

Politique de la ville

Perspectives françaises et ouvertures internationales



Travaux coordonnés par
Noémie Houard

Conclusion

Variations autour de la politique de la ville

Julien Damon

Le Centre d'analyse stratégique s'implique, depuis sa création, dans l'observation et, surtout, la discussion de la politique de ville. En l'espèce, ses sujets d'investigation et d'interrogation se retrouvent dans ce nouveau rapport. Il en va ainsi des appréciations et débats autour des effets de quartiers, des statistiques ethniques, des mesures de la ségrégation et de la mobilité, ou encore des injonctions récurrentes à la participation des habitants. Le CAS accompagne donc désormais, avec d'autres observateurs et opérateurs, ce pan sophistiqué et disputé de l'action publique française.

Cette politique de la ville – un nom bien français pour un ensemble de dispositions et de moyens publics qui ne concernent ni toutes les villes ni toute la ville – présente bien des paradoxes. Alimentant une littérature spécialisée qui s'accumule, elle fait l'objet, depuis l'origine, de multiples expertises et critiques. Ponctuellement, des émeutes urbaines replacent à la une la question des quartiers que l'on dit sensibles, prioritaires, défavorisés, voire populaires. Ponctuellement également, mais dans un autre genre, des rapports de la Cour des comptes soulignent l'architecture baroque de cette intervention publique¹, son ciblage contestable et ses performances discutables. Le dernier en date, publié à l'été 2012², revient notamment sur la dilution des actions, la permanence des difficultés, l'insuffisance du pilotage, l'éclatement des responsabilités, la juxtaposition et la substitution des dispositifs.

La litanie des déclarations enthousiastes, des appels ambitieux à la mobilisation, des critiques radicales est connue. L'actualité tient dans l'évaluation critique de la période récente qui a vu un investissement considérable en faveur

[1] Pour se plonger dans le maquis français, on peut recommander l'ouvrage d'Emmanuel Heyraud [2010], *La Politique de la ville. Maîtriser les dispositifs et les enjeux*, Paris, Berger-Levrault.

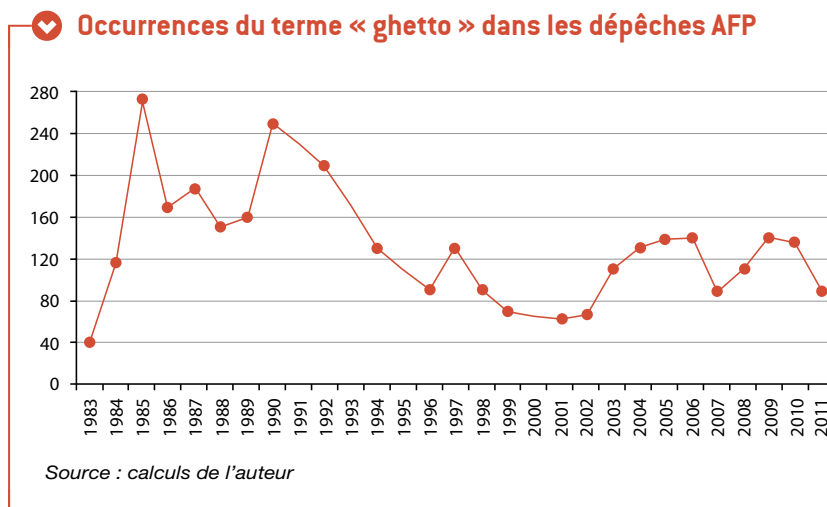
[2] Cour des comptes [2012], *La Politique de la ville – Une décennie de réformes*, Paris, juillet, www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-politique-de-la-ville-une-decennie-de-reformes.

de la rénovation urbaine. Elle tient également dans la mise au pot commun d'expériences et d'analyses issues d'autres contextes. C'est principalement sur ces deux points que le document proposé par le Centre d'analyse stratégique insiste.

Pour le conclure, on pointera tout d'abord, avec des graphiques issus du suivi des dépêches AFP, les hésitations et oscillations de la politique de la ville, si bien signalées à travers la douzaine de contributions. On s'intéressera, ensuite, aux leçons générales qui peuvent être tirées de ce recueil d'expertises et de positions.

