

Ateliers des professionnels de la ville - ORIV

L'impact des réformes institutionnelles pour la politique de la ville, par Renaud EPSTEIN

Synthèse de l'intervention du 7 juin 2012

L'ORIV, centre de ressources politique de la ville, a organisé le 7 juin 2012, à Strasbourg (Maison des associations), un Atelier des Professionnels de la Ville, en présence de Renaud Epstein, maître de conférences à l'Université de Nantes¹, sur « L'impact des réformes institutionnelles pour la politique de la ville ».

La politique de la ville a longtemps prétendu servir d'aiguillon modernisateur pour l'action publique. Depuis le début des années 2000, la relation est inversée : les règles du jeu de la gestion territoriale ont été bouleversées par une accumulation de réformes institutionnelles (LOLF, RGPP, réforme des collectivités locales, réforme de la fiscalité locale...), auxquelles la politique de la ville a dû s'adapter.

L'intervention de Renaud Epstein a mis en perspective les évolutions de la politique de la ville en considérant les transformations du cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Un premier temps a été consacré à l'examen des réformes de l'Etat, qui se sont accélérées et systématisées ces dernières années. Après avoir rappelé les fondements de ces réformes, qui s'inscrivent dans un mouvement global de diffusion des préceptes du New Public Management, Renaud Epstein est revenu sur leur déclinaison française (via notamment la LOLF et la RGPP). Dans un second temps, les réformes qui portent plus directement sur les collectivités locales (Acte II de la décentralisation, réforme des collectivités territoriales de novembre 2010, évolutions de la fiscalité locale...) ont été décryptées. Enfin, les conséquences de ces réformes combinées pour la politique de la ville ont été étudiées.

Vous trouverez ci-après le support d'intervention de Renaud Epstein, qui reprend les différentes idées qu'il a été amené à développer lors de cet Atelier des professionnels de la Ville.

¹ Renaud Epstein, est chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique et enseignant à Sciences Po. Il est spécialisé dans les politiques urbaines et l'évaluation des politiques publiques.



Observatoire Régional
de l'Intégration et de la Ville
1 rue de la course,
67000 Strasbourg
tél : 03 88 14 35 89
fax : 03 88 21 98 31
mel : contact@oriv.fr
site : www.oriv-alsace.org



ORIV - ATELIERS DES PROFESSIONNELS DE LA VILLE

Réformes institutionnelles et politique de la ville : une mise en perspective

7 juin 2012

Renaud Epstein <renaud.epstein@univ-nantes.fr>



UNIVERSITÉ DE NANTES

La grande transformation (2002-2012)

- 1. Réforme(s) de l'Etat**
- 2. Réforme(s) de l'architecture institutionnelle des territoires**
- 3. Des réformes qui ont bouleversé la gestion publique des territoires (l'ex. de la politique de la ville)**

Au fondement des réformes de l'Etat : le *New Public Management*

- **Un « puzzle doctrinal » à vocation générique**
 - Un mélange d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions managériales, de descriptions de « bonnes pratiques » réformatrices et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales
 - Des solutions « tout-terrain »
- **La promotion d'un modèle « contractuel de marché », miroir inversé du service public**
 - Négation de la différence entre secteur public et privé
 - Primauté des résultats sur les processus (légalité, neutralité, continuité)
 - Renforcement de l'autonomie des opérateurs au détriment des hiérarchies administratives
 - Responsabilité managériale et non plus politique
- **Quatre principes structurants**
 - Démonopolisation pour permettre le déploiement des forces du marché (privatisation et régulation ou introduction de la concurrence dans l'administration).
 - *Steering not rowing* : séparation nette entre fonctions nobles (stratégie, pilotage, contrôle, évaluation) et fonctions ignobles (mise en œuvre).
 - Démembrement des administrations intégrées, fragmentées en unités autonomes et spécialisées liées à leur donneur d'ordre par des contrats
 - Renforcement des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires auxquels sont fixés des objectifs de résultats.
- **Une contradiction interne** : renforcement de l'autonomie des managers ou restauration de l'autorité des responsables politiques sur les bureaucrates ?

