

Politique de la ville

Perspectives françaises et ouvertures internationales



Travaux coordonnés par
Noémie Houard



Politique de la ville

Perspectives françaises
et ouvertures internationales

2012

Gideon Bolt, Marion Carrel, Julien Damon
Laurent Davezies, Jacques Donzelot
Renaud Epstein, Philippe Estèbe
Thomas Kirszbaum, Christine Lelévrier
Yannick L'Horty, Pascale Petit, Susan J. Popkin
Brett Theodos, Rebecca Tunstall
Ronald van Kempen, Agnès van Zanten
Ralf Zimmer-Hegmann

Travaux coordonnés par
Noémie Houard

Avant-propos



Vincent Chriqui
Directeur général
du Centre d'analyse
stratégique

Au moment où s'ouvre la concertation sur la prochaine étape de la politique de la ville, le Centre d'analyse stratégique a souhaité apporter sa contribution au débat public et à la réflexion gouvernementale. Au-delà du bilan qu'il dresse du PNRU, le programme national de rénovation urbaine lancé en 2003, ce rapport a pour originalité de présenter des stratégies déployées dans d'autres contextes nationaux, ce qui permet de jeter une lumière neuve sur nos débats hexagonaux.

Toutes les contributions de cet ouvrage s'enrichissent en effet de perspectives internationales. La dernière partie est même consacrée à l'étude systématique des politiques urbaines menées dans quatre pays – l'Allemagne, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni – qui se distinguent par leur histoire, leur régime de protection sociale, leur mode d'articulation entre sphères publique et privée, et par la nature des relations entre leurs échelons locaux et nationaux. D'un contexte à l'autre, les réponses varient. Aucune n'est exempte d'effets pervers, aucune n'échappe aux difficultés de mise en œuvre. Le constat n'en demeure pas moins le même partout : les démarches politiques ascendantes et participatives améliorent les relations entre les habitants et les acteurs locaux. Elles ont, en parallèle, des effets positifs sur les perceptions des habitants, notamment en atténuant le sentiment d'insécurité et en améliorant la qualité de vie ressentie.

D'où la première conclusion à tirer des pages qu'on va lire : pour gagner en efficacité, la politique de la ville doit adopter une approche décisionnelle résolument

ascendante, participative, et ancrée localement. Ensuite, soulignant l'importance des représentations, ce rapport invite à corriger le regard et à considérer les quartiers non comme des puits de problèmes mais comme des gisements de ressources. Enfin, en termes d'objectif, un glissement s'opère, l'idéal de mixité sociale cédant le pas aux efforts en faveur de la mobilité sociale et résidentielle des habitants.

Pour aller dans ce sens, il nous faut encore construire ou parfaire les outils de l'observation. Malgré les progrès accomplis dans la connaissance des territoires, grâce à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, il reste difficile aujourd'hui d'appréhender les parcours des personnes et d'identifier les mécanismes sous-jacents producteurs d'inégalités, de discrimination et d'exclusion. Dotée de tels instruments, la politique de la ville pourra servir d'aiguillon aux politiques sectorielles – urbaines, économiques et sociales –, veiller à leur adaptation selon les besoins des quartiers et des habitants. Ces quartiers pourront alors jouer effectivement une fonction de sas, voire de tremplin, pour les ménages qui y résident.

Ce rapport s'inscrit clairement dans la continuité des travaux du Centre d'analyse stratégique ces dernières années. Nos analyses sur le thème de la ségrégation¹ – peut-on parler de « ghettos » français ? –, sur ces fameux « effets de quartier » qui détermineraient ou non les comportements individuels², ou encore sur la participation des habitants³, esquissaient déjà ces orientations stratégiques.

Je tiens à remercier l'ensemble des chercheurs, français et étrangers, qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport, dont le mérite essentiel est de proposer une approche constructive de la politique de la ville, parfois décriée – à hauteur des espoirs placés en elle – mais toujours nécessaire, réformable et innovante.

[1] Boisson M. (2010), « Des "ghettos" français : abus de langage ou réalité ? Le débat sur la ségrégation à l'heure de la réforme de la politique de la ville », *La Note de veille*, n° 178, Centre d'analyse stratégique, juin.

[2] Houard N. (2011), « Des « effets de quartier » à la politique de la ville. Perspectives internationales », novembre, *La Note d'analyse*, n° 249, Centre d'analyse stratégique, novembre.

[3] Carrel M. et Houard N. (2012), « La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », *La Note d'analyse*, n° 278, Centre d'analyse stratégique, septembre.

Sommaire

Introduction _____ 7

Noémie Houard

Première Partie – Les orientations stratégiques de la politique de la ville

Les lieux et les gens _____ 19

Jacques Donzelot

**Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale :
quelle est la nature du problème ?** _____ 33

Renaud Epstein

Deuxième Partie – Faire du quartier et de ses habitants un aiguillon pour transformer l'action publique

Quelle solidarité pour les quartiers populaires ? _____ 53

Laurent Davezies et Philippe Estèbe

**La participation des habitants : codécision, débat public
et « pouvoir d'agir » dans les quartiers populaires** _____ 69

Marion Carrel et Noémie Houard

Troisième Partie – Adapter les politiques de droit commun pour promouvoir la mobilité sociale des habitants

**Mobilité et choix résidentiels : quels enjeux
pour les politiques publiques ?** _____ 91

Noémie Houard et Christine Lelévrier

| | |
|---|------------|
| Les politiques de choix de l'école et leurs effets _____ | 111 |
| <i>Agnès van Zanten</i> | |

| | |
|--|------------|
| Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers par des politiques publiques mieux ciblées _____ | 131 |
| <i>Yannick L'Horty et Pascale Petit</i> | |

Quatrième Partie – Les enseignements des expériences étrangères

| | |
|---|------------|
| La stratégie nationale de renouvellement urbain au Royaume-Uni (1998-2010) _____ | 149 |
| <i>Rebecca Tunstall</i> | |

| | |
|---|------------|
| Les politiques urbaines aux Pays-Bas _____ | 163 |
| <i>Gideon Bolt et Ronald van Kempen</i> | |

| | |
|--|------------|
| Le programme « Ville sociale » en Allemagne _____ | 175 |
| <i>Ralf Zimmer-Hegmann</i> | |

| | |
|--|------------|
| Les politiques de développement territorialisées aux États-Unis _____ | 189 |
| <i>Brett Theodos et Susan J. Popkin</i> | |

Conclusion

| | |
|--|------------|
| Variations autour de la politique de la ville _____ | 207 |
| <i>Julien Damon</i> | |

Postface

| | |
|--|------------|
| La politique de la ville ici et ailleurs : la tentation d'en finir avec une question interminable _____ | 217 |
| <i>Thomas Kirszbaum</i> | |

| | |
|--------------------------|------------|
| Les auteurs _____ | 233 |
|--------------------------|------------|

Les contributions rassemblées ici n'engagent que leurs auteurs.

Introduction

Noémie Houard

En octobre 2012, le gouvernement a lancé la concertation « Quartiers : engageons le changement ! »¹. Dans ce contexte, ce rapport entend nourrir le débat français sur le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et plus largement sur la politique de la ville. Il souhaite dans le même temps alimenter les réflexions sur plusieurs autres chantiers ouverts depuis l’alternance politique, qui ont trait à l’« égalité territoriale » et à la « mobilisation du peuple et de la société »². Comment traduire ces orientations dans la politique de la ville ? Quelles leçons tirer d’analyses et d’expériences étrangères ?

Née au début des années 1980, cette forme d’intervention publique désigne à l’origine les actions en faveur du « développement social des quartiers ». Elle n’est formellement dénommée « politique de la ville » qu’au tournant des années 1990. Annonçant, en décembre 1990, la création d’un ministère de la Ville, à Bron, lors des Assises de la mission « Banlieues 89 », le président de la République formule le problème à traiter en dénonçant la « terrible uniformité de la ségrégation, celle qui regroupe des populations en difficulté dans les mêmes quartiers, qui rassemble les enfants d’origine étrangère dans les mêmes écoles » et circonscrit la cible aux « quatre cents quartiers qui sont les plus en difficulté »³.

S’il est possible d’identifier quelques principes structurants de cette action publique – globalité, partenariat, territorialisation –, la politique de la ville n’en paraît pas moins fluctuante au cours des trois dernières décennies :

- son champ d’application, qui recouvre *a priori* à la fois l’aménagement urbain, le logement, l’action sociale, l’éducation, le développement

[1] Discours de François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, devant l’Agence nationale pour la rénovation urbaine, 27 juin 2012.

[2] Discours de politique générale de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, à l’Assemblée nationale, 3 juillet 2012.

[3] « Discours d’ouverture par monsieur François Mitterrand, président de la République », in Mission Banlieues 89 [1990], *Pour en finir avec les grands ensembles, Assises de Bron, 4 et 5 décembre 1990*, Paris, p. 12 sq.

économique, l'insertion professionnelle, la sécurité, tend à se recentrer sur le levier urbain au cours des années 2000 ;

- ses modalités de gouvernance oscillent entre plusieurs orientations : une politique expérimentale, contractuelle et partenariale, définie au niveau local ; et, au contraire, une politique définie au niveau national, déclinée localement suivant une logique d'appel à projets, sans véritable négociation contractuelle¹ ;
- sa cible, qui n'a cessé de se métamorphoser depuis les 16 quartiers-pilotes désignés en 1982 jusqu'aux 215 quartiers prioritaires du Plan Espoir Banlieues, en passant par les 750 zones urbaines sensibles (ZUS) éligibles au PNRU, paraît instable et parfois peu lisible ;
- enfin, en ce qui concerne les orientations stratégiques, plusieurs options ont pu être adoptées, qui renvoient à des représentations des quartiers bien distinctes, depuis les « quartiers-ressources » des années 1980, qu'il convenait de valoriser, jusqu'aux « quartiers-problèmes » des années 2000, qu'il fallait à tout prix banaliser, en passant par les « quartiers-symptômes » des années 1990, qu'il s'agissait d'utiliser comme aiguillon pour transformer les politiques de droit commun et traiter ainsi des mécanismes d'exclusion plus structurels².

Au-delà de ces fluctuations historiques, le PNRU, lancé par la loi du 1^{er} août 2003, marque une certaine rupture. En mobilisant l'essentiel des financements dédiés aux quartiers prioritaires, la rénovation urbaine recentre la politique de la ville sur l'aménagement urbain. Les changements sont profonds puisque le PNRU tend principalement à réduire les concentrations de pauvreté en cherchant à modifier la physionomie des quartiers, par la diversification des statuts d'occupation et le développement d'une offre de logements destinée aux classes moyennes. En termes de gouvernance, le PNRU se démarque nettement de la logique contractuelle jusqu'alors privilégiée dans la politique de la ville avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et le lancement d'appels à projets mettant en concurrence les collectivités territoriales – une logique aujourd'hui classique décrite comme une forme de

[1] Donzelot J. et Estèbe P. [1994], *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Éditions Esprit ; Epstein R. [2005], « Gouverner à distance », *Esprit*, n° 11, novembre, p. 96-111.

[2] Kirszbaum T. et Epstein R. [2010], *Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville*, Rapport remis à l'Assemblée nationale, tome 2, n° 2853 ; Lelévrier C. [2010], « Du développement social à la rénovation urbaine : ruptures ou ajustements dans les politiques de la ville », *Recherche sociale*, n° 195, juillet-septembre, p. 51-69 ; Estèbe P. [2004], « Les quartiers, une affaire d'État, un instrument territorial », in Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 47-70.

« gouvernement à distance »¹. Enfin, le PNRU se distingue par des objectifs et des moyens d'une ampleur inégalée dans la politique de la ville (plus de 44 milliards d'euros de travaux au total).

Cette rupture est sans doute liée au contexte dans lequel ce programme est préfiguré en 2002, avec l'élection de Jacques Chirac à la Présidence de la République et la publication d'un rapport très critique de la Cour des comptes², dont les analyses trouvent un écho dans le livre-programme publié par Jean-Louis Borloo pendant la campagne présidentielle³. Certes, en 2002, la Cour des comptes soulignait l'intérêt des innovations et l'ampleur des efforts caractérisant la politique de la ville mais elle n'en critiquait pas moins l'imprécision de ses objectifs et de sa stratégie, l'empilement de procédures et l'enchevêtrement de zones d'intervention, difficilement lisibles tant pour les acteurs que pour la population, et une dimension interministérielle insuffisamment prise en compte. À la suite de ce diagnostic, la Cour des comptes proposait cinq axes pour une réforme d'envergure : amélioration du système d'observation des quartiers et d'évaluation de la politique de la ville ; « retour au droit commun » ; renforcement du ministère de la Ville dans son rôle interministériel de pilotage, d'animation et de coordination ; mutualisation des moyens des différents partenaires concernés (État, régions, départements, communes, voire établissements publics) ; mobilisation du potentiel de la démocratie participative.

C'est dans ce contexte que fut mis en place un nouveau dispositif institutionnel, caractérisé par la création de l'ANRU, de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, et que furent définis les contours du PNRU. Depuis, des dispositions plus axées sur les aspects sociaux et économiques ont certes été prises. En témoignent le lancement des programmes de réussite éducative par la loi du 18 janvier 2005, la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) et le doublement du nombre des zones franches urbaines (ZFU) par la loi du 31 mars 2006 adoptée peu après les émeutes de novembre 2005 ; ou encore les cordées de la réussite et les internats d'excellence du Plan Espoir Banlieues lancé en 2008. Autrement dit, la politique de la ville ne saurait se réduire, dans sa version des années 2000, au PNRU. Néanmoins, à la lecture

[1] Epstein R. [2005], *op. cit.*

[2] Cour des comptes [2002], *La Politique de la ville, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, La Documentation française, p. 7.

[3] Borloo J.-L. [2002], *Un Homme en colère*, Paris, Ramsay. Cité par Epstein R. [2012], « ANRU : mission accomplie ? », in Donzelot J. [dir.], *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF, p. 53.

des équilibres budgétaires en jeu depuis le lancement de ce programme, c'est bien sur l'aménagement urbain, la normalisation des quartiers prioritaires et la promotion de la mixité sociale que la politique de la ville se recentre. Quel bilan dresser de ce programme ?

Quel bilan dresser du Programme national de rénovation urbaine ?

Notons d'abord le consensus des élus locaux sur le succès du PNRU, lié à l'amélioration de l'environnement des quartiers dégradés (habitat, équipement, voirie)¹. Un sondage de l'institut CSA réalisé en 2011 a également mis en évidence l'adhésion des populations bénéficiaires du PNRU et de leurs voisins². Néanmoins, pour éclairer le bilan de ce programme, il convient de considérer les objectifs explicitement fixés par la loi du 1^{er} août 2003³. Dans son article premier, cette loi précise que la politique de la ville vise à « *réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires* ». Elle assigne au PNRU l'objectif de « *restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible* ». Dans cette perspective, il s'agit, sur la période 2004-2008, de réaliser une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, d'en réhabiliter 200 000 autres et d'en démolir 200 000 jugés trop vétustes. Après les émeutes de l'automne 2005, ces objectifs sont portés à 250 000 constructions, 400 000 réhabilitations et 250 000 destructions sur la période 2004-2013.

Concernant la réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires, l'ONZUS créé en 2003 montre, année après année, à quel point ces disparités demeurent élevées, quand elles ne se creusent pas. En témoigne le profil des habitants des ZUS qui, entre 1999 et 2006, serait resté globalement inchangé, la population demeurant plus jeune, en plus grande difficulté scolaire, moins active, plus pauvre que la moyenne de l'agglomération. La part des personnes vivant en 2009 sous le seuil de pauvreté (954 euros mensuels de niveau de vie pour une personne seule) se maintient ainsi à un niveau très élevé avec un taux de 32,4 % observé en 2009 dans les ZUS, trois

[1] Dans ses recommandations pour un PNRU 2, l'AMGVF précise par exemple : « aujourd'hui, le succès du programme ANRU 1 ne fait, à quelques réserves près, plus débat parmi les élus locaux et professionnels de la ville et de l'urbanisme. Transformation des quartiers, rénovation des bâtiments, nouvelle dynamique économique, insertion des quartiers dans la ville, rénovation thermique des bâtiments, amélioration du cadre de vie : le bilan est globalement satisfaisant ».

[2] CSA/ANRU (2011), *La satisfaction à l'égard des programmes de rénovation urbaine*, rapport d'étude, juin.

[3] Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

fois supérieur à celui de l'agglomération. Les écarts à la moyenne ont tendance à augmenter dans les filières générales du bac. Quant au taux d'activité des 15-64 ans, il se situerait à 66 % en ZUS, soit inférieur de 5 points au taux de 71 % observé dans leur agglomération, avec des écarts encore plus marqués chez les femmes (59 % en ZUS contre 66 % dans leur unité urbaine)¹.

Concernant la restructuration urbaine, le PNRU a certes permis d'accélérer la réhabilitation des quartiers dégradés et de transformer le cadre de vie collectif des habitants, mais les objectifs chiffrés fixés pour la période 2004-2013 ne seront réalisés qu'à hauteur de 55 % pour les démolitions, de 51 % pour la reconstitution de l'offre et de 73 % pour les réhabilitations².

S'agissant enfin de la mixité sociale, il semble que le PNRU n'ait pas conduit à une nette évolution de la composition socioéconomique des quartiers, par la dispersion des ménages pauvres et l'attraction de populations plus aisées, à en juger par les analyses de la Cour des comptes, du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, ou encore de l'Association des maires des grandes villes de France³.

Au-delà de ces constats, on peut s'interroger sur l'adaptation des orientations du PNRU au regard des enjeux des quartiers et de l'agglomération. De ce point de vue, un consensus semble se dessiner dans le cercle des experts sur la faible articulation entre interventions urbaines et sociales, l'association trop limitée des habitants aux projets, la trop forte municipalisation des projets de rénovation urbaine à l'échelle des quartiers et, en corollaire, la trop faible intégration des stratégies à l'échelle de l'agglomération⁴. Dans la période récente, telle est l'analyse notamment de la Cour des comptes qui, dans un rapport publié en juillet 2012, insiste en outre sur la faible mobilisation des politiques de droit commun et sur la répartition insatisfaisante des moyens

[1] Observatoire national des zones urbaines sensibles [2011], *Synthèse du rapport 2011*, Les éditions du CIV.

[2] Cour des comptes [2012], *La Politique de la ville. Une décennie de réformes*, Paris, La Documentation française, juillet, p. 59.

[3] Cour des comptes [2012], *op. cit.* ; Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *Les Quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française, p. 17 ; Conseil économique, social et environnemental [2011], *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain*, Avis publié au *Journal officiel de la République française* le 21 septembre, p. 4 ; AMGVF [2012], « Recommandations de l'Association des maires de grandes villes de France pour un PNRU 2 », 15 février.

[4] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *op. cit.* ; Conseil économique, social et environnemental [2011], *op. cit.*, p. 4 ; AMGVF [2012], *op. cit.* ; Goulard F. et Pupponi F. [2010], *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Rapport remis à l'Assemblée nationale, tome 1, n° 2853.

spécifiques¹. En raison de ce bilan contrasté, la plupart des acteurs concernés appellent à prolonger ce programme mais insistent toutefois sur la nécessité de l'améliorer, voire de le réorienter.

Alors que le PNRU touche à son terme, on pourrait dire en simplifiant que le cadre de vie collectif a été profondément amélioré... sans que la situation des habitants s'en trouve toujours améliorée. Ce rapport du Centre d'analyse propose donc des pistes pour avancer sur ce deuxième volet, à partir du regard que portent des chercheurs sur les politiques publiques menées en France et à l'étranger.

Quels contours donner à la politique de la ville au terme du PNRU ?

Ce rapport met l'accent sur l'accès des habitants aux multiples opportunités que la vie urbaine est censée offrir (professionnelles, scolaires, évolutions des revenus, etc.). Considérant les quartiers pauvres comme une ressource, voire comme le symptôme d'une crise socio-urbaine qui les dépasse, les propositions esquissées portent principalement sur la valorisation des quartiers et la promotion des trajectoires, sociales et résidentielles, des résidents. Pour définir des objectifs adaptés à l'évolution des quartiers et des besoins de leurs habitants, il semble important d'inscrire la politique de la ville dans une démarche décisionnelle ascendante et intégrée, tenant compte non seulement de l'amélioration urbaine mais aussi des aspects économiques et sociaux. Cette option est certes bien distincte de celle du PNRU mais cohérente avec les expériences développées en Europe occidentale à la fin des années 1990, qu'il s'agisse du *New Deal for Communities* britannique, de la « Politique des grandes villes » néerlandaise, ou du programme « Ville sociale » allemand.

Quelles orientations stratégiques ?

Ce rapport débute par une réflexion sur les orientations stratégiques de la politique de la ville. L'enjeu est de revenir sur la nature du problème visé et sur les solutions proposées pour y répondre.

Ainsi, en s'inspirant des stratégies testées aux États-Unis, Jacques Donzelot insiste sur la nécessité de coupler deux options : traiter les lieux pour ne pas condamner ceux qui y vivent à rester durablement dans la pauvreté (option *place*); et permettre aux habitants de quitter ces lieux pour qu'ils

[1] Cour des comptes (2012), *op. cit.*

puissent bénéficier, ailleurs, des opportunités offertes par d'autres quartiers plus aisés (option *people*). Autrement dit, donner « l'envie de rester et les moyens de partir »¹ en ajustant le dosage au problème identifié localement.

Partir du problème, c'est précisément l'objet de la contribution de Renaud Epstein. L'auteur identifie, de façon schématique, quatre conceptions concurrentes dans la sphère décisionnelle – « communautarienne », « réformiste », « jacobine » et « néo-conservatrice » – qui ont prédominé successivement, parfois de manière non exclusive, dans les années 1980, dans les années 1990, avec le PNRU lancé en 2003, puis lors du dernier quinquennat. Ces quatre conceptions renvoient à des représentations bien distinctes des quartiers et de leurs habitants (ressources, symptômes, handicaps, menaces), donc à des stratégies politiques radicalement différentes. Dans le souci de mieux comprendre les enjeux de la politique de la ville, notamment ceux liés à l'« égalité territoriale » mis en avant par le nouveau gouvernement, Renaud Epstein propose d'envisager l'introduction de catégories ethniques dans la statistique publique et la géolocalisation systématique des budgets publics, au-delà des seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Faire du quartier et des habitants un aiguillon pour transformer l'action publique

La deuxième partie du rapport rassemble des contributions défendant une approche combinant les options « communautarienne »² et « réformiste » de la politique de la ville. À cette aune, les quartiers pauvres ne sont plus appréhendés comme des problèmes mais comme des ressources ou les symptômes de problèmes socioéconomiques plus structurels. Centrée sur la valorisation des quartiers et sur la compréhension des mécanismes producteurs des inégalités et des discriminations, la politique de la ville est, dans cette logique, appelée à « servir d'aiguillon et d'espace d'expérimentation pour adapter le contenu substantiel des politiques dites de droit commun ». Dès lors, c'est par une approche multisectorielle, ancrée localement, inscrite dans une logique de projet, contractuelle et partenariale, intégrant divers niveaux de décision (microlocal, municipal, agglomération), que la formulation du problème et des orientations stratégiques doit émerger, le diagnostic portant à la fois sur

[1] Béhar D. (1991), « Les moyens de partir, l'envie de rester », *Projet*, n° 227, p. 32-36.

[2] Cette notion de communauté aux accents nord-américains se distingue ici de l'acception française.

Elle se réfère à des « communautés » de toute nature (habitants d'un quartier, personnes en situation de handicap, collectifs de patients partageant une pathologie). Il faut ajouter que, dans les pays anglo-saxons, elle est d'un emploi banal et largement positif, alors que la France se montre moins disposée à reconnaître la légitimité de communautés autres que la communauté nationale.

les potentialités de chaque quartier mais « débord[ant] aussi leur périmètre, partant des manifestations localisées de l'exclusion pour remonter à leurs causes qui se situent à l'échelle de la ville, voire de la société toute entière ».

Dans cette perspective, Laurent Davezies et Philippe Estèbe s'intéressent aux modes de gestion publique des quartiers. Ils relèvent les limites des référentiels et des instruments qui structurent actuellement la politique de la ville, notamment l'absence de données permettant d'objectiver la mobilité sociale des ménages ayant quitté, ou non, le quartier¹. Ils esquissent alors le système qu'il conviendrait de mettre en place, ou de réactiver, afin de faire du quartier un laboratoire pour transformer l'action publique à partir du local.

Marion Carrel et Noémie Houard, ensuite, centrent leur propos sur le rôle des habitants. À partir d'une analyse des dynamiques anglo-saxonnes ou latino-américaines, elles révèlent l'intérêt de partager le pouvoir de décision avec les habitants, de nourrir la représentation par un débat public de qualité, et de faciliter l'organisation de la mobilisation par des techniques de « *community organizing* », non seulement pour améliorer les décisions prises, mais aussi pour renforcer le sentiment d'appartenance au quartier, développer les ressources individuelles et collectives des habitants, et promouvoir ainsi leur mobilité sociale.

Adapter les politiques de droit commun pour promouvoir les trajectoires sociales des habitants

Dans la troisième partie, trois secteurs cruciaux font l'objet de développements particuliers : le logement, l'école et l'emploi.

Consacrée au logement, la contribution de Noémie Houard et Christine Lelévrier analyse les processus de mobilité résidentielle dans les quartiers. Partant de ce diagnostic, les auteurs proposent de combiner plusieurs leviers pour promouvoir le choix résidentiel : l'amélioration de l'environnement des quartiers, le soutien direct à la mobilité des personnes, et le développement d'une offre de logements, accessible aux ménages à revenus modestes et équilibrée à l'échelle de l'agglomération.

En ce qui concerne l'école, Agnès van Zanten se penche sur les effets des politiques visant à promouvoir le choix scolaire, ou au contraire à le limiter,

[1] C'est seulement depuis 2011 que le secrétariat général du Comité interministériel des villes a lancé une étude visant à mesurer, de façon longitudinale, la mobilité sociale des ménages résidant dans des quartiers de la politique de la ville : l'enquête « Panel politique de la ville ».

en considérant plus particulièrement les effets observés sur les élèves issus de quartiers défavorisés. Elle en dresse un bilan nuancé, insistant sur les variations contextuelles, et invitant dans ces conditions à se doter des outils nécessaires à la compréhension du fonctionnement de chaque dispositif selon les espaces où ils s'inscrivent.

Enfin, Yannick L'Horty et Pascale Petit s'intéressent aux causes des fractures spatiales dans le champ de l'accès à l'emploi. Ils montrent à quel point les déterminants en jeu sont multiples : distance physique aux emplois ; inadéquation entre les compétences des personnes et le niveau de qualification pré-requis pour occuper les emplois accessibles ; isolement institutionnel et social des quartiers ; déficit de réseaux sociaux. Ils révèlent aussi les processus discriminatoires que subissent les habitants des quartiers prioritaires : plutôt liés à l'origine pour ceux ayant un nom à consonance étrangère ; plutôt liés à l'adresse pour les autres. Vu la complexité des processus en jeu, les auteurs préconisent la conception de politiques mixtes axées sur le développement de la formation professionnelle, le remplacement des zones franches urbaines par des dispositifs tels que les « emplois francs », l'amélioration des réseaux de transport et de leur accessibilité financière pour les usagers, et enfin la mise en place de dispositifs spécifiques permettant de mesurer et de combattre les inégalités de traitement liées à l'origine et à l'adresse.

Quel que soit le secteur considéré, le constat est le même : il apparaît nécessaire de développer les instruments permettant d'objectiver les trajectoires des habitants, de réguler et de transformer les politiques de droit commun en fonction des enjeux territoriaux révélés (caractéristiques de la population et offre locale).

Les enseignements des expériences étrangères

La dernière partie déplace la focale vers l'étranger et examine les politiques, stratégies et dispositifs mis en place au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Allemagne et aux États-Unis pour faire face à la concentration de populations pauvres dans certains quartiers. Elle considère d'abord les trois pays d'Europe occidentale qui ont pour point commun d'avoir développé dans la seconde moitié des années 1990 des politiques caractérisées par leur démarche décisionnelle « *bottom-up* », participatives, intégrant les questions urbaines et sociales. Bien que ces politiques aient été fortement réduites, parfois même supprimées, fin 2010, il est toutefois possible d'en tirer des enseignements pour la politique de la ville française.

Ainsi, Rebecca Tunstall décrit les politiques de renouvellement urbain lancées au Royaume-Uni depuis 1998, notamment la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* ciblée sur les 88 localités les plus défavorisées d'Angleterre, et son programme phare le *New Deal for Communities* plus particulièrement centré sur 39 quartiers. Fondées sur la mobilisation des politiques de droit commun, ces initiatives connaissent des résultats relativement intéressants du point de vue de la transformation physique des quartiers et de la mobilité sociale des habitants.

Gideon Bolt et Ronald van Kempen s'intéressent aux Pays-Bas, où les politiques publiques menées depuis le milieu des années 1990 se distinguent par leur approche intégrée, territorialisée, fondée sur la gouvernance locale et le contrat. D'abord ciblée sur les quatre plus grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht) puis étendue à 31 villes, la Politique des grandes villes (1994-2009) reposait sur trois volets – économique, physique et social – avant d'être remplacée en 2010 par la Politique des nouvelles villes.

Si l'action publique néerlandaise met l'accent sur la promotion de la mixité sociale, le programme « Ville sociale » lancé en 1999 en Allemagne se réfère dans une moindre mesure à ce concept. Ralf Zimmer-Hegmann analyse ce programme qui cible 600 quartiers situés dans près de 400 communes et qui vise, non pas à attirer des populations plus aisées, mais plutôt à valoriser le potentiel des quartiers et de leurs habitants. Si le programme présente certaines limites, la plupart des évaluations le décrivent comme un succès à plusieurs égards : la mise en réseau des acteurs locaux, la mobilisation des habitants, la revalorisation de l'habitat, l'approche intégrée, l'ancrage territorial, ou encore la pérennité établie en faveur des quartiers dits « défavorisés ».

Cette partie se prolonge par l'examen des politiques de développement territorialisées menées aux États-Unis. Certes, de nombreux paramètres semblent opposer ce pays et la France¹, mais les expériences américaines décrites par Brett Theodos et Susan Popkin n'en confirment pas moins l'importance de combiner le traitement des lieux et la promotion des gens, d'inscrire cette action publique dans le temps, et de déterminer les enjeux à l'échelle non seulement du quartier mais aussi de son environnement plus large, celui de la ville, voire de la métropole.

[1] Un régime de protection sociale nettement moins redistributif aux États-Unis qu'en France ; une organisation de type fédéral ; ou encore le rôle majeur joué par le secteur privé et philanthropique.



