



HAL
open science

Démocratiser la politique de la ville avec les associations ?

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Démocratiser la politique de la ville avec les associations ?. La Vie Associative, 2015. halshs-01386321

HAL Id: halshs-01386321

<https://shs.hal.science/halshs-01386321>

Submitted on 23 Oct 2016

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.

Démocratiser la politique de la ville avec les associations ?

La vie associative, n°23, 2015

Thomas Kirszbaum

Chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan)

Les associations jouent un rôle tout à la fois central et marginal dans la politique de la ville. Central si l'on songe aux dizaines de milliers d'actions qu'elles développent chaque année dans les quartiers dits prioritaires. Marginal si l'on considère leur éviction à peu près complète des lieux où se font les choix de politique locale. Parfois consultées pour la préparation des diagnostics qui alimentent les procédures contractuelles de la politique de la ville, les associations participent rarement à la définition des objectifs et programmes d'action, et jamais jusqu'à présent aux instances de pilotage des conventions (de type contrats de ville) sur lesquelles elles ne sont pas conviées à apposer pas leur signature.

Aux antipodes de la gouvernance « communautaire » (c'est-à-dire ouverte à la société civile) des équivalents anglo-saxons de la politique de la ville, l'énonciation des choix stratégiques incombe en France à un duopole public constitué de l'État et des municipalités (ou des intercommunalités qui sont les émanations de ces dernières). L'un des traits saillants de ce « modèle français » est l'affirmation par les élus locaux de la supériorité de leur légitimité démocratique, tirée du suffrage universel, qui en ferait les dépositaires exclusifs d'un intérêt général tout au plus partageable avec les représentants locaux de l'État. Les expressions émanant de la société civile sont considérées, elles, comme étant dénuées de représentativité et renvoyées à ce titre la sphère des intérêts particuliers.

La décentralisation, qui a pris son essor en même temps que la politique de la ville, a bien été enrichie de diverses formules de démocratie participative. Mais cette offre de participation, essentiellement municipale, s'adresse à des individus – habitants ou usagers – plutôt qu'à la société civile organisée. Dans ce cadre, ce qu'il est convenu d'appeler la participation des habitants dans la politique de la ville n'a guère favorisé l'émergence de contre-pouvoirs démocratiques dans les quartiers populaires. Des habitants regroupés en associations peuvent être soutenus par la politique de la ville s'ils œuvrent en faveur du « lien social » ou du « vivre ensemble ». Que ces associations s'érigent en porte-parole des habitants du quartier ou qu'elles se risquent à critiquer l'action municipale (ou d'autres institutions locales) et les portes du financement public se ferment presque à coup sûr pour elles. Depuis que l'esprit du *new public management* souffle sur la conduite des politiques publiques, la politique de la ville tend d'ailleurs à privilégier non pas des associations faisant de l'engagement citoyen une ressource de légitimité fondamentale, mais des associations positionnées comme des opérateurs de politique publique.

Si les financeurs en appellent à l'instauration d'une véritable « commande publique » pour s'assurer de l'atteinte de leurs objectifs, leurs appels à projets obéissent davantage à une logique de club ou d'oligopole qu'à un marché de concurrence pure et parfaite. Cela s'explique notamment par les fréquentes situations de dépendance mutuelle où se trouvent les mairies et les associations recevant leurs financements. Une municipalité se risquera d'autant moins à brutaliser une association active depuis longtemps dans un quartier marqué par une grande précarité sociale que les crédits de droit commun susceptibles de prendre le relais se raréfient. De façon massive, on observe donc la

reconduction annuelle des financements aux mêmes porteurs de projets associatifs, par ailleurs soumis à des exigences superficielles d'évaluation de leurs « performances ». La stabilité relative de ces associations « incontournables » encourage par contre coup une professionnalisation que leurs financeurs déplorent non sans contradiction.

Cette caractérisation très rapide ne paraît pas avoir été rendue caduque par la dernière en date des réformes de cette politique. Avec le rapport Bacqué-Mechmache¹, les pouvoirs nationaux disposaient pourtant d'une feuille de route pour subvertir le système en vigueur. De nombreuses propositions du rapport visaient à renforcer l'indépendance – notamment financière – des associations vis-à-vis des pouvoirs locaux et à conforter les petites associations en mal de reconnaissance publique. Aux côtés de citoyens non affiliés, il s'agissait aussi de leur donner un rôle de premier plan dans l'élaboration puis le pilotage des contrats de ville, lesquels étaient appelés à devenir de véritables espaces de « co-décision » avec les pouvoirs publics. C'est dire que les habitants et leurs associations ne devraient pas être cantonnés à la seule « co-construction » de la politique locale.

Aujourd'hui en phase d'achèvement, l'élaboration des contrats de ville est bien loin de porter la marque de ces transformations. Si le rapport Bacqué-Mechmache a nourri une bonne part de la discussion parlementaire sur le projet de loi pour la Ville et la Cohésion urbaine (adopté en février 2014), la seule innovation législative en matière de participation a été l'institution d'un « conseil citoyen » dans chaque quartier prioritaire, composé pour moitié d'habitants tirés au sort et pour l'autre d'acteurs locaux, notamment associatifs, sélectionnés par les équipes municipales. Dans une très large majorité de sites, les équipes municipales n'ont pas attendu semble-t-il la mise en place de ce dispositif pour mener à bien l'élaboration de leur contrat de ville. Là où préexistaient des habitudes de concertation avec les associations, le point de vue de ces dernières a été recueilli, mais sans prendre appui sur les conseils citoyens qui, pour la plupart, n'étaient pas encore effectifs. Et si certaines collectivités locales prévoient à terme une représentation des conseils citoyens dans les instances de pilotage du contrat de ville, c'est pour leur conférer un rôle essentiellement consultatif².

Est-il donc trop tard pour démocratiser la politique de la ville ? Ses fondements ont été posés il y a une trentaine d'années. Ils ont des effets à long terme qui font que toute réforme a davantage de chance d'opérer des réaménagements à l'intérieur du système que de changer le système lui-même. Au début des années 1980, l'agenda de la Commission nationale pour le développement social des quartiers n'était pas de construire un pouvoir collectif des habitants susceptible d'entamer le pouvoir de décision des autorités locales, mais seulement de les associer individuellement, ou par le truchement d'associations, à la définition collégiale de projets. Une fois la décentralisation entrée en vigueur, le phénomène le plus marquant a été le renforcement continu du contrôle municipal sur cette politique. À la logique de municipalisation s'est superposée quelques années plus tard la logique de l'État, c'est-à-dire la technocratie. Dans cette période dite d'institutionnalisation, la politique de la ville est devenue l'affaire de techniciens travaillant pour les élus locaux en même temps qu'ils étaient appelés à collaborer avec les fonctionnaires de l'État. Ces choix initiaux ont

¹ Bacqué, M.-H., Mechmache, M., *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013.

² IRDSU, *Mise en œuvre des conseils citoyens. Une démarche à inscrire dans la durée*, avril 2015.

déterminé la trajectoire de long terme d'une politique publique qu'il apparaît aujourd'hui extraordinairement difficile de faire dévier pour que la société civile organisée soit enfin considérée comme un partenaire à l'égal des autres.