Au fondement des réformes de l'Etat : le *New Public Management*

- **Diffusion globale** : OCDE, Banque Mondiale, FMI, UE, cabinets d'audit/conseil
 - **Résistance du modèle administratif français ?**
 - La réforme de l'Etat entre trois logiques : économie budgétaire (Bercy), déconcentration (Intérieur), concertation (Fonction Publique)
 - Une lente acculturation des élites nationales au nouveau paradigme
 - Conversion en cours des élites urbaines et régionales
 - **LOLF** : une réforme structurante qui produit des effets en chaîne
 - **RGPP** : accélération des réformes, dont l'inspiration est plus systématiquement marquée par l'inspiration néo-managériale
 - **Des transformations de longue portée, appelées à perdurer voire se prolonger**
 - Hégémonie idéologique
 - Effet cliquet et mécanismes d'auto-renforcement
 - Pressions externes (crise de la dette souveraine) renforcées par les choix politiques (déficits publics et socialisation des dettes privées)
- ⇒ « *There is no alternative* »

La LOLF : une « révolution budgétaire »

- **Une loi bipartisane d'initiative parlementaire ?**
- **Transparence et *accountability***
 - Moyens : présentation des charges budgétaires de l'Etat par mission et programme
 - Finalités : des PAP présentant la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance
 - Résultats : des RAP pour rendre compte au Parlement de l'atteinte des objectifs
- **Culture de la performance : autonomie, responsabilisation, évaluation**
 - Renforcement de l'autonomie des managers : des marges de manœuvre nouvelles pour les responsables de programmes et de BOP (fongibilité asymétrique)
 - La responsabilisation comme contrepartie : engagements (déclinaison verticale des objectifs) et comptes à rendre sur les résultats (*reporting*)
 - Généralisation des indicateurs de performance
- **Une réforme structurante, qui produit un effet domino**
 - Un nouveau découpage de politiques de l'Etat, qui appelle des mises en ordre organisationnelles
 - Une logique et des instruments qui se déploient au-delà de l'Etat
 - Micro-management des agents publics : gouverner les conduites par le jeu des incitations
 - Derrière la systématisation de la quantification, le renouveau du contrôle (*reporting*, audit)

La RGPP : accélération et systématisation des réformes

- **Importation et transformation** : légitimation externe
- **La RGPP, produit et révélateur des luttes entre élites centrales**
 - Fonction Publique : mise à l'écart définitive
 - Bercy : la RGPP comme prolongement de la LOLF
 - Intérieur : la RGPP (RéATE) contre la LOLF
 - Elysée : un soutien politique inédit
 - Consultants : une privatisation de la réforme ?
- **Passage en revue de l'ensemble des missions de l'Etat**
 - 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 ?
- **Un vaste programme de réformes**
 - Pilotage central : multiplication des annonces, incertitudes sur la mise en œuvre
 - Recyclage des projets existants ⇨ un stock de réformes à la cohérence incertaine
 - La réforme pour la réforme : des agents peu associés, qui ne perçoivent pas (ou perçoivent trop bien) le sens des réformes