Première Partie

Les orientations stratégiques de la politique de la ville

Les lieux et les gens

Jacques Donzelot

Nous avons l'habitude, en France, de lire l'action conduite en matière de politique de la ville à partir d'une grille qui distingue ce qui relève du social, d'une part, et de l'urbain, d'autre part. Le social désigne les programmes de compensation de la défaveur dont pâtissent certains quartiers en matière de scolarité ou d'insertion, mais aussi la prévention spécialisée de la délinquance et le financement de la vie associative en général. Tandis que l'urbain caractérise les programmes visant un traitement de fond, en l'occurrence la mixité sociale que l'on s'efforce d'atteindre par la construction de logements sociaux en dehors des cités mais aussi et surtout par la rénovation de celles-ci, la diversification de leurs habitations.

Quand recourt à cette distinction entre le social et l'urbain pour décrire l'histoire de la politique de la ville, on a l'impression d'une oscillation incessante entre chacune de ces orientations. Ainsi commence-t-on, après les émeutes des Minguettes à Vénissieux en 1981, par un modèle d'action où le social l'emporte sur l'urbain (limité à la réhabilitation). Puis, constatant, en 1990, le retour des émeutes, on renverse progressivement ce modèle au profit d'une domination de l'urbain, avec l'accent mis sur la rénovation. Jusqu'à ce que les émeutes de 2005, et surtout le relatif constat d'échec de cette politique à réduire l'effet de stigmatisation des cités, démontré objectivement par le premier organisme de mesure des résultats de cette politique – l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) – appellent de nouveau à un rééquilibrage, cette fois au bénéfice du social, comme y invitent, en ce moment, la plupart des observateurs officiels. Bref, on semble toujours dans le trop ou le trop peu de l'une ou l'autre de ces options et on ne cesse d'osciller entre les deux d'une manière qui trahit plus un sentiment d'impuissance qu'elle ne donne l'image d'une progression.

D'où provient ce malaise, cette propension à osciller mécaniquement entre deux types de politiques ? Sans doute découle-t-il, d'abord, de ceci que, face à une question nouvelle comme l'était celle des banlieues, on n'a pas tant innové que puisé dans l'escarcelle des politiques disponibles. On n'a pas tant pris en compte la singularité du problème qu'on a tenté de plaquer sur lui des recettes existantes, quitte à rechercher entre elles un dosage adapté à une situation jugée particulière mais non substantiellement différente de celles traitées jusqu'alors dans le cadre de l'État social. De ce relatif manque d'audace découle probablement la non-prise en compte d'un pan essentiel du problème et, pour le coup, l'oscillation entre des réponses toujours insuffisantes car non définies par rapport à la nature de celui-ci. En l'occurrence, la part « oubliée » tient à ceci que la question des banlieues, comme pour tout espace plus ou moins « ghettoïsé », comporte deux dimensions : premièrement, la nature dévalorisée de cet espace, et deuxièmement, la séparation entre celui-ci et l'espace environnant, la ville.

Partir du problème pour imaginer des solutions à raison de sa nouveauté plutôt que plaquer sur lui des recettes existantes, prendre en compte sa double dimension (dévalorisation des lieux et coupure avec le reste de la ville), c'est très exactement ce qu'ont fait les Américains lorsqu'ils se sont trouvés confrontés à la ghettoïsation de leurs *inner cities* à partir des années 1960. Puisque le problème consistait en la concentration dans certains lieux d'une population pauvre et stigmatisée par sa localisation, que pouvait-on faire ? Deux solutions élémentaires se présentaient : ou bien enrichir les lieux de façon à ce qu'ils ne condamnent pas ceux qui y vivent à rester durablement dans la pauvreté (option *place*) ; ou bien permettre aux habitants de quitter ces lieux afin qu'ils puissent bénéficier, ailleurs, des opportunités qui manquaient là où ils se trouvaient (option *people*). Cette distinction *place/people* diffère donc clairement de celle entre l'urbain et le social en ceci que la première combine toutes les actions sur les lieux avec pour souci de les rendre attractifs et non plus répulsifs (elle est proche en ce sens de la politique française dans ses diverses variations), tandis que la seconde s'attaque frontalement à la question de la barrière séparant les habitants de ces lieux du reste de la ville en s'employant à les transporter ailleurs, dans des espaces plus riches en opportunités.

Aux États-Unis, la première stratégie (*place*) a été très valorisée dans un premier temps (durant les années 1960). C'est en constatant les limites de cette forme d'action, l'échec des tentatives pour faire revenir les classes moyennes parties

dans les *suburbs*, que s'est développée la seconde option (*people*) avec des programmes de mobilité résidentielle intitulés « *Moving to Opportunities* »¹. Soit une stratégie d'accompagnement des habitants des ghettos dans des quartiers de classe moyenne afin qu'ils y trouvent un logement et une aide pour profiter de meilleurs services, mais aussi pour qu'ils respectent les règles plus exigeantes de ces lieux et de leurs habitants. Évalués, ces programmes montrent, à leur tour, de réels bénéfices mais aussi de fortes déceptions découlant de la perte, pour les publics concernés, de leurs liens sociaux constitutifs.

Puis, à partir de la fin des années 1970, sur le constat des réussites et des limites de chacune de ces deux options, on a vu se développer, une manière de les coupler intitulée *place- and people-based strategy*. La philosophie de cette association revenant à dire qu'il convient d'améliorer les lieux de façon non pas à ce que les gens s'y plaisent et y restent, de manière plus ou moins captive (reproche adressé aux États-Unis aux programmes « *place* » des années 1960), mais qu'ils deviennent une base arrière, un appui pour la remise en mouvement des gens, pour le rétablissement de leurs contacts avec la ville, pour la capacité effective d'accéder aux opportunités qu'elle offre. Bref, la *place- and people-based strategy* n'est pas seulement une combinaison entre le social et l'urbain dans les lieux de relégation, elle est un art de remise en mouvement des gens par une conception de l'action qui ne se préoccupe pas seulement de l'état des lieux et des gens mais de faire servir l'amélioration des premiers (de manière sociale et urbaine) à la remise en mouvement des seconds dans la ville. C'est cette formule stratégique qui va se diffuser massivement aux États-Unis durant les années 1980 et 1990 et qui constitue, depuis, la principale réponse américaine à la question urbaine, souvent décrite, là-bas, comme une « victoire provisoire ».

Plus simple, plus « parlante » que les catégories administratives, cette distinction *people/place* peut-elle nous aider à mieux comprendre les enjeux de la politique de la ville en France ? Il s'agit ici de montrer comment cette grille d'analyse permet de relire l'histoire de cette politique autrement que comme un empilement de mesures successives faisant alterner la prédominance entre le social et l'urbain (1.) mais aussi d'en expliciter le bilan (2.) et d'esquisser, en conséquence, ce que pourrait être une nouvelle étape de cette politique (3.).

[1] Présentés ici dans la contribution de Noémie Houard et Christine Lelévrier.

1 ■ Une stratégie orientée vers le traitement des lieux

Si on considère les trente premières années de cette politique, on peut discerner plusieurs phases. La première, au cours des années 1980, prend la forme d'un traitement des lieux visant à permettre aux gens de s'y sentir mieux, de s'y plaire assez pour y rester, de mieux vivre entre eux : cette phase correspond à un traitement du problème des quartiers sollicitant plutôt l'initiative des habitants que l'intervention massive de l'État. Mais comme le problème persiste – ainsi que le révèlent les émeutes de 1990 – et prend de l'importance, on décide de renforcer ce traitement des lieux, de faire prévaloir sa dimension urbaine, plus percutante quant à leur transformation, sur sa dimension sociale. L'histoire de la politique de la ville peut même se lire comme la montée en régime progressive de cette option stratégique, au fur et à mesure qu'est prise en compte la gravité de la situation.

En réponse aux émeutes des Minguettes en 1981, qui surprennent le tout nouveau pouvoir socialiste, est nommée une commission dont la présidence est confiée à l'ancien maire de Grenoble, Henri Dubedout, avec pour charge de produire un rapport. Intitulé *Ensemble, refaire la ville* et publié en 1983, ce document constituera l'acte fondateur de la politique de la ville en France. Quand on le relit à la lumière de l'histoire américaine, on ne peut être que frappé par la similitude entre ses propositions et les orientations des textes américains des années 1960 – ceux qui voulaient faire en sorte que les gens se plaisent là où ils vivent –, même si aucune influence directe n'apparaît. La similitude se retrouve dans le titre même du programme de « Développement social des quartiers » promu par ce rapport. Plutôt que de dénoncer les « grands ensembles », comme cela était devenu la règle après les émeutes des Minguettes, il propose de voir en eux des « quartiers comme les autres », de considérer qu'ils renouent avec la fonction traditionnelle de lieu d'accueil, de sas d'accès à la ville qui est traditionnellement associée au mot de quartier. Et que mieux vaut positiver ce terme et reconnaître une dimension positive à un certain regroupement des populations en fonction de leurs pays d'origine. L'angoisse du communautarisme est encore assez faible pour que l'on puisse énoncer de telles formulations. Quant à l'expression de « développement social des quartiers » (DSQ), elle laisse entendre que les habitants de ces quartiers ne sont pas des gens souffrant de déficits sociaux et appelant une aide à ce titre, mais qu'ils disposent d'une richesse propre, d'un potentiel à valoriser pour leur permettre de résoudre par eux-mêmes les problèmes auxquels ils se trouvent confrontés. C'est donc à valoriser cette vie de quartier qu'il faut s'employer.

Les conditions dans lesquelles fut créée la commission Dubedout puis lancé le programme de DSQ expliquent tout à la fois l'audace relative de la première et l'essoufflement progressif du second. En raison de l'émoi provoqué par les émeutes de 1981, la commission disposa d'une grande autonomie par rapport aux administrations classiques. Elle put ainsi lancer des expérimentations, mobiliser les habitants et produire un réel effet d'innovation. Mais la formalisation des résultats de ces expérimentations, sous la houlette d'administrations chargées de leur diffusion de plus en plus large, va réduire la marge d'initiative. Surtout à partir du moment où le nombre des quartiers concernés passe à 350, les projets étant alors appelés à retenir un nombre défini d'actions, répertoriées dans un catalogue imposé.

Cette propension française à réduire au maximum l'initiative d'en bas au profit de l'action codifiée par en haut a progressivement modifié l'esprit de ce programme de développement social des quartiers. Au point de donner l'impression qu'il ne s'agissait pas tant d'aider les habitants à y vivre que de chercher maladroitement à les y contenir. À cet égard, la colère devant cette politique, vécue par certains comme une forme de mépris ou comme un moyen d'acheter la « paix sociale », peut être vue comme l'une des causes du redémarrage des émeutes en 1990.

La politique de la ville *stricto sensu* débute véritablement avec le discours tenu par François Mitterrand lors d'un colloque intitulé significativement « En finir avec les grandes ensembles » et qui se tient à Bron, en 1991, dans la banlieue lyonnaise. Le but explicite du colloque était de fournir une réponse à cette vague d'émeutes de l'année 1990 qui avait démarré dans une commune voisine, celle de Vaulx-en-Velin. « *Qu'a-t-il manqué à la politique précédente pour qu'elle réussisse ?* » se demande François Mitterrand en ouverture de ce colloque. Et de répondre : « *Les moyens de l'État* ». Manière de dire qu'il ne s'agit plus de parier sur la richesse des quartiers, et l'initiative des habitants, mais bien plutôt de constater la déficience de ces quartiers, et les handicaps de leurs habitants. Ainsi le président de la République dénonce-t-il, dans son discours de Bron, la « *terrible uniformité de la ségrégation, celle qui regroupe des populations en difficulté dans les mêmes quartiers, qui rassemble les enfants d'origine étrangère dans les mêmes écoles* » pour finir par expliquer les explosions de colère qu'ont connues ces quartiers par le cumul des handicaps et des difficultés au sein de ceux-ci. Il inaugure une politique *place* (de traitement des lieux) qui va durer jusqu'à nos jours, en allant *crescendo*. Cette déficience des quartiers va nécessiter leur « enrichissement » dans le domaine des services

publics, puis celui de l'offre d'emploi, enfin et surtout de la qualité de l'habitat et de l'urbanisme. Le programme n'est pas alors décliné dans cet ordre mais il va se déployer ainsi à partir de l'orientation définie par François Mitterrand.

Dans les cités, ou à leur proximité immédiate, le personnel des écoles, comme celui des commissariats de police, ne restent que le minimum de temps, compte tenu des difficultés qu'ils éprouvent en ces lieux pour l'exercice de leurs fonctions. Il en résulte un *turn over* rapide de ces personnels forcément nuisible à l'efficacité de leurs institutions. Comment y remédier ? Par un jeu de bonifications indiciaires et d'avancement spécifique d'ancienneté qui va les encourager à rester dans les lieux en même temps que l'on diminuera quelque peu le nombre d'élèves par enseignant afin d'améliorer les conditions de leur travail.

Cette « discrimination positive territoriale », comme on désigne, en France, l'option *place*, va viser, dans un second temps, la question de l'emploi. Ce sera essentiellement l'affaire du gouvernement Juppé à travers son Pacte de relance de la politique de la ville, en 1996. Comment peut-on compenser, d'une manière méthodique, les espaces défavorisés d'une agglomération ? En mesurant le degré d'écart qu'ils présentent par rapport à la moyenne de l'entité urbaine où ils se trouvent grâce à un indice qui permettra de distinguer les secteurs concernés selon un ordre progressif de pauvreté. Ainsi, lorsqu'on veut faire venir des emplois dans ces zones¹, on accordera des mesures compensatoires aux employeurs en fonction de cet ordre progressif de gravité : exonération de charges fiscales et sociales pour les zones jugées les plus dures (zones franches), de charges fiscales seulement pour les zones jugées un peu moins dures, etc.

Améliorer la qualité des services publics et l'offre d'emploi dans ces zones urbaines dites « défavorisées » par des avantages exceptionnels offerts aux prestataires de ces services comme aux entrepreneurs doit permettre de compenser les déficits dont elles pâtissent. Mais ces mesures n'entament pas l'une des causes essentielles du handicap : le manque d'attraction de ces zones dû à une concentration de pauvreté, concentration elle-même explicable par le caractère exclusivement social de l'habitat et par l'enclavement des cités, leur quasi-fermeture sur elles-mêmes. La rénovation urbaine va ainsi constituer le troisième temps de cette stratégie *place*, celui qui va être considéré comme le plus déterminant pour changer la qualité des lieux.

[1] Catégorie plus souvent utilisée que celle de « quartiers » à partir du moment où seul le déficit est pris en compte.

Initiée par la gauche en 1998, après une réunion interministérielle qui autorise, pour la première fois, la démolition des tours et des barres à grande échelle et pour des motifs très larges (taux de vacance important, souci de revaloriser le quartier), la rénovation urbaine s'affirme avec la droite et la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine en 2003. La doctrine de la rénovation urbaine, version la plus aboutie de l'option « *place* » à la française, ne se contente pas de pallier les effets négatifs de la concentration de pauvreté, mais vise celle-ci même. Cela grâce à une diversification de l'habitat permettant la constitution d'une offre susceptible d'intéresser les classes moyennes à venir participer au peuplement de ces quartiers plutôt que de les désertier comme les y avait incitées l'uniformité de l'habitat.

Cet accent mis sur la rénovation ne vaut pas pour autant abandon des deux registres précédents. Le soutien à l'action des services publics se fait à partir d'un nouveau programme, dit de réussite éducative, initié en 2004, tandis que l'action en matière d'emploi se voit renforcée par les contrats d'autonomie, lancés en 2008 dans le cadre du Plan Espoir Banlieues : ces contrats consistent à accorder une rémunération à des jeunes de ces ZUS qui acceptent un encadrement par des équipes le plus souvent constituées de services privés de l'emploi. On notera le caractère mitigé du bilan de ce programme. D'abord parce que les organismes privés mobilisés connaissaient mal la population ainsi ciblée et dépendaient de l'aide des services spécialisés (Missions locales jeunes, Plans locaux d'insertion par l'économie) pour atteindre ces jeunes et leur offrir cette manne sous condition qu'ils s'orientent vers une formation et/ou un emploi. Ensuite parce que sur les 45 000 jeunes bénéficiaires de ces contrats, moins de la moitié accéda effectivement à un emploi¹.

2 ■ Bilan : on a amélioré la vision des lieux plus que le destin des gens

Qu'a donc produit cette stratégie *place* d'enrichissement des lieux, ainsi promue depuis vingt ans, en France, comme la méthode principale de lutte contre la tendance à la ghettoïsation des banlieues ?

[1] Lancé en 2008 dans le cadre du Plan Espoir Banlieues, le contrat d'autonomie est passé entre le jeune et un organisme rémunéré aux résultats afin d'expérimenter un parcours d'autonomie, court et intensif, avec un accompagnement individualisé prévu durant un an (six mois avant et six mois après la signature d'un contrat de travail). À l'origine, il devait être mis en œuvre pendant quatre ans (jusqu'en 2011) en faveur de 45 000 jeunes. Fin 2011, 44 000 jeunes avaient bénéficié du contrat d'autonomie, mais le taux national de sortie positive n'était que de 42,5 % ; www.ville.gouv.fr/?les-nouveaux-contrats-d-autonomie.

Au stade bien avancé de la réalisation du programme de rénovation urbaine lancé en 2003, la visite des quartiers concernés montre un changement spectaculaire du paysage. C'est surtout vrai dans les métropoles régionales comme Lyon, Bordeaux, Strasbourg, où la rénovation s'est trouvée associée à des programmes de circulation douce (tramway, métro, bus sur voies réservées) qui connectent la ville à ses périphéries, les opérations en question faisant justement pénétrer la ville dans les cités. C'est moins le cas en Île-de-France où l'on ne trouve pas, ou assez faiblement, cette association entre les programmes de tramway et ceux de rénovation urbaine. Néanmoins, là où l'association fonctionne, les nouvelles voies rendent les cités aisément accessibles depuis les espaces centraux et permettent ainsi aux opérations de rénovation de modifier substantiellement leur configuration. Grâce à une nouvelle trame urbaine qui les rend aisément lisibles et praticables, c'en est fini de l'opacité de ces opérations, de cette fermeture sur elles-mêmes qui donnait au visiteur l'impression de pénétrer dans un monde à part. La diversification de l'habitat en brise la monotonie, tandis que l'on voit apparaître des commerces et des espaces de loisir dans un territoire qui ne connaissait que les espaces verts offerts à la seule contemplation depuis les fenêtres des tours. L'urbanisme fonctionnel avait dénoncé la ville, bannissant de la cité tout ce qui n'était pas l'habitat et le soin aux habitants, tout ce qui évoquait la ville et ses turpitudes : rues, places, trottoirs, cafés. La valeur ville fait à présent retour. Il s'agit de « refaire ville » dans ces cités qui s'en voulaient l'antidote. En bref, on pourrait être porté à croire que la question des banlieues est en bonne voie de résolution si, après cette vision des lieux, la prise de connaissance du devenir des gens, du rapport qu'ils entretiennent avec la scolarité, la sécurité, l'emploi, la santé, ne venait sérieusement entamer cette première impression.

S'agissant des programmes visant à améliorer la qualité des services ainsi que l'offre d'emploi pour les habitants de ces zones, leur lancement a été accompagné par la mise en place d'organismes de mesure, principalement l'ONZUS. On dispose ainsi des moyens d'apprécier certains de leurs effets, au moins sur les dix dernières années, et ceux-ci paraissent plutôt décevants. Des effets peuvent, certes, être mis en regard des avantages accordés à ces quartiers en matière de scolarité, de prévention de la délinquance, d'insertion professionnelle. Mais ces bénéfices ne modifient en rien l'écart séparant la situation dans les zones urbaines sensibles et celle mesurée dans le reste du territoire. On observe ou bien une amélioration du même ordre, comme en matière scolaire ou en matière de délinquance, ou bien une aggravation plus forte, comme en matière d'emploi entre 2005 et 2010. Sans doute faudrait-il tempérer cette appréciation négative

par la prise en compte de la part de la population qui sort de ces cités avec quelque avantage. Mais l'absence d'un chiffrage clair sur ce sujet donne plutôt à penser que la mobilité résidentielle positive ne permet guère de contrebalancer la stagnation des résultats dans les cités¹.

S'agissant de la volonté de déconcentrer la population pauvre et d'origine immigrée à travers les opérations de rénovation urbaine et particulièrement la diversification de l'habitat, les premières enquêtes de sociologie réalisées montrent des changements très faibles. Ces opérations n'ont guère pu faire valoir, auprès des habitants délogés pour cause de démolition, un élargissement de l'offre de logement social dans d'autres quartiers de l'agglomération où ils se trouvaient. Les mairies suivent en effet très lentement les recommandations de la loi d'orientation pour la ville (LOV), puis de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU), les appelant à construire des logements sociaux de façon à atteindre le seuil des 20 %. Lorsqu'elles le font, c'est pour faciliter la décohabitation de leurs habitants plus que pour en accueillir d'autres, surtout venant de cités ayant mauvaise réputation. Au demeurant, les habitants ainsi délogés souhaitent en majorité être relogés dans le même quartier ou à proximité. Les nouvelles résidences, de meilleure qualité et/ou en accession à la propriété, sont surtout recherchées par des habitants du quartier soucieux de réaliser une promotion résidentielle sur place en quelque sorte. Quant aux nouveaux arrivants, ce sont souvent d'anciens habitants qui avaient dû quitter le quartier pour disposer d'un meilleur logement et qui reviennent dès lors qu'ils peuvent obtenir un bon logement dans le quartier où se trouvent leurs amis, leur communauté d'origine.

Bref, on a bien fait pénétrer la ville dans la cité mais on n'a pas réussi, pour autant, à faire en sorte que les habitants de la cité puissent pénétrer la ville. Comment l'expliquer ? En considérant les limites inhérentes à cette politique de traitement des lieux. Pour l'imager, on peut reprendre la distinction établie par Mark Granovetter² entre les liens forts (ceux du voisinage, de la communauté) et les liens faibles (ceux avec le dehors, plus occasionnels et porteurs d'opportunités). Et dire que cette stratégie « *place* » révèle tout à la fois une sous-estimation de l'importance des liens forts existant entre les habitants et

[1] Pour y remédier, le secrétariat général du Comité interministériel des villes a lancé en 2011 l'enquête « Panel politique de la ville », une étude pluriannuelle de suivi de cohortes de ménages résidant dans des quartiers de la politique de la ville.

[2] Granovetter M. S. (1973), « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, p. 1360-1380.

une surestimation de la capacité des institutions publiques à tramer des liens faibles entre les habitants et les lieux porteurs des opportunités de la ville.

Sous-estimation des « liens forts » entre les habitants : c'est ce que donnent à voir les travaux mémoriels réalisés à l'occasion des opérations de rénovation urbaine et destinés à permettre aux habitants de « faire le deuil » de ce quartier où ils ont vécu souvent une part importante de leur vie. Ces travaux sont surtout l'occasion d'évoquer l'importance des liens de solidarité qu'on ne trouve que dans ce genre de quartiers où règne une logique villageoise à l'opposé de la ville. Mais ces liens forts se traduisent de plus en plus par la montée des coutumes et des costumes des pays d'origine, par une ostentation des pratiques religieuses musulmanes ou évangéliques. Dans une société en proie à l'incertitude, où les conduites de rejet se font de plus en plus sentir, le quartier fournit un repère, des certitudes qui aident à vivre, en même temps qu'il constitue un obstacle au départ.

Surestimation de la capacité des institutions publiques à créer des « liens faibles » entre la cité et la ville : c'est ce que montrent tout particulièrement les limites de l'école sur cette question. Le constat est unanime à cet égard. Les seules familles qui désertent le quartier sont celles qui se décident à fournir à leurs enfants l'accès à un collège ou un lycée estimé porteur de réussite. Quand les enfants restent dans les établissements du quartier, leur horizon se borne au quartier.

3 ■ Faire du quartier un appui pour une remise en mouvement des gens

Comment faire pour que le travail d'enrichissement des lieux, tel qu'il a été mené depuis une vingtaine d'années, serve à une remise en mouvement des gens qui y vivent, de manière plus évidente que les bilans actuels ne le montrent ? Telle est la question à laquelle se trouvent confrontés tous les protagonistes de la politique de la ville. Cette question se dédouble à partir du contraste que l'on a vu entre l'importance croissante des liens forts entre les habitants, – cette solidarité de voisinage, de communauté ethnique et/ou religieuse – et l'insuffisance flagrante des liens faibles, ceux qui devraient les relier à la ville et à ses opportunités. Comment faire en sorte que ces liens forts ne servent pas seulement à alimenter une attitude de repli, de préservation de soi à travers les réassurances immédiates qu'ils procurent, mais qu'ils deviennent aussi un ressort, un appui pour ceux qui veulent « aller à la ville », jouer leur chance

en surmontant la crainte de la désillusion, de l'échec qui sert à justifier ces attitudes de retrait ? Comment aussi peut-on produire ces fameux liens faibles dont la carence se fait tant sentir et qui sont nécessaires pour donner à croire que le possible est praticable, et qu'il n'est pas une illusion coûteuse ? De ces deux questions en découle logiquement une troisième : peut-on établir entre ces liens forts et ces liens faibles une relation assez méthodique pour que les premiers servent les seconds ? Soit une question directement inspirée par la formule finale de Mark Granovetter selon laquelle « *la force des liens faibles repose finalement sur celle des liens forts* ».

L'usage positif des liens forts apparaît lorsqu'ils servent aussi, pour les habitants, à contrôler l'environnement de leur quartier, à intervenir sur tous les facteurs qui déterminent sa qualité, à se poser en interlocuteurs exigeants vis-à-vis de ceux qui en sont officiellement responsables. Cela en matière de logement, de sécurité, de transport, de scolarité, etc. Les émeutes disent des colères où la violence des jeunes les installe dans le repli au moins autant qu'elle ne dénonce le rejet dont ils s'estiment victimes. Le changement vient après, avec l'apparition, ces dernières années, de collectifs qui se forment timidement, ici ou là, pour lutter contre l'accroissement des charges locatives injustifiées, pour exiger une plus grande sécurité à la sortie des écoles ou dans les cours des collèges, pour obtenir des horaires de transport en commun plus conformes aux besoins des usagers. Ce sont des combats bien modestes mais ils ont pour effet de rétablir une certaine confiance en soi pour ceux qui s'y engagent, surtout quand ils obtiennent un minimum de satisfaction. Saul Alinsky¹, le théoricien du *community organizing*, n'expliquait-il pas que peu importait l'objectif que se donnait dans son combat une population reléguée, l'important étant qu'il soit gagné et que ceux qui l'ont mené puissent sortir ainsi de l'autodépréciation, récupérer le sentiment de leur dignité ? Cette réflexion a fini par atteindre les personnels sociaux en charge de ces quartiers, qui éprouaient de plus en plus un déphasage par rapport à la population du fait d'une définition de leurs métiers oscillant entre le modèle défunt de l'éducation populaire, qui s'est développé au cours des Trente Glorieuses, et une animation de la vie associative revenant de manière un peu trop évidente à « acheter la paix sociale », selon la formule consacrée. La plupart d'entre eux, à travers leurs structures représentatives (IRDSU², Fédération des centres sociaux, etc.), se disent maintenant adeptes du « pouvoir d'agir » (traduction en français canadien du mot *empowerment*). C'est sans doute par là que

[1] Alinsky S. (1976), *Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente*, Paris, Seuil.

[2] Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain.

peut passer la conversion des liens forts entre les habitants d'une fonction de préservation contre le rejet à une fonction de ressort, d'appui pour une sortie du quartier vers la ville.

Comment rendre crédible l'idée de parcours scolaires positifs, de parcours de formation professionnelle valorisants, alors que l'école échoue le plus souvent à procurer cet espoir et se contente de sauver son image en octroyant à une pincée d'élèves de zones d'éducation prioritaire (ZEP) la chance d'accéder à des classes préparatoires aux grandes écoles ? Peut-être faut-il partir des rares cas où des établissements scolaires chargés de ce public dit « défavorisé » réussissent à lutter efficacement contre l'exclusion et à améliorer de façon conséquente leur niveau – par exemple un des lycées de Roubaix classés en ZEP ou le collège Victor Schoelcher de la cité de la Duchère à Lyon ? Il faut se dire qu'ils ne sont pas les exceptions qui confirment la règle de l'échec, de l'impossibilité de modifier le destin de ces jeunes par l'école mais bien le modèle à suivre pour mettre au point une stratégie générale de réussite. Qu'ont en commun les collèges qui parviennent à limiter au maximum l'exclusion de leurs élèves ? Ils font travailler une partie des enseignants avec des associations de quartier pour prendre en charge les élèves exclus afin qu'ils ne perdent pas contact avec les contenus de l'enseignement et ne se retrouvent pas dans la tentation logique de récidiver leurs conduites aussitôt réintégrés dans un collège où ils se sentiraient un peu plus déphasés encore qu'avant. Quel est le secret des très rares lycées qui amènent à la réussite scolaire et professionnelle une bonne partie de leurs élèves ? Ils établissent des contacts méthodiques avec des entrepreneurs, des membres des chambres de commerce et d'industrie, ils organisent entre eux et les élèves des discussions et des visites d'entreprises. Ou bien ils envoient leurs élèves passer quelques jours dans une université proche où on leur présente les formations disponibles et les métiers auxquels elles préparent. Bref, on leur fait vivre ensemble des expériences qui les initient à des parcours, qui les aident à choisir eux-mêmes celui qui leur convient. On leur procure ainsi, par l'institution, ce que les familles mieux loties peuvent apporter directement à leurs enfants. Et on leur épargne, autant que possible, la souffrance de l'orientation imposée.

Peut-on imaginer une manière de relier méthodiquement ces liens forts du quartier, valorisés comme un ressort pour la remise en mouvement de leurs habitants, aux porteurs de liens faibles, ceux qui font relais avec les opportunités de la ville ? Peut-on formaliser même ces contacts entre le quartier et les ressources de la ville pour démontrer la volonté d'abolir les

barrières sociales aussi bien qu'on l'a fait pour les barrières physiques ? De nombreux exemples étrangers donnent à voir le bénéfice qu'il y a à constituer des conseils locaux composés d'habitants représentant toutes les particularités d'un quartier (ou de plusieurs), de délégués des services publics, ainsi que de personnalités de la ville soucieuses de manifester leur engagement pour cette population défavorisée. C'est même le principe de composition des conseils d'administration des corporations de développement communautaire aux États-Unis. Soit une formule qui a pris son essor pour de bon à la fin des années 1970 et qui a fait nombre d'émules en Europe du Nord.