1 ■ Trois expressions illustrant les variations de la politique de la ville

Les expressions « ghetto » et « mixité sociale » campent en bonne position au palmarès des termes les plus employés et les plus discutés lorsqu'on aborde la politique de la ville. Un rapide détour par les dépêches AFP permet à la fois d'éclairer le langage et de rappeler les débats français. On verra, notamment, que l'usage du « ghetto » s'est, en réalité, progressivement effacé, tandis que celui de « mixité sociale » (dans une certaine mesure, en réponse au premier) s'est, lui, récemment étendu. En matière de volontarisme, la politique de la ville – avec les annonces qui l'accompagnent – est régulièrement associée à un « Plan Marshall » qu'il faudrait lancer dans les banlieues. Si l'heure n'est plus à cette option, elle a plusieurs fois été à l'ordre du jour, légitimant d'importants virages.

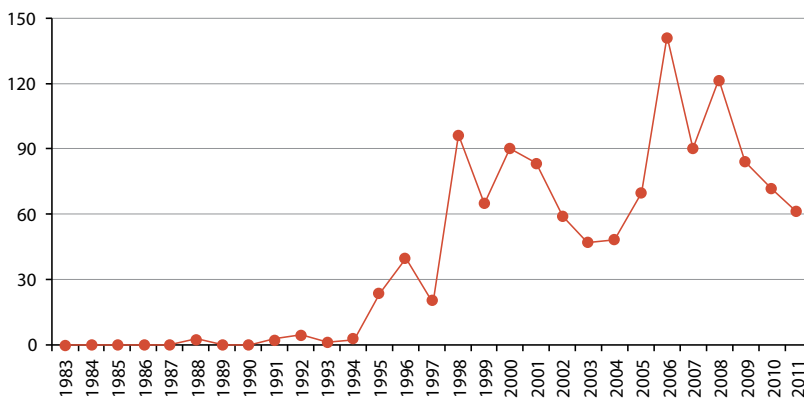


Le mot « ghetto » fait discussion académique. Est-il judicieux de l'employer pour désigner les quartiers français en difficulté ? Quelques experts ont su s'écharper à ce sujet. Au sens propre, le ghetto désigne historiquement les espaces de regroupement obligé des Juifs d'Europe. Au sens figuré, il a progressivement été utilisé pour désigner les espaces de concentration des minorités ethniques.

Dans les années 1980, le terme de ghetto est massivement utilisé. C'est certes déjà pour caractériser des cités dégradées aux Minguettes ou à La Courneuve. C'est surtout pour relayer l'extrême violence des relations raciales en Afrique du Sud. On y a également souvent recours pour quelques quartiers des DOM. Le ghetto, employé pour rapporter des commémorations, des fictions ou des exactions, est alors un terme des débats sur le racisme plus que d'urbanisme.

Le ghetto ne connaît un emploi généralisé, dans les sujets de société, qu'au cours des années 1990, après de nouveaux épisodes de violence urbaine, et avec le développement d'une action publique étatique pour tenter, entre autres, d'y remédier. Son usage métaphorique s'est ensuite étendu (avec des ghettos « culturels », « sexuels » ou encore « moraux »). Il reste cependant que son apparition est nettement rythmée par les violences urbaines (en 1990 et 2005 notamment) et par les multiples annonces des échecs et relances de la politique de la ville (en 1997 par exemple).

📉 **Occurrences de l'expression « mixité sociale » dans les dépêches AFP**



Source : calculs de l'auteur

« Mixité sociale » est une expression datant du tournant du millénaire. D'abord apparue à l'occasion de constats et de propositions autour du droit des femmes, elle s'est ensuite fermement implantée dans le cadre de la construction et de l'évaluation des politiques scolaires et des politiques de logement.

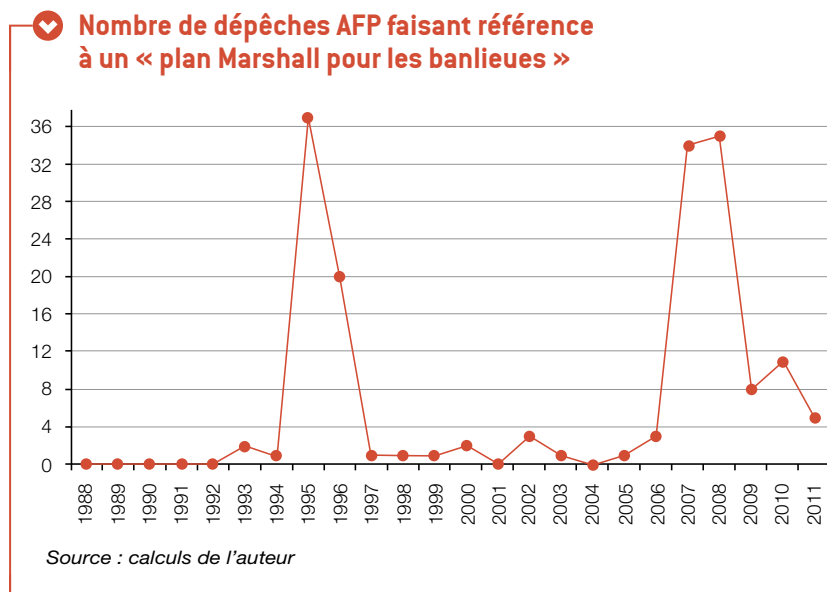
Tour à tour, ou tout à la fois, moyen et objectif de l'action publique, la mixité sociale est, selon les points de vue, une dimension ou bien un synonyme d'autres notions, neuves, comme diversité, ou plus anciennes, comme cohésion sociale.

Entendue comme constat ou comme horizon, elle est toujours rattachée à un optimum à atteindre (ou un équilibre à ne pas déstabiliser, voire à rétablir) dans les domaines de la composition d'une classe, de la configuration d'un quartier ou du peuplement d'un parc de logements.

Érigée par certains au rang de principe républicain, la mixité sociale figure depuis les années 2000 dans le droit de l'urbanisme et nourrit nombre de polémiques politiques et techniques. Notion utile à la dispute universitaire, elle apparaît surtout à l'occasion de débats sur des dispositions publiques mises en œuvre afin de compenser des handicaps, de lutter contre la pauvreté et de corriger des discriminations (loi d'orientation contre les exclusions en 1998, loi pour l'égalité des chances en 2006). En particulier lorsqu'il s'agit des banlieues défavorisées. De fait, le pic d'emploi du terme se repère en 2005 et 2006, à l'occasion des émeutes qui ont enflammé des quartiers sensibles et des initiatives qui en ont découlé. Depuis, la mixité, qualifiée de sociale, mais aussi de fonctionnelle, est l'une des catégories au cœur des discussions sur la politique de la ville, ses objectifs, ses fondements, ses résultats.

Les difficultés des quartiers dits « sensibles » sont une priorité pour les politiques publiques depuis une quarantaine d'années. De multiples programmes ont cherché à mobiliser des moyens supplémentaires au service de ces territoires et de leurs habitants, avec un volontarisme affiché des deux côtés du spectre politique, à l'échelle des quartiers eux-mêmes comme au plus haut niveau de l'État.

Dans une certaine mesure, l'histoire institutionnelle en la matière est une histoire de plans de relance qui se suivent, leurs contenus et leurs instruments prenant toutefois des formes et des orientations très similaires, quelle que soit la majorité politique en place.



Précédées par des émeutes spectaculaires, annoncées avec des déclarations fracassantes et des objectifs très élevés, ces politiques ne semblent jamais satisfaisantes. En une quinzaine d'années, ce sont au moins deux « plans Marshall pour les banlieues » (en référence aux vastes investissements américains de l'après-guerre, en France) qui ont été de la sorte mis en œuvre. C'est un « pacte de relance pour la ville » qui avait été baptisé de la sorte en 1996. C'est un « Plan Espoir Banlieues » qui a été ainsi labellisé en 2008. Au début de la décennie, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) avait été porté à grand renfort d'annonces sur la mixité sociale et le nécessaire effort de la société française, mais sans référence systématique à un « Plan Marshall », ceci alors qu'il s'agit certainement de la plus grande concentration de crédits en faveur des quartiers de la politique de la ville.

L'expression est maintenant dépréciée. Elle ne sera probablement plus employée. En ce début de quinquennat, il pourrait toutefois être question d'un nouveau plan en faveur des quartiers¹.

[1] Le vocabulaire, en l'occurrence, est riche d'innovations. Si le PNRU porte sur la rénovation urbaine, certains emploient, comme synonyme, l'expression de « renouvellement urbain ». Les différences sont ici nuances...

2 ■ De la synthèse et du nouveau pour les quartiers sensibles en France

Les évaluations de la politique de la ville sont souvent mitigées, parfois sévères. On trouve des bilans très critiques, à l'instar de ceux produits par la Cour des comptes, des conclusions d'expertises en demi-teinte, ou bien des analyses qui mettent certes en lumière l'incapacité de la politique de la ville à atteindre les objectifs fixés par les gouvernements successifs mais aussi sa capacité à permettre l'émergence de nouvelles modalités d'action.

Ce rapport contient trois types d'apports. Il présente d'abord des synthèses récentes par des experts habituels de la politique de la ville. Ces intellectuels organiques de cette action publique singulière sont, pour la plupart, issus ou aujourd'hui encore partisans d'une tradition de deuxième gauche. Ils livrent ici leurs considérations et résultats tirés d'une connaissance très détaillée des évolutions nationales et des incarnations locales de cette politique. On n'a pas besoin de lire entre les lignes, tant les flèches sont acérées, pour voir combien les politiques menées sous une dizaine d'années de majorité de droite leur semblent s'être fourvoyées. La rénovation urbaine en prend, ici, pour son grade. Le rapport donne accès à un condensé d'arguments et de propositions qui constituent une perspective particulière, mais très importante et très présente, sur la politique de la ville.

Ensuite, il publie des résultats d'enquêtes et d'expertises aux méthodologies éprouvées sur des sujets compliqués. Il s'ensuit des quantifications et des conclusions nettes sur les inadéquations, les désajustements et les discriminations dont peuvent pâtir les quartiers et leurs habitants.

Enfin – et c'est certainement là son plus grand intérêt –, le document présente des théories et stratégies issues d'autres contextes. Les contributions font toutes référence à des travaux ou à des politiques menés ailleurs. Les textes réunis ici ont cette vertu comparative qui élève au-dessus des controverses hexagonales. La dernière partie permet de saisir dans le détail, et avec rigueur, ce qu'ont été les évolutions de politiques nationales et locales dans des contextes très différents. Ce décryptage des phases et ce décorticage des composantes sont particulièrement bienvenus. Les leçons sont clairement tirées pour être discutées – à défaut d'être immédiatement implantées – dans le cas des quartiers sensibles en France.

Pourquoi, d'ailleurs, qualifier de « sensibles » ces quartiers qu'on désigne également comme « en difficulté », « disqualifiés », « dégradés », ou encore comme

« chauds », « populaires » ou « prioritaires » ? D'un côté, l'appellation « quartier populaire » peut sembler, par son contenu sympathique un rien désuet, peu adaptée à la réalité actuelle. D'un autre côté, des désignations comme « zones de non-droit » ou « ghettos ethniques » peuvent paraître exagérées¹. L'appellation « quartier sensible » a le triple mérite d'être assez directement compréhensible, d'être relativement opératoire car elle désigne, peu ou prou, des délimitations maintenant consacrées par le droit, et enfin de ne pas porter de connotation trop dépréciative ou idéologique.

Les programmes étrangers à destination des quartiers « sensibles » et, plus globalement, des agglomérations où ces quartiers se trouvent, évoqués dans le détail ici, dont la France pourrait s'inspirer (pour les repousser ou les acclimater), commencent, pour certains, à être bien connus. Il s'agit, par exemple, du désormais classique HOPE VI américain (*Housing Opportunities for People Everywhere*). D'autres sont plus novateurs, tout simplement car plus neufs. Il en va ainsi des programmes *Choice Neighborhoods* et *Promise Neighborhoods* lancés par l'administration Obama. On en apprend aussi sur d'autres innovations comme le projet-pilote multi-sites HOST (*Housing Opportunities and Services Together*). D'un point de vue plus général, et moins localisé, le lecteur trouve ici un aperçu très informé sur les vertus et défauts des programmes de *vouchers* et de *charter schools*, autorisant d'abord davantage de choix scolaire, très en vogue aux États-Unis et au Royaume-Uni. La présentation tempérée de deux grands programmes nationaux, « Ville sociale » en Allemagne et « Politique des grandes villes » aux Pays-Bas, permet de repérer bien des concordances dans les constats, les instruments et les interrogations par rapport à ce qui s'est étendu et ce qui se discute en France. Il en va de même avec la stratégie britannique de rénovation urbaine (qui tient en quatre lettres, comme le PNRU, NSNR pour *National Strategy for Neighbourhood Renewal*).

Au terme de ce document, on peut retenir, parmi les propositions et recommandations des auteurs, six points pour l'avenir de la politique de la ville et du traitement des quartiers sensibles. Ce ne sont pas les six points qui s'imposeront à tous. Mais d'une lecture transversale, et subjective, il ressort ces six thèmes. Certains feront aisément consensus. D'autres sont depuis longtemps polémiques. Certains sont d'ordre tout à fait stratégique, d'autres

[1] Certains responsables de la police estiment qu'il n'y a pas de zones de non-droit, mais des zones où le droit républicain – celui que les experts habituels de la politique de la ville appellent le « droit commun » – ne s'applique que très imparfaitement. Pour le dire vite...

plus techniques. Tous sont éminemment politiques. Et, en ce sens, livrés à la discussion.

- L'introduction de catégories ethniques dans la statistique publique est un serpent de mer du débat autour des quartiers sensibles. Il semble bien que pour savoir de quoi on parle vraiment il faille lever ce voile d'ignorance (pour s'exprimer pompeusement comme un John Rawls). Si, par effets pervers, le « *white flight* » est l'une des conséquences de certaines dispositions anti-ségrégatives, il faut être capable de le mesurer. Sans faux-semblant.
- La localisation précise des dépenses publiques relève de la technique. Mais rien n'est probablement moins simple car il faut faire concorder des normes comptables, rassembler des masses d'information considérables et faire coopérer les différents niveaux de collectivités territoriales. Pour autant, il semble utile, voire primordial, de pouvoir dire ce que sont exactement les dépenses publiques dont bénéficient les différents territoires et leurs habitants. Comme l'exercice de comptabilité générationnelle – sur lequel le CAS investit aussi –, l'exercice de comptabilité territoriale est aussi crucial que compliqué.
- Que toutes les politiques sociales prennent davantage en compte le critère territorial ne saurait relever de la seule action sociale des Caisses de Sécurité sociale. Il en va de l'adaptation du barème des prestations et politiques nationales. Ceci n'est possible qu'à la condition de faire valoir d'abord la proposition d'une comptabilité territoriale.
- La révision des exonérations sociofiscales liées aux ZFU – mais aussi aux autres zonages – est un chantier d'ampleur. L'idée de ne plus exonérer en fonction du lieu d'implantation de l'entreprise mais du lieu de résidence de l'employé pourrait, au moins, être expérimentée, avant d'être généralisée.
- La fin de la valse des priorités et des zonages est un souhait qui transparait, quand il n'est pas expressément énoncé, dans nombre des contributions portant sur la France, mais aussi sur d'autres cas. Sans stabilité, il est difficile de mesurer des effets. Surtout, il est peu probable d'être efficace. La révision du zonage français est annoncée et attendue depuis des années. Il faudra bien s'y atteler. La leçon générale est qu'il faut en finir avec la pratique du yoyo ou de l'accordéon.
- L'appel à la clarification et à la stabilisation des critères d'attribution des logements sociaux, notamment quant aux priorités d'accès, va dans ce

sens de la simplification et de l'homogénéisation des procédures. Dans le cas précis de l'évolution du logement social, le sujet n'est pas seulement d'importance pour les quartiers sensibles. Il l'est pour l'ensemble des territoires.

Au-delà des suggestions d'outils et d'expérimentations, un thème traverse les contributions. Il traverse aussi, depuis des années, la politique de la ville. Faut-il agir sur l'urbain ou sur l'humain ? Faut-il s'intéresser aux territoires ou à leurs habitants ? Faut-il développer d'abord des logiques *place* ou des logiques *people* ? La distinction entre *people* (les habitants) et *place* (les territoires) est entrée dans le vocabulaire français des politiques urbaines avec les travaux de Jacques Donzelot, inspirés d'observations américaines, sur les politiques de lutte contre la ségrégation. La politique de la ville à la française balance entre les logiques *people* et *place*, entre un ciblage sur les habitants ou sur l'habitat. L'accent, de fait, est largement – et, selon certains, démesurément – mis en France sur le zonage, la spécification des territoires, et une intervention privilégiant le bâti et les équipements (à démolir, construire ou réhabiliter). Les critiques fusent, dans la plupart des textes réunis ici (mais pas tous), à l'égard d'une telle option. Interventionnistes et libéraux se rejoignent dans la condamnation. Pour le camp libéral, Edward Glaeser estime qu'il n'y a pas à hésiter¹. Les politiques publiques doivent aider les personnes pauvres et non les territoires pauvres. Qu'il s'agisse des quartiers dégradés, des villes en déclin ou dévastées (Nouvelle Orléans) ce sont les gens qu'il faut prendre en considération. Les villes ne sont pas des structures. Ce sont des gens. La ville réelle est faite de chair avant d'être en béton. L'erreur fondamentale, pour les partisans de l'option *people*, est de penser que les villes sont des infrastructures alors que ce sont des masses d'habitants connectés.

L'avenir est-il à la continuité de l'infini débat entre les partisans de l'une et de l'autre option, à la recherche d'un bon équilibre, comme on recherchait auparavant une mythique « échelle pertinente » d'intervention ? Une règle de trois « P » semble émerger. Il faudra toujours s'intéresser aux territoires (*Place*) ne serait-ce qu'en bonne logique administrative et géographique. Il faudra probablement davantage mettre l'accent sur les gens (*People*). Mais il faudra assurément faire bien des efforts pour faire porter l'analyse et les politiques sur les trajectoires de ces personnes (Parcours). En un mot, la politique de la ville, telle qu'on la voit évoluer et discutée à travers ces contributions françaises et

[1] Glaeser E. (2011), *Triumph of the City. How our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, New York, Penguin Press.

internationales, est une action publique ciblée sur des territoires qui devrait de plus en plus porter sur des trajectoires. Les instruments d'intervention sont, en l'occurrence, balbutiants. Et les données sont bien maigres. Relevons que la France n'est pas la seule à manquer de données. On repère aussi en Angleterre ces manques d'information sur la mobilité physique et sociale des résidents des quartiers sensibles.

Signalons, pour finir, un regret. Il manque dans ces pages des contributions provenant de deux horizons. Tout d'abord, les élus et opérateurs urbains qui jugent positivement la rénovation urbaine à la française n'ont pas eu l'occasion, dans ce cadre, de prendre la plume. Ensuite, certains experts de la politique de la ville, n'appartenant pas aux cercles habituels de la sociologie spécialisée n'ont pas non plus eu l'occasion d'intégrer leurs analyses. Il est ainsi des journalistes et polémistes, aux idées bien divergentes, qui ont un point de vue raisonné et des idées¹. Il faudrait qu'à l'avenir les résultats, données et positions puissent être confrontés. La politique de la ville ne mérite ni la condamnation (facile) ni la célébration (douteuse). Ce rapport en témoigne. Et c'est probablement à des instances comme le Centre d'analyse stratégique d'élargir le cénacle des discussions et confrontations, afin que les uns et les autres ne campent pas sur des positions figées. La politique de la ville, comme les quartiers qu'elle vise, bouge.

Ce regret évoqué, on trouve dans ces pages bien de la matière pour – reprenant une expression employée à propos de l'expérience britannique – rénover la rénovation urbaine.

[1] Voir, par exemple, pour prendre une orientation en général diamétralement opposée à ce qui est soutenu dans ce rapport, les travaux de Xavier Raufer ; www.xavier-raufer.com.