qui est attentif aux apports de la société civile et à la prise en compte des initiatives du terrain dans une logique d'émancipation. En outre, la réduction du déficit budgétaire est une annonce de campagne d'Emmanuel Macron qui oriente les actions de chaque ministère. Enfin, le parti au pouvoir a peu de relais parmi les élus locaux et à l'inverse les élus locaux, en particulier ceux de la politique de la ville, ont moins accès au pouvoir que dans des périodes précédentes.

LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU GOUVERNEMENT D'EMMANUEL MACRON A MARQUE LE DEPART D'UNE SEQUENCE POLITIQUE ET MEDIATIQUE RICHE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Interpellé par les élus et les associations, Emmanuel Macron intervient en novembre 2017 et mai 2018 pour donner sa vision de la politique de la ville. L'analyse de l'actualité récente et des jeux d'acteurs a permis d'éclairer les phénomènes qui ont conduit à l'inscription de ces deux évènements dans l'agenda présidentiel.

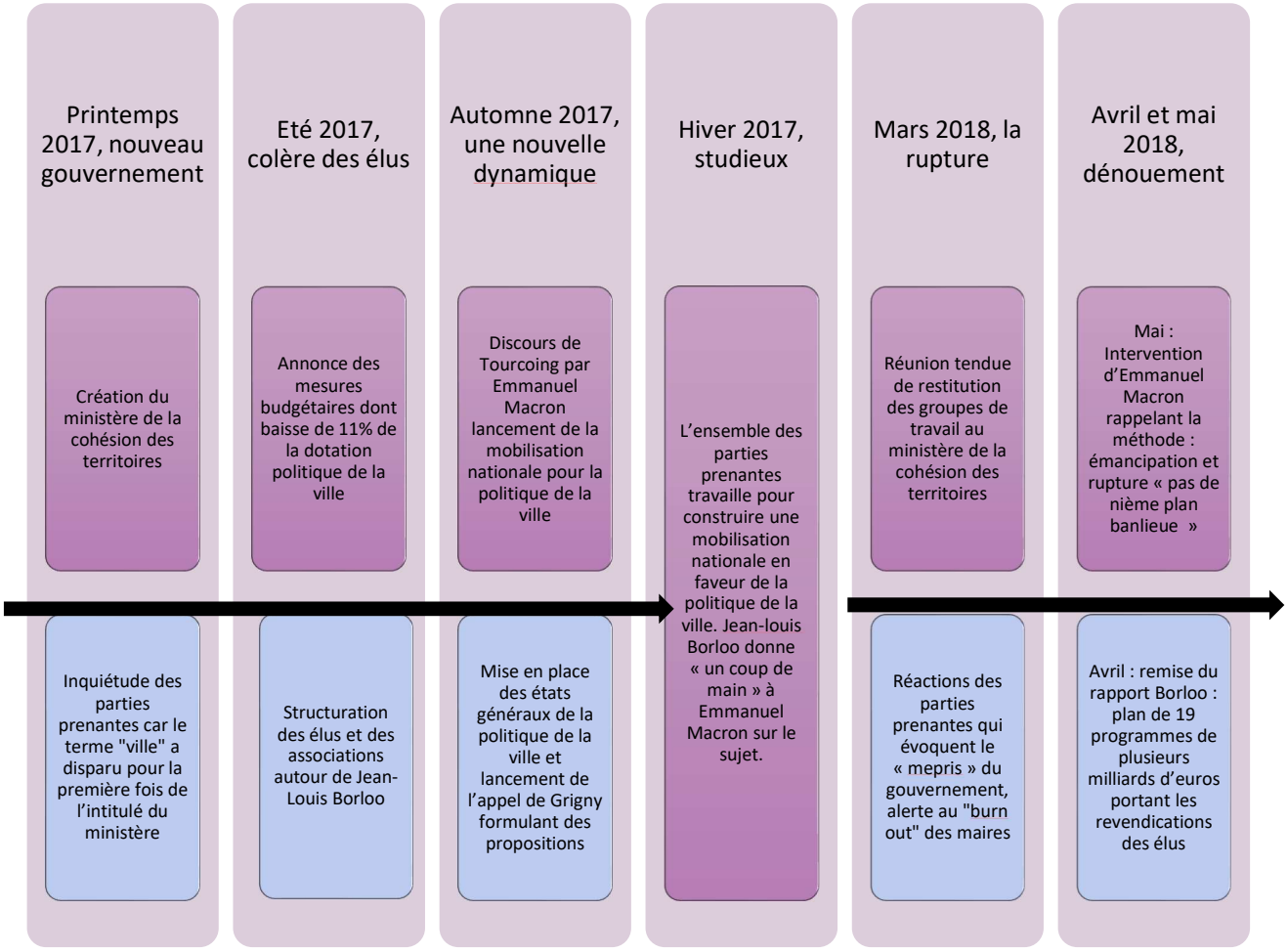
Dans un premier temps, les élus et les grandes associations se sont fédérés autour de griefs communs (annonce de la fin des emplois aidés par le gouvernement, baisse des dotations de la politique de ville). La mise en scène de leur revendication a coïncidé avec une séquence prévue par le gouvernement pour les 40 ans de la politique

Document confidentiel

de la ville ce qui a déclenché le discours de Tourcoing du Président de la République en novembre 2017.