En France, la fonction de tels conseils locaux pourrait être de guider la décision des élus en matière de rénovation urbaine et sociale, de programmes éducatifs locaux, de plans d'insertion, etc. Encore faut-il mesurer la difficulté que représenterait la mise en place de tels conseils jouant le rôle d'interlocuteurs des élus et, pour cela, indépendants d'eux. Car il y va d'une conception du pouvoir qui ne peut que déconcerter la plupart de ceux-ci. Nous concevons, en France, le pouvoir comme un avoir que l'on détient ou que l'on perd. On peut le partager, le donner en partie. Mais ceux à qui on le donne ainsi en partage deviennent vos « obligés », c'est-à-dire des citoyens qui, à travers la reconnaissance qu'on leur accorde, s'inscrivent dans la dépendance à la municipalité s'ils ne veulent pas perdre cet avantage par rapport aux citoyens ordinaires. C'est toute la logique du clientélisme associatif qui régit la plupart de nos communes. Il existe une autre conception du pouvoir, celle qui en fait un construit volontaire, et qui implique qu'il ne soit pas un avoir limité mais un produit extensible. Construire un pouvoir ne fait pas de vous un « obligé » des élus municipaux mais un interlocuteur, c'est d'ailleurs pour cela que nombre d'habitants préfèrent la formule du collectif à celle de l'association dûment subventionnée. Disposer ainsi d'interlocuteurs reconnus par les habitants du quartier mais aussi par ceux qui y travaillent permet de prendre des décisions plus réfléchies et, surtout, oblige à les justifier plus clairement. Le jour où les élus locaux auront, en majorité, compris l'avantage qu'il y a pour eux à disposer d'interlocuteurs plutôt que d'obligés, on pourra dire qu'un grand pas aura été franchi vers la résolution du problème.

Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ?

Renaud Epstein

L'existence d'un « problème des banlieues » ne fait pas de doute. C'est sous cet angle que les grands ensembles d'habitat social sont abordés dans la presse et les débats politiques depuis le début des années 1970, justifiant la mise en place d'une politique de la ville visant à les résoudre. Mais quelle est la nature de ce problème ? Les problèmes publics ne sont pas des faits objectifs mais des constructions sociales et politiques résultant d'interactions complexes entre de multiples acteurs, institutions, groupes d'intérêt, mouvements sociaux, engagés dans des activités de mise sur l'agenda, de cadrage, de mobilisation, de traduction, de justification, de dramatisation, de médiatisation¹... Un fait social ne devient un problème public qu'au terme d'un processus condensé par la trilogie « *Naming, Blaming, Claiming* »² : qualification du problème (*naming*), identification des causes dudit problème et/ou des responsables auxquels il peut être imputé (*blaming*), formulation et publicisation de demandes de réformes et de remèdes (*claiming*).

Dans le cas de la politique de la ville, plusieurs formulations concurrentes du problème visé coexistent depuis l'origine, dont découlent des orientations stratégiques et des solutions opérationnelles distinctes. Les débats relatifs à

[1] Sur la construction des problèmes publics, qui fait l'objet de discussions continues dans les sciences sociales depuis le début du XX^e siècle, voir notamment Berger P. et Luckman T. [1966], *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Londres, Penguin ; Gusfield J. [1981], *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, The University of Chicago Press ; Padioleau J.-G. [1982], *L'État au concret*, Paris, PUF. Sur la construction des problèmes visés par la politique de la ville, voir Baudin G. et Genestier P. [dir.] [2002], *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française ; Tissot S. [2007], *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.

[2] Abel R. L., Sarat A. et Felstiner W. L. F. [1981], « The emergence and transformation of disputes: Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, vol. 15, n° 3/4, p. 631-654.

la nature du problème et aux réponses à lui apporter ont pourtant quasiment disparu de l'espace public depuis le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo). Neuf ans plus tard, l'illusion d'une solution purement aménageuse commençant à se dissiper, il devient possible – et nécessaire – de rouvrir le débat. C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente contribution, dont l'objectif est double : clarifier les différentes approches du « problème des quartiers », d'une part ; proposer des instruments d'action publique permettant d'éclairer le débat sur les enjeux de la politique de la ville, d'organiser son pilotage et d'évaluer ses résultats, d'autre part.

Il s'agit en somme de montrer qu'une autre politique de la ville est possible, pour ensuite ébaucher les pistes de réforme instrumentale permettant d'en créer les conditions.

1 ■ Espoirs et désenchantement : la rénovation urbaine

La politique de la ville a longtemps semblé condamnée à n'être qu'une politique symbolique, utilisée par les responsables politiques pour signifier leur volontarisme face aux manifestations de la crise socio-urbaine¹. La faible longévité des ministres successifs qui en ont eu la charge² les a incités à lancer de nouveaux programmes sur lesquels ils pouvaient communiquer, au gré des émeutes qui ont embrasé des grands ensembles d'habitat social, plutôt qu'à bâtir une politique de longue durée. Ajoutant de nouvelles mesures à celles initiées par leurs prédécesseurs, ils ont contribué à l'illisibilité d'une politique de la ville perçue comme un vaste catalogue d'actions hétéroclites, traitant tout autant la dégradation physique des quartiers que leur décomposition sociale, le déficit d'animation et de services publics que les phénomènes d'exclusion, de précarisation, de ségrégation ou de discrimination. Les annonces répétées d'un « plan Marshall » pour les banlieues (par les ministres de droite) ou de grandes ambitions pour la ville (par leurs homologues de gauche) visaient à convaincre l'opinion publique que l'État se mobilisait enfin pour résoudre des maux jusque-là délaissés ou traités sur un mode palliatif. Ces promesses sans lendemain ont produit l'effet inverse, contribuant à la construction d'un

[1] Le Galès P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2.

[2] Depuis 1990, la France a connu pas moins de 20 responsables 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, 6 ministres délégués et 4 secrétaires d'État].

problème public sporadiquement inscrit au sommet de l'agenda politique¹, tout en renvoyant l'image d'un pouvoir velléitaire, incapable de prendre les mesures nécessaires à la résolution dudit problème.

Cette situation a pris fin avec le vote de la loi Borloo. Pour atteindre l'objectif de réduction des inégalités sociales entre les territoires – en l'occurrence, entre les zones urbaines sensibles (ZUS) et le reste des villes – qu'elle a assigné à la politique de la ville, la loi a institué un programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour lequel des budgets aussi considérables qu'inédits étaient prévus, en même temps qu'elle a remis à plat l'organisation institutionnelle et l'instrumentation de la politique de la ville, recomposée suivant les canons néo-managériaux en vogue².

Cette réforme a rapidement produit ses effets. Les projets de renouvellement urbain (GPV et ORU)³ initiés en 1999 dans une centaine de quartiers, dont la mise en œuvre accusait d'importants retards, sont devenus des opérations concrètes, souvent bien plus massives que prévu initialement, et la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a suscité de nouveaux projets dans plus de trois cents villes qui n'avaient, pour la majorité d'entre elles, jamais envisagé la démolition-reconstruction de leurs quartiers d'habitat social. La rénovation urbaine a ainsi transformé la France des grands ensembles en un vaste chantier, dont les réalisations sont célébrées par des centaines de maires de tous bords et par les médias. Car le PNRU produit des mutations spectaculaires dans le paysage urbain, qui ont longtemps focalisé l'attention de ses acteurs et de ses observateurs. Tout s'est alors passé comme si la visibilité des réalisations (*outputs*) était telle qu'elle suffisait à établir le « succès incontestable »⁴ de la rénovation urbaine, sans qu'il soit nécessaire d'en passer par l'examen de ses résultats (*outcomes*)⁵. Force est pourtant de constater que la mixité sociale n'est pas au rendez-vous. Les milliards investis dans la démolition-reconstruction ont bien transformé l'urbanisme des grands ensembles, mais ces transformations ne se sont pas prolongées par le

[1] Baudin G. et Genestier P. (dir.) [2002], *op. cit.*

[2] 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*, n° 1-2.

[3] GPV : Grand projet de ville ; ORU : Opération de renouvellement urbain.

[4] Voir, par exemple, le rapport 2011 du Conseil d'évaluation et de suivi de l'ANRU qui s'ouvre par un court texte de son président, Yazid Sabeg, affirmant que « le PNRU entérine année après année son succès incontestable ».

[5] Epstein R. [2012], « ANRU : mission accomplie ? », in Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

renouvellement attendu de leur population : « avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre »¹.

Soucieux d'éviter la remise en cause d'un PNRU dont le financement est depuis l'origine très incertain, ses principaux acteurs (élus, responsables du monde HLM et du 1 % logement, architectes-urbanistes) et ses commentateurs officiels repoussent l'heure du bilan de la rénovation urbaine, défendant l'idée qu'il serait trop tôt pour juger de ses effets². Leurs appels au lancement d'un deuxième acte de la rénovation n'en masquent pas moins difficilement le désenchantement à l'égard de cette politique. Les grands espoirs et la mobilisation des années qui ont suivi le vote de la loi Borloo ont laissé place aux désillusions et au désinvestissement de la politique de la ville. Celle-ci est redevenue, pendant le dernier quinquennat, une politique marginale, marquée par des annonces sans lendemain (du Plan Espoir Banlieues au lancement d'un PNRU 2, en passant par la révision de la géographie prioritaire) et une diminution des budgets consacrés à tous ses programmes. La rénovation urbaine n'a pas été épargnée. L'État s'est désengagé de son financement en 2009, imposant une augmentation temporaire de la contribution du 1 % logement, puis un prélèvement sur les organismes HLM pour compenser la disparition de ses apports au budget de l'ANRU.

À l'approche de l'élection présidentielle, des mobilisations se sont fait jour, visant à réinscrire la politique de la ville sur l'agenda politique, qui ont peiné à susciter un débat sur son avenir. Les associations, les professionnels et les élus locaux ont multiplié les alertes sur la dégradation de la situation sociale des quartiers, dans une relative indifférence. Les associations des maires de banlieue et des grandes villes ont publié des manifestes pour une nouvelle politique de la ville³, sans parvenir à éveiller l'intérêt des médias et des candidats. Il aura fallu que le collectif associatif AClefeu établisse un « ministère de la crise des banlieues » dans un hôtel particulier à l'abandon du Marais pour que la politique de la ville fasse furtivement son apparition dans une campagne présidentielle où les débats sur les inégalités socio-spatiales se sont polarisés sur le périurbain bien plus que sur la banlieue. Tout se passe comme si les engagements passés et les espoirs déçus de la rénovation urbaine, la faiblesse des marges de manœuvre

[1] Interview de Yazid Sabeg au journal *Le Monde*, 16 mars 2012.

[2] L'argumentaire peut surprendre, s'agissant d'un programme qui devait initialement s'achever en 2008 et dont le *design institutionnel* devait justement garantir l'évaluabilité.

[3] Diffusion de recommandations pour un PNRU 2 en février 2012 puis d'un manifeste pour une nouvelle politique de la ville en avril 2012 en ligne sur le site de l'Association des maires des grandes villes de France : www.grandesvilles.org/thematiques/politique-ville.

budgetaires, la montée du vote Front national parmi les couches populaires empêchaient tout débat sur les perspectives de la politique de la ville.

2 ■ Quel est le problème ? Quatre approches des enjeux de la politique de la ville

Dans ce contexte, c'est sous un angle essentiellement institutionnel que l'avenir de la politique de ville est abordé dans la sphère politico-administrative : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) doivent-elles fusionner, afin de réarticuler des interventions urbaines et sociales disjointes ? Les programmes étatiques qui constituent l'ossature de la politique de la ville doivent-ils être pilotés à l'échelon national, régional ou départemental ? Les contrats qui prendront la suite des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) doivent-ils être conclus avec les communes ou les structures intercommunales ? Faut-il réviser ou abandonner le zonage ? On ne peut pourtant répondre à ces questions sans en passer par un débat préalable sur les enjeux, autrement dit sur la nature du problème visé par la politique de la ville, faute de quoi ce sont les instruments qui détermineront les objectifs et la stratégie de cette politique et non l'inverse¹.

Il importe donc de rouvrir un débat sur les enjeux, les objectifs et la stratégie de la politique de la ville, ce qu'on s'efforce ici de faire en distinguant quatre approches concurrentes du problème et des solutions à lui apporter. Chacune de ces approches a connu son heure de gloire dans la courte histoire de la politique de la ville : la première, « jacobine », structure la loi Borloo ; la deuxième, « communautarienne », guidait le développement social des quartiers des années 1980 ; la troisième, « réformiste », a inspiré les contrats de ville des années 1990 ; la dernière, « néo-conservatrice », est montée en puissance lors du dernier quinquennat. Mais la priorité donnée à telle ou telle approche n'a jamais été exclusive, les discours des responsables politiques en charge de la politique de la ville construisant un étrange syncrétisme entre ces approches pourtant difficilement conciliables sur le plan théorique.

2.1. Approche jacobine

La première approche peut être qualifiée de jacobine, au sens où elle confère un rôle central à l'État, auquel il revient d'organiser l'uniformisation du territoire

[1] L'histoire de l'instrument ZUS et ses effets sur la politique de la ville en fournissent une parfaite illustration. Voir Estèbe P. (2004), « Les quartiers, une affaire d'État », in Le Gales P. et Lascombes P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

national, de gommer les particularités locales afin de réaliser l'égalité des citoyens et de préserver l'unité de la République¹. Dans cette approche, les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont abordés sous l'angle de la concentration des populations cumulant les déficits individuels (pauvreté, sous-qualification, problèmes sanitaires, mauvaise maîtrise de la langue française, etc.), lesquels limitent leurs capacités d'intégration et d'insertion sociale. Cette concentration est vue comme source d'effets négatifs, ajoutant un handicap collectif aux handicaps individuels, d'autant qu'elle s'opère dans des lieux à l'écart du reste de la ville. L'isolement spatial et l'homogénéité sociale des quartiers privent les habitants des ressources et opportunités que peut fournir un réseau social étendu et diversifié ; ils favorisent le développement, par tout ou partie de la population, d'une culture spécifique et de normes distinctes, voire opposées, aux normes sociales dominantes ; enfin, ils contribuent à la mauvaise réputation des quartiers et à la construction de stéréotypes à l'origine des discriminations dont souffrent leurs habitants.

Ce diagnostic, ancré dans une sociologie misérabiliste qui place les couches populaires sous le signe du manque² et alimenté par des travaux plus récents sur les « effets de quartiers »³ ou sur la ghettoïsation des banlieues françaises⁴, est au fondement de la construction statistique des zones urbaines sensibles, définies en 1996 sur la base d'un indice synthétique d'exclusion hiérarchisant les quartiers en fonction de la concentration de handicaps⁵. Le diagnostic ainsi posé et réifié par la statistique détermine mécaniquement les objectifs de la politique de la ville, qui sont alors formulés en termes de normalisation. Les quartiers prioritaires se définissant par leur distance à la norme objectivée par des écarts statistiques, la politique de la ville doit chercher à réduire ces écarts. À cette fin, elle peut jouer sur le stock ou sur les flux. Dans le premier cas, il s'agit de compenser les handicaps des résidents, en octroyant un surcroît de moyens aux services publics présents dans les quartiers, chargés d'organiser l'intégration des normes sociales et l'insertion sociale des habitants. Dans le second cas, la politique de la ville n'agit plus sur les handicaps individuels mais sur leur concentration, qu'elle cherche à diluer. Ses interventions portent alors

[1] Rosanvallon P. (1990), *L'État de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

[2] Hoggart R. (1970), *La Culture du pauvre*, Paris, Éditions de Minuit.

[3] Pour une synthèse de ces travaux, voir Houard N. (2011), « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, n° 249, Centre d'analyse stratégique, novembre, www.strategie.gouv.fr/content/des-effets-de-quartier-la-politique-de-la-ville-perspectives-internationales-note-danalyse-2.

[4] Lapeyronnie D. (2008), *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont.

[5] Estèbe P. (2004), *op. cit.*

prioritairement sur l'urbanisme et sur la structure du parc de logements : on attend de ces actions qu'elles restaurent l'attractivité de quartiers stigmatisés pour aboutir au rétablissement de la mixité sociale.

2.2. Approche communautarienne

La deuxième approche trouve ses fondements théoriques dans les travaux des communautariens anglo-saxons¹. En mettant l'accent sur les initiatives de la société civile et des diverses communautés qui la composent², elle se situe à l'opposé de l'approche précédente où il revient à l'État, autorité publique dominant la société civile, de mettre en ordre la société. Dans une perspective communautarienne, les quartiers pauvres ne sont plus considérés négativement, sous l'angle du déficit, mais sous celui de la ressource et des potentialités. La nature du diagnostic s'en trouve transformée, la quantification statistique standardisée et déterritorialisée des difficultés sociales laissant place à l'identification *in situ* des atouts et potentialités de chaque quartier pauvre : ressources humaines (leaders, personnes-ressources, groupes structurés ou latents), mais aussi culturelles, commerciales, économiques, foncières, etc.

L'inversion du prisme d'analyse conduit à envisager d'autres finalités et une stratégie radicalement différente pour répondre aux problèmes observés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il ne s'agit en effet plus de « casser le ghetto »³, mais de valoriser des quartiers populaires en prenant appui sur leurs ressources endogènes. En rupture avec une tradition paternaliste particulièrement prégnante dans des quartiers qui incarnent la question postcoloniale, il revient alors aux autorités publiques d'aider les habitants à renforcer leur autonomie individuelle et leur capacité d'action collective, dans une logique d'*empowerment*, en mobilisant les forces vives des quartiers, en suscitant, soutenant et structurant leurs initiatives, en les mettant en réseau et

[1] Communautariens et non communautaristes : le premier terme fait référence à un courant de pensée, réunissant des philosophes (Charles Taylor, Michaël Walzer) et des sociologues (Amitai Etzioni, Robert Putnam, Anthony Giddens) ; le second n'est qu'un anathème utilisé dans le débat public français pour disqualifier un adversaire, en le renvoyant dans le camp des ennemis de la République.

[2] À la différence de ceux qui agitent le spectre du communautarisme – ne semblant concevoir de communautés qu'ethniques ou religieuses –, les auteurs communautariens proposent une définition ouverte de la notion de communauté, à l'image d'Amitai Etzioni qui la définit comme un groupe d'individus dont les relations se croisent et se renforcent mutuellement, partageant un ensemble de valeurs et de normes ainsi qu'une histoire et une identité communes. La famille et le quartier constituent donc les communautés de base, auxquelles on peut ajouter de multiples autres définies sur des bases sociales, professionnelles, culturelles, culturelles ou ethniques. Voir Etzioni A. [2001], *The Monochrome Society*, Princeton, Princeton University Press.

[3] Suivant l'expression utilisée par Jean-Louis Borloo à l'occasion de l'examen de la loi du 1^{er} août 2003, qui a depuis été reprise par de nombreux élus nationaux et locaux, de droite comme de gauche.

en les valorisant vis-à-vis du reste de la ville. La dynamique de développement endogène ici recherchée s'appuie en premier lieu sur les associations de quartier, que la politique de la ville soutient pour ce qu'elles sont plutôt que pour ce qu'elles font, sans chercher à les instrumentaliser en leur assignant des objectifs précis, ni à les astreindre aux multiples contrôles et exigences de performance qui régissent les délégations de service public.

2.3. Approche réformiste

Ancrée dans une tradition réformiste sociale-démocrate, la troisième approche se situe à équidistance des deux premières concernant les rapports entre l'État et la société civile, puisqu'il s'agit ici de transformer l'État – et plus largement l'action publique – pour l'adapter aux transformations de la société. Dans cette perspective, les quartiers pauvres ne sont plus considérés comme des problèmes ni comme des ressources mais comme les symptômes d'une crise socio-urbaine qui les dépasse, révélant les processus de fragilisation des liens sociaux, économiques et civiques à l'œuvre dans les territoires urbains. Parce qu'ils concentrent des ménages des couches populaires fortement touchées par le chômage, la précarisation de l'emploi et l'affaiblissement des mécanismes de protection sociale, ainsi que des minorités victimes d'intenses discriminations, ces quartiers constituent les signes les plus visibles des processus de rupture des solidarités et de la citoyenneté urbaine qui menacent la cohésion sociale. Mais le diagnostic déborde ici le périmètre des quartiers, partant des manifestations localisées de l'exclusion pour remonter à leurs causes qui se situent à l'échelle de la ville, voire de la société toute entière.

Ce diagnostic systémique centré sur les mécanismes producteurs des inégalités, des discriminations et de l'exclusion se prolonge par un questionnement de l'action publique : les référentiels et les instruments qui structurent les politiques publiques sont-ils toujours adaptés aux enjeux mis au jour par les quartiers ? Au contraire, ces politiques ne contribuent-elles pas à la production des inégalités et des injustices contre lesquelles elles prétendent lutter ? L'organisation institutionnelle, marquée par la segmentation sectorielle et les cloisonnements administratifs, permet-elle aux acteurs de la gouvernance territoriale de mobiliser des ressources fragmentées entre de multiples institutions dans un sens commun pour répondre à des problèmes multidimensionnels, aussi complexes que labiles ? Là encore, le mode de formulation des problèmes visés par la politique de la ville détermine les finalités et les orientations stratégiques de cette dernière. Dans cette perspective réformiste, celle-ci ne doit plus chercher à remettre à niveau des quartiers (de l'intérieur ou de l'extérieur), mais

à transformer l'action publique pour la mettre à la hauteur des enjeux territoriaux qu'ils révèlent. À l'image des politiques de développement durable ou d'autres politiques dites « constitutives »¹, la politique de la ville est alors un levier de territorialisation, servant tout à la fois d'aiguillon et d'espace d'expérimentation pour adapter le contenu substantiel des politiques sectorielles – dites « de droit commun » –, mais aussi pour transformer la gestion publique des territoires en y diffusant de nouveaux principes et modes opératoires : approche intégrée (aussi dite globale, holistique ou transversale), logique de projet, partenariat contractuel, expérimentation, évaluation, participation, etc.

2.4. Approche néo-conservatrice

Ces trois grilles de lecture des enjeux et des stratégies de la politique de la ville, qu'on retrouve sous d'autres formes dans la littérature scientifique² et administrative³, sont aussi anciennes que cette politique. La quatrième approche est plus récente, correspondant au quinquennat de Nicolas Sarkozy qui a été marqué par l'émergence et la montée en puissance d'un nouveau discours public sur ces quartiers et de nouvelles logiques d'intervention en leur direction, qui renvoient à une radicalisation – et une ethnicisation⁴ – de l'approche jacobine. Cette nouvelle approche peut être comparée à celle des

[1] Que Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig caractérisent de la façon suivante : une politique constitutive « édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Des scènes d'actions et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition. » ; Duran P. et Thoenig J.-C. [1996], « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4.

[2] Béhar D. [1995], « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69 ; Estèbe P. [2004], *op. cit.* ; Kirszbaum T. et Epstein R. [2010], « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard F. et Pupponi F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2853-tll.pdf.

[3] Délégation Interministérielle à la Ville [1995], *Dossier-ressources pour l'évaluation des contrats de ville*, Paris, Éditions de la DIV.

[4] Comme l'illustre le discours de Grenoble, prononcé le 30 juillet 2010 par Nicolas Sarkozy, dans lequel le président de la République a présenté les émeutes du quartier de la Villeneuve et, au-delà, la délinquance comme « les conséquences de cinquante années d'immigration insuffisamment régulée qui ont abouti à un échec de l'intégration ». L'incrimination des immigrés et de leurs descendants s'est prolongée par la mise en cause de groupes ethniques spécifiques, certains étant explicitement désignés (les Roms) d'autres ne l'étant qu'implicitement (les « caïds »).

néoconservateurs américains¹, qui s'opposent au relativisme moral et culturel ainsi qu'à l'octroi d'avantages spécifiques pour les minorités victimes de discriminations, en même temps qu'ils affirment la supériorité de la civilisation occidentale et la nécessité de la défendre face aux menaces externes, en particulier celle de l'islamisme². Dans cette approche, les quartiers populaires et colorés des périphéries urbaines ne sont plus considérés sous l'angle du handicap, de la ressource ou du symptôme, mais de la menace. Celle-ci atteint son climax à l'occasion des émeutes qui embrasent sporadiquement les quartiers pauvres, auxquelles l'État doit répondre par des opérations vigoureuses – voire martiales – de maintien de l'ordre, sans considération pour les racines socioéconomiques de ces révoltes ancrées dans un terreau de pauvreté, de sentiment d'injustice et d'expériences discriminatoires³. L'approche néoconservatrice réactualise la thématique des « classes dangereuses » qui faisait florès au XIX^e siècle⁴, en l'ethnicisant. Ici, la menace est incarnée par les figures des « caïds » et des « barbus » qui auraient transformé ces quartiers en zones de non-droit⁵, les premiers faisant régner un ordre mafieux par la violence et le trafic, les seconds cherchant à imposer des normes communautaires et religieuses dans l'espace public et les services publics.

Dans cette perspective, l'intervention publique en direction des quartiers prioritaires prend un tour agonistique, transposant dans l'espace national une guerre des civilisations qui serait à l'œuvre à l'échelle internationale⁶. Il revient alors au soldat politique de la ville de participer au combat pour le rétablissement de l'ordre républicain, contre l'islamisme, le communautarisme, la polygamie, le sexisme et l'homophobie qui se propageraient dans les ghettos urbains. Cette lutte passe d'abord par une politique vigoureuse de maintien de l'ordre public, appuyée sur des politiques punitives en direction des couches

[1] Plus qu'une école de pensée, le néoconservatisme est une mouvance intellectuelle qui puise ses sources dans des racines intellectuelles multiples. Voir Tertrais B. [2004], « *Que reste-t-il du "néoconservatisme" ?* », *Critique internationale*, n° 25.

[2] Autant d'idées dont on retrouve les traces dans certaines déclarations de Claude Guéant (« *Toutes les civilisations ne se valent pas* », 4 février 2012) ou de Fadela Amara qui appelait à l'interdiction de la burqa pour lutter contre « *la gangrène, le cancer que représente l'islam radical* » (15 août 2009).

[3] Comme l'illustre la formule utilisée par Nicolas Sarkozy lors des émeutes de l'automne 2005, puis à l'occasion de celle de novembre 2007 à Villiers-le-Bel : « *À trop vouloir expliquer l'inexplicable, on finit par excuser l'inexcusable* ».

[4] Chevalier L. [1958], *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon.

[5] Mucchielli L. et Le Goaziou V. (dir.) [2007], *Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La Découverte.

[6] Huntington S. [2007], *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob.

populaires et des immigrés¹, combinant criminalisation ou pénalisation de certains comportements (regroupement dans les halls d'immeubles, port du voile, absentéisme scolaire, etc.), systématisation et durcissement des réponses pénales aux infractions mineures, militarisation des forces de l'ordre et investissement dans la prévention situationnelle². En complément, la politique de la ville doit participer à la restauration de l'ordre républicain par des politiques d'égalité des chances. Il s'agit alors de permettre aux méritants – qui, en l'occurrence, sont le plus souvent des méritantes – de s'échapper de ces quartiers jugés pathogènes, de s'émanciper de l'ordre communautaire et patriarcal qui y règne, voire, pour les cas exemplaires, d'accéder aux élites. Cette approche à forte dimension symbolique a notamment été incarnée par Fadela Amara au travers du Plan Espoir Banlieues dont la principale innovation fut la création d'un coûteux dispositif d'exfiltration des quartiers : les internats d'excellence³.

3 ■ Quels instruments pour une politique d'égalité territoriale ?

À la date d'écriture de ces lignes, le flou demeure quant à l'approche qui sera privilégiée par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault en matière de politique de la ville. L'objectif de rétablissement de l'égalité territoriale affiché par François Hollande pendant la campagne présidentielle et repris dans l'intitulé du ministère confié à Cécile Duflot (« ministre de l'Égalité des territoires et du Logement ») ne fournit qu'une indication très partielle sur ses orientations stratégiques et ses priorités : l'objectif d'égalité territoriale doit-il se comprendre en termes d'égalité des situations, d'égalité des chances ou d'égalité des moyens publics⁴ ? Quels programmes, quels moyens et quels instruments le gouvernement va-t-il mettre en place pour concrétiser cet objectif ? Dans l'attente d'une clarification et pour y contribuer, on conclura cet article en relevant l'existence d'angles morts dans la connaissance des

[1] Wacquant L. [2004], *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Éditions Agone.

[2] Alors que la prévention sociale s'attache à réduire la délinquance en agissant sur ses causes profondes, la prévention situationnelle cherche à dissuader le passage à l'acte délinquant. La première procède d'interventions sociales en direction d'individus ou de groupes, la seconde privilégie les aménagements dissuasifs (vidéosurveillance, digicodes, protection des bâtiments, éclairage public, etc.) ; voir Baillergeau É. [2008], « Intervention sociale, prévention et contrôle social. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui », *Déviance et Société*, vol. 32, n° 1.

[3] Pour un premier examen des conditions de mise en œuvre des internats d'excellence et de leur coût, voir IGEN/IFAER [2011], *La mise en place des premiers internats d'excellence*, Rapport n° 2011-057, juin.

[4] Sur les différentes conceptions de l'égalité et les théories de justice auxquelles elles renvoient, voir Savidan P. [2007], *Repenser l'égalité des chances*, Paris, Grasset.

inégalités territoriales et en proposant des pistes de réforme instrumentale afin de les couvrir. Ces points aveugles trouvent leur origine dans la structuration des systèmes statistiques et budgétaires français, qui rend difficiles, voire impossibles, la mesure des discriminations ethnoraciales ainsi que le calcul des ressources publiques consacrées aux différents territoires. Il paraît donc souhaitable d'envisager l'introduction de catégories ethnoraciales dans la statistique publique et la géolocalisation systématique des budgets publics, pour objectiver les enjeux d'une politique d'égalité territoriale et permettre l'énonciation, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies alternatives à celle qui anime la politique de la ville depuis 2003.

On ne s'attardera pas sur le premier de ces instruments, à savoir les statistiques ethno-raciales, qui suscitent en France de vives controverses scientifiques, opposant les défenseurs du « choix de l'ignorance » afin de défendre une société *colorblind* aux tenants de l'introduction de catégories ethniques dans les nomenclatures statistiques pour mesurer les discriminations¹. En l'état actuel du droit, cette mesure est fermement encadrée, limitée de fait à quelques grandes enquêtes de la statistique publique². Celles-ci, à l'image de l'enquête « Trajectoires et origines » de l'INED, ont fait avancer la connaissance nationale des discriminations liées aux origines (réelles ou supposées), mais ne permettent pas d'établir des diagnostics territorialisés, évaluant le poids relatif et l'articulation des caractéristiques sociales individuelles, des discriminations liées à l'adresse et de celles dues au faciès dans les difficultés sociales des habitants d'un quartier donné. Les réticences à l'égard des catégories ethnoraciales limitent ainsi les possibilités d'objectivation des mécanismes à l'œuvre dans la production des inégalités territoriales dont souffrent les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en même temps qu'elles réduisent les possibilités d'agir sur ceux-ci. L'introduction de variables ethnoraciales dans la statistique publique n'induirait pas mécaniquement le basculement de la France dans une logique d'*affirmative action*, donnant des droits et des avantages spécifiques à certains groupes. Mais elle permettrait d'éclairer un débat souvent confus sur les enjeux de ségrégation, d'intégration et de discriminations, tout en

[1] Pour une présentation de la controverse scientifique ainsi que des méthodes possibles pour catégoriser les populations par des critères ethniques et raciaux, voir Simon P. [2008], « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de "race" », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n° 1.