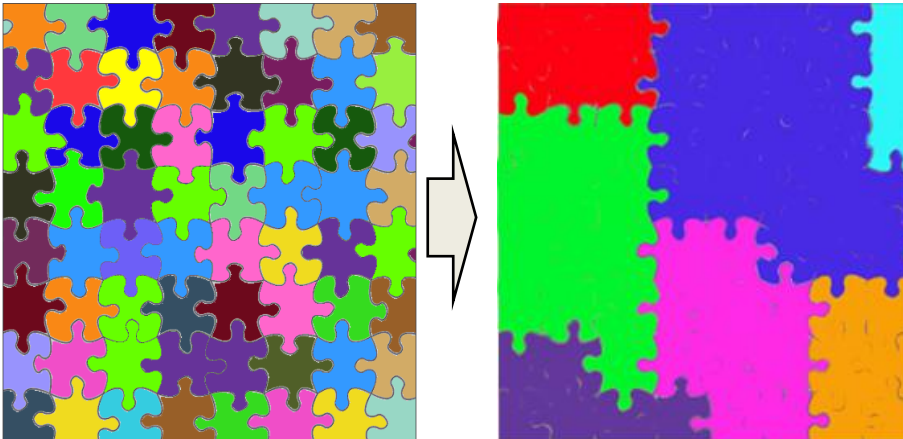
Démolition-reconstruction de l'Etat

- **LOLF : verticalisation et re-hiérarchisation**
 - Cloisonnement des programmes (« en tuyaux d'orgue »)
 - Réduction des marges de manœuvre en bout de chaîne (i.e. localement) renforcée par la fragmentation des BOP et le fléchage des crédits
 - Agencification : un programme, un responsable... et une agence
 - Culture de la performance ou culte des indicateurs ?

- **RGPP : une révision des politiques publiques limitée à la réorganisation de l'administration**
 - Recomposition de l'Etat central : agencification
 - Décomposition de l'Etat local : la RéATE
 - Un renforcement du niveau faible (DR) qui ne compense pas l'affaiblissement du niveau fort (DD), sous l'effet de la décentralisation et de la re-concentration
 - Des préfets qui cherchent à compenser leur perte de contrôle sur les collectivités par une reprise en main des services déconcentrés
 - Des directions interministérielles ? Des fusions réduites à la mutualisation de fonctions support, bloquées par la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux
 - Des services déconcentrés sous tension : entre multiplication des donneurs d'ordres (préfet & administrations centrales), réduction des moyens et instabilité permanente
 - Les fonctionnaires entre *loyalty*, *voice* et *exit*

Réforme(s) de l'architecture institutionnelle des territoires

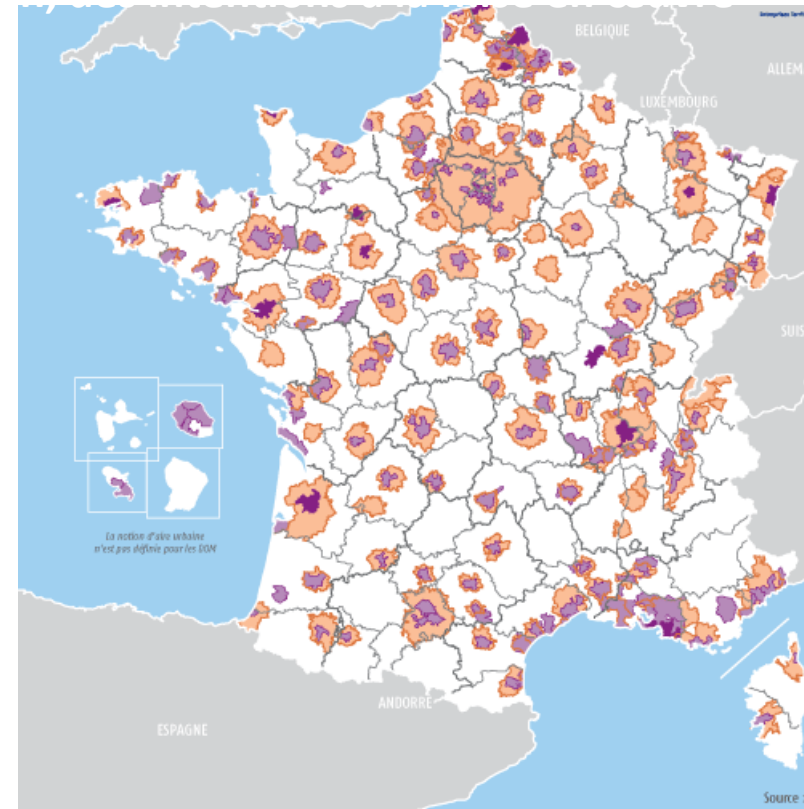
- **Un chantier permanent**
 - Loi ATR (1992)
 - Loi Pasqua (1995)
 - Lois Chevènement, Voynet & SRU (1999-2000)
 - Acte II de la décentralisation (2003-2004)
 - Loi de réforme des collectivités territoriales (2010)
 - Grand Paris (2010)
 - Acte III ?
- **Moteurs et objectifs des réformateurs centraux**
 - Crise budgétaire ⇒ améliorer l'efficacité de l'action publique... et décentraliser la pénurie
 - Crise démocratique ⇒ améliorer la lisibilité et l'imputabilité politique
- **Deux logiques de transformation institutionnelle en tension**
 - Simplification (périmètres)
 - Spécialisation (compétences)