Ensuite, les jeux d'acteurs se sont poursuivis avec une mise en lumière exacerbée de Jean-Louis Borloo et de son rapport par les élus et grandes associations. Cette phase de mise en tension peut paraitre aujourd'hui contre-productive. En effet, à son issue, le Président de la République a repris la main sur l'agenda, la méthode et le contenu de la politique publique. Il a mis en avant de nouveaux acteurs : les habitants et les petites associations via la création du conseil présidentiel des villes.

Chronologie synthétique des évènements, en violet sont détaillées les actions du gouvernement et en bleu celles des autres parties prenantes *(source : auteur)**:***



UN PROCESSUS DE DECISION INFLUENCE PAR LES SPECIFICITES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE NOUVEAU CONTEXTE GOUVERNEMENTAL, POINT DE VUE D'UN CABINET MINISTERIEL

La politique de la ville est une politique partenariale, territoriale, décentralisée et interministérielle. Ces spécificités sont intervenues au cours du processus de décision de manière croisée avec le nouveau contexte de travail de la politique de la ville du gouvernement. L'exemple de la proposition de création d'un dispositif renforcé pour 60 quartiers de la politique de la ville illustre bien ce propos.

Document confidentiel

Exemple de la proposition de mise en place d'un dispositif renforcé pour 60 quartiers par le cabinet

Cette mesure vise à proposer des moyens renforcés de l'Etat pour les quartiers présentant les difficultés les plus importantes. Dans le cadre d'une géographie de projet, 60 quartiers éligibles ont été identifiés en tenant compte des priorités des différents ministères sectoriels. Une proposition de gouvernance renforcée sur ces quartiers tant au niveau national que local a été déclinée.

Cette mesure a été retenue au niveau du cabinet parce qu'elle croisait les enjeux de la politique de la ville et du gouvernement.

En effet, elle répond aux demandes existantes du terrain (Roubaix, Sevran, mais aussi Toulouse et Marseille) tout en les cadrant.

De plus, elle permet de relancer, porter le dialogue interministériel (intérieur, éducation, santé) et de replacer le ministère de la cohésion des territoires au cœur de ce dialogue : c'est un enjeu de positionnement fort pour le ministère.

Il s'agit, par ailleurs, d'une géographie de projet souple (et non pas une nouvelle géographie prioritaire), qui a vocation à bouger dans le temps, en fonction des résultats des politiques mises en œuvre.

En se calant sur quelques grands dispositifs existants (sécurité et éducation prioritaire, emplois francs) la mesure est assurée d'avoir un débouché quels que soient les arbitrages budgétaires. Elle constitue également une bonne porte d'entrée pour expérimenter des actions innovantes.

Au final, cette proposition sera portée par le Ministre et acceptée en interministériel. Elle ne sera pas rendue publique par le Président de la République mais sera maintenue comme méthode de travail.

DES PISTES DE REFLEXIONS POUR LA CONSTRUCTION D'UN CADRE DE TRAVAIL RENOUVELE POUR LE MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES

Plusieurs pistes semblent pouvoir être approfondies pour la suite par le ministère de la cohésion des territoires.

Il s'agit tout d'abord d'affirmer son rôle de ministère coordonnateur que ce soit des politiques du logement et de l'aménagement ou des politiques interministérielles de cohésion. Ceci lui permettrait de mieux répondre aux enjeux de mixité et de peuplement dans les quartiers, base d'une stratégie pour la politique de la ville, puis de tirer parti des synergies possibles entre actions pour le rural et pour l'urbain.

En outre, pour sortir des cadres habituels de la fonction publique, la transposition au sein de l'administration de quelques pratiques issue du monde des entreprises et conduisant à l'innovation (5 pourquoi, innovations x10 par exemple) mériterait d'être étudiée.

Principales références bibliographiques

Estèbe Philippe, L'usage des quartiers – Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982 – 1999), L'Harmattan, 2004

Epstein R, Kirszbaum T., Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville, Rapport d'information Assemblée nationale, 2010

Hassenteufel Patrick, Sociologie politique : l'action publique, Paris: Armand Colin, 2011