[2] Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations [2010], *Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, Rapport au commissaire à la diversité et à l'égalité des chances.

rendant possible l'expérimentation et l'évaluation de nouveaux modes de traitement de ces enjeux. L'introduction de statistiques ethnoraciales – qui supposerait que soient levés de multiples obstacles techniques, politiques et constitutionnels – conditionne ainsi le renouvellement d'une politique de la ville à bien des égards métonymique, dont l'efficacité est d'autant plus limitée que la géographie des discriminations ethnoraciales ne se confond pas, loin s'en faut, avec les périmètres de la géographie prioritaire.

La seconde piste proposée est plus nouvelle et, *a priori*, moins susceptible de susciter la controverse. Elle consiste à introduire dans la comptabilité publique des instruments de géolocalisation des budgets, pour mesurer les ressources consacrées par les autorités publiques aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, au-delà des seuls crédits spécifiques de cette dernière, qui représentent moins d'un pourcent du budget de l'État¹. En théorie, ces crédits spécifiques s'ajoutent, dans une perspective de discrimination positive, à ceux des politiques de droit commun dont sont supposés bénéficier également tous les territoires. En pratique, s'il semble bien que les quartiers prioritaires de la politique de la ville font l'objet d'un traitement discriminatoire de la part des autorités publiques, c'est rarement dans le sens attendu, consistant à « *donner plus à ceux qui ont moins* » conformément à la définition la plus courante de la discrimination positive. Plusieurs tentatives de construction d'une comptabilité territorialisée à l'échelle infracommunale 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 d'une part², de l'inéquitable distribution territoriale des bases fiscales d'autre part, qui se combinent au détriment des quartiers pauvres. Les inégalités de traitement dont pâtissent ces quartiers sont corroborées par des études sur les politiques de l'emploi et d'éducation prioritaire. Les premières ont montré que, toutes choses étant égales par ailleurs, les demandeurs d'emploi résidant en ZUS sont surreprésentés 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

[1] Pupponi F. et Goulard F. (2011), *Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Paris, Assemblée nationale.

[2] 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 l'Institut d'urbanisme de Paris; 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 », Paris, Inspection générale des affaires sociales.

coûteux, qui permettent un accès plus durable à l'emploi non aidé¹. Des études portant sur les zones d'éducation prioritaire (ZEP) aboutissent aux mêmes conclusions. Certes, l'Éducation nationale accorde des moyens conséquents pour les établissements en ZEP, sous la forme d'heures d'enseignement et de crédits indemnitaires pour les enseignants qui permettent d'abaisser les effectifs par classe. Mais les enseignants de ces établissements, 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 indemnitaires².

Ces études ponctuelles et limitées dans leur périmètre ne suffisent cependant pas pour établir un diagnostic précis des inégalités de traitement public des territoires, et moins encore pour conduire une politique visant à les réduire. La géolocalisation systématique des budgets publics, au-delà des seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville, permettrait de renouveler l'approche des inégalités territoriales, en décalant le regard des inégalités sociales vers les inégalités de traitement. Elle rendrait visible le traitement préférentiel des communes huppées et des quartiers centraux. Ce faisant, elle créerait les conditions de possibilité d'une politique d'égalité territoriale, en neutralisant la suspicion d'un traitement préférentiel des quartiers populaires et minoritaires des périphéries urbaines³, en identifiant les territoires les plus favorisés et défavorisés par l'action publique, et en fournissant à cette dernière les instruments de suivi nécessaires pour que l'égalité territoriale ne soit pas qu'un slogan politique.

[1] 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*, n° 13.4 ; ONZUS [2005 ; 2010], *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Paris, Secrétariat général du Comité interministériel des villes.

[2] Benabou R., Kramarz F. et Prost C. [2004], « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992. », *Économie et Statistique*, n° 380, p. 3-34 ; Treguer C. et Davezies L. [1996], *Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Éducation nationale*, Rapport pour le PIR Ville/CNRS.

[3] Suspicion alimentée par des intellectuels dont les essais ont marqué la campagne présidentielle de 2012, dénonçant les trahisons d'une gauche xénophile qui se serait détournée du peuple français ; voir Guilluy C. [2010], *Fractures françaises*, Paris, Bourin ; Bouvet L. [2012], *Le Sens du peuple. La gauche, la démocratie, le populisme*, Paris, Gallimard.

Bibliographie

Abel R. L., Sarat A. et Felstiner W. L. F. (1981), « The emergence and transformation of disputes: Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, vol. 15, n° 3/4, p. 631-654.

Baillergeau E. (2008), « Intervention sociale, prévention et contrôle social. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui », *Déviance et Société*, vol. 32, n° 1.

Baudin G. et Genestier P. (dir.) (2002), *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française.

Béhar D. (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69.

Benabou R., Kramarz F. et Prost C. (2004), « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 », *Économie et Statistique*, n° 380, p. 3-34.

Berger P. et Luckman T. (1966), *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Londres, Penguin.

Bouvet L. (2012), *Le Sens du peuple. La gauche, la démocratie, le populisme*, Paris, Gallimard.

Chevalier L. (1958), *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon.

Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (2010), *Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, Rapport au commissaire à la diversité et à l'égalité des chances.

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*, n° 13.4.

Délégation interministérielle à la Ville (1995), *Dossier-ressources pour l'évaluation des contrats de ville*, Paris, Éditions de la DIV.

Duran P. et Thoëgn J.-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4.

Epstein R. (2012), « ANRU : mission accomplie ? », in Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

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*, n° 1-2.

Estèbe P. (2004), « Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », in Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Etzioni A. (2001), *The Monochrome Society*, Princeton, Princeton University Press.

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 », Paris, Inspection générale des affaires sociales.

Guénif-Souilamas N. et Macé E. (2004), *Les Féministes et le garçon arabe*, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Guilluy C. (2010), *Fractures françaises*, Paris, Bourin.

Gusfield J. (1981), *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, The University of Chicago Press.

Hoggart R. (1970), *La Culture du pauvre*, Paris, Éditions de Minuit.

Houard N. (2011), « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, n° 249, Centre d'analyse stratégique, novembre, www.strategie.gouv.fr/content/des-effets-de-quartier-la-politique-de-la-ville-perspectives-internationales-note-danalyse-2.

Huntington S. (2007), *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob.

IGEN/IFAER (2011), *La mise en place des premiers internats d'excellence*, Rapport n° 2011-057, juin.

Kirszbaum T. et Epstein R. (2010), « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard F. et Pupponi F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Lapeyronnie D. (2008), *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont.

Le Galès P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2.

Mucchielli L. et Le Goaziou V. (dir.) (2007), *Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La Découverte.

ONZUS (2005 ; 2010), *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Paris, Secrétariat général du Comité interministériel des villes.

Padioleau J.-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.

Pupponi F. et Goulard F. (2011), *Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Paris, Assemblée nationale.

Rosanvallon P. (1990), *L'État de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

Savidan P. (2007), *Repenser l'égalité des chances*, Paris, Grasset.

Simon P. (2008), « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de "race" », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n° 1.

Tertrais B. (2004), « Que reste-t-il du "néoconservatisme" ? », *Critique internationale*, n° 25.

Tissot S. (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.

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 l'Institut d'urbanisme de Paris*.

Treguer C. et Davezies L. (1996), *Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Éducation nationale*, Rapport pour le PIR Ville/CNRS.

Wacquant L. (2004), *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Éditions Agone.



Deuxième Partie

Faire du quartier et de ses habitants 
un aiguillon pour transformer
l'action publique

Quelle solidarité pour les quartiers populaires ?

Laurent Davezies et Philippe Estèbe

La politique de la ville existe sous différentes formes depuis près de quarante ans. Son instrument principal, les zones urbaines sensibles (ZUS), fait l'objet de multiples débats et controverses : qu'est-ce qui justifie le maintien d'un zonage et de politiques spécifiques de longue durée, ciblées sur un millier de ZUS ? Régulièrement, le zonage est remis en question, au profit d'une action qui viserait les « personnes » plus que les « lieux ». On soutient ici que le zonage n'est pas un problème en soi, pour autant qu'il soit pris pour ce qu'il est, à savoir un lieu d'inscription des questions sociales – un symptôme – et non pour ce qu'il n'est pas, c'est-à-dire la cause des inégalités sociales, qu'il suffirait de faire disparaître pour soigner les maux de la ville et de la société.

Il ne s'agit pas de choisir entre l'action sur les « gens » ou l'action sur les « lieux », mais de comprendre comment les lieux et les gens interagissent pour construire des parcours, des carrières de réussite ou d'échec. Pour cela, il faut chausser les bonnes lunettes : cesser de mesurer les quartiers comme des « stocks » de problèmes qu'il faudrait dissoudre et les comprendre pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des pièces d'ensembles urbains où ils jouent des fonctions sociales et économiques particulières, et, pour de nombreux habitants, des lieux de passage dans des trajectoires qui dépassent largement les périmètres du zonage. En ce sens, tout quartier est à la fois singulier, et banal dans sa singularité.

Sur ces bases de compréhension, on peut énoncer quelques propositions pour la politique de la ville. C'est ce que l'on s'autorisera à faire en conclusion de ce chapitre.

1 ■ Peut-on normer les situations territoriales ?

Les ZUS viennent de loin : après les premières opérations intitulées « habitat et vie sociale » au milieu des années 1970, la « géographie prioritaire » s'est formée au cours des années 1980 pour se stabiliser au milieu des années 1990. Cette géographie est plus ou moins trentenaire. Elle a connu des périodes de contraction et des périodes d'expansion – les recensements officiels oscillent entre 250 et 1 300 ZUS – avec toutefois une tendance à la hausse. Cependant, le noyau dur – 80 % à 90 % de la population concernée par la politique de la ville – demeure stable, autour de 200 ZUS. Construite à l'origine sur des critères subjectifs et locaux, la géographie prioritaire a connu dans les années 1990 un processus d'objectivation statistique en accompagnement d'une intervention croissante des services de l'État, mobilisés par les gouvernements successifs. En dépit d'une variation à la marge des indicateurs, les bases de l'objectivation font à peu près l'objet d'un consensus entre politiques, fonctionnaires et statisticiens au milieu des années 1990. À cette époque, on se met d'accord sur un principe simple, qui consiste à mesurer l'écart à la moyenne des communes dont les ZUS font partie, en s'appuyant sur quelques variables. Si la liste des variables évolue – part des jeunes de moins de 25 ans dans la population totale, part des étrangers, des chômeurs (de longue durée), des personnes sans diplôme, niveau de revenu, etc. – le principe de l'écart demeure. Peu à peu, cet usage statistique permet aussi une simplification de l'objectif politique, qui tend à afficher sa volonté de réduction des écarts entre les ZUS et les communes dont elles font partie. Il est désormais inscrit dans la loi depuis 2004, qui vise à réduire les écarts constatés entre les communes et les ZUS.

Or cet objectif pose problème compte tenu de la genèse de la géographie prioritaire : le choix des ZUS est le fruit de la perception locale, exprimée dans les années 1980 par les maires, de la distance sociale, économique et culturelle entre la population des ZUS et celle de la commune. Cette géographie sensible est contextuelle et liée à des histoires locales. Ceci conduit, comme l'ont bien montré Maryse Marpsat et Jean-Bernard Champion¹, à une extrême diversité de la géographie prioritaire, au sein de laquelle l'emblématique « cité », peuplée de jeunes Français issus de l'immigration, en échec scolaire, tentés par la délinquance et par l'Islam, ne représente que 20 % des ZUS et 25 % de la population totale couverte par la politique de la ville. Celle-ci

[1] Marpsat M. et Champion J.-B. [1996], « La diversité des quartiers prioritaires », *Économie et Statistique*, vol. 294, p. 47-65.

comprend aussi les cités minières du nord-est du pays ; les quartiers abritant les « domiens » ; les centres villes vétustes des villes du sud-est, habités par des retraités immigrés ; les petits programmes de relogement des Harkis de la côte méditerranéenne ; les cités de logement social des villes petites et moyennes ; les enclaves de gitans sédentarisés ; les copropriétés où trouvent refuge les primo-arrivants. Bref, la géographie prioritaire de la politique de la ville décrit une palette large d'une géographie sociale post-industrielle et mondialisée, produit de la diversité des origines nationales, des cultures, des situations, des statuts, des positions et des trajectoires. Le seul véritable « type » territorial manquant, ce sont les banlieues pavillonnaires, les campagnes et bourgs en déclin industriel peuplés d'ouvriers et d'employés entre Loire et Somme. C'est que, comme le montrent plusieurs travaux, par-delà cette diversité, s'il y a un trait que les zones urbaines sensibles ont en commun, c'est la surreprésentation des étrangers et des immigrés. La géographie sensible de la politique de la ville, c'est celle de la perception de l'immigration en France, par les élites politiques locales et, sans doute, par leurs électeurs¹.

2 ■ Peut-on confondre les lieux et leurs habitants ?

Face à cette diversité historique, il paraît extrêmement difficile de proposer une position unique sur les formes de la solidarité (redistributive, organique, horizontale, verticale ?) applicable à ces territoires. D'autant qu'une question reste mal informée, alors qu'elle est essentielle. Depuis trente ans ou à peu près que ces quartiers sont classés en géographie prioritaire, ce ne sont pas les mêmes personnes qui y habitent². Ils ont été traversés par des populations, des générations, des ménages. Que sont les habitants devenus ?

Or, les analyses portant sur les territoires sensibles, aussi fines et fouillées soient-elles (comme celles proposées par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles – ONZUS) ne font que rendre compte d'une succession de photographies de l'état des lieux et des territoires au moment où elles sont prises. À mesure que s'empilent les photographies, on finit par disposer d'un diaporama qui dessine des évolutions de territoires – du point de vue de leur peuplement et de leurs indicateurs économiques notamment – mais on ne sait pas ce qui se passe du point de vue des habitants. Hormis certaines histoires

[1] Les immigrés et les étrangers sont plus nombreux à vivre en dehors des ZUS que dans les ZUS, mais leur part dans la population des ZUS est presque toujours supérieure à leur part dans la population de la commune d'appartenance.

[2] L'observatoire national des zones urbaines sensibles montre qu'en moyenne, ce sont près de 50 % des habitants des ZUS qui changent entre deux périodes de recensement.

de vie et quelques très rares prosopographies¹ comme celle des jeunes leaders du « mouvement des beurs » de 1987, nous ne savons presque rien des trajectoires de vie des habitants des ZUS². Or ces trajectoires ne se confondent pas avec celles des territoires ; elles peuvent même diverger considérablement.

Comme le montrent les travaux de l'ONZUS, le « taux de mobilité »³ est, dans l'ensemble, équivalent, voire supérieur, dans les ZUS à celui des agglomérations dont elles font partie. Dès lors, on peut faire l'hypothèse, raisonnable, qu'au moins une partie des habitants de ces quartiers suivent des itinéraires particuliers. Dit autrement, pour nombre d'habitants, ces quartiers sont une des étapes d'un parcours résidentiel, social, familial, culturel, professionnel.

Adopter cette approche peut conduire à relativiser les propos toujours très alarmistes qui parlent de l'échec de la politique de la ville. Si les habitants sont mobiles, alors les indicateurs sociaux et économiques d'un quartier à un moment donné – et leur évolution dans le temps – ne nous disent rien sur le devenir des personnes qui, un temps, ont séjourné dans le quartier. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'un quartier est peuplé dans la durée de personnes présentant des caractéristiques pouvant être considérées comme des handicaps au regard des performances attendues (origine étrangère, origine sociale modeste, faible niveau de qualification, faible revenu, taux de chômage élevé, forte criminalité, etc.) que ces personnes sont durablement assignées à ces caractéristiques. Encore une fois, les trajectoires individuelles ne suivent pas nécessairement les trajectoires territoriales.

Cette tendance à confondre les gens et les lieux se lit plus généralement dans un ensemble de politiques « territoriales », visant par exemple à diminuer les écarts de richesses entre les territoires. L'égalité territoriale n'équivaut pas à l'égalité sociale. Il n'est pas toujours certain⁴ que l'équité spatiale soit congruente avec l'équité sociale.

[1] Voir notamment le numéro spécial des *Temps modernes* (1991-1992), « Le développement social urbain », n° 545-546.

[2] Mentionnons cependant la très belle histoire coécrite par Amrani Y. et Beaud S. (2004), *Pays de malheur ! Un jeune de cité écrit à un sociologue*, Paris, la Découverte. Voir aussi l'intervention de Stéphane Beaud à l'université Columbia : www.youtube.com/watch?v=3uvDj42JsAc.

[3] Le « taux de mobilité » correspond, pour une période donnée, à la proportion d'habitants résidant dans un territoire au début de la période qui n'y résident plus en fin de période rapportée à la part d'habitants présents en fin de période qui n'y résidaient pas en début de période.

[4] Davezies L. et Nicot B.-H. (2000), *Analyse de la géographie socio-fiscale des 150 premières agglomérations françaises : résultats d'un scénario de mutualisation de la taxe professionnelle dans les aires urbaines*, rapport préparé pour la DATAR, Institut d'urbanisme de Paris, université Paris XII.

Pour autant, la question demeure de l'impact du lieu sur les trajectoires des individus qui l'habitent. Autrement dit, vivre dans un quartier dont les indicateurs sont défavorables a-t-il un effet aggravant sur les carrières sociales et professionnelles d'individus déjà moins dotés en regard des normes dominantes ?

Les avis sont très partagés sur ce point, les résultats nuancés, parfois même contradictoires¹. On s'appuie le plus souvent sur des études nord-américaines en général surdéterminées par l'existence des ghettos afro-américains.

En l'absence de compréhension claire de l'influence réelle du voisinage sur les carrières des individus, il est en pratique difficile de trancher entre deux orientations stratégiques : la mixité sociale résidentielle ou la discrimination positive territoriale ? Autrement dit : la coprésence de ménages d'origines sociales diverses est-elle un levier permettant de limiter la reproduction des inégalités sociales – en pratique l'insertion des immigrés et de leurs enfants ? Ou bien la mixité sociale résidentielle est-elle un produit des trajectoires individuelles, elles-mêmes soutenues par des prestations collectives (en matière de santé, d'éducation, d'accès au marché de l'emploi) assurant diverses formes de discrimination positive en « ciblant » les individus et les ménages les plus pauvres ou les moins bien socialement dotés ?

De fait, la politique de la ville et de renouvellement urbain a constamment oscillé depuis son origine entre ces deux orientations. Celles-ci ne sont pas nécessairement contradictoires sur le papier mais elles le sont dans les faits, ne serait-ce que par les choix budgétaires qu'elles supposent. Après des années 1980 qui ont visé une certaine forme de reconnaissance sociale et politique des quartiers populaires et immigrés, les années 1990 sont fortement tournées vers des politiques de discrimination positive, qu'elles visent les prestations publiques (avec les zones d'éducation prioritaires, les bonifications accordées aux agents publics exerçant dans les quartiers inscrits au titre de la géographie prioritaire, les politiques de santé publique, etc.) ou le champ économique (avec les exonérations fiscales accordées sous condition de localisation et d'embauche aux entreprises inscrites dans cette géographie). Les années 2000, particulièrement avec la politique de renouvellement urbain et la création de l'ANRU, ont mis l'accent sur la transformation de la composition sociale des quartiers, au moyen d'opérations immobilières attractives. Même

[1] Voir Houard N. [2011], « Des effets de quartier à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, Centre d'analyse stratégique, n° 249. Voir également dans la troisième partie la contribution de Noémie Houard et Christine Lelévrier, « Mobilité et choix résidentiels : quels enjeux pour les politiques publiques ? ».

si, plus récemment, la politique de renouvellement urbain n'insiste pas autant sur l'objectif de mixité sociale qu'à ses débuts, celle-ci reste une référence, du moins pour les observateurs extérieurs de la politique de la ville et de renouvellement urbain.

Le rapport parlementaire le plus récent consacré à la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville¹ reprend cette référence : « *Aujourd'hui, force est de constater que cette action par zonage n'a pas fait la preuve de son efficacité. Malgré la multiplication des actions conduites dans les territoires prioritaires, les écarts avec le reste de la ville ne se sont pas véritablement réduits, notamment dans le domaine clé de l'emploi* »². Or, si les écarts ne se réduisent pas, n'est-ce pas parce que la mobilité des habitants permet la sortie des quartiers pour certains ménages d'origine étrangère, ou d'origine sociale modeste ? Et si ces habitants qui entrent sont en difficultés sociales (ou appartiennent à des catégories sociales défavorisées, pour le dire de manière plus neutre), n'est-ce pas parce que d'autres sont sortis ? Que dire alors de la trajectoire de ces derniers ? Dans sa réaction au rapport parlementaire, l'Union sociale pour l'habitat pointe bien cette question, en soulignant : « *Les indicateurs socioéconomiques se limitant à mesurer la situation de la population des quartiers à un instant donné ne rendent pas compte de ces impacts qui n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation précise (flux des départs de ménages retrouvant une autonomie économique et d'accueil de ménages fragiles)* »³.

Imaginons que l'on applique aux hôpitaux la méthode d'évaluation de la politique de la ville. On serait alors tenté de les fermer puisque, mesurés en stock, on n'y trouve que des malades. Heureusement, c'est à l'aune de la gestion des flux – en l'occurrence le parcours des malades – que l'on mesure la performance des hôpitaux.

Tenter d'aborder la situation des quartiers de la politique de la ville du point de vue des habitants est donc crucial autant pour l'appréciation des succès ou des échecs de cette politique que pour ses orientations futures. Tout le problème réside dans notre capacité à donner à voir les parcours des personnes qui passent par les quartiers de la géographie prioritaire, ce qui nous permettrait de comprendre les fonctions que ces quartiers occupent dans un espace plus vaste, celui de la ville, de l'agglomération ou de la métropole : s'agit-il d'espaces

[1] Hamel G. et André P. (2009), *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, rapport au Premier ministre.

[2] *Ibid.*, p. 3.

[3] Union sociale pour l'habitat (2009), *Remarques sur le rapport sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville*, Comité exécutif du 28 octobre.

de première ou de deuxième étape des parcours sociaux et résidentiels ? s'agit-il d'espace de relégation, confinant au ghetto sans possibilité d'en sortir, ou de territoires tremplins d'où l'on peut accéder à d'autres milieux sociaux et résidentiels ? Or cette compréhension est restreinte par notre système statistique, qui sait réaliser des photographies de territoires, mais éprouve des difficultés à suivre des cohortes en dehors de certains secteurs (la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation) ou de protocoles spécifiques (en santé publique). Certaines approches sont possibles, grâce à des autorisations particulières¹, en utilisant par exemple les données détenues par les organismes de sécurité sociale (CNAV, CNAM, CNAF) qui disposent d'informations individuelles (numéro de sécurité sociale) permettant de suivre les personnes dans leurs pérégrinations territoriales, familiales et professionnelles². Malheureusement, pour l'instant, il n'est pas possible d'accéder à de telles ressources, en dehors de quelques travaux très utiles³.

3 ■ Faut-il réduire la nasse ou gérer le sas ?

Ce point aveugle de l'analyse, l'incapacité où nous nous trouvons de comprendre et décrire les itinéraires, trajectoires et carrières sociales des habitants, est particulièrement problématique, parce qu'il interdit l'ajustement de la politique de la ville en fonction des situations sociales et territoriales. Nous savons, grâce à l'ONZUS, que les « sortants » sont en général dans une situation sociale et professionnelle meilleure que les « restants » et les « entrants » ; mais nous ignorons, par exemple, si la situation des entrants s'est améliorée pendant le séjour en ZUS, si elle était déjà meilleure que la moyenne de leurs voisins au moment de l'installation dans la cité. Nous ne connaissons pas non plus la proportion de personnes et de ménages durablement sédentarisés dans les ZUS, qu'ils soient de fait assignés à résidence ou qu'ils aient, pour des raisons personnelles, choisi de rester. Enfin, nous avons du mal à différencier les « effets de quartier », selon que celui-ci voit sa population stagner ou au contraire se renouveler rapidement. Quoi de commun entre les quartiers

[1] Par exemple, Gonnard S. (2006), *L'inversion des flux migratoires interrégionaux : de nouveaux rapports entre migrations internes et développement territorial ?*, thèse de doctorat en aménagement, université de Paris XII.

[2] Dans ce domaine où se croisent les positions dans l'espace et les positions sociales, l'enquête de cohorte la plus célèbre est celle qui a été mise en place à la fin des années 1970 à Chicago dans le cadre du programme Gautreaux puis dans le cadre du programme fédéral *Moving to Opportunity* de 1994 à 1998.

[3] L'ONZUS a mis sur pied une enquête de panel portant sur 1 750 ménages habitant une ZUS. Cette enquête, d'une durée de quatre ans, a commencé à l'été 2011. Par ailleurs, l'enquête « Trajectoires et origines » conduite par l'INED sous la direction de Patrick Simon apporte des informations précieuses sur un échantillon de personnes issues de l'immigration, dont certaines sont passées par les zones urbaines sensibles.

étudiés par Didier Lapeyronnie¹, dans « une ville moyenne de l'Ouest de la France », où le temps semble s'être arrêté, et la Villeneuve de Grenoble où la moitié des habitants d'aujourd'hui n'était pas présents il y a cinq ou six ans ? Peut-on véritablement enrôler ces territoires sous la même bannière, que ce soit celle du ghetto ou du quartier passoire ?

En conséquence, les politiques sociales territoriales comme la politique de la ville sont condamnées à chercher leurs clés sous le réverbère – autrement dit à s'appuyer sur les données dont disposent leurs opérateurs, lesquelles se résument en général à une déclinaison plus ou moins sophistiquée de « l'indice synthétique d'exclusion », établi en 1999 à la demande de la Délégation interministérielle à la Ville. Cet indice consiste à réduire la sociologie des quartiers à « la minorité du pire »² et surtout à ne considérer les quartiers que comme un stock de problèmes qu'il conviendrait de réduire.

La persistance de cette forme d'aveuglement conduit à deux illusions politiques particulièrement fâcheuses. La première est celle du caractère temporaire de la politique de la ville, ramenée à une politique urbaine. En effet, si les quartiers constituent des stocks à réduire, alors il devrait suffire d'y mettre les moyens pour régler leur compte une fois pour toutes. C'est le sens des relances périodiques de la politique de la ville, au fil des changements de gouvernement ou des émeutes : relance de 1989 avec la création de la Délégation interministérielle à la Ville puis du ministère ; relance de 1996 avec la création des zones franches urbaines ; relance de 2004 avec le programme de renouvellement urbain. À chaque fois renaît le même propos, celui de l'effort exceptionnel ultime qui combine une méthode nouvelle et des moyens accrus pour enfin aboutir au résultat souhaité, celui de la disparition des « quartiers », du moins en tant qu'ils sont porteurs des caractéristiques mesurées par l'indice synthétique d'exclusion. C'est à l'aune de cette illusion que les évaluateurs successifs peuvent conclure que « la politique de la ville a échoué ». En effet, la politique de la ville n'est pas parvenue à faire disparaître son objet, c'est-à-dire les quartiers populaires et immigrés des banlieues ou des périphéries urbaines³.

[1] Lapeyronnie D. (2008), *Ghetto urbain. Ségrégation, violence et pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont.

[2] Elias N. (1965), *The Established and the Outsiders*, Londres, Frank Cass and Co.

[3] Il faut ajouter, comme le montre bien Fabien Jobard, que chaque étape où le ministre en charge annonce qu'il va « en finir avec les grands ensembles » [selon l'expression de Roland Castro en 1989], s'accompagne d'un « resserrement de l'état pénal » ciblant une minorité de jeunes hommes (dont la carrière de délinquant, du coup, tend à s'étendre jusqu'à un âge avancé).

Deuxième illusion, corollaire de la première : la question sociale serait entièrement précipitée dans la question urbaine, conception qui tend à s'imposer dans l'opinion publique. Perçue au prisme de la politique de la ville, la question sociale tend à se résumer à la question urbaine et, de fait, à la question immigrée.

Ces deux illusions se combinent pour produire un effet ravageur : la disqualification des quartiers populaires et immigrés des banlieues des grandes villes. Ces quartiers sont illégitimes puisqu'ils sont la source du problème¹, ils doivent donc disparaître.

Ainsi, la solidarité, telle qu'elle est mise en pratique dans le cadre de la politique de la ville, devient pour le moins paradoxale. L'effort supplémentaire consenti en direction des ZUS² finance en grande partie des politiques de disqualification (démolition, politique policière et judiciaire)³. Dans cette optique, il est sans doute heureux que la politique de renouvellement urbain n'ait pas atteint ses buts⁴, mais ce n'est que récemment que les autorités en charge de cette politique ont affiché l'objectif d'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers, faute d'avoir pu atteindre celui de la dilution du problème par l'intensification de la mixité sociale.

Même si les opérateurs et les élus de terrain ne sont pas dupes de cet objectif d'éradication, l'idée se consolide dans l'esprit du public que les « banlieues » constituent l'abcès de fixation où se précipitent tous les maux de la société et que leur disparition est une des conditions de progrès vers une société plus juste, plus égalitaire, plus cohésive, etc. Objectifs auxquels on ne peut que souscrire mais qui se trouvent détournés par leur rabattement sur la seule lecture spatiale.

À cette double illusion d'optique, il faut opposer une lecture peut-être moins simple à formuler, mais qui a le mérite de serrer la réalité au plus près. On peut la résumer en trois points :

- la pauvreté et les inégalités sociales ne sont pas des « stocks » résiduels qu'une politique volontariste et déterminée suffirait à résorber une fois

[1] On peut penser qu'une partie de la littérature sur « l'effet quartier », sans le vouloir, alimente cette rhétorique éradicatrice : si l'on veut faire disparaître les quartiers dans leurs caractéristiques actuelles, c'est évidemment pour le bien de leurs habitants.