Réforme(s) de l'architecture institutionnelle des territoires

■ La simplification à l'épreuve du politique

- L'emprise des résultats électoraux
- Les verrous du cumul des mandats : impossible suppression d'un niveau ; difficile constitution d'un pouvoir politique d'agglomération/métropolitain (ni élection au suffrage universel direct des présidents d'agglomération, ni transfert des compétences départementales)
- L'emprise du pouvoir mayoral : des CA qui ne sont pas «à la bonne échelle», soumises au consensus inter-communal
- A défaut du « grand soir », des avancées incrémentales appuyées sur des dynamiques d'apprentissage organisationnel et de construction du leadership politique



Agglomérations (DGCL, 1^{er} janvier 2007)

- Communautés urbaines
- Communautés d'agglomération

Aires urbaines de plus de 50 000 habitants (Insee, RP 99)

- Aires urbaines de plus de 50 000 habitants

■ L'impossible spécialisation

- Les problèmes publics ne se laissent pas enfermer dans les découpages juridiques
- Les élus locaux non plus (clause générale de compétence)
- Pas plus que les ministères à la recherche de cofinancements

Des réformes qui bouleversent la gestion territoriale

- **Dissociation entre décentralisation et déconcentration**
- **Les responsabilités sans les libertés locales**
 - Renforcement de l'autonomie des collectivités & EPCI
 - Dans un cadre budgétaire de plus en plus contraint (décentralisation de la pénurie) : transferts inégalement compensés, gel des dotations, croissance et rigidification des dépenses, réduction continue de l'autonomie fiscale, difficultés d'accès au crédit...
 - Un droit d'expérimentation sans portée, qui préserve le monopole normatif de l'Etat
- **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 projets confiée aux maires, encadrés par de multiples dispositifs de contrôle
- **Gouvernement à distance**
 - Retrait de l'Etat local : réduction de la présence territoriale (RGPP), retrait de la cogestion locale (décroisement des compétences & remise en cause des contractualisations globales)
 - Retour de l'Etat dans la définition des orientations de l'action publique locale
 - Ni hiérarchie, ni négociation : des instruments *soft* de pilotage (appels à projet, « bonnes pratiques », benchmarking, audit...) qui incitent à la libre conformation de collectivités
 - Renvoi à la charge des élus locaux de la mise en cohérence des programmes sectoriels

Approche	Enjeu	Objectifs	Réalisations	Exemples
<p>Jacobine « <i>en finir avec les ghettos</i> »</p>	<p>Quartier = problème (concentration de handicaps)</p>	<p>Réduction des écarts (remise à niveau du stock / dilution par les flux)</p>	<p>Renforcement des services publics / démolition</p>	<p>ZEP PNRU</p>
<p>Communautarienne « <i>vive les quartiers populaires</i> »</p>	<p>Quartier = solution (ressources potentielles)</p>	<p>Reconnaissance et empowerment (renforcement des capacités d'action autonome des individus et des groupes)</p>	<p>Soutien aux initiatives et mobilisations collectives</p>	<p>Fonds de participation Régies de quartier Echanges des savoirs Cultures urbaines Micro-crédit Talents des cités</p>
<p>Réformiste « <i>des laboratoires où s'invente la ville de demain</i> »</p>	<p>Quartier = symptôme (causes à l'échelle de la ville)</p>	<p>Territorialisation (adaptation des politiques publiques aux mutations socio-urbaines)</p>	<p>Expérimentations intra et inter-institutionnelles</p>	<p>Police de proximité PLIE Lutte contre les discriminations</p>
<p>Néo-conservatrice « <i>des quartiers aux mains des caïds et des barbus</i> »</p>	<p>Quartier = menace (communautarisme qui sape les valeurs de la République)</p>	<p>Maintien de l'ordre public et social</p>	<p>Exfiltration des méritant(e)s et punition des déviants</p>	<p>Internats d'excellence <i>Busing</i> Prévention situationnelle</p>