

# » POLITIQUES DE LA VILLE : BILAN ET (ABSENCE DE) PERSPECTIVES

Renaud EPSTEIN, *maître de conférences en science politique à l'université de Nantes.*

Prenant la suite de la politique de développement social des quartiers initiée après « l'été chaud » des Minguettes en 1981, la politique de la ville est née sous cette appellation en 1990, au lendemain des émeutes qui ont embrasé le Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin. Depuis lors, son caractère prioritaire est régulièrement réaffirmé par les responsables politiques, et de nouvelles mesures sont annoncées au gré des mouvements de rébellion qui secouent sporadiquement les grands ensembles d'habitat social qu'elle prend pour cible, des rapports qui alertent sur le renforcement continu de la concentration des populations défavorisées et des minorités visibles dans ces quartiers, ainsi que des changements incessants des titulaires du poste ministériel<sup>1</sup>.

Les priorités, les cibles, les objectifs, les instruments, les moyens et l'organisation institutionnelle de la politique de la ville ayant fortement évolué au cours des trente dernières années, établir rigoureusement son bilan supposerait de présenter les différentes phases de cette politique ainsi que les résultats des évaluations réalisées à chaque période. On se contentera ici de proposer un bilan plus limité dans le temps, portant sur la politique mise en œuvre depuis le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 (dite loi Borloo)<sup>2</sup>. Celle-ci a organisé

---

1. Depuis 1990, année de la création d'un ministère dédié, 19 ministres et secrétaires d'État ont eu la charge de la politique de la ville : 3 ministres en charge de la Ville, 7 ministres responsables de pôles d'activités intégrant la politique de la ville, 5 ministres délégués et 4 secrétaires d'État.

2. Pour une mise en perspective historique de la politique de la ville et une présentation des recherches et évaluations qui l'ont pris pour objet depuis le début des années 1980, cf. Kirszbaum et Epstein [2010]

une profonde réforme de la politique de la ville, directement inspirée d'un rapport de la Cour des comptes qui appelait à une clarification des objectifs de cette politique, à leur déclinaison dans des indicateurs de résultats, à l'identification plus précise des moyens mobilisés et à une amélioration des systèmes de suivi. Autant de demandes justifiées sur le double registre de la performance et de l'évaluabilité auxquelles la loi Borloo a répondu [Epstein, 2010] : la politique de la ville s'organise désormais autour d'objectifs nationaux, formulés par le législateur en termes de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les 751 zones urbaines sensibles (ZUS)<sup>3</sup> et leur environnement. Ces objectifs sont déclinés dans une batterie de 65 indicateurs suivis par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) dont les rapports établissent, année après année, l'accroissement des écarts que la politique de la ville cherche à réduire.

Après avoir présenté les principaux programmes de la politique de la ville, les moyens qui leur sont consacrés et leurs piètres résultats, on s'interrogera sur les perspectives de cette politique dont l'échec fait régulièrement la une de la presse.

## LES PROGRAMMES : DÉMOLITION, EXONÉRATION, PÉRÉQUATION

Du fait de son caractère transversal, la politique de la ville couvre un vaste éventail de thématiques, de l'éducation (programmes de réussite éducative, écoles de la deuxième chance, internats d'excellence) à la médiation sociale (adultes-relais) en passant par la santé (ateliers santé ville), l'insertion sociale et professionnelle (contrats d'autonomie) ou la prévention de la délinquance (opérations « ville vie vacances »). Historiquement centraux dans la politique de la ville, ces actions et programmes réunis dans un contrat liant l'État et les collectivités locales (contrat urbain de cohésion sociale), sont désormais secondaires. Moins d'un cinquième des crédits nationaux dédiés à cette politique en 2009 l'ont été pour de telles actions directement tournées vers les habitants des quartiers prioritaires, soit bien moins que d'autres programmes dont les communes, les bailleurs sociaux et les entreprises sont les bénéficiaires directs.

---

3. En 2006, 4,4 millions de personnes vivaient en ZUS.

En instituant le programme national de rénovation urbaine (PNRU), la loi Borloo a fait de la restructuration physique des quartiers le cœur de la politique de la ville. Cet ambitieux programme de transformation de l'urbanisme et de l'offre de logements des ZUS vise à restaurer une mixité sociale et fonctionnelle qui fait défaut dans ces quartiers spécialisés. Il prévoit la mobilisation de près de 40 milliards d'euros sur la période 2004-2013 pour démolir 250 000 logements sociaux, en reconstruire autant, réhabiliter 400 000 HLM supplémentaires, et conduire diverses opérations d'aménagement dans plus de 400 quartiers<sup>4</sup>.

En complément du PNRU, qui cherche à attirer dans les ZUS une population moins défavorisée – et implicitement moins colorée – que celle qui y réside, la loi Borloo a étendu le programme des zones franches urbaines (ZFU) mis en place en 1996 pour attirer des entreprises dans les grands ensembles touchés par le chômage de masse. Les établissements implantés dans une des 104 ZFU y bénéficient d'importants allègements fiscaux et de charges sociales, en contrepartie desquels ils doivent effectuer au moins un cinquième de leurs nouvelles embauches parmi les résidents de la zone (ou d'une autre ZUS de l'agglomération).

À ces deux programmes de mixité sociale qui reposent sur la banalisation urbaine et le développement économique par l'exemption fiscale s'ajoutent plusieurs dispositifs de péréquation<sup>5</sup> des dotations de l'État en faveur des communes comprenant sur leurs territoires des quartiers prioritaires de la politique de la ville (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de développement urbain, fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France).

## LES MOYENS : UNE POLITIQUE DE DISCRIMINATION POSITIVE TERRITORIALE ?

La politique de la ville est souvent présentée comme une illustration du principe de discrimination positive, justifiant un traitement discriminatoire par un objectif de réduction des inégalités. En l'occurrence, il s'agirait d'une « discrimination positive territoriale », plus conforme aux principes républicains que les politiques anglo-saxonnes d'*affirmative action*, parce que ciblée

4. Les réalisations seront largement en deçà de l'objectif fixé : fin 2009, les opérations programmées prévoyaient 131 000 démolitions, 125 000 reconstructions et 293 000 réhabilitations.

5. La péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales.

sur des quartiers plutôt que sur des minorités ethniques [Doytcheva, 2007]. Force est pourtant de constater que, si les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville font l'objet d'un traitement discriminatoire, c'est rarement dans le sens attendu, consistant à « donner plus à ceux ont moins » conformément à la définition la plus courante de la discrimination positive.

Dans un rapport récent sur les aides aux quartiers défavorisés, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a estimé à 3,7 milliards d'euros les moyens budgétaires nationaux spécifiquement dédiés à la politique de la ville en 2009 (tableau 1), soit 0,96 % des crédits de paiement du budget général dans la loi de finances. En théorie, ces moyens spécifiques viennent s'ajouter à ceux engagés par les politiques de droit commun de l'État et des collectivités, dont sont supposés bénéficier également tous les territoires. En pratique, la discrimination positive attendue ne semble pas au rendez-vous. Plusieurs tentatives de construction d'une comptabilité territorialisée à l'échelle infra-communale ont montré que les moyens supplémentaires de la politique de la ville ne suffisent pas à compenser les inégalités de traitement résultant des autres politiques publiques [Treguer, 2001 ; Fourcade, 2005] et de l'inéquitable distribution territoriale des bases fiscales, qui se combinent au détriment des quartiers pauvres.

**Tableau 1 – Moyens budgétaires nationaux dédiés à la politique de la ville en 2009**

	En millions d'euros	En % du total
Dotations de péréquation	1 399	37,8 %
Rénovation urbaine (ANRU)	996	26,9 %
Exonérations fiscales et « sociales »	693	18,7 %
Autres interventions <sup>6</sup>	613	16,6 %
Total	3 701	100 %

Source : [Pupponi et Goulard, 2010]

Les habitants des ZUS ne bénéficient pas, loin s'en faut, d'un traitement privilégié de la part des services publics. Les modes d'intervention très parti-

6. On regroupe ici les crédits d'intervention de plusieurs établissements publics nationaux chargés de la mise en œuvre du volet social de la politique de la ville (Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances : 465 M€), de dispositifs qui sont partiellement rattachés à cette politique (Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux : 43 M€ ; Établissement public d'insertion de la défense : 25 M€), ou qui contribuent au financement de plusieurs de ses programmes (Caisse des dépôts en consignations : 80 M€)

culiers de la police dans ces quartiers en fournissent une illustration [Mohammed et Mucchelli, 2006], même s'ils échappent à la quantification. D'autres secteurs se prêtent plus aisément à la mesure. Plusieurs études portant sur les politiques de l'emploi ont ainsi montré que, toutes choses étant égales par ailleurs, les demandeurs d'emploi résidant en ZUS sont sur-représentés dans les dispositifs les moins coûteux et les moins efficaces en termes de retour à l'emploi, et sous-représentés dans d'autres dispositifs, plus coûteux, qui permettent un accès plus durable à l'emploi non aidé [DARES, 2007 ; ONZUS, 2010]. Des études plus anciennes portant sur les zones d'éducation prioritaire (ZEP) avaient elles aussi montré le caractère tout relatif de la discrimination positive territoriale. Les établissements en ZEP (zonage qui recouvre en grande partie celui des ZUS) bénéficient de moyens supplémentaires conséquents de l'Éducation nationale, sous la forme d'heures d'enseignement et de crédits indemnitaires pour les enseignants, qui permettent d'abaisser les effectifs par classe : les collègues en ZEP comptent en moyenne deux élèves par classe de moins que les autres collègues. Mais les enseignants de ces zones, qui sont plus jeunes et moins qualifiés qu'ailleurs, ont des salaires moins élevés qui compensent le surcoût résultant des postes supplémentaires et des crédits indemnitaires [Benabou, Kramarz et Prost, 2004 ; Treguer et Davezies, 1996].

“ **En instituant le programme national de rénovation urbaine, la loi Borloo a fait de la restructuration physique des quartiers le cœur de la politique de la ville.** ”

L'aménagement (PNRU) et le développement économique (ZFU) sont les deux seuls domaines dans lesquels la politique de la ville produit un réel effet de discrimination positive territoriale<sup>7</sup>. C'est particulièrement le cas du PNRU, qui a permis l'orientation de moyens inédits vers les quartiers prioritaires. Il convient néanmoins de souligner la faible contribution de l'État à ce programme de démolition-reconstruction dont le coût (40 milliards d'euros sur la période 2004-2013) est principalement pris en charge par les bailleurs sociaux (42 % du total) et les collectivités (21 %). La loi Borloo prévoyait que l'État apporte au minimum 465 millions d'euros par an à l'Agence nationale

7. Les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne sont cependant que des bénéficiaires indirects de ces deux programmes tournés vers les entreprises dans le cas des ZFU, les collectivités et bailleurs sociaux pour le PNRU. En l'état actuel des connaissances, le bénéfice qu'en tirent les habitants des quartiers visés est incertain.

pour la rénovation urbaine (ANRU), à parité avec le 1 % logement. Cet engagement n'est plus tenu par l'État depuis 2009, qui a imposé une augmentation temporaire de la contribution du 1 % logement, puis un prélèvement sur les organismes HLM pour compenser son retrait du financement d'une agence dont les subventions représentent 30 % du coût total du PNRU.

“ Les demandeurs d'emploi résidant en ZUS sont sur-représentés dans les dispositifs les moins efficaces en termes de retour à l'emploi, et sous-représentés dans d'autres dispositifs, plus coûteux, qui permettent un accès plus durable à l'emploi non aidé. ”

## DES RÉALISATIONS AUX RÉSULTATS : LE GRAND ÉCART

L'avancement du PNRU est régulièrement célébré par les responsables politiques, qui insistent sur les transformations visibles qu'il produit dans les quartiers. La confusion entretenue entre les réalisations (*outputs*) et les résultats (*outcomes*) masque difficilement l'échec de la rénovation urbaine : les moyens colossaux qui lui sont consacrés n'ont pas permis d'atteindre l'objectif de réduction significative des écarts entre les ZUS et leur environnement arrêté dans la loi Borloo. Au contraire, la concentration des populations pauvres et précaires dans ces quartiers a été en s'accroissant depuis le lancement du PNRU, comme l'indique la quasi-totalité des indicateurs réunis dans les rapports de l'ONZUS. Ainsi, le revenu fiscal moyen par unité de consommation des ménages résidant en ZUS s'élevait à 56 % de celui des ménages de leurs unités urbaines en 2007, contre 58 % en 2002. La part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté demeure 2,4 fois plus élevée en ZUS qu'ailleurs. Le chômage reste massif dans ces quartiers, dont 18,6 % des actifs étaient sans emploi en 2009, soit deux fois plus qu'en moyenne nationale (9,2 %). Six ans plus tôt, ces taux étaient respectivement de 17,2 % et 8,1 %. L'écart a donc légèrement crû sur la période, les jeunes constituant les principales victimes de ce sur-chômage : parmi les actifs de moins de 25 ans résidant en ZUS, 43 % des hommes et 37 % des femmes actives étaient au chômage en 2009.

Les rares indicateurs dont l'évolution pourrait sembler plus favorable ne le sont qu'à première vue. Ainsi, l'écart de réussite au brevet des collégiens scolarisés en ZUS vis-à-vis de leurs homologues d'autres établissements, qui

était de 11,7 points en 2005, n'est plus que de 9,6 points en 2009. Mais la diminution du nombre de jeunes sans qualification dans les ZUS s'accompagne d'une élévation continue des niveaux de qualification des jeunes des autres quartiers, qui perpétue les écarts.

**“ Au regard des objectifs arrêtés par le législateur en 2003, force est de constater l'échec de la politique de la ville, même si l'effet propre de cette politique demeure incertain, en l'absence d'études rigoureuses. ”**

Au regard des objectifs arrêtés par le législateur en 2003, force est de constater l'échec de la politique de la ville, pour immédiatement le nuancer. Car l'effet propre de cette politique demeure incertain, en l'absence d'études rigoureuses rapportant l'évolution des quartiers prioritaires avec celle de quartiers comparables qui n'auraient pas bénéficié de la politique de la ville<sup>8</sup>. En outre, il convient de rappeler que la catégorie administrative des ZUS réunit des quartiers dont les situations et les dynamiques sont très hétérogènes. Les moyennes nationales masquent d'importantes variations locales, liées aux contextes territoriaux et aux politiques menées. Les dynamiques de développement économique et l'action publique ont permis, dans certaines agglomérations, d'arrimer ou de réintégrer les quartiers dans le fonctionnement urbain, quand d'autres agglomérations ont vu des quartiers comparables s'enfoncer dans la spirale de la mise à l'écart. Si la politique nationale de la ville est globalement en échec, certaines villes sont heureusement parvenues à conduire des politiques locales plus efficaces.

## **QUELLES PERSPECTIVES POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?**

Orphelins des grands espoirs qu'ils avaient placés dans la rénovation urbaine, les responsables politiques français semblent désormais sans idée ni projet pour les quartiers prétendument prioritaires. Les annonces gouvernementales récentes (prolongation des contrats urbains de cohésion sociale jusqu'à 2014, nomination d'un ministre de la Ville de plein exercice) mas-

8. En la matière, on dispose seulement d'une étude économétrique sur les ZFU, qui conclue que le dispositif est relativement efficace, mais fort peu efficient [Rathelot et Sillard, 2009].

quent difficilement l'absence de perspectives pour la politique de la ville. L'avenir de ses principaux programmes est incertain<sup>9</sup> et les critiques répétées des chercheurs quant à l'approche qui les sous-tend peinent toujours à être entendues.

Sauf à considérer que la situation des quartiers populaires et des minorités visibles qui y sont concentrées ne représente qu'un enjeu secondaire (ou un simple enjeu de maintien de l'ordre), il convient pourtant de prendre acte de l'échec de la stratégie poursuivie depuis 2003 et d'envisager l'exploration de nouvelles approches. Plutôt que de s'évertuer à rétablir, par l'intervention urbaine, une hypothétique et indéfinissable mixité sociale dans les quartiers populaires, ne faudrait-il pas privilégier des politiques de soutien aux parcours de promotion sociale de leurs habitants, voire d'*empowerment* suivant le modèle américain<sup>10</sup> ? L'alternative est tout sauf théorique, tant ces deux registres d'objectifs (*people versus place*<sup>11</sup>) s'avèrent en tension : les habitants des ZUS qui connaissent des trajectoires sociales ascendantes déménagent fréquemment hors de ces quartiers, où ils sont remplacés par de nouveaux habitants en situation de précarité accrue. Dès lors, ouvrir de nouvelles perspectives pour la politique de la ville suppose de décaler une réflexion trop exclusivement centrée sur des questions institutionnelles et budgétaires, pour réinterroger la stratégie poursuivie : la politique de la ville ne devrait-elle pas d'abord chercher à favoriser la mobilité sociale (et résidentielle) des habitants des quartiers pauvres, au risque d'une dégradation accrue de la situation statistique de ces territoires ? Le débat, dont les termes ont été importés en France voilà près de 10 ans [Donzelot, 2003], est plus que jamais d'actualité.

---

9. Les ZFU, qui ont été prorogées à plusieurs reprises, doivent prendre fin en 2011 ; le financement de l'ANRU n'est plus assuré après cette date ; la réforme maintes fois annoncée de la géographie prioritaire ne semble plus d'actualité.

10. L'*empowerment* peut se définir sommairement comme un processus par lequel des individus ou des communautés acquièrent des moyens qui renforcent leur capacité d'action autonome. Cette stratégie, inspirée par les expériences américaines, occupe une place centrale dans les politiques de régénération des quartiers pauvres de plusieurs pays européens. Cf. Kirszbaum [2008].

11. Suivant l'opposition classique de Downs [1968], qui distinguait, au sein des politiques développées en direction des ghettos américains, une logique *people* de soutien individuel et communautaire à l'insertion de leurs habitants, et une logique *place* d'investissement pour revitaliser les quartiers eux-mêmes.



## BIBLIOGRAPHIE

- BENABOU R., KRAMARZ F., PROST C. (2004), « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992. », *Économie et statistique*, 380
- DARES (2007), « Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux CES et SIFE collectifs », *Premières synthèses, premières informations*, 13.4.
- DONZELOT J. (2003), *Faire société : La Politique de la ville aux États-Unis et en France*, SEUIL, PARIS.
- DOWNES A. (1968) « Alternative Futures for the American Ghetto », *Daedalus*, 9, 4.
- DOYTCHÉVA M. (2007) *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte, Paris.
- EPSTEIN R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2.
- FOURCADE M. et al. (2005), « Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'État et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires », Inspection générale des affaires sociales, Paris.
- KIRSZBAUM T., EPSTEIN R. (2010), « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville » in PUPPONI F., GOULARD F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Assemblée Nationale, Paris.
- KIRSZBAUM T. (2008), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Presses Universitaires de France, Paris.
- MOHAMMED M., MUCHELLI M. (2006), « La police dans les quartiers populaires : un vrai problème ! », *Mouvements*, 44
- ONZUS (2005 ; 2010), *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Secrétariat général du Comité interministériel des villes, Paris.
- PUPPONI F., GOULARD F. (2010), *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Assemblée Nationale, Paris
- RATHELOT R., SILLARD P. (2009), « Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », *Économie et statistique*, pp. 415-416.
- TREGUER C., DAVEZIES L. (1996), « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Éducation nationale », Rapport pour le PIR Ville/CNRS
- TREGUER C. (2001), « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre », Thèse de doctorat - Institut d'Urbanisme de Paris