[2] Effort supplémentaire que Dominique Lorrain chiffre de façon spectaculaire en comparant le quartier des Hautes Noues en région parisienne et la ville de Verdun – 12 000 euros par habitant dans le premier cas, 12 dans l'autre. Cf. Lorrain D. [2006], « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, juin, p. 429-455.

[3] Jobard F. [2007], « Fractions de classe », *Vacarme*, n° 39, p. 59-62.

[4] Donzelot J. [dir.] [2012], *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

pour toutes. La combinaison des logiques de reproduction sociale et de déclassement et le maintien d'un mouvement migratoire relativement important alimentent un flux continu d'inégalités sociales, de genres, d'âges et d'origines ;

- les politiques de traitement des inégalités ne sont donc pas temporaires, elles sont permanentes. La présence des immigrés et l'existence de ménages d'ouvriers et d'employés ne sont pas un accident de l'histoire que des moyens adaptés pourraient réparer, mais une donnée permanente dans une société inégalitaire et stratifiée. Les politiques sociales, les politiques de redistribution sont donc une donnée permanente de notre société ;
- en conséquence, l'existence de quartiers permettant l'accueil, permanent ou temporaire, de ménages d'ouvriers ou d'employés, français ou immigrés est une fonction normale des villes. On pourrait même ajouter, une fonction nécessaire, dans la mesure où la coprésence de ménages ouvriers et employés permet de proposer un ensemble de prestations collectives – éducation, santé, loisirs, sports – à la fois accessibles et adaptées qui sont autant d'instances de socialisation de nature à donner à chacun la possibilité de construire son chemin.

Ces propositions doivent être nuancées selon les fonctions et les situations sociales et spatiales. On ne peut pas approcher un grand quartier d'habitat social au cœur d'une métropole de la même manière qu'un petit quartier d'une petite ville ou d'une ville moyenne isolée. Dans un cas, la fonction de sas – accueil et accès aux ressources de la métropole – sera l'objet principal. Dans l'autre, si le quartier tend à devenir une nasse, les stratégies de diversification sociale pourront être pertinentes, à condition qu'elles ne fonctionnent pas à sens unique et que la mobilité sociale et résidentielle des ménages ouvriers et employés, français, étrangers ou d'origine étrangère fasse l'objet d'une politique explicite.

4 ■ Renouer avec la politique de la ville

Ces réflexions plaident pour une transformation profonde de la politique de la ville. Non pas dans son principe, celui du volet territorial des politiques visant à la cohésion et à l'intégration sociale, mais plutôt dans deux de ses modalités instrumentales : une géographie prioritaire nationale, une intervention exceptionnelle et limitée dans le temps.

Une politique sociale territoriale est-elle pour autant dénuée de fondement ? Certes non, dans la mesure où le territoire est une scène où se jouent et se recomposent les rapports sociaux, dans des figures chaque fois singulières. Mais cette politique de solidarité territoriale devrait renouer avec les principes originaux de la politique de la ville, lorsqu'elle s'intitulait « développement social des quartiers » : affirmer le droit à la ville des quartiers populaires, inscrire la politique de la ville dans la durée des politiques publiques territoriales.

4.1. Le droit à la ville des quartiers populaires

L'accueil des ménages populaires est une fonction urbaine légitime et nécessaire, qu'elle se manifeste sous la forme de quartiers socialement spécialisés ou qu'elle soit plus diffuse. Ce qui entraîne trois conséquences :

- la première est qu'il faut cesser de brandir la mixité sociale à la fois comme une injonction et comme une solution définitive. La mixité forcée coûte cher et se révèle le plus souvent inefficace (voir l'impact très faible, pour autant qu'on puisse le mesurer, des opérations de renouvellement urbain sur la composition sociale des quartiers). Surtout, elle s'exerce à sens unique, en direction des groupes sociaux dominés. Elle frappe ces ménages d'un stigmate d'illégitimité, en contradiction avec le principe du droit au logement ;
- la deuxième conséquence est qu'il est nécessaire, dans les quartiers populaires, de réinvestir fortement dans les équipements de socialisation (avec, faut-il le dire, la priorité donnée à l'école) où les jeunes des milieux populaires peuvent acquérir les clés d'usage du monde social, des pratiques de sociabilité collective, des ouvertures culturelles et surtout les liens faibles – hors famille et fréquentation des « semblables » – propres à assurer une plus grande aisance dans les carrières sociales. La présence du droit et de la sécurité est une condition importante de cette socialisation ;
- la troisième conséquence est qu'il faut repenser la question économique dans les quartiers, en s'intéressant aux actifs plus qu'aux activités. Les enquêtes coordonnées « Trajectoires et origines » de l'INED montrent que l'accès à l'activité économique et à la création d'activités peut être un facteur positif dans les carrières sociales de ceux qui ne maîtrisent pas les clés de la réussite scolaire. Réhabiliter la possibilité de « carrières populaires » réussies est un enjeu essentiel : on peut vivre une bonne vie sans nécessairement changer de classe sociale.

4.2. D'une politique temporaire à une politique permanente

Le deuxième principe est celui de l'affirmation de la politique de solidarité territoriale comme politique pérenne, car les inégalités sociales et économiques n'ont rien de transitoire : elles se reproduisent et se recomposent en un flux continu. Certains signes témoignent d'une inscription, dans le droit et dans le fait, de mécanismes spécifiques de redistribution ciblés sur des phénomènes sociaux territoriaux – il s'agit notamment, avec tous ses aléas, de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de l'institutionnalisation de services locaux dédiés à la politique de la ville. Deux conditions devraient permettre de mieux inscrire la politique de la ville dans la durée, d'en faire une politique de « droit commun » (pour utiliser le jargon administratif).

La première condition serait de faire évoluer les indicateurs permettant d'évaluer les performances des politiques sociales territoriales. Si les mesures d'écart (de revenu, de chômage, etc.) peuvent constituer des indicateurs de l'émergence du problème, ils ne sont pas nécessairement, on l'a dit, de bons indicateurs pour l'évaluation des résultats de l'action conduite : la succession de mesures de stocks ne nous dit rien sur l'état des flux. On pourrait, ici, s'inspirer des instruments de mesure mis au point par la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale. L'enjeu est de mesurer la « valeur ajoutée » des lycées par rapport aux résultats attendus compte tenu de l'origine sociale des élèves et d'apprécier le « taux d'accès au bac », c'est-à-dire la capacité d'un lycée à amener au baccalauréat une cohorte d'élèves entrés en classes de seconde et de troisième. Les indicateurs mis au point, publiés chaque année¹, révèlent à la fois l'efficacité sur le moyen terme (de la seconde au bac) et les performances « toutes choses égales par ailleurs ». Ces indicateurs avec toutes leurs limites² mettent en évidence les « effets d'établissement », par exemple en montrant qu'un fort taux de réussite au bac peut s'expliquer par une politique extrêmement sélective entre la seconde et la terminale, éliminant les élèves les moins aptes³. On pourrait envisager, s'agissant pour certaines grandeurs mesurables (revenu, emploi, diplôme) que ce type de raisonnement s'applique aux politiques conduites dans les quartiers, en neutralisant les effets propres à la composition sociale des quartiers et en mettant en place des suivis de cohorte à cinq et dix ans⁴.

[1] www.education.gouv.fr/pid23933/indicateurs-de-resultats-des-lycees.html.

[2] Voir la critique de ces indicateurs par Georges Felouzis in Felouzis G. [2005], « Performance et valeur ajoutée des lycées : le marché scolaire fait la différence », *Revue française de sociologie*, vol. 46, n°1, p. 3-36.

[3] On montre ainsi que les résultats effectifs de plusieurs lycées de Seine-Saint-Denis sont meilleurs que les résultats attendus compte tenu de l'origine sociale des élèves.

[4] L'ONZUS expérimente une telle approche par cohorte.

La deuxième condition consisterait à inscrire de manière plus explicite la politique de la ville dans des politiques de régulation des grands marchés urbains qui déterminent largement les carrières sociales des habitants des quartiers prioritaires : le marché scolaire, le marché du travail, le marché du logement. Ces régulations ne peuvent être assurées que par des coalitions d'acteurs, conduites par des intercommunalités puissantes, en capacité d'agir sur la localisation et la nature de l'offre de logement, de négocier avec les acteurs économiques à des échelles larges sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, d'intervenir, avec les autorités compétentes, sur l'offre scolaire et les parcours des élèves.

Tout en étant inscrit dans les contrats de projet État-Région (pour mobiliser les compétences régionales d'aménagement, de transport, de développement économique et de formation), le pilotage de la politique de la ville devrait par conséquent être confié aux agglomérations. Celles-ci devraient disposer de délégations de compétences (comme c'est le cas, d'ores et déjà, en matière de financement public de l'habitat) complétées par une globalisation des dispositifs financiers existants (zones franches, rénovation urbaine, volet social, volet cohésion urbaine des programmes européens). L'unité de commandement est décisive dans un domaine où l'on a trop subi les ravages du partenariat. Les contrats, calés sur les programmes européens, pourraient être assortis d'un système d'évaluation fondé sur des indicateurs tels qu'on les a esquissés plus haut et donner lieu à des révisions périodiques.

Cette politique de la ville rénovée n'opposerait plus le traitement des gens à celui des lieux, le temps de passage dans le quartier étant appelé à constituer un moment privilégié de nature à mieux doter les trajectoires futures des ménages.

Bibliographie

Amrani Y. et Beaud S. (2004), *Pays de malheur ! Un jeune de cité écrit à un sociologue*, Paris, la Découverte.

Béhar D. (1991), « Les moyens de partir, l'envie de rester », *Projet*, n° 227, p. 32-36.

Bolt G., van Kempen R. et van Ham M. (2008), « Minority ethnic groups in the Dutch housing market: Spatial segregation, relocation dynamics and housing policy », *Urban Studies*, vol. 45, n° 7, p. 1359-1384.

Bordreuil J.-S. (1997), « Les gens des cités n'ont rien d'exceptionnel », in Collectif, *En Marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*, Paris, Éditions de l'Aube, p. 231-251.

Davezies L. et Nicot B.-H. (2000), *Analyse de la géographie socio-fiscale des 150 premières agglomérations françaises : résultats d'un scénario de mutualisation de la taxe professionnelle dans les aires urbaines*, rapport préparé pour la DATAR, Institut d'urbanisme de Paris, université Paris XII.

D'Iribarne P. (1996), *Vous serez tous des maîtres. La grande illusion des temps modernes*, Paris, Seuil.

Donzelot J. (dir.) (2012), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

Dubet F. (2010), *Les Places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris, Seuil.

Elias N. (1965), *The Established and the Outsiders*, Londres, Frank Cass and Co.

Felouzis G. (2005), « Performance et valeur ajoutée des lycées : le marché scolaire fait la différence », *Revue française de sociologie*, vol. 46, n° 1, p. 3-36.

Gonnard S. (2006), *L'inversion des flux migratoires interrégionaux : de nouveaux rapports entre migrations internes et développement territorial ?*, thèse de doctorat en aménagement, université de Paris XII.

Guilluy C. (2010), *Fractures françaises*, Paris, Bourin.

Hamel G. et André P. (2009), *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, rapport au Premier ministre.

Houard N. (2011), « Des effets de quartier à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, Centre d'analyse stratégique, n° 249, www.strategie.gouv.fr/content/des-effets-de-quartier-la-politique-de-la-ville-perspectives-internationales-note-danalyse-2.

Jobard F. (2007), « Fractions de classe », *Vacarme*, n° 39, p. 59-62.

Lapeyronnie D. (2008), *Ghetto urbain. Ségrégation, violence et pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont.

Lorrain D. (2006), « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, juin, p. 429-455.

Marsat M. et Champion J.-B. (1996), « La diversité des quartiers prioritaires », *Économie et Statistique*, vol. 294, p. 47-65.

Maurin E. (2004), *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme français*, Paris, Seuil.

Piketty T. et Valdenaire M. (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », *Les dossiers. Enseignement scolaire*, n° 173, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

La participation des habitants : codécision, débat public et « pouvoir d’agir » dans les quartiers populaires

Marion Carrel et Noémie Houard

Sous la double pression des associations françaises et de l’Union européenne, plusieurs lois ont été votées qui tendent à organiser la participation des usagers, tout particulièrement dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l’exclusion. Ainsi, la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998 souligne l’importance de cette participation, la loi de 2002 l’impose dans les instances collectives des établissements sociaux et médico-sociaux et la loi de 2010 sur le RSA la rend obligatoire dans les structures chargées de se prononcer sur le dossier des bénéficiaires.

Parmi les pays occidentaux, la France paraît se distinguer par la récurrence des appels à la participation. En témoignent, dans la période récente, les travaux du Conseil d’État, du Conseil national des villes ou du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale¹ qui préconisent des pratiques plus participatives, sans pour autant occulter leurs limites.

Dans le champ de la politique de la ville, la participation semble devenue un mot d’ordre, encore réaffirmé lors des Assises de la politique de la ville du 8 novembre 2011². Sa mise en œuvre se heurte cependant à des difficultés : les élus et les techniciens la considèrent souvent comme un moyen au service de l’acceptation d’une décision, plus rarement comme un moyen d’améliorer

[1] Conseil d’État (2011), *Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française ; Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d’exclusion à l’élaboration, à la mise en œuvre et à l’évaluation des politiques publiques* ; Avis du Conseil national des villes du 19 janvier 2012 relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants.

[2] Tendil M. (2011), « Des quartiers au bord de la rupture », *Localtis*, 9 novembre.

le contenu et les effets de l'action, pratiquement jamais comme un moyen d'accroître le pouvoir des habitants sur l'action publique¹.

Au moment des réflexions sur l'opportunité d'un deuxième acte du programme national de rénovation urbaine, comment mieux articuler participation et représentation ? Par quelles méthodes élever la capacité d'intervention des habitants sur l'action publique ? Pour éclairer l'action publique française, cet article analyse les dynamiques étrangères les plus prometteuses en dégageant trois axes : partager le pouvoir décisionnel avec les habitants au travers de « budgets participatifs de quartiers », garantir la qualité du débat public et permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir.

1 ■ En France, quelle ambition pour la participation dans la politique de la ville ?

1.1. Du développement social à la rénovation urbaine

En France, les appels à la participation se répètent avec constance depuis les origines de la politique de la ville. Dès la fin des années 1970, tous les programmes relatifs aux quartiers prioritaires rappellent l'impératif participatif, celui-ci devant se déployer de la conception des projets de quartier à leur évaluation, en passant par leur mise en œuvre². Ainsi le rapport Dubedout de 1983, considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, se présente-t-il comme un manifeste pour une transformation démocratique de la gestion des villes. Inspiré par l'expérience roubaisienne de l'Alma-Gare et son idéal d'autogestion populaire³, ce rapport suggère en effet que la vie sociale pourrait être développée dans les quartiers à partir des ressources locales. Il s'agit de réhabiliter le bâti en prenant en considération le point de vue des habitants, promus au rôle de levier principal de l'action⁴. Cette option peut être rapprochée de l'« *empowerment* » à l'anglo-saxonne (voir ci-dessous).

[1] Atkinson R. et Lejeune S. (2001), « Area-based policy initiatives. The role of resident participation in England and France », European Urban Research Association conference, Copenhague, 17-19 mai ; Donzelot J. (2008), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, coll. Points, p. 148 [première édition : Seuil, 2006].

[2] Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil État*, thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure de Cachan, p. 276.

[3] Un long conflit (1966-1983) opposa la municipalité de Roubaix à un mouvement associatif à propos de la rénovation/destruction d'un quartier vétuste.

[4] Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

L'approche promue par le rapport Dubedout s'inscrit dans une logique de partage du pouvoir de décision et s'incarne, en partie, dans les premières régies de quartier et certaines expériences de centres sociaux. Toutefois, les dispositifs participatifs qui se développent dans la période qui suit recouvrent, le plus souvent, des pratiques de médiation associative, restreintes à des enjeux de proximité. Selon de nombreux travaux, il semble que ce soit dans un esprit de rétablissement de la « confiance envers les institutions », plus que dans une logique de constitution de contre-pouvoirs démocratiques, que la participation prend forme en France¹.

Au cours des années 2000, le plan de rénovation urbaine lancé en 2003 – qui comptait 395 projets au 1^{er} juin 2011 pour un coût total de plus de 40 milliards d'euros² – a permis d'améliorer de façon considérable le cadre de vie collectif des habitants qui sont restés ou se sont installés dans les quartiers rénovés. En ce qui concerne les pratiques participatives, le bilan est plus nuancé, d'abord parce que l'objet même du plan était centré sur l'amélioration urbaine, avec pour corollaire implicite une résistance des populations sur place à ce processus visant à développer la mixité sociale³. Devant l'urgence, le choix a été fait, au niveau institutionnel et procédural, d'adopter une approche que l'on pourrait qualifier de *top-down*, permettant de décliner localement des programmes pensés au niveau national⁴. Certes, tous les projets ont intégré des actions dites de « concertation » mais, dans le souci d'accélérer une démarche de rénovation urbaine techniquement complexe, jusqu'alors freinée par les lenteurs procédurales, cette dimension serait, en pratique, restée relativement formelle⁵. Même dans le cas des projets les plus participatifs⁶, les principales décisions (choix du projet et définition de ses modalités pratiques) auraient été prises par les élus et les représentants de l'État. Ainsi, les dispositifs participatifs expérimentés en France relèveraient plus souvent de l'information

[1] Donzelot J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, p. 340 sq.

[2] 292 200 logements sociaux réhabilités, 130 780 logements démolis, et 125 040 logements reconstruits ; Conseil économique, social et environnemental (2011), *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain*, Éditions des Journaux officiels, p. 4.

[3] Carrel M. et Rosenberg S. (2011), « Injonction de mixité sociale et écueils de l'action collective des délogés. Comparaison entre les années 1970 et 2000 », *Géographie, Économie, Société*, 2011/2, p. 5-19.

[4] Epstein R. (2012), « ANRU : mission accomplie ? », in Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

[5] Dans certains cas, le processus de rénovation urbaine aurait pu engendrer des obstacles supplémentaires à la participation des habitants. Voir Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social*, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU ; Epstein R. (2008), *op. cit.*, p. 281.

[6] À l'exemple du projet Malakoff-Pré Gauchet à Nantes, in Epstein R. (2008), *op. cit.*

et de la consultation que de la reconnaissance de la capacité des citoyens à prendre part à la construction de la décision publique¹.

À l'issue de trente ans de politique de la ville, bien que les pratiques participatives recouvrent des formes de plus en plus diverses, la manière dont elles sont mises en œuvre fait l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci portent principalement sur le flou qui entoure l'objectif fixé à la participation ; sur la réduction à des questions de proximité sans grande ambition² ; sur les difficultés à reconnaître la légitimité des habitants à coproduire l'expertise et la décision³, voire sur l'« *inhibition de l'émergence d'une capacité d'action autonome des habitants* »⁴ ; sur la rareté des instruments nécessaires à l'échange avec les usagers, y compris les plus en difficulté⁵. *A contrario*, les experts tendent à ériger en modèle l'*empowerment* à l'anglo-saxonne. Si celui-ci est devenu une source d'inspiration majeure pour la politique de la ville dans de nombreux pays européens, sa transposition est toutefois rendue délicate par la différence de nature du contrat social passé entre l'État, les institutions et la société civile, en France et dans les pays anglo-saxons.

1.2. Des formes participatives liées à des traditions sociopolitiques distinctes ?

Pierre angulaire des pratiques urbaines aux États-Unis, l'*empowerment*, ce « *processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper* »⁶, est souvent décrit par les chercheurs comme le moyen de placer les citoyens en situation de codécision, au plus haut niveau de participation. Ce processus semble éloigné des formes traditionnellement prises par la participation en France⁷. La différence tient à la conception française de l'intérêt général, qualifiée de « substantialiste », dont les élus et fonctionnaires se voient les garants ; tandis que la conception

[1] Epstein R. [2008], *op. cit.* ; Donzelot J. [2008], *op. cit.*

[2] Blondiaux L. [2005], « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. [dir.], *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 119-137 ; Décider ensemble [2011], *Analyse des pratiques de la concertation en France*.

[3] Blondiaux L. [2008a], *Le Nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, p. 79 ; Donzelot J. et al. [2003], *op. cit.*

[4] Kirszbaum T. [2011], « Pourquoi la France résiste à l'*empowerment* », *Urbanisme*, n° 380, p. 76.

[5] CNLE [2011], *op. cit.* ; Carrel M. [2012], *Faire participer les habitants ? Pauvreté, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Lettres et sciences humaines.

[6] Bacqué M.-H. [2005], « L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n° 460, p. 32-35.

[7] Donzelot J. et al. [2003], *op. cit.*, p. 347.

pragmatique, anglo-saxonne, considère au contraire l'intérêt général comme un objet à construire à partir de débats et de délibérations publiques¹.

Du fait du rapport particulier entre l'État et le citoyen en France, historiquement marqué par une méfiance envers les corps intermédiaires, les élus et les professionnels peuvent en effet être réticents à faire émerger les décisions dans le cadre de scènes collectives, parfois conflictuelles². Ils peuvent également être tentés d'associer à toute notion de « communauté », autre que la communauté nationale, l'idée de « dérives communautaristes » susceptibles de mettre en péril le modèle républicain. Dans cette perspective, certains mettent en avant les limites des démarches participatives françaises : le nombre de participants serait plus faible qu'escompté ; les couches les plus populaires seraient difficiles à mobiliser ; les mieux dotés en capital économique et culturel mobiliseraient une part prépondérante du pouvoir ; l'impact sur la décision publique serait limité, alors même que la mise en œuvre d'un dispositif participatif est coûteuse en temps et en moyens ; contrairement aux effets recherchés, la participation pourrait ainsi contribuer à affaiblir la cohérence de l'action publique³.

D'autres estiment, à l'inverse, que si les formes que recouvre la participation sont étroitement liées aux traditions sociopolitiques dans lesquelles elles s'inscrivent, il semble toutefois possible d'envisager en France un renouveau des pratiques démocratiques⁴. Dans un contexte marqué par le développement des réseaux sociaux, la remise en cause de la représentation politique et la recomposition de l'action publique sous le coup de la décentralisation et de la mondialisation, les avantages à tirer en démocratie d'une plus grande articulation entre participation et représentation se font jour⁵ : l'enrichissement du contenu des programmes publics ; une légitimité plus grande donnée aux actions mises en œuvre ; enfin, l'augmentation des ressources et des

[1] Padioleau J.-G. (1993), « L'action publique. Du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, Territoires, Sociétés*, n° 22-23, p. 89-95.

[2] Rosanvallon P. (2006), *Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil ;
Blondiaux L. (2008b), « Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, n° 30.

[3] Centre d'analyse stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris, La Documentation française, p. 63 sq.

[4] Sintomer Y. (2011a), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte ;
Blondiaux L. (2008b), *op. cit.*

[5] Sintomer Y. (2011b), « Délibération et participation : affinités électives ou concepts en tension ? », *Participations*, 1(1), p. 239-277.

compétences civiques des acteurs impliqués¹. Dès lors, il convient d'analyser les dynamiques contemporaines qui, à l'étranger plus qu'en France, permettent d'articuler participation et représentation.

2 ■ Comment mieux articuler participation et représentation ?

L'analyse des expériences étrangères permet d'envisager trois pistes pour mieux combiner la participation et la représentation dans le champ de la politique de la ville. En premier lieu, il s'agit d'innover dans les procédures pour organiser la codécision avec les habitants. En second lieu, il s'agit de développer la pratique du débat public afin de nourrir la représentation et de l'articuler plus régulièrement avec la participation, à tous les niveaux de décision. Enfin, l'organisation de la mobilisation citoyenne, par des techniques de « *community organizing* », permettrait d'améliorer les décisions prises pour renouveler les quartiers défavorisés.

2.1. Organiser la codécision avec les habitants

En Amérique latine, dans certains pays anglo-saxons ou encore en Allemagne, les habitants sont effectivement associés à la définition des orientations stratégiques de la politique de la ville et à l'allocation des ressources financières qui y sont liées. Ces expériences, qui peuvent s'apparenter à des budgets participatifs, se sont développées en Europe occidentale à la fin des années 1990, à l'image du *New Deal for Communities* (NDC) mené au Royaume-Uni sur la période 1998-2011 ou du programme « Ville sociale » allemand (*Soziale Stadt*) lancé en 1999.

📌 Les budgets participatifs

C'est sous la pression des mouvements sociaux que l'idée d'inclure les citoyens au processus d'allocation des budgets publics locaux est née au Brésil, à Porto Alegre, en 1989 (*Orçamento Participativo*)². Les expériences de budgets participatifs se diffusent ensuite dans de nombreux pays, notamment en Amérique du Sud, aux États-Unis, en Asie et, plus récemment, en Europe³, cette fois à l'initiative des pouvoirs publics qui souhaitent accroître

[1] Centre d'analyse stratégique [2008], *op. cit.*, p. 57 ; CNLE [2011], *op. cit.*

[2] Gret M. et Sintomer Y. [2002], *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte/Syros.

[3] World Bank [2007], *Participatory Budgeting*, World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C.

la participation des habitants mais aussi moderniser l'administration¹. Par rapport aux autres procédures participatives pouvant associer les habitants aux négociations financières, les budgets participatifs se distinguent d'abord par le fait qu'ils mettent en jeu des sommes importantes ; ensuite par la combinaison qu'ils proposent entre des éléments de démocratie directe (vote des citoyens sur des décisions) et de démocratie représentative (élection de conseillers représentant les habitants). Il s'agit, pour ces derniers, non seulement d'être associés à des réunions administratives traitant de questions budgétaires, mais aussi de prendre effectivement part à la décision, aux différents niveaux de conception et de mise en œuvre².

Considérant les quartiers comme une ressource à valoriser, ces expériences sont fondées sur l'idée qu'à partir du moment où les habitants forment un collectif, lié par un ancrage territorial ou des intérêts constitués dans un quartier, ils peuvent exercer localement une fonction de planification. De façon schématique, ces dispositifs, inspirés par les budgets participatifs, peuvent se caractériser par :

- leur démarche décisionnelle « ascendante », plaçant les habitants en situation de codécision et portant sur des questions à la fois urbaines et sociales ;
- le ciblage des territoires et des ressources financières³ ;
- le rôle central attribué dans la définition des projets, et dans l'utilisation des fonds publics *ad hoc*, à des instances locales constituées pour une grande part d'habitants, ainsi que des représentants locaux des secteurs économiques, scolaires, sanitaires, de sécurité, des bailleurs, et des autorités locales⁴.

[1] Talpin J. [2011a], *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, ECPR Press ; Sintomer Y. et Talpin J. [dir.] [2011], *La Démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presses universitaires de Rennes.

[2] Sintomer Y., Herzberg C. et Röcke A. [2007], « From Porto Alegre to Europe. Potentials and limitations of participatory budgeting », in Franzke J., Schapp L., Ruano J. et Boogers M. (eds), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, Book Series « Local Governance and Democracy », vol. 1, La Haye, Reed Elsevier, p. 113-128.

[3] Trente-neuf quartiers peuplés de 9 900 habitants en moyenne au Royaume-Uni s'étant vu attribuer 76 millions d'euros pour une période de dix ans ; près de 600 quartiers dans environ 400 villes en Allemagne, auxquels ont été alloués plus de 3 milliards d'euros entre 1999 et 2010.

[4] Communities and Local Government [2010], *The New Deal for Communities Experience: A Final Assessment*, The New Deal for Communities Evaluation: Final Report, vol. 7, Londres ; Böhme C. et al. [2008], *The Program « Social City » [Soziale Stadt]. Status Report*, Centre for Knowledge Transfer « Social City », German Institute of Urban Affairs, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, juillet.

Par exemple, au Royaume-Uni, les habitants des quartiers ciblés par le NDC ont été représentés à hauteur de 40 % dans les instances de pilotage locales du programme. En aval, ils ont aussi été appelés à s'exprimer au sein de commissions thématiques. Un fonds spécial a même été mis à disposition pour impliquer les groupes les plus éloignés de la parole publique (notamment les femmes, les handicapés, les anciens et les jeunes)¹. Pour laisser la plus grande latitude aux partenaires locaux dans la conception des projets, aucune répartition budgétaire n'avait été prévue *a priori*. Ainsi, chacun des 39 quartiers ciblés, peuplés de 9 900 habitants en moyenne, s'est vu attribuer 76 millions d'euros pour une période de dix ans. Le système de *monitoring* du NDC a permis de mesurer des évolutions très favorables sur le plan de la perception, par les résidents, du changement lié aux actions menées : sur la période d'observation considérée, de 2002 à 2008, la peur du crime a reculé de 14 points de pourcentage, tandis que le sentiment d'appartenance au quartier augmentait de 10 points².

De même, dans le cadre du programme allemand « Ville sociale », les projets ont été définis lors de « forums de quartier » mensuels où toutes les parties prenantes étaient représentées (élus, bailleurs sociaux, habitants, commerçants, etc.)³. La mise en œuvre des projets relevait d'un groupe de pilotage chargé de mobiliser et de coordonner, au niveau municipal, les différentes administrations concernées. Des « équipes de gestion des quartiers » jouaient un rôle de médiation et de coordination au sein de et entre ces deux niveaux. Par ailleurs, pour favoriser l'expression et l'implication de la population, des comités d'habitants ont été mis en place, auxquels ont été confiés des fonds spécifiques (*Empowerment Funds*). Leurs effets sur le plan de l'*empowerment* et la gestion rigoureuse dont ils ont fait l'objet ont été soulignés par les évaluateurs⁴. Le programme *Soziale Stadt* est devenu une référence européenne pour les politiques urbaines, comme l'a souligné début 2007 la Charte de Leipzig⁵. Au total, son coût s'est élevé à plus de 3 milliards d'euros entre 1999 à 2010, répartis entre 600 quartiers localisés dans 400 villes⁶.

[1] Donzelot J. et Epstein R. (2006), *op. cit.*

[2] Communities and Local Government (2010), *op. cit.*, p. 22.

[3] Donzelot J. (2008), *op. cit.*, p. 158.

[4] Haüsserman H. (2006), « The National "Social City Program". Findings from the Midterm Evaluation », *German Politics and Society*, vol. 24, n° 4.

[5] Adoptée le 24 mai 2007 par l'ensemble des États membres de l'Union européenne, la Charte de Leipzig prend acte des défis, des perspectives et des différentes origines historiques, économiques, sociales et écologiques des villes européennes. Elle souligne et recommande des principes et des priorités en vue du développement urbain durable ; notamment la nécessité de mettre en œuvre une approche de l'urbain qui soit intégrée.

[6] Voir la contribution de Ralf Zimmer-Hegmann dans le présent ouvrage.

Les évaluations disponibles des programmes *Soziale Stadt* et *New Deal for Communities* montrent à quel point le mode participatif d'action publique favorise la mobilisation citoyenne, améliore les relations entre les habitants et les acteurs locaux, et entraîne, en parallèle, des effets positifs sur la santé mentale, le sentiment d'insécurité, la satisfaction d'habiter dans le quartier et le vivre ensemble¹.

Un certain nombre de points de vigilance sont néanmoins à considérer. En premier lieu, les orientations définies par les instances locales doivent être prises en compte à tous les niveaux de la décision publique de l'agglomération. Ensuite, il convient d'associer le maximum d'acteurs concernés (y compris universitaires, entreprises, ONG, etc.). Enfin, l'allocation de budgets conséquents doit être assurée, explicitée et organisée selon un calendrier et des règles précises, à évaluer fréquemment². Lorsqu'elle n'est pas accompagnée par ces moyens et cette organisation, la participation risque de se résumer à une incantation, voire à un palliatif au désengagement de l'État, et pourrait exiger une responsabilisation démesurée des individus appelés à résoudre eux-mêmes les problèmes sociaux³. Il s'agit précisément de la critique adressée au programme participatif *Big Society* lancé en 2010 par le Premier ministre David Cameron au Royaume-Uni⁴. Sous réserve de ces conditions, les dispositifs plaçant les habitants en situation de codécision pourraient constituer une source d'inspiration pour la politique de la ville française, d'autant que de telles expériences ont d'ores et déjà été menées avec succès en France dans le champ de l'éducation, à l'image des budgets participatifs des lycées (BPL) lancés en 2004 en région Poitou-Charentes⁵.

Si l'existence de procédures de partage de la décision, adossées à des budgets significatifs intégrés à l'échelle de l'agglomération, conditionne le succès de la participation, celui-ci repose également sur la mise en place d'un cadre assurant l'expression de chacun, permettant d'identifier les intérêts communs et de concevoir des solutions. Dès lors, il s'avère nécessaire de réfléchir aux méthodes pouvant améliorer la qualité du débat public.

[1] Communities and Local Government [2010], *op. cit.*, p. 26 ; Böhme C. et al. [2008], *op. cit.* ; Häusserman H. [2006], *op. cit.*

[2] Communities and Local Government [2010], *op. cit.*, p. 7 ; Böhme C. et al. [2008], *op. cit.*

[3] Laville J.-L. [1998], « Les services solidaires : une autre construction des services de proximité », in Bonnet M. et Bernard Y. [dir.], *Services de proximité et vie quotidienne*, Paris, PUF.

[4] Kisby B. [2010], « The Big Society: Power to the people? », *The Political Quarterly*, vol. 81, n° 4, p. 484-491.

[5] Considéré par certains experts comme l'une des expériences européennes dotées du pouvoir décisionnel le plus important, le budget participatif des lycées a touché 100 000 personnes depuis 6 ans, soit près de 15 % du public concerné (lycéens, enseignants, personnel administratif). Pour un bilan scientifique de cette expérience, voir Sintomer Y. et Talpin J. [dir.] [2011], *op. cit.*

2.2. Garantir une pratique exemplaire du débat public

Afin de créer un cadre favorable à la participation, le plus en amont possible des décisions, certains experts, à l'image du Conseil d'État, estiment que l'administration gagnerait à être plus délibérative, c'est-à-dire à développer, au-delà des consultations formelles, de nouvelles procédures qui seraient caractérisées par la transparence, l'ouverture et le débat public¹. À la lecture des évaluations des dispositifs de concertation (commissions locales de débat public², conférences de citoyens³ ou jurys citoyens⁴), on peut identifier quatre axes à considérer pour améliorer la qualité du débat public.

En premier lieu, s'agissant de la méthodologie à suivre, sans doute l'animation des débats gagnerait-elle à être confiée à un tiers neutre, professionnel ou bénévole, formé à l'animation⁵. Les méthodes employées sont en effet décisives, comme le souligne le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), qui insiste sur plusieurs enjeux : savoir accepter la confrontation et les désaccords, savoir donner la parole à tous, et utiliser des supports créatifs ou ludiques. À cet égard, des règles simples pourraient faciliter la confrontation démocratique, telle l'interdiction d'employer des sigles – ou un langage trop technique – sans explicitation préalable⁶. Le CNLE insiste également sur la nécessité d'adosser la participation des personnes en situation de précarité à des groupes, des collectifs. En outre, pour développer la confiance et faciliter la coproduction de diagnostics et propositions, certains experts mettent l'accent sur l'inscription des dispositifs participatifs dans une temporalité longue et sur la création d'espaces d'échanges conviviaux, au démarrage des dispositifs participatifs⁷.

En second lieu, à la lumière de nombreux travaux, des formations pourraient être développées. Les plus prometteuses confrontent les diverses parties prenantes

[1] Conseil d'État [2011], *op. cit.*

[2] Revel M. et al. (dir.) [2007], *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

[3] Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. [2001], *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil ; Bourg D. et Boy D. [2005], *Conférence de citoyens*, mode d'emploi, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer.

[4] Sintomer Y. et Röcke A. [2005], « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *op. cit.*

[5] Pancher B. et Zimmermann M.-J. [2010], *Pour une citoyenneté active en France. Moderniser la décision publique par la participation*, rapport à l'Assemblée nationale ; CNLE [2011], *op. cit.*, p. 42.

[6] Carrel M. [2012], *op. cit.*

[7] Young I. M. [2000], *Inclusion and Democracy*, Chicago, Chicago University Press ; Carrel M. [2012], *op. cit.* ; Carrel M. [2006], « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. 19, n° 75.

(animateurs des débats, élus, professionnels et populations concernées), au sein de dispositifs tels que la « coformation » organisée par ATD Quart Monde ou la « qualification mutuelle »¹, dispositifs dont l'influence est forte dans le champ de la lutte contre l'exclusion et qui inspirent de nombreuses associations en France.

❖ La « coformation par le croisement des savoirs et des pratiques » proposée par ATD Quart Monde

La « coformation par le croisement des savoirs et des pratiques » met en présence, pendant plusieurs journées, des travailleurs sociaux et des personnes vivant – ou ayant vécu – dans la précarité. Ceux-ci sont formés suivant une méthode rigoureuse² : la confrontation des points de vue est organisée à partir de récits d'expériences, dans le but de mettre les travailleurs sociaux et les personnes précaires sur un pied d'égalité, de déconstruire les stéréotypes et les représentations de leurs rôles respectifs, et de réfléchir aux moyens d'améliorer le fonctionnement des institutions. Développées depuis 2002, ces coformations sont de plus en plus reconnues par les spécialistes des questions de pauvreté³.

Le troisième levier d'amélioration du débat public en France est la diversification des publics mobilisés, afin de renouveler les participants et d'éviter que la décision soit monopolisée par certains. Parmi les outils possibles, le tirage au sort aurait pour avantage de faire participer ceux qui ne le feraient pas spontanément, d'assurer une certaine impartialité à la décision et de stimuler la délibération démocratique⁴. Le tirage au sort peut être utilisé non seulement pour désigner les représentants des habitants parmi les volontaires, comme on le voit dans certains conseils de quartier, mais aussi, de manière plus ambitieuse, pour sélectionner aléatoirement les citoyens appelés à produire un avis ou une décision. Depuis une quinzaine d'années, le tirage au sort se développe à l'échelle internationale, notamment dans les conférences de citoyens. Par exemple, en 2010, le gouvernement islandais, ébranlé par la crise

[1] Carrel M. et Rosenberg S. (2002), *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte/Syros.

[2] Ferrand C. (dir.) (2008), *Le Croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action*, Éditions de l'Atelier / Éditions Quart Monde.

[3] CNLE (2011), *op. cit.*, p. 20 ; MRIE (Mission régionale d'information sur l'exclusion) Rhône-Alpes (2011), *Pauvretés, précarités, exclusions. Dossier annuel 2011*, p. 99-107.

[4] Talpin J. (2011b), « Tirage au sort et démocratie directe : la province qui a tenté la fusion », *Territoires*, n° 520, p. 40-43.

financière, y a recouru pour proposer un nouveau projet de Constitution¹. Cette expérience a révélé la richesse des propositions qui pouvaient être émises par des citoyens ordinaires. Le tirage au sort fait cependant l'objet de critiques concernant principalement la représentativité : le fait qu'il porte sur une liste de volontaires constitue un premier filtre.

Au-delà de la constitution d'un panel représentatif des usagers, il pourrait être utile de mobiliser plus largement des citoyens qui, sans nécessairement désirer de responsabilités, seraient en revanche susceptibles de s'impliquer, au moins ponctuellement, dans l'élaboration, voire l'évaluation, de l'action publique. Pour y parvenir, il s'agit de renouveler les méthodes de mobilisation des citoyens et, en parallèle, d'abaisser le coût d'entrée dans les dispositifs participatifs en facilitant la prise de parole en public (par exemple grâce à la vidéo², au théâtre-forum³, ou aux nouvelles technologies de l'information et de la communication⁴).

En dernier lieu, pour éviter que les démarches participatives ne se réduisent à de simples opérations de communication ou qu'elles n'aboutissent au retrait des pouvoirs publics, le lien entre les décisions prises et les propositions issues des dispositifs participatifs pourrait être explicité davantage. À cet égard, le *think tank* « Décider ensemble » estime que, *a minima*, la décision doit être motivée et répondre aux arguments issus de la concertation⁵. Certains experts suggèrent de rendre obligatoire la restitution publique des suites données aux propositions nées du débat public, dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat⁶.

Pour autant, quelle que soit la qualité du dispositif participatif mis en place par les pouvoirs publics, le degré d'articulation de la participation et de la représentation dépend de la capacité des habitants à s'organiser collectivement et à participer à la vie démocratique⁷.

[1] Sintomer Y. (2011a), *op. cit.*, p. 183 sq.

[2] Voir par exemple la méthode « d'automédiatisation », où les habitants construisent la confrontation de points de vue par l'outil vidéo, de l'association « Moderniser sans exclure » ; <http://msedsud.fr>.

[3] Boal A. (1997), *Jeux pour acteurs et non-acteurs. Pratique du théâtre de l'opprimé*, Paris, La Découverte ; Pour un exemple de théâtre-forum, voir <http://naje.asso.fr>.

[4] Cardon D. (2010), *La Démocratie Internet*, Paris, Seuil.

[5] Décider ensemble (2011), *op. cit.*, p. 169.

[6] Mercadal G. (2011), « Pour un processus de participation du public adapté à un développement responsable des nouvelles technologies », Centre d'analyse stratégique, *Document de travail*, n° 2011-08, p. 13 sq.

[7] Fung A. et Wright E. O. (eds) (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.

2.3. Mobiliser le capital d'engagement civique, individuel et collectif des habitants

Dans les pays anglo-saxons, de nombreuses expériences tendent à mobiliser et à développer les ressources, individuelles et collectives, des habitants, notamment le *community organizing* ou l'*advocacy planning* initiés aux États-Unis dans les années 1960¹. La « communauté » désigne ici à la fois le quartier, au sens géographique du terme, mais aussi les ressources que les habitants partagent en commun sans en avoir forcément conscience. C'est cette force latente qu'il s'agit d'aider à s'organiser, afin que les habitants des quartiers où est mise en œuvre la politique de la ville développent leur pouvoir d'agir (*empowerment*)².

Inventé par Saul Alinsky³ – inspirateur des combats féministes et des Noirs américains des années 1960 et 1970⁴ –, le *community organizing* consiste à « repérer, motiver, et éventuellement former, des personnes susceptibles de s'engager – ou déjà engagées – dans une action collective pour le bien collectif du quartier »⁵. Entourés par des professionnels (*community organizers*), les représentants des habitants identifiés façonnent leur propre agenda politique, demandent des comptes aux élites économiques et politiques du territoire concerné, et développent leur potentiel d'engagement collectif autour de porte-paroles (*leaders*). Si l'implication des habitants est toujours précaire, fragile, soumise aux aléas des trajectoires individuelles⁶, ces méthodes permettent de les mobiliser autour de problématiques telles que les charges locatives, les salaires, la sécurité, l'accès à l'emploi ou aux équipements culturels de la ville⁷. Sous l'influence de Barack Obama, qui fut lui-même *community organizer* à Chicago, on observe un intérêt grandissant pour ce modèle, y compris en France où de telles expériences prennent forme, notamment à Sevran⁸ ou à

[1] Davidoff P. (1965), « Advocacy and pluralism in planning », *American Institute of Planning Journal*, vol. 31, n° 4, p. 331-338.

[2] Vallerie B. (dir.) (2012), *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, Paris, L'Harmattan ; Kirszbaum T. (2011), *op. cit.*

[3] Alinsky S. (1976), *Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente*, Paris, Seuil.

[4] Calvès A.-E. (2009), « Empowerment : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, n° 200, p. 735-749.

[5] Définition empruntée à T. Kirszbaum (2011), *op. cit.*

[6] Kirszbaum T. (2011), *op. cit.*

[7] Balazard H. et Genestier P. (2009), « La notion d'*empowerment* : un analyseur des tensions idéologiques britanniques et des tâtonnements français », ENTPE/RIVES, université de Lyon.

[8] Donzelot J. (dir.) (2012), *op. cit.*, p. 27.

Grenoble¹. À la différence du développement social urbain des années 1980, l'enjeu du *community organizing* n'est pas de compenser, par l'encouragement à la vie associative, un déficit de lien social entre institutions et habitants. Le *community organizing* consiste, au contraire, à prendre appui sur la force des liens établis entre les habitants afin de faciliter leur mobilité sociale, leurs conditions de vie². À cet égard, une conférence internationale organisée en mars 2012 par l'École nationale des travaux publics de l'État a permis de réfléchir aux voies de transposition de ces démarches en France³.

En parallèle, l'*advocacy planning* apparaît aux États-Unis dans les années 1960⁴ à l'initiative d'urbanistes désireux d'enrichir leurs projets urbains en s'appuyant sur l'expertise d'usage des habitants. Cette forme de contre-expertise citoyenne consiste à intégrer les préoccupations des citoyens dans les pratiques planificatrices des urbanistes, par exemple dans le cadre de « plans communautaires », distincts de ceux proposés par les autorités publiques⁵. L'*advocacy planning* s'est principalement développé aux États-Unis et, dans une moindre mesure, en Angleterre.

En France, à l'exception des Ateliers populaires d'urbanisme, de telles pratiques collectives restent pour l'instant expérimentales et ponctuelles. Elles viennent en effet bousculer la pratique individualisée dans l'accompagnement des personnes, privilégiée dans le travail social, pierre angulaire de la relation entre personnes en situation de précarité et politiques publiques⁶. On observe néanmoins des évolutions en la matière puisque « l'intervention sociale d'intérêt collectif » (ISIC) – qui présente des similitudes avec le *community organizing* – a été ajoutée au référentiel des activités et compétences professionnelles des

[1] Sur l'expérience grenobloise « Alliance citoyenne », voir le blog <http://projet-echo.org>, et plus généralement sur les expériences émergentes en France de « *community organizing* », voir le site Internet du collectif « Pouvoir d'agir » : <http://pouvoirdagir.fr>.

[2] Donzelot J. [dir.] [2012], *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Paris, Terra Nova, p. 35.

[3] Conférence internationale, « Le *community organizing*. Développer le pouvoir des citoyens ? », ENTPE/ RIVES, 14-16 mars 2012.

[4] Davidoff P. [1965], *op. cit.*, p. 331-338.

[5] Bacqué M.-H. et Gauthier M. [2011], « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein », *Participations*, 2011/1, p. 43 sq.

[6] Bouquet B., Draperi J.-F. et Jaeger M. [dir.] [2009], *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, Paris, Dunod ; Centre d'analyse stratégique [2012], « Les actions collectives et les approches communautaires. Quelle pertinence dans le contexte français ? », *Note de problématique*, séminaire du 26 janvier.

assistants de service social et des conseillers en éducation sociale et familiale¹. Ainsi, la capacité des habitants à s'organiser collectivement pourrait prendre de l'ampleur si les formations des travailleurs sociaux mettaient davantage l'accent sur les compétences du *community organizer*, si les expérimentations locales étaient encouragées et si les moyens de la contre-expertise étaient alloués dès lors qu'un collectif d'habitants le revendique. Dans cette perspective d'évolution des métiers du travail social, des professionnels de la politique de la ville pourraient se consacrer aux tâches d'organisation de la société civile.

Conclusion

Face aux appels renouvelés à encourager la participation des habitants, le triple défi des pouvoirs publics consiste à concevoir des innovations procédurales empruntant à la démocratie participative ; à développer la culture et les pratiques du débat public à tous les niveaux de décision ; et à encourager le « développement du pouvoir d'agir » (*empowerment*) des collectifs d'habitants. Cet enjeu est particulièrement important au moment des réflexions sur le second acte du programme de rénovation urbaine.

Certaines expériences étrangères permettent d'envisager des pistes prometteuses. Fondées sur des approches collectives, celles-ci s'inscrivent dans une logique ascendante, participative et transversale. Sous certaines conditions, elles pourraient permettre de construire la décision publique de façon plus partagée, d'améliorer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques, de favoriser la confiance réciproque entre la population et les pouvoirs publics, et plus largement d'élever la capacité d'action collective des habitants, de renforcer leur autonomie individuelle et la reconnaissance de leur qualité de citoyens².

Bibliographie

Alinsky S. (1976), *Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente*, Paris, Seuil.

Atkinson R. et Lejeune S. (2001), « Area-based policy initiatives. The role of resident participation in England and France », *European Urban Research Association conference*, Copenhague, 17-19 mai.

[1] À la suite de la publication du rapport du Conseil supérieur du travail social (2010), *Développer et réussir des actions d'intérêt collectif*, EHESP.

[2] Fung A. et Wright E. O. (2003), *op. cit.* ; Epstein R. (2009), *op. cit.*, p. 291 sq. ; Blondiaux L. (2008a), *op. cit.*

Bacqué M.-H. (2005), « L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n° 460, p. 32-35.

Bacqué M.-H. et Gauthier M. (2011), « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein », *Participations*, 2011/1.

Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Balazard H. et Genestier P. (2009), « La notion d'*empowerment* : un analyseur des tensions idéologiques britanniques et des tâtonnements français », ENTPE/RIVES, université de Lyon.

Blondiaux L. (2008a), *Le Nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.

Blondiaux L. (2008b), « Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, n° 30.

Blondiaux L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 119-137.

Boal A. (1997), *Jeux pour acteurs et non-acteurs. Pratique du théâtre de l'opprimé*, Paris, La Découverte.

Boogers M. (ed.), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, Book Series « Local Governance and Democracy », vol. 1, La Haye, Reed Elsevier, p. 113-128.

Bouquet B., Draperi J.-F. et Jaeger M. (dir.) (2009), *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, Paris, Dunod.

Bourg D. et Boy D. (2005), *Conférence de citoyens, mode d'emploi*, Éditions Charles Léopold Mayer.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Calvès A.-E. (2009), « *Empowerment* : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, n° 200, p. 735-749.

Cardon D. (2010), *La Démocratie Internet*, Paris, Seuil.

Carrel M. (2012), *Faire participer les habitants ? Pauvreté, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Lettres et sciences humaines.

Carrel M. (2006), « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. 19, n° 75.

Carrel M. et Rosenberg S. (2011), « Injonction de mixité sociale et écueils de l'action collective des délogés. Comparaison entre les années 1970 et 2000 », *Géographie, Économie, Société*, 2011/2, p. 5-19.

Carrel M. et Rosenberg S. (2002), *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte/Syros.

Centre d'analyse stratégique (2012), « Les actions collectives et les approches communautaires. Quelle pertinence dans le contexte français ? », *Note de problématique*, séminaire du 26 janvier, www.strategie.gouv.fr/content/seminaire-seance-4-les-actions-collectives-et-les-approches-communautaires-quelle-pertinence.

Centre d'analyse stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris, La Documentation française, www.strategie.gouv.fr/content/la-participation-des-citoyens-et-l%E2%80%99action-publique.

Communities and Local Government (2010), *The New Deal for Communities Experience. A Final Assessment*, The New Deal for Communities Evaluation: Final Report, vol. 7, Londres, mars.

Conseil d'État (2011), *Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française.

Conseil économique, social et environnemental (2011), *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain*, Éditions des Journaux officiels.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*.

Conseil national des villes (2012), *Avis relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants*, 19 janvier.

Conseil supérieur du travail social (2010), *Développer et réussir des actions d'intérêt collectif*, EHESP.

Davidoff P. (1965), « Advocacy and pluralism in planning », *American Institute of Planning Journal*, vol. 31, n° 4, p. 331-338.

Décider ensemble (2011), *Analyse des pratiques de la concertation en France*.

Donzelot J. (dir.) (2012), *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Paris, Terra Nova.

Donzelot J. (2008), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Points.

Donzelot J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

Epstein R. (2012), « ANRU : mission accomplie ? », in Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil État*, thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure de Cachan.

Ferrand C. (dir.) (2008), *Le croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action*, Éditions de l'Atelier / Éditions Quart Monde.

Fung A. et Wright E. O. (eds) (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.

Gret M. et Sintomer Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte/Syros.

Haüsserman H. (2006), « The National "Social City Program". Findings from the Midterm Evaluation », *German Politics and Society*, vol. 24, n° 4.

Kirszbaum T. (2011), « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », *Urbanisme*, n° 380.

Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social*, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

Kisby B. (2010), « The Big Society: Power to the people? », *The Political Quarterly*, vol. 81, n° 4, p. 484-491.

Laville J.-L. (1998), « Les services solidaires : une autre construction des services de proximité », in Bonnet M. et Bernard Y. (dir.), *Services de proximité et vie quotidienne*, Paris, PUF.

Mercadal G. (2011), « Pour un processus de participation du public adapté à un développement responsable des nouvelles technologies », Centre d'analyse stratégique, *Document de travail*, n° 2011-08, www.strategie.gouv.fr/content/document-de-travail-2011-5-pour-un-processus-de-participation-du-public-adapte-un-developpement.

MRIE (Mission régionale d'information sur l'exclusion) Rhône-Alpes (2011), *Pauvretés, précarités, exclusions. Dossier annuel 2011*, p. 99-107.

Padioleau J.-G. (1993), « L'action publique. Du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, Territoires, Sociétés*, n° 22-23, p. 89-95.

Pancher B. et Zimmermann M.-J. (2010), *Pour une citoyenneté active en France. Moderniser la décision publique par la participation*, rapport à l'Assemblée nationale.

Revel M. et al. (dir.) (2007), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Rosanvallon P. (2006), *Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.

Sintomer Y. (2011a), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte.

Sintomer Y. (2011b), « Délibération et participation : affinités électives ou concepts en tension ? », *Participations*, 1(1), p. 239-277.

Sintomer Y., Herzberg C. et Röcke A. (2007), « From Porto Alegre to Europe. Potentials and limitations of participatory budgeting », in Franzke J., Schapp L., Ruano J. et Boogers M. (eds), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, Book Series « Local Governance and Democracy », vol. 1, La Haye, Reed Elsevier, p. 113-128

Sintomer Y. et Röcke A. (2005), « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Sintomer Y. et Talpin J. (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presses universitaires de Rennes.

Talpin J. (2011a), *Schools of Democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, ECPR Press.

Talpin J. (2011b), « Tirage au sort et démocratie directe : la province qui a tenté la fusion », *Territoires*, n° 520, p. 40-43.

Vallerie B. (dir.) (2012), *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, Paris, L'Harmattan.

World Bank (2007), *Participatory Budgeting*, World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C.

Young I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Chicago, Chicago University Press.



Troisième Partie

Adapter les politiques de droit commun pour promouvoir la mobilité sociale des habitants

Mobilité et choix résidentiels : quels enjeux pour les politiques publiques ?

Noémie Houard et Christine Lelévrier

Face à la paupérisation des grands ensembles d'habitat social, les politiques publiques aux États-Unis et en Europe occidentale ont essentiellement misé sur la mixité sociale par la restructuration urbaine. Pour autant, les chercheurs mettent depuis longtemps en débat cet objectif de mixité sociale¹, en balance avec celui de la mobilité, sociale et résidentielle, des populations². À cet égard, on observe que la mobilité semble être une valeur montante des sociétés contemporaines, jugée souhaitable dans les quartiers dits « défavorisés » comme ailleurs par un certain nombre d'acteurs et d'experts³. Selon ces derniers, la ségrégation renforcerait en effet des inégalités dans l'accès à la ville et à l'emploi, les plus aisés pouvant davantage décider de leur localisation résidentielle, se positionner sur le marché du travail ou choisir l'école de leurs enfants. C'est à partir de ce postulat que des programmes ont été développés aux États-Unis pour favoriser la mobilité résidentielle des individus⁴.

Dans ce contexte, ce chapitre éclaire le lien pouvant exister entre les quartiers considérés comme ségrégués et les trajectoires résidentielles de leurs habitants

[1] Galster G. [2007], « Should policy makers strive for neighborhood social mix? An analysis of the Western European evidence base », *Housing Studies*, vol. 22, n° 4, juillet, p. 523-545 ; Monk S. et al. [2011], *Mixed Communities*, Literature Review, Social Research, Bristol: Policy Press ; Kirszbaum T. [2008a], *Mixité sociale dans l'habitat*, Paris, La Documentation française.

[2] Donzelot J., Mével C. et Wyvekens A. [2003], *Faire société, la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil ; Fondation Abbé Pierre [2001], « Mixité, mobilité, pour quelle cité ? », *Fondations*, n° 13.

[3] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française, p. 125 sq. ; Union sociale pour l'habitat [USH] [2011a], « Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social », *Actualités Habitat*, n° 143.

[4] Bacqué M.-H. et Fol S. [2007a], « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33-1, p. 89-104.

et montre, à partir des leçons tirées des politiques françaises et étrangères, que la promotion de la mobilité résidentielle peut ouvrir des perspectives intéressantes, dès lors qu'elle contribue effectivement à étendre le choix résidentiel pour tous. Pour ce faire, la mobilité résidentielle sera abordée de trois manières¹ : d'abord comme un processus qui façonne le peuplement des villes et peut contribuer à la ségrégation ; ensuite comme un effet des politiques publiques de lutte contre la ségrégation, clairement affiché ou pas ; enfin, comme un objectif explicite de l'action publique visant à déconcentrer la pauvreté, à l'image de certains programmes développés aux États-Unis.

1 ■ La mobilité comme processus : trajectoires résidentielles et quartiers « défavorisés »

Les recherches sur les « effets de quartier », en plein essor depuis le milieu des années 1990 aux États-Unis et en Europe occidentale², ont révélé certaines corrélations entre les quartiers dits « défavorisés » et les trajectoires sociales des individus, toutes choses égales par ailleurs³. On dit qu'il existe un « effet de quartier » lorsque le fait d'habiter un quartier donné, qu'il soit favorisé ou défavorisé, induit un changement net dans les parcours des individus⁴. Les travaux existants portent principalement sur les performances scolaires, les parcours professionnels, l'évolution des revenus, ou encore la délinquance, mais beaucoup plus rarement sur la mobilité résidentielle⁵. Peut-on parler d'un effet de quartier sur les mobilités résidentielles ?

Les analyses statistiques, fondées sur les données de l'INSEE, tendent plutôt à banaliser les trajectoires des habitants des zones urbaines sensibles françaises (ZUS) :

- d'une part, la mobilité résidentielle serait aussi, voire plus importante dans ces quartiers que dans le reste de la ville. Entre les recensements de 1990

[1] Lelévrier C. [2010], *Action publique et trajectoires résidentielles, un autre regard sur la politique de la ville*, Habilitation à diriger des recherches, IUP/UPEC.

[2] Pour une synthèse de ces travaux, voir Marpsat M. [1999], « La modélisation des "effets de quartier" aux États-Unis. Une revue des travaux récents ». *Population*, vol. 54, n° 2, p. 303-330 ; Vallet L.-A. [2005], « La mesure des effets de quartier/voisinage », *Revue économique*, vol. 56, n° 2.

[3] C'est-à-dire en contrôlant le maximum de données observables (revenus, âge, diplômes, etc.).

[4] Kintrea K. et Atkinson R. [2001], « Neighbourhoods and social exclusion: The research and policy implications of neighbourhood effects », *Discussion Paper*, Department of Urban Studies, University of Glasgow.

[5] Hedman L. et van Ham M. [2012], « Understanding neighbourhood effects: Selection bias and residential mobility », in van Ham M. et al. (eds), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Londres, Springer, p. 97.

et 1999, 61 % des habitants des ZUS auraient changé de logement, contre 53 % dans les autres agglomérations de plus de 2 000 habitants, et 48 % en France métropolitaine hors ZUS¹ ;

- d'autre part, la mobilité résidentielle de ceux qui quittent le quartier serait plutôt ascendante, ces ménages s'installant dans un quartier moins précarisé et 54 % de la population âgée de 30 à 60 ans devenant propriétaire de son logement².

Le rapport 2005 de l'ONZUS constate néanmoins que cette mobilité ascendante contribue à la paupérisation du quartier, les plus aisés étant remplacés par des ménages plus pauvres.

Quant à d'éventuels effets de quartier sur les trajectoires résidentielles, les rares travaux qui tentent de les objectiver ont principalement été menés par Jean-Louis Pan Ké Shon³. Ces recherches mettent en évidence la corrélation suivante : plus un quartier sensible serait précarisé en termes de niveau de chômage, plus ses habitants tendraient à déménager vers un quartier également précarisé, à condition socioéconomique donnée⁴. Comme les autres enquêtes économétriques sur les « *neighbourhood effects* », ces travaux présentent un certain nombre de limites, dans leurs résultats mais aussi dans leur méthodologie. S'agissant des résultats, les corrélations établies portent essentiellement sur les quartiers extrêmement pauvres (taux de chômage supérieur au 9^e décile) et décroissent fortement avec la diminution du taux de chômage jusqu'à quasiment disparaître⁵. S'agissant de la méthodologie, ces études ne permettent pas de distinguer, de façon robuste, les effets du quartier des autres paramètres ; elles ne permettent pas non plus d'identifier les causalités à l'origine des corrélations révélées (effets de pairs, discrimination, isolement institutionnel, etc.)⁶. Si ces travaux permettent difficilement de conclure à un effet de quartier sur les trajectoires résidentielles, ils n'en suggèrent pas moins une discrimination ethnique assez nette. Ainsi,

[1] Observatoire national des zones urbaines sensibles [2005], *Rapport 2005*, p. 121.

[2] *Ibidem*, p. 136.

[3] Pan Ké Shon J.-L. [2009], « Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles. L'apport des mobilités résidentielles », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 3, p. 451-487.

[4] À âge, diplôme, type de ménage, nationalité, statut d'activité, confort et statut d'occupation du logement, ou taille de l'agglomération, contrôlés.

[5] Pour plus de détails, voir Pan Ké Shon J.-L. [2009], *op. cit.*, p. 471.

[6] Marpsat M. [1999], *op. cit.* ; Vallet L.-A. [2005], *op. cit.* ; Houard N. [2011a], « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, n° 249, Centre d'analyse stratégique, novembre.

les Africains sortiraient plus difficilement des ZUS et auraient trois fois plus de risques que les Français de s'installer dans les quartiers les plus précarisés¹.

Au vu de ces résultats, quel regard poser sur les politiques publiques menées en France et à l'étranger ?

2 ■ Mixité vs mobilité : les politiques menées et leurs effets

Confrontés à la ségrégation urbaine, les pays européens ont mis en place, dès les années 1980, des politiques visant à réduire les concentrations de pauvreté, principalement ciblées sur les quartiers dits « défavorisés ». Selon les pays et les périodes, ces « *area-based policies* » s'orientent plutôt vers le développement social et communautaire ou la restructuration urbaine². Néanmoins, depuis la fin des années 1990, les politiques publiques menées au nom de la mixité sociale tendent surtout à diversifier les statuts d'occupation et à développer une offre de logements destinée aux classes moyennes (en France, en Suède, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Finlande)³.

Dans certains de ces pays, ces politiques territoriales ont été combinées à des « *people-based policies* »⁴ et ont alors favorisé la mobilité ou étendu le choix résidentiel en mettant en place un soutien direct aux personnes, notamment aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Que peut-on dire de l'impact de ces orientations sur les trajectoires des populations et sur la prise en compte du choix des ménages ?

2.1. Les politiques de restructuration urbaine : un objectif de mixité sociale ou de promotion des parcours résidentiels ?

C'est au nom de la mixité que les politiques de restructuration urbaine visent à déconcentrer la pauvreté – la mixité étant supposée créer plus de cohésion et de régulation sociale. Les postulats et argumentaires sont à peu près les mêmes d'un pays à l'autre (Royaume-Uni, Norvège, Suède, Danemark, Australie, Pays-Bas, etc.) et tout aussi remis en question par les chercheurs : les classes moyennes pourraient engendrer une élévation du capital économique

[1] Pan Ké Shon J.-L. [2009], *op. cit.*, p. 451.

[2] Droste C., Lelévrier C. et Walsenburg F. [2008], « Urban regeneration in European social housing areas », in Whitehead C. et Scanlon K. (eds), *Social Housing in Europe*, London School of Economics (LSE), Londres, p. 163-196.

[3] Andersen H. S. [2002], « Can deprived housing areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe », *Urban Studies*, vol. 39, n° 4, p. 767-790.

[4] Voir la contribution de Jacques Donzelot dans le présent ouvrage.

et social ; contribuer, grâce à leurs ressources financières, au développement local (services, commerces) ; réduire la délinquance et produire de la confiance ; avec *in fine* une réduction des effets de stigmatisation et des bénéfices pour les populations les plus pauvres¹. Dans cette perspective, l'objectif central de ces politiques est de valoriser les territoires et de « moyenniser » le peuplement, d'une part en dispersant les concentrations par la démolition et d'autre part en faisant venir des populations extérieures par la diversification de l'habitat², en particulier par l'accession à la propriété, aussi bien en Europe que dans les programmes *Hope VI* développés aux États-Unis³.

Ces politiques de restructuration urbaine engendrent avant tout des déplacements contraints de populations délogées suite aux démolitions. Mais les acteurs concernés peuvent chercher à favoriser la promotion résidentielle des habitants, que ce soit au travers des relogements ou de l'offre de nouveaux logements :

- ainsi, dans les pays où les quartiers sont caractérisés par une présence plus importante qu'en France de classes moyennes, notamment en Suède ou aux Pays-Bas, la mobilité est explicitement présentée comme un moyen de favoriser l'accession à la propriété de certains habitants⁴ ;
- en France, c'est à travers la notion de « qualité des parcours résidentiels » que des stratégies locales peuvent favoriser la promotion résidentielle des ménages les plus aisés⁵.

Quels sont les effets de ces stratégies sur l'évolution et le vécu des conditions de logement des ménages ? Pour répondre à cette question, il convient de distinguer ceux qui sont relogés dans le parc locatif social de ceux qui accèdent aux programmes neufs construits dans ces quartiers.

[1] Tunstall R. et Fenton A. [2006], *In the Mix, a Review of Mixed Income, Mixed Tenure and Mixed Communities: What do we know?*, Joseph Rowntree Foundation.

[2] Kleinhans R. [2004], « Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature », *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, p. 367-390.

[3] Clamper-Lundquist S. [2004], « Moving over or moving up? Short-term gains and losses for relocated HOPE VI families », *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, vol. 7, n° 1, p. 57-80.

[4] Uitermark J. [2003], « Social mixing and the management of disadvantaged neighbourhoods: The Dutch policy of urban restructuring revisited », *Urban Studies*, vol. 40, n° 3, p. 531-549 ; Bolt G., Philips D. et van Kempen R. [2010], « Housing policy, [de]segregation and social mixing: An international perspective », *Housing Studies*, vol. 25, n° 2, mars, p. 129-135.

[5] Lelévrier C. et Noyé C. [2012], « La fin des grands ensembles ? », in Donzelot J. [dir.], *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF, p. 194.

Le relogement dans le parc locatif social : une mobilité contrainte

Les recherches sur les relogements aboutissent à des résultats assez contrastés. Certaines, en particulier aux États-Unis, concluent plutôt à une dégradation des situations résidentielles, due principalement à une augmentation des dépenses de logement et à une perte de réseaux sociaux, en particulier pour les plus pauvres ou les minorités ethniques¹. D'autres convergent dans différents pays pour nuancer l'idée d'effets uniquement négatifs de la rénovation urbaine sur les trajectoires résidentielles des populations concernées, qui obtiennent parfois des logements plus grands, plus adaptés à leurs aspirations, dans des immeubles mieux entretenus². On peut de ce point de vue mettre en parallèle la France et les Pays-Bas, où les programmes sont assez comparables.

Tout d'abord, il semble que la majorité des ménages relogés se disent satisfaits de leur déménagement, avec un taux proche de 80 % en France³. Outre le flou de la notion même de satisfaction, ce chiffre reste complexe à interpréter. Certaines enquêtes qualitatives l'attribuent à la convergence entre les souhaits exprimés et les relogements obtenus⁴. Mais d'autres considèrent que ce chiffre qualifie surtout la conduite du relogement plutôt que l'amélioration de la situation résidentielle des relogés⁵. Sur ce point, les entretiens réalisés auprès des ménages dans une recherche sur le relogement⁶ font surtout ressortir un avis mitigé : 36 % percevraient le relogement comme un changement positif, tandis que 9 % considéreraient que leur situation est « pire qu'avant » ; 34 %, plus mitigés, en auraient tiré des avantages et des inconvénients sur le plan du voisinage et du logement ; 21 % estimeraient que cela n'a rien changé⁷.

[1] Goetz E. [2002], « Forced relocation vs. voluntary mobility: The effects of dispersal programmes on households », *Housing Studies*, vol. 17, n° 1, janvier, p. 107-123 ; Venkatesh S. A. et Celimilii I. [2004], « Tearing down the community », *Shelterforce Online*, n° 318.

[2] Varady D.-P. et Walker C.-C. [2000], « Vouchering out distressed subsidized developments: Does moving lead to improvements in housing and neighbourhood conditions? », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n° 1, p. 115-162.

[3] Enquête menée par l'USH auprès de 12 000 relogés dans 28 sites in *Le relogement*, USH, juillet 2008 ; Kleinhans R. [2003], « Displaced but still moving upwards in the housing career? Implications of forced residential relocation in the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 18, n° 4, juillet, p. 473-499 ; CSA/ANRU [2011], *La satisfaction à l'égard des programmes de rénovation urbaine*, rapport d'étude, juin.

[4] Oblet T. et Villechaise A. [2012], « Les leçons de la rénovation urbaine : de la ville fantasmée à la ville du possible », in Donzelot J. [dir.], *op. cit.*, p. 119-161.

[5] Act-CFGE0 [2010], *Dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, rapport pour le CES de l'ANRU.

[6] Menée dans trois opérations, fondée sur des entretiens semi-directifs auprès de 76 ménages.

[7] Lelévrier C. [2007], *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages dans trois opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, rapport pour le PUCA.

A priori, aux Pays-Bas comme en France, les acteurs du relogement s'attachent à prendre en compte les souhaits des ménages relogés, sous des formes toutefois variables d'un pays à l'autre :

- ainsi, aux Pays-Bas, les personnes relogées sont prioritaires pour demander un logement social et postuler dans le système d'attribution ordinaire, l'attribution étant elle-même fondée sur le choix des usagers dans le cadre du « *Choice-Based Lettings* » (voir *infra*). Autrement dit, les ménages recherchent eux-mêmes leur logement et peuvent *a priori* choisir son type et sa localisation, dans un contexte néerlandais où la dispersion du logement social et l'importance des aides au logement pour les ménages les plus pauvres ouvrent, de fait, l'accès à d'autres quartiers ;
- en France, les ménages doivent répondre à trois propositions soumises, le plus souvent l'une après l'autre, par le bailleur social qui démolit. En pratique, la marge de manœuvre est donc très limitée et conduit à orienter entre 65 % et 80 % des ménages (selon les sources) vers une ZUS, celle d'origine pour 50 %. *In fine*, le relogement maintiendrait dans le quartier, et surtout dans la même commune (89 %), plus qu'il ne disperserait les populations¹. Est-ce une réponse à un souhait des populations ? L'exploitation des données enregistrées dans les fichiers des bailleurs tendrait à le montrer puisqu'en amont du relogement, seuls 35 % des ménages avaient demandé à être relogés dans un autre quartier, 10 % dans une autre commune². Les recherches menées montrent que ce souhait initial de rester s'explique en grande partie par l'ancienneté des ménages et par leur attachement à un lieu où ils ont leurs habitudes et leurs réseaux ; mais elles révèlent aussi des phénomènes d'« autocensure », les ménages craignant des alternatives résidentielles peu attractives et plus incertaines³, surtout lorsqu'il s'agit de déménager dans des communes peu familières. Quoi qu'il en soit, les enquêtes corroborent un résultat assez intuitif : plus le désir de déménager préexiste à l'opération et plus leur souhait est pris en compte par les acteurs institutionnels, mieux le relogement est vécu par les ménages⁴.

[1] USH [2011b], *Les habitats relogés, enquête auprès de 21 800 ménages*, note pour le congrès HLM.

[2] Act-CFGE0-IUP [2009], *Diversification de l'habitat et mixité sociale*, rapport pour le CES de l'ANRU

[3] Lelévrier C. [2007], *op. cit.*

[4] Lelévrier C. [2008], *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain. Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA-DIV-DREIF ; Bolt G. et van Kempen R. [2010], « Dispersal patterns of households who are forced to move: Desegregation by demolition: A case study of Dutch cities », *Housing Studies*, vol. 25, n° 2, mars, p. 159-180.

Malgré les différences dans la conduite des relogements, ces derniers n'en restent pas moins inégalitaires, avec d'importantes variations en fonction du profil socioéconomique, observées aux Pays-Bas comme en France.

Ainsi, aux Pays-Bas, les personnes âgées et les familles de plus de cinq personnes mettraient davantage de temps à trouver un logement que les autres (quatre mois de plus en moyenne)¹. Par ailleurs, les ménages à revenus moyens (autour de 1 700 euros nets par mois) seraient désavantagés par le système dans la mesure où ils gagneraient trop pour bénéficier des aides au logement mais pas assez pour accéder au parc privé, en accession ou en location, dans des conditions au moins aussi satisfaisantes qu'auparavant.

Quant à la France, les analyses statistiques réalisées par l'Union sociale pour l'habitat semblent montrer que, à l'échelle nationale, il n'y aurait pas de corrélation entre la situation socioéconomique des ménages (structure familiale, niveau de revenus, etc.) et la nature du logement auquel ils accèdent (localisation, relogement dans le parc social ou dans le neuf, etc.), sauf pour les personnes âgées qui resteraient plus souvent dans leur quartier, et les moins de 30 ans qui, pour 60 % d'entre eux, seraient relogés dans du neuf². Pourtant, les travaux menés à des échelles territoriales plus fines montrent que ces moyennes recouvrent de grandes disparités selon les localisations des opérations, les configurations locales du parc social et les marchés de l'habitat³. Les entretiens plus qualitatifs font surtout ressortir des différences dans la perception des relogements, « subis » ou « choisis », avec un sentiment de contrainte plus fort pour les familles immigrées de plus de cinq personnes et les ménages endettés que pour les petits ménages, jeunes et âgés, salariés : les premiers seraient surtout relogés là où il y a des logements grands et pas chers, les seconds choisiraient davantage leur nouveau logement social, ce qui pourrait s'expliquer à la fois par la disponibilité de l'offre et par de plus ou moins grandes capacités de négociation⁴.

[1] Kleinhans R. et van der Laan Bouma-Doff W. [2008], « On priority and progress. Forced residential relocation and housing chances in Haaglanden, the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 23, n° 4, juillet, p. 565-587.

[2] USH [2011b], *op. cit.*

[3] Act-CF6EO [2010], *Dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, rapport pour le CES de l'ANRU.

[4] Cette étude menée dans douze sites en France montre ainsi de fortes variations dans l'accès au logement social neuf : en moyenne, la proportion de ménages « précaires » [revenus inférieurs à 10 euros par personne et par jour] relogés dans du logement social neuf serait un peu plus élevée que dans l'ensemble des relogés [17 % contre 15 %], même si, dans cinq sites, elle serait bien inférieure ; Lelévrier C. [dir.] [2007], *op. cit.*

L'accession à la propriété : une mobilité interne et externe

Dans les programmes de restructuration urbaine, la tendance est la même : utiliser la diversification de l'habitat pour changer le peuplement, avec un fort développement de l'accession à la propriété. Les recherches sur les trajectoires des ménages accédant à la propriété sont moins nombreuses que celles portant sur ceux relogés dans le parc locatif social. Mais le constat semble à peu près le même en France et dans les pays du nord de l'Europe : l'accession à la propriété bénéficierait principalement à des habitants de la commune et des environs, qui trouveraient là un produit adapté financièrement à leur niveau de revenus et leur permettant de rester à proximité de leur famille et de leur travail¹. En France, les données disponibles font ressortir une proportion de 15 % à 20 % de ménages venant du quartier, un peu moins de 30 % d'autres quartiers de la commune, et 30 % des communes limitrophes. Elles tendent par ailleurs à montrer que cette opportunité ne serait accessible qu'aux ménages salariés et aux classes moyennes (revenus mensuels nets d'environ 2 000 euros). Cela concernerait surtout de jeunes couples biactifs, qui achèteraient leur premier logement grâce à des aides financières à l'accession à la propriété².

Le bilan des politiques de restructuration urbaine reste nuancé et surtout très différencié localement. Au regard des objectifs affichés, le PNRU français a plutôt eu des effets inverses de ceux attendus sur les parcours résidentiels. D'abord, parce que les ménages relogés dans le locatif social auraient eu très peu de choix de localisation, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, et seraient finalement restés dans des quartiers paupérisés au lieu d'être dispersés. Ensuite, parce que parmi ces ménages, seulement 16 % en Île-de-France et 35 % ailleurs auraient été relogés dans du neuf et non la moitié comme il était prévu³. Enfin, parce que pour la moitié des ménages, les loyers auraient augmenté, un tiers ayant, pour une surface égale, des conditions financières moins avantageuses⁴, ce qui pourrait entraîner à court ou moyen terme des difficultés économiques.

Néanmoins, les effets n'ont pas forcément été négatifs pour tous les ménages ni dans toutes les opérations de rénovation, l'adaptation des logements aux configurations familiales et l'offre neuve en accession ayant pu contribuer à la promotion résidentielle de locataires du logement social, habitants du quartier ou d'autres ZUS. Reste que l'action publique ne compense pas réellement

[1] Lelévrier C. et Noyé C. [2012], *op. cit.* ; van Kempen R. et Bolt G. [2009], « Social cohesion, social mix and urban policy in the Netherlands », *Journal of Housing and the Built Environment*, n° 24, p. 457-475.

[2] Lelévrier C. [dir.] [2011], *Diversification de l'habitat et mixité sociale*, rapport pour le PUCA.

[3] USH [2011b], *op. cit.*

[4] Analyse des données portant sur 1 600 ménages in Act-CFGE0 [2010], *op. cit.*

les inégalités d'accès des ménages à ces opportunités et peut difficilement anticiper les effets sur le peuplement qui pourraient être liés aux départs probables des jeunes ménages « passants », ayant acheté pour la première fois un petit logement en début de trajectoire¹. Au vu de ces résultats mitigés, quelles leçons tirer des politiques plus volontaristes en faveur du choix résidentiel et de la mobilité des personnes ?

2.2. Le choix résidentiel comme enjeu des politiques publiques

Dans certains pays, la mobilité et l'élargissement du choix résidentiel des ménages sont affichés comme un objectif des politiques publiques assorti de dispositifs et d'aides, y compris financières. Nous nous intéresserons d'abord au système d'attribution des logements sociaux mis en place aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (*Choice-Based Lettings*), puis aux programmes de mobilité résidentielle développés aux États-Unis. Les deux dispositifs sont très différents, le premier concernant l'ensemble des demandeurs de logements sociaux, le second s'adressant aux habitants des quartiers pauvres et visant dans le même temps la déconcentration de la pauvreté. Ils ont toutefois en commun d'offrir une relative liberté de choix résidentiels dans des systèmes contraints.

Le Choice-Based Lettings mis en place aux Pays-Bas et au Royaume-Uni²

À la différence de la France qui ne tient compte du choix des demandeurs à aucun moment de la procédure d'attribution des logements sociaux, le *Choice-Based Lettings* (CBL) institué aux Pays-Bas à la fin des années 1980 puis au Royaume-Uni au début des années 2000 place le choix des usagers au cœur de la procédure d'attribution :

- les logements vacants sont présentés sur Internet ou dans la presse locale ;
- les demandeurs choisissent l'habitation qu'ils préfèrent ;
- chaque candidat se voit attribuer un nombre de points, calculés en fonction de critères explicités par le bailleur ;
- le logement est attribué au candidat disposant du plus grand nombre de points.

Si ces dispositifs introduisent plus de transparence et limitent, dans l'ensemble, les cas de discrimination, notamment à l'égard des « minorités

[1] Lelévrier C. et Noyé C. [2012], *op. cit.*

[2] Pour plus de détails, voir Houard N. [2011b], « Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », *La Note d'analyse*, n° 230, Centre d'analyse stratégique, juillet, p. 12 sq.

visibles »¹, ils ne sont pas sans effets pervers. Certains critères de priorité (durée de séjour dans la collectivité, professions privilégiées) peuvent parfois induire des discriminations indirectes ; des comportements d'auto-sélection peuvent aussi renforcer des phénomènes de ségrégation dans les quartiers dits « ethniques » ou « défavorisés »². Néanmoins, au-delà de ces limites, le CBL offre davantage de choix aux demandeurs et semble *in fine* améliorer l'accès au logement social pour les personnes vulnérables et les minorités ethniques³. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ce système est globalement apprécié dans des contextes pourtant très différents : proportion de logement social dans l'ensemble du parc (35 % et 21 % respectivement) ; pression sur la demande de logement social, plus forte au Royaume-Uni qu'aux Pays-Bas, notamment dans les grandes villes ; enfin, conception du logement social, de tradition « universaliste » aux Pays-Bas et ciblée au Royaume-Uni⁴.

Pour autant, c'est seulement *via* l'attribution du parc social que ce système met l'accent sur le choix résidentiel, tandis qu'aux États-Unis, certains programmes tendent à le promouvoir en ciblant plus particulièrement les habitants des quartiers défavorisés, indépendamment du statut d'occupation du logement de destination.

Les programmes de mobilité résidentielle expérimentés aux États-Unis⁵

Les États-Unis ont développé des programmes de mobilité résidentielle, locaux puis fédéraux, depuis plus de trente ans avec, dans certains cas, des déplacements contraints (*Hope VI* / Section 8, 1974, 2 millions de ménages) ou volontaires (*Gautreaux* à Chicago, entre 1988 et 1992, 7 000 ménages, et *Moving*

[1] Elsinga M. et van Bortel G. [2011], « L'avenir du logement social aux Pays-Bas », in Houard N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française.

[2] Equality and Human Rights Commission [2009], *Social Housing Allocation and Immigrant Communities*, Research Report 4 ; Manley D. et van Ham M. [2010], *CBL, Ethnicity and Segregation in England*, 22nd International Housing Research, Istanbul, ENHR, 4-7 juillet.

[3] Communities and Local Government [2006], *Housing Research Summary 231, Monitoring the Longer-Term Impacts of CBL*, Londres.

[4] Le logement social néerlandais s'adressait à l'ensemble de la population, indépendamment de tout critère de ressources jusqu'au 1^{er} janvier 2011. Depuis, un plafond de ressources a été fixé à 33 000 euros par ménage et par an, soit environ 41 % de la population désormais éligible.

[5] Pour plus de détails, voir Houard N. [2011a], *op. cit.*, p. 8 sq. ; Bacqué M.-H. et Fol S. [2007b], « Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », in Authier J.-Y., Bacqué M.-H. et Guérin-Pace F. [dir.], *Le Quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte ; Fol S. [2009], *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin ; Cosme C. [2012], *Politique de la ville, l'expérience américaine*, Étude, Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation française (*à paraître*) ; Popkin S. J. et al. [2004], *A Decade of HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges*, Urban Institute, The Brookings Institution.

to *Opportunity*, 4 600 volontaires dans cinq grandes villes en 1994). Fondées sur l'idée que la ségrégation irait de pair avec un accès inégal à la mobilité et engendrerait des difficultés scolaires, d'accès à l'emploi ou d'insertion sociale, ces politiques visent à faciliter le déménagement de ménages résidant dans des quartiers défavorisés vers des quartiers plus aisés grâce à l'attribution d'un certificat (*voucher*) couvrant une partie des charges locatives.

Contrairement à la France, des dispositifs de suivi longitudinal des effets de ces mobilités sur les trajectoires sociales et résidentielles des ménages ont été mis en place, depuis longtemps, et apportent des éclairages, « toutes choses égales par ailleurs »¹. Si les effets produits par ces programmes précurseurs sont globalement mitigés, notamment au regard de la mobilité sociale, il semblerait toutefois que le dernier d'entre eux, le programme *Thompson* expérimenté dans la période récente à Baltimore, soit plus prometteur².

En ce qui concerne les programmes précurseurs, les évaluations disponibles révèlent que les quartiers de destination seraient, certes, un peu plus aisés, mais dans l'ensemble défavorisés³. Les effets positifs observés porteraient principalement sur l'état de santé des enfants et des femmes adultes, et sur le taux de criminalité des jeunes femmes. En revanche, il n'y aurait presque aucune différence du point de vue des revenus, des performances scolaires, du chômage ou du recours à l'assistance sociale. En outre, les évaluations plus qualitatives révèlent des difficultés d'insertion dans le nouveau quartier, voire des phénomènes de discrimination dans l'accès aux établissements scolaires ou à certains services publics⁴. Plus généralement, ces programmes seraient peu adaptés aux ménages les plus en difficulté (sur le plan économique, du handicap, de la santé).

Lancé en 2003 dans la région de Baltimore, le programme *Thompson* consiste, comme les précédents, à attribuer 2 000 *vouchers* à des familles volontaires pour financer une partie du loyer de logements choisis dans des quartiers plus

[1] C'est seulement depuis 2011 que le secrétariat général du Comité interministériel des villes a lancé une étude visant à mesurer, de façon longitudinale, la mobilité sociale des ménages résidant dans des quartiers de la politique de la ville : l'enquête « Panel politique de la ville ».

[2] Moins de 10 % de ménages pauvres, de 30 % de minorités noires et de 5 % de logements publics ; Engdahl L. (2009), *New Homes, New Neighborhoods, New Schools: A Progress Report on the Baltimore Housing Mobility Program*, Poverty and Race Research Action Council (PRRAC) and The Baltimore Regional Housing Campaign, Quadel.

[3] Kingsley G. T. et Pettit K. L. S. (2008), *Have MTO Families lost Access to Opportunity Neighborhoods over Time?*, Urban institute.

[4] Varady D. P. et Walker C. C. (2003), « Using housing vouchers to move to the suburbs: How do families fare? », *Housing Policy Debate*, vol. 14, n° 3, p. 347-382.

aisés. Il semble toutefois obtenir de meilleurs résultats : les ménages concernés déménageraient effectivement dans des quartiers plus mixtes et percevraient une amélioration de leur qualité de vie, tandis que les performances scolaires des enfants progresseraient¹. Ceci pourrait s'expliquer par l'importance accordée au choix des ménages (choix de déménager, ou pas ; choix du quartier de destination ; et, au sein de ce quartier, choix du logement le plus adapté) et par les efforts réalisés en matière d'accompagnement des personnes, en amont et en aval du déménagement².

📍 Comparaison des quartiers d'origine et de destination

| | Quartiers | |
|--|-----------|-------------|
| | Origine | Destination |
| Revenus moyens (en dollars) | 24 182 | 48 318 |
| Personnes vivant des revenus de l'assistance (en %) | 11,9 | 1,6 |
| Personnes sous le seuil de pauvreté (en %) | 32,8 | 7,5 |
| Chômeurs (en %) | 17 | 4,4 |
| « Blancs »* (en %) | 16 | 68,7 |
| « Noirs »* (en %) | 80 | 21,1 |

(*) Catégories non utilisées dans la statistique publique française mais employées aux États-Unis.

Source : DeLuca et Rosenblatt (2010)

Le programme *Thompson* propose en effet un accompagnement individualisé en amont du déménagement, prolongé en aval, pendant au moins deux ans, pour aider les familles à choisir leur logement, à gérer les éventuels coûts liés au passage du *Public Housing* au parc privé, à s'insérer dans le nouveau quartier (accès aux services, aux établissements scolaires de bon niveau et aux emplois), et à diversifier les liens sociaux (clubs sportifs, activités extrascolaires). En outre, pour enrayer la délinquance des jeunes garçons, des activités spécifiques sont proposées (stages d'été, emplois en dehors des horaires scolaires, dans des établissements locaux). Enfin, pour éviter les ruptures professionnelles liées au

[1] Encore très récent par rapport aux programmes précurseurs, *Thompson* n'a pas fait l'objet du même nombre ni du même type d'évaluations. Il paraît prometteur mais il est aujourd'hui difficile de comparer ses effets à ceux des programmes précédents.

[2] DeLuca S. et al. (2012), « The Notable and the Null: Using mixed methods to understand the diverse impacts of residential mobility programs », in van Ham M. et al. (ed.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Springer: Dordrecht ; Tegeler P. (2007), « Connecting families to opportunity: The next generation of housing mobility policy », in Smedley B. et Jenkins A. (eds), *All Things Being Equal: Instigating Opportunity in an Inequitable Time*, New Press.

transport, les familles reçoivent une aide permettant de couvrir 75 % des frais de formation à la conduite et d'acheter une voiture d'occasion¹.

❖ Les résultats du programme Thompson en termes de mobilité sociale²

Performances scolaires

- 92 % des enfants sont scolarisés dans les écoles du nouveau quartier.
- 89 % des parents estiment que leurs enfants apprennent mieux dans leur nouvelle école.

Qualité de vie / perception du quartier / santé

- Près de 80 % des participants se sentent plus en sécurité et moins stressés.
- Près de 40 % se sentent en meilleure santé.
- 84 % des ménages se disent satisfaits de leur nouveau logement et 90 % de leur quartier.
- 75 % souhaitent s'y installer durablement.

Parcours professionnels

- 53 % des emménagés récents sont employés dans le quartier de destination [61 % de ceux qui sont là depuis longtemps].

Certes, ce type de programmes ne saurait se substituer aux efforts de la collectivité pour développer une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires. Il n'en présente pas moins l'intérêt de créer, sans attendre, des opportunités de logement dans des quartiers favorisés pour des ménages pauvres. On peut toutefois s'interroger sur la possibilité de transposer ces dispositifs en France³. Aux États-Unis, le régime de protection sociale est en effet nettement moins redistributif, les quartiers pauvres sont plus ségrégués et moins dotés en services publics⁴, le poids du *Public Housing*

[1] Engdahl L. (2009), *op. cit.* ; Tegeler P. (2007), *op. cit.*

[2] Engdahl L. (2009), *op. cit.* ; DeLuca S. et Rosenblatt P. (2010), « Does moving to better neighborhoods lead to better schooling opportunities? Parental school choice in an experimental housing voucher choice », *Teachers College Record*, vol. 112, n° 5.

[3] Bacqué M.-H. et Fol S. (2007), *op. cit.* ; Kirszbaum T. (2008b), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, PUF.

[4] Rose D. et Séguin A.-M. (2007), « Les débats sur les effets de quartier : que nous apprennent les approches centrées sur les réseaux sociaux et le capital social ? », in Authier J.-Y. et al. (dir.), *op. cit.*, p. 218.

est marginal dans le stock global de logements¹, et l'aide à la personne est quasi inexistante.

Dans le contexte hexagonal, un tel programme pourrait faire l'objet d'expérimentations dans des collectivités territoriales volontaires. Le public cible, les quartiers de destination et le type de logements concernés seraient négociés à cette échelle. Si aux États-Unis c'est essentiellement le parc privé qui est mobilisé, le secteur HLM pourrait aussi contribuer en France. C'est dans cette perspective que la communauté urbaine de Lyon développe, depuis 2004, des partenariats entre les organismes HLM et les réservataires de l'agglomération, pour mutualiser le relogement des ménages concernés par le PNRU mais aussi pour rééquilibrer l'offre de logement social et accompagner les ménages. Pour aller plus loin, le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine a récemment proposé de réserver au moins 25 % des attributions annuelles aux habitants des quartiers prioritaires en demande de mutation ; d'amener les organismes HLM à leur proposer simultanément trois logements (dont un situé hors du quartier et hors ZUS) ; et de promouvoir les collaborations inter-bailleurs pour favoriser les parcours résidentiels à l'échelle d'un territoire et non du simple patrimoine d'un bailleur².

Conclusion

Au-delà de l'objectif de mixité sociale, la promotion de la mobilité résidentielle, en fonction du choix des usagers, semble ouvrir des perspectives intéressantes : d'abord parce qu'elle peut favoriser une meilleure adéquation entre l'offre et la demande ; ensuite parce qu'elle donne le signe d'une prise en compte des préférences des ménages. Dans cet esprit, des dispositifs tels que le *Choice-Based Lettings* mis en place aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ou certains programmes de mobilité résidentielle développés aux États-Unis méritent d'être explorés. Il ne faut pas ignorer pour autant que les politiques publiques n'ont qu'une maîtrise partielle des mobilités et que celles-ci dépendent pour beaucoup des marchés de l'habitat.

Dès lors, pour promouvoir effectivement le « *real housing choice* »³, il conviendrait de combiner plusieurs leviers politiques : non seulement l'amélioration

[1] 1,3 million de logements publics aux États-Unis (auxquels il faut ajouter le patrimoine de certains États) contre 4,5 millions de logements locatifs sociaux en France.

[2] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *op. cit.*, p. 109 sq.

[3] Catégorie empruntée à Brown T. et King P. [2005], « The power to choose: Effective choice and housing policy », *European Journal of Housing Policy*, vol. 5, p. 59-97. Il s'agit de la capacité à choisir son logement, en fonction de ses propres préférences, parmi une offre suffisamment large et diversifiée.

de l'environnement des quartiers défavorisés, mais aussi le soutien direct à la mobilité des personnes, et le développement d'une offre de logements accessible aux ménages à revenus modestes et équilibrée entre les territoires. C'est précisément le pari du programme *Choice Neighborhoods* lancé en 2009 aux États-Unis par l'administration Obama¹. Cette perspective est aussi ouverte, en France, par des politiques de promotion et d'accompagnement des parcours résidentiels, comme celles développées par le Grand Lyon. Il ne s'agirait pas de valoriser la mobilité à tout prix mais d'élargir le choix des logements et des localisations, y compris le choix de rester dans son quartier, et cela, même si l'agrégation de ces choix individuels pourrait conduire à des regroupements de personnes proches socialement plutôt qu'à de la mixité.

Bibliographie

Act-CFGEO (2010), *Dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, rapport pour le CES de l'ANRU.

Act-CFGEO-IUP (2009), *Diversification de l'habitat et mixité sociale*, rapport pour le CES de l'ANRU.

Andersen H. S. (2002), « Can deprived housing areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe », *Urban Studies*, vol. 39, n° 4, p. 767-790.

Bacqué M.-H. et Fol S. (2007a), « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33-1, p. 89-104.

Bacqué M.-H. et Fol S. (2007b), « Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », in Authier J.-Y., Bacqué M.-H. et Guérin-Pace F. (dir.), *Le Quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte.

Bolt G., Philips D. et van Kempen R. (2010), « Housing policy, (de)segregation and social mixing: An international perspective », *Housing Studies*, vol. 25, n° 2, mars, p. 129-135.

Bolt G. et van Kempen R. (2010), « Dispersal patterns of households who are forced to move: Desegregation by demolition: A case study of Dutch cities », *Housing Studies*, vol. 25, n° 2, mars, p. 159-180.

[1] Voir la contribution de Brett Theodos et Susan Popkin dans le présent ouvrage.

Brown T. et King P. (2005), « The power to choose: Effective choice and housing policy », *European Journal of Housing Policy*, vol. 5, p. 59-97.

Clampet-Lundquist S. (2004), « Moving over or moving up? Short-term gains and losses for relocated Hope VI families », *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, vol. 7, n° 1, p. 57-80.

Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (2011), *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française.

Communities and Local Government (2006), *Housing Research Summary 231, Monitoring the Longer-Term Impacts of CBL*, Londres.

Cosme C. (2012), *Politique de la ville, l'expérience américaine*, Étude, Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation française (à paraître).

CSA/ANRU (2011), *La satisfaction à l'égard des programmes de rénovation urbaine*, rapport d'étude, juin.

DeLuca S. *et al.* (2012), « The Notable and the Null: Using mixed methods to understand the diverse impacts of residential mobility programs », in van Ham M. *et al.* (ed.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Springer: Dordrecht.

DeLuca S. et Rosenblatt P. (2010), « Does moving to better neighborhoods lead to better schooling opportunities? Parental school choice in an experimental housing voucher choice », *Teachers College Record*, vol. 112, n° 5.

Donzelot J., Mével C. et Wyvekens A. (2003), *Faire société, la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

Droste C., Lelévrier C. et Wassenberg F. (2008), « Urban regeneration in European social housing areas », in Whitehead C. et Scanlon K. (eds), *Social Housing in Europe*, London School of Economics (LSE), Londres, p.163-196.

Elsinga M. et van Bortel G. (2011), « L'avenir du logement social aux Pays-Bas », in Houard N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française.

Engdahl L. (2009), *New Homes, New Neighborhoods, New Schools: A Progress Report on the Baltimore Housing Mobility Program*, Poverty and Race Research Action Council (PRRAC) and The Baltimore Regional Housing Campaign, Quadel.

Equality and Human Rights Commission (2009), *Social Housing Allocation and Immigrant Communities*, Research Report 4.

Fol S. (2009), *La Mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin.

Fondation Abbé Pierre (2001), « Mixité, mobilité, pour quelle cité ? », *Fondations*, n° 13.

Galster G. (2007), « Should policy makers strive for neighborhood social mix? An analysis of the Western European evidence base », *Housing Studies*, vol. 22, n° 4, juillet, p. 523-545.

Goetz E. (2002), « Forced relocation vs. voluntary mobility: The effects of dispersal programmes on households », *Housing Studies*, vol. 17, n° 1, janvier, p. 107-123.

Hedman L. et van Ham M. (2012), « Understanding neighbourhood effects: Selection bias and residential mobility », in van Ham M. *et al.* (eds), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Londres, Springer.

Houard N. (2011a), « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, n° 249, Centre d'analyse stratégique, novembre, www.strategie.gouv.fr/content/des-effets-de-quartier-la-politique-de-la-ville-perspectives-internationales-note-danalyse-2.

Houard N. (2011b), « Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », *La Note d'analyse*, n° 230, Centre d'analyse stratégique, juillet, www.strategie.gouv.fr/content/le-logement-social-pour-qui-perspectives-europeennes-note-danalyse-230-juillet-2011.

Kingsley G. T. et Pettit K. L. S. (2008), *Have MTO Families Lost Access to Opportunity Neighborhoods Over Time?*, Urban institute.

Kintrea K. et Atkinson R. (2001), « Neighbourhoods and social exclusion: The research and policy implications of neighbourhood effects », *Discussion Paper*, Department of Urban Studies, University of Glasgow.

Kirszbaum T. (2008a), *Mixité sociale dans l'habitat*, Paris, La Documentation française.

Kirszbaum T. (2008b), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, PUF.

Kleinhans R. (2004), « Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature », *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, p. 367-390.

Kleinhans R. (2003), « Displaced but still moving upwards in the housing career? Implications of forced residential relocation in the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 18, n° 4, juillet, p. 473-499.

Kleinhans R. et van der Laan Bouma-Doff W. (2008), « On priority and progress: Forced residential relocation and housing chances in Haaglanden, the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 23, n° 4, juillet, p. 565-587.

Lelévrier C. (dir.) (2011), *Diversification de l'habitat et mixité sociale*, rapport pour le PUCA.

Lelévrier C. (2010), *Action publique et trajectoires résidentielles, un autre regard sur la politique de la ville*, Habilitation à Diriger des Recherches, IUP/UPEC.

Lelévrier C. (2008), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain. Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA-DIV-DREIF.

Lelévrier C. (2007), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages dans trois opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, rapport pour le PUCA.

Lelévrier C. et Noyé C. (2012), « La fin des grands ensembles ? », in Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

Manley D. et van Ham M. (2010), *CBL, Ethnicity and Segregation in England*, 22nd International Housing Research, Istanbul, ENHR, 4-7 juillet.

Marpsat M. (1999), « La modélisation des "effets de quartier" aux États-Unis. Une revue des travaux récents ». *Population*, vol. 54, n° 2, p. 303-330.

Monk S. et al. (2011), *Mixed Communities*, Literature Review, Social Research, Bristol, Policy Press.

Oblet T. et Villechaise A. (2012), « Les leçons de la rénovation urbaine : de la ville fantasmée à la ville du possible », in Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF, p. 119-161.

Observatoire national des zones urbaines sensibles (2005), *Rapport 2005*.

Pan Ké Shon J.-L. (2009), « Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles. L'apport des mobilités résidentielles », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 3, p. 451-487.

Popkin S. J. et al. (2004), *A Decade Of HOPE VI: Research Findings And Policy Challenges*, Urban Institute, The Brookings Institution.

Rose D. et Séguin A.-M. (2007), « Les débats sur les effets de quartier : que nous apprennent les approches centrées sur les réseaux sociaux et le capital social ? », in Authier J.-Y., Bacqué M.-H. et Guérin-Pace F. (dir.), *Le Quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte.

Tegeler P. (2007), « Connecting families to opportunity: The next generation of housing mobility policy », in Smedley B. et Jenkins A. (eds), *All Things Being Equal: Instigating Opportunity in an Inequitable Time*, New Press.

Tunstall R. et Fenton A. (2006), *In the mix, a review of mixed income, mixed tenure and mixed communities: what do we know ?*, Joseph Rowntree Foundation, report.

Uitermark J. (2003), « Social mixing and the Management of disadvantaged neighbourhoods: the Dutch Policy of urban restructuring revisited », *Urban Studies*, vol. 40, n° 3, p. 531-549.

Union sociale pour l'habitat (USH) (2011a), « Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social », *Actualités Habitat*, n° 143.

Union sociale pour l'habitat (USH) (2011b), *Les habitats relogés, enquête auprès de 21 800 ménages*, note pour le congrès HLM.

Vallet L.-A. (2005), « La mesure des effets de quartier/voisinage », *Revue économique*, vol. 56, n° 2.

Van Kempen R. et Bolt G. (2009), « Social cohesion, social mix and urban policy in the Netherlands », *Journal of Housing and the Built Environment*, n° 24, p. 457-475.

Varady D. P. et Walker C. C. (2003), « Using housing vouchers to move to the suburbs: How do families fare? », *Housing Policy Debate*, vol. 14, n° 3, p. 347-382.

Varady D. P. et Walker C. C. (2000), « Vouchering out distressed subsidized developments: Does moving lead to improvements in housing and neighbourhood conditions? », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n° 1, p. 115-162.

Venkatesh S. A. et Celimli I. (2004), « Tearing down the community », *Shelterforce Online*, n° 318.

Les politiques de choix de l'école et leurs effets

Agnès van Zanten

En France, l'assouplissement de la carte scolaire est présenté dans les textes officiels comme un outil de promotion de l'égalité de chances. Il fait partie, avec les « internats d'excellence » et les « cordées de la réussite »¹, d'un ensemble de dispositifs qui visent à compenser les limites, voire pour certains l'échec des politiques territoriales, notamment de la plus emblématique d'entre elles, les zones d'éducation prioritaires², par une redéfinition radicale des objectifs, des bénéficiaires et des leviers d'action. En effet, dans le cadre de ces nouvelles politiques, ce qui est recherché, ce n'est pas l'amélioration globale des conditions de scolarisation de groupes importants d'élèves dans des territoires définis comme prioritaires en raison de la concentration de difficultés sociales et scolaires, mais de celles d'un petit nombre d'individus³. Ces derniers doivent remplir, de façon explicite ou implicite, deux critères, à savoir appartenir à des groupes ou à des territoires perçus comme « défavorisés », mais aussi faire preuve de bonnes dispositions à l'égard de l'école. Le principal levier devient à son tour l'accès de ces élèves à des environnements scolaires plus favorables à leur réussite que ceux qu'ils devraient fréquenter en fonction

[1] Les internats d'excellence [26 en 2011-2012] sont officiellement des établissements qui accueillent des collégiens, des lycéens et des étudiants autour d'un projet innovant pendant et après les heures de cours. Les cordées de la réussite désignent des partenariats, mis en place entre un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur d'une part et des lycées ou collèges d'autre part, pour promouvoir la réussite au moment de l'entrée dans l'enseignement supérieur, notamment dans des filières d'excellence.

[2] Les évaluations des ZEP, bien que dans l'ensemble à tonalité négative, sont insuffisantes pour évoquer un échec et n'explorent que de façon sommaire les raisons des résultats négatifs ou mitigés et les grandes variations entre zones et entre établissements.

[3] van Zanten A. [2009a], « New positive discrimination policies in basic and higher education: From the quest of social justice to optimal mobilisation of human resources? » in Simons M., Olseen M. et Peters M. (eds.), *Re-reading Education Policies. A Handbook studying the policy agenda of the 21st century*, Leuven, Sense Publishers, p. 478-494 ; Rochex J.-Y. [2010], « "Les trois âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? », in Ben Ayed C. (dir.), *L'École démocratique. Vers un renoncement politique ?*, Paris, Armand Colin, p. 94-120.

de leur lieu de résidence avec en outre, dans les cas des internats et des cordées, un accompagnement en principe plus étroit de leur parcours sur le plan pédagogique et éducatif.

Étant donné les enjeux symboliques et pratiques, tant individuels que collectifs, associés à ces politiques, il paraît important de se pencher sur leurs modalités concrètes et leurs effets. Menant par ailleurs une recherche sur les effets des cordées de la réussite et, plus généralement, des dispositifs d'ouverture sociale¹, et dans l'attente des résultats des évaluations en cours sur les internats d'excellence, nous nous intéresserons exclusivement dans cet article aux politiques de choix de l'école. Toutefois, l'observation de la seule situation française s'avérant insuffisante pour en donner une vision compréhensive, nous examinerons également des dispositifs en vigueur dans d'autres pays en distinguant trois types de modèles : les politiques de zonage, sans ou avec assouplissement des règles d'affectation ; les politiques de « quasi-marché » ; et les politiques incitatives en direction d'élèves ou d'établissements perçus comme désavantagés. Ces modèles se différencient les uns des autres par le degré de choix accordé aux familles², mais aussi par les mécanismes d'incitation et de régulation mis en place³.

1 ■ Les politiques de zonage, la carte scolaire et son assouplissement

Un premier type de politiques vise à limiter les choix scolaires des familles en affectant les élèves aux établissements selon des critères géographiques. Ces politiques avaient initialement pour but de rationaliser la gestion de l'offre et de la demande au plan local en tenant compte de l'importance qu'attachent les usagers à la proximité eu égard à deux singularités des établissements d'enseignement par rapport à d'autres équipements publics : le jeune âge de la population concernée et le caractère quotidien de la fréquentation. On leur a néanmoins progressivement assigné un troisième objectif, celui d'encourager la mixité sociale ou ethnique des élèves, à la fois pour renforcer la cohésion sociale – souvent de façon purement rhétorique bien qu'on dispose aujourd'hui

[1] van Zanten A. (2010), « L'ouverture sociale des grandes écoles : diversification des élites ou renouveau des politiques publiques d'éducation ? », *Sociétés contemporaines*, n° 78, p. 69-96.

[2] Dalsheimer-Van Der Tol N. (2010), « La carte scolaire : un éclairage international », *Éducation & Formations*, n° 79, p. 117-127.

[3] Pour une présentation plus détaillée de ces politiques, voir van Zanten A. et Obin J.-P. (2010), *La Carte scolaire. Deuxième édition*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? » ; Felouzis G., Maroy C. et van Zanten A. (à paraître), *Les Marchés scolaires*, Paris, Presses universitaires de France.

d'un certain nombre d'études montrant le lien entre la ségrégation scolaire et les phénomènes d'incivilité et de violence entre élèves¹ – et pour favoriser la progression globale de tous les élèves ainsi que la réduction des inégalités, diverses études ayant montré que les classes hétérogènes sont favorables à la réussite des élèves et notamment à celle des élèves moyens ou moyens-faibles².

Cet objectif est cependant difficile à atteindre pour au moins trois raisons. La première est que le zonage conduit à transposer dans l'école les modes de distribution de la population dans les espaces résidentiels, favorisant la mixité scolaire quand elle est présente dans l'habitat, mais également la concentration de certaines catégories d'élèves dès lors que les établissements d'enseignement sont implantés dans des espaces caractérisés par une forte ségrégation sociale ou ethnique³. Il faut toutefois noter que le public scolaire n'est pas le simple reflet de la population. Certes, le zonage peut favoriser la mixité entre élèves dès lors qu'il existe déjà une mixité des populations dans l'environnement spatial proche des écoles, mais la façon dont les découpages géographiques sont conçus dans ces zones peut tantôt reproduire ou amplifier cette mixité si l'on intègre plusieurs quartiers, rues ou bâtiments ayant des profils socio-ethniques différents, tantôt la réduire si le tracé des secteurs reproduit délibérément – ou ignore – les micro-ségrégations dans l'habitat. Les autorités politiques et administratives locales tendent néanmoins à se montrer très réticentes à modifier les zonages existants, sauf quand la répartition des élèves s'avère très inadaptée par rapport aux dynamiques démographiques et aux mutations de l'urbanisation : non seulement les changements entraînent des perturbations pour les établissements et les parents mais aussi, et surtout, les rezonages destinés à accroître la mixité sont généralement fort impopulaires parmi les catégories sociales les plus à même d'exprimer leur mécontentement⁴.

La deuxième raison a trait au fait que la contrainte géographique n'affecte pas de la même façon toutes les familles et tous les établissements. Le principe de zonage crée un lien entre le lieu de résidence et le lieu de scolarisation qui *de facto* favorise les familles qui, grâce à leurs ressources économiques,

[1] Debarbieux E. et Blaya C. [2001], *Violence à l'école et politiques publiques*, Paris, ESF.

[2] Duru-Bellat M. et Mingat A. [1997], « La constitution de classes de niveau par les collèges : les effets pervers d'une pratique à visée égalisatrice », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n° 4, p. 759-790.

[3] Orfield G. et McArdle N. [2006], *The Vicious Cycle: Segregated Housing, Schools and Intergenerational Inequality*, W06-4, Joint Center for Housing Studies, Harvard University.

[4] Laforge D. [2004], « Ce que la ségrégation scolaire doit à l'administration de l'Éducation nationale », *Revue française de pédagogie*, n° 148, p. 135-143.

peuvent choisir leur lieu de résidence en tenant compte des caractéristiques des établissements où elles souhaitent scolariser leurs enfants. En outre, dans la plupart des systèmes, le zonage n'inclut pas les établissements privés. Quand ils doivent s'autofinancer et demandent pour cela des frais d'inscription élevés, ces établissements s'adressent principalement aux familles fortunées et viennent ainsi redoubler les inégalités engendrées par les stratégies résidentielles, mais quand ils sont subventionnés par la puissance publique, ils sont aussi utilisés comme un recours par des familles ayant des revenus moyens, voire modestes¹. Dans tous les cas s'instaure alors une compétition plus ou moins intense avec les établissements publics qui favorise l'« écrémage » social et scolaire de ces derniers et accentue de ce fait les conséquences négatives en termes de cohésion sociale et d'accroissement des inégalités associées à la ségrégation².

Une troisième raison enfin est que les usagers du secteur public d'éducation se comportent de moins en moins comme des usagers loyaux ou passifs selon la terminologie d'Albert Hirschman³. Autrement dit, ils adoptent à l'égard des établissements scolaires une attitude vigilante qui les conduit, en cas d'insatisfaction, à les fuir ou, plus rarement, à agir pour infléchir leur fonctionnement⁴. Les recherches montrent notamment que l'inquiétude des classes supérieures et moyennes à propos des effets de la cohabitation avec les catégories populaires et avec les groupes issus de l'immigration sur les résultats scolaires ou la socialisation de leurs enfants les rend beaucoup moins tolérantes vis-à-vis de la mixité scolaire que de la mixité urbaine⁵. Ces parents utilisent alors la possibilité maintenue ou créée dans divers systèmes éducatifs, dont le système français, d'opter pour un établissement autre que celui qui leur est assigné par les autorités sur la base notamment de demandes curriculaires spécifiques, tous les établissements publics n'offrant pas les mêmes options.

[1] Langouët G. et Léger A. [1997], *Le Choix des familles*, Paris, Fabert ; Ballion R. [1990], *La Bonne école. Évaluation et choix du collège et du lycée*, Paris, Hatier.

[2] Broccolichi S., Ben Ayed C. et Trancart D. [dir.] [2010], *École : les pièges de la concurrence*, Paris, La Découverte ; Merle P. [2010], « Structure et dynamique de la ségrégation sociale dans les collèges parisiens », *Revue française de pédagogie*, n° 170, p. 73-86.

[3] Hirschman A. [1995], *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

[4] van Zanten A. [2009b], *Choisir son école. Stratégies parentales et médiations locales*, Paris, PUF.

[5] Felouzis G., Liot F. et Perrotin J. [2005], *L'Apartheid scolaire : enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Seuil ; Oberti M. [2007], *L'École dans la ville. Carte scolaire, ségrégation, mixité*, Paris, Presses de Sciences Po ; van Zanten A. [2006a], « Une discrimination banalisée ? L'évitement de la mixité sociale et raciale dans les établissements scolaires », in Fassin D. et Fassin E. [dir.], *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La Découverte, p. 195-210 ; van Zanten A. [2009c], « Le choix des autres. Jugements, stratégies et ségrégations scolaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 180, p. 25-34.

Ces démarches favorisent la hiérarchisation, voire la polarisation, de l'offre à l'intérieur du secteur public, et la ségrégation de publics¹. À la fuite s'ajoute une stratégie moins visible, qui ne relève pas de la défection mais d'une prise de parole à visée souvent exclusive. Elle consiste notamment à essayer de reconstituer des filières à l'intérieur des établissements pour que les meilleurs élèves soient regroupés dans les mêmes classes et à mobiliser fortement l'attention des enseignants sur le suivi de la scolarité de leurs enfants².

Les politiques de zonage strict ont été assouplies ou abolies dans de nombreux pays depuis les années 1980. En France, les mesures prises dans ce domaine ont été tardives et modestes. C'est seulement en 2007 qu'est introduit un assouplissement de la carte scolaire doublement limité car, d'une part, les procédures de sectorisation sont encore en vigueur, les élèves se voyant toujours attribuer une école mais les parents pouvant demander à en changer et, d'autre part, l'élasticité de l'offre n'a pas été augmentée pour tenir compte de celle de la demande. Il n'est donc pas étonnant de constater une érosion des taux de satisfaction – entre 2008 et 2009 on a pu observer une baisse de 5 % de taux de satisfaction qui s'est amplifiée les années suivantes³ – et un mécontentement croissant en particulier parmi les parents de milieu populaire que les dispositions prises prétendaient favoriser grâce à la priorité donnée au critère « boursier » dans l'octroi des dérogations⁴. Les effets à moyen et long terme sont plus difficiles à cerner, notamment parce que leur évaluation est très sensible à l'échelle adoptée et aux territoires sélectionnés pour l'analyse. Une étude récente menée par deux économistes⁵ conclut à un effet positif de l'assouplissement sur la mobilité des bons élèves issus des milieux défavorisés. Ces derniers auraient été plus nombreux à partir des collèges « ambition réussite »⁶ en direction de collèges caractérisés par de meilleurs résultats scolaires, sans pour autant que cette mobilité limitée

[1] Felouzis G. [2003], « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue française de sociologie*, vol. 44, n° 3, p. 413-447.

[2] Raveaud M. et van Zanten A. [2007], « Choosing the local school? Middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris », *Journal of Education Policy*, vol. 22, n° 1, p. 107-124 ; McGrath D. et Kuriloff P. [1999], « "They're going to tear the doors off this place": Upper-middle-class parent school involvement and the educational opportunities of other people's children », *Educational Policy*, n° 13, p. 603-629.

[3] van Zanten A. et Obin J.-P. [2010], *op. cit.*

[4] Oberti M., Preteceille E. et Rivière C. [2012], *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, Rapport de recherche, HALDE, DEPP, OSC.

[5] Fack G. et Grenet J. [2012], *Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire*, Paris, DEPP, PSE.

[6] En février 2006, le ministre de l'Éducation nationale, Gilles de Robien, a rendu publique la liste des 249 collèges « ambition réussite », appelés à obtenir, avec les 1 600 écoles de leurs secteurs, des moyens supplémentaires à la rentrée 2006 afin de déterminer où se situent les élèves qui ont le plus besoin d'aide et d'améliorer leur performance scolaire.

modifie sensiblement la composition sociale de leurs établissements d'origine et aggrave leur situation. D'autres études, plus nombreuses et émanant de sociologues, concluent plutôt à un renforcement de la ségrégation sociale et ethnique. Pierre Merle, notamment, pointe l'existence d'une forte corrélation dans le temps entre l'assouplissement et l'augmentation de la ségrégation scolaire dans neuf des dix plus grandes villes françaises et analyse de façon détaillée la relation étroite entre les choix scolaires effectués à Paris par les catégories aisées et l'augmentation de la ségrégation entre établissements¹.

2 ■ Les quasi-marchés scolaires, anciens et nouveaux

Dans d'autres systèmes d'enseignement, les parents sont incités à choisir. C'est le cas notamment des systèmes dits de « quasi-marchés ». Cette notion a été popularisée à l'occasion de réformes du système de santé et d'éducation au Royaume-Uni par le gouvernement de Margaret Thatcher². Le nouveau dispositif introduit par l'*Education Reform Act* de 1988 repose sur trois principes. Le premier, le plus emblématique, a consisté à retirer aux autorités locales le pouvoir d'allocation des élèves aux établissements et à permettre aux familles d'opter pour l'école publique de leur choix. Le deuxième, à favoriser la diversification de l'offre éducative en dotant les établissements d'une plus grande autonomie financière et pédagogique. Le troisième, enfin, à faire évoluer le rôle de l'État qui favorise le libre choix et la concurrence à l'aide de deux mécanismes principaux : le financement des établissements « par tête d'élève » et la plus grande diffusion d'informations sur leur fonctionnement³. Par extension, on peut utiliser le terme de quasi-marché pour faire référence aux systèmes dans lesquels l'État, comme aux Pays-Bas ou en Belgique, s'est depuis toujours porté garant de l'expression des valeurs et des conceptions des différentes communautés religieuses et politiques dans l'école en favorisant le libre choix total des établissements publics et privés et en assurant leur financement sur la base de leurs effectifs. Dans ces systèmes, on observe actuellement que les choix parentaux sont beaucoup moins guidés par des convictions religieuses ou politiques et bien davantage par l'offre éducative et les caractéristiques du public des établissements⁴.

[1] Merle P. [2012], *La Ségrégation scolaire*, Paris, La Découverte ; Merle P. [2010], *op. cit.*

[2] Le Grand J. et Bartlett W. [1993], *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Palgrave Macmillan.

[3] Ball S. J. [1993], « Education markets, choice and social class: The market as a class strategy in the UK and the USA », *British Journal of Sociology of Education*, vol. 14, n° 1, p. 3-19.

[4] Karsten S. et Teelken C. [1996], « School choice in the Netherlands », *Oxford Studies in Comparative Education*, vol. 6, n° 1, p. 17-31 ; Delvaux B. et Joseph M. [2006], « Hiérarchie scolaire et compétition entre écoles : le cas d'un espace local belge », *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 19-27.

Que nous apprennent ces expériences étrangères ? Un premier constat est que l'existence du libre choix et, surtout, le passage d'une situation de choix contraint à celui d'une incitation à choisir conduisent de nombreux parents à demander des établissements autres que celui situé à proximité de leur domicile. Un des problèmes majeurs qui se pose alors est celui de la satisfaction des choix car, pour des raisons déjà partiellement évoquées, les vœux des parents se portent massivement sur certains établissements. Contraints de proposer un ordre de priorité, les responsables nationaux et locaux donnent souvent la préférence au critère de proximité car il apparaît comme un des plus légitimes et des plus faciles à mettre en œuvre. Or des mesures de ce type, qui ont été par exemple prises par la plupart des *boroughs* de Londres, reviennent d'une certaine façon à réintroduire une politique de zonage¹.

Les enquêtes montrent par ailleurs que les choix ne sont pas identiques entre les catégories sociales. Si la propension des parents de milieu populaire à choisir augmente avec l'ancienneté des quasi-marchés², ils sont toujours moins nombreux à agir dans ce sens que les parents d'autres catégories sociales pour des raisons d'ordre axiologique (leur attachement aux établissements locaux et l'importance qu'ils attribuent à la proximité dans le suivi de leurs enfants) et économique (les coûts associés à la fréquentation d'un établissement plus éloigné, *a fortiori* s'il est privé) mais surtout, d'ordre culturel et social. En effet, outre le fait que les parents des milieux populaires osent généralement faire des choix ambitieux seulement quand leurs enfants ont de bons résultats (sachant que ces derniers ont une probabilité beaucoup plus grande d'être des élèves moyens ou en échec), ils ont aussi plus de mal à décrypter les données institutionnelles permettant d'évaluer les établissements. Ils participent peu notamment aux réseaux et aux associations des parents véhiculant des informations « chaudes » et des jugements sur l'offre éducative locale³. Prenant acte de ces phénomènes, le gouvernement anglais a contraint les autorités éducatives locales en 2006 à mettre en place des « conseillers en choix » (*Choice Advisers*) pour aider « les plus vulnérables » à faire des choix informés.

[1] Butler T. et Hamnett C. [2010], « "You take what you are given": The limits to parental choice in education in East London », *Environment and Planning*, vol. 42, n° 10, p. 2431-2450.

[2] Gorard S., Fitz J. et Taylor C. [2001], « School choice impact: What do we know? », *Educational Researcher*, vol. 30, n° 7, p. 18-23.

[3] Ball S. J. et Vincent C. [1998], « "I heard it on the grapevine": "Hot" knowledge and school choice », *British Journal of Sociology of Education*, vol. 19, n° 3, p. 377-400 ; van Zanten A. [à paraître], « A good match: Appraising worth and estimating quality in school choice », in Beckert J. et Musselin C. (eds), *Constructing Quality. The Classification of Goods in the Economy*, Oxford, Oxford University Press.

Les éléments actuellement disponibles ne permettent pas d'établir l'existence d'effets significatifs de cette action¹.

Du côté des établissements, d'autres facteurs permettent de comprendre pourquoi les logiques de marché n'agissent pas souvent dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une plus grande équité. On observe ainsi, d'une part, que l'incitation à la diversification de l'offre ne modifie pas de façon significative la hiérarchie des établissements. D'autre part, les pressions concurrentielles affectent les établissements de façon très différente en fonction de leur position statutaire dans les quasi-marchés locaux². Les établissements perçus comme se situant en haut d'une échelle – définie à la fois par les résultats obtenus et par le public qui fréquente l'établissement –, très demandés, en sont faiblement affectés et développent des logiques de « rentiers ». D'autres, un peu moins prestigieux, développent des stratégies de « conquête ». Dans les deux cas, l'action sur l'offre éducative vise davantage le maintien ou l'amélioration du statut que l'efficacité et celle en direction des usagers a pour but d'« écrémer » ou d'attirer de bons élèves souvent issus des catégories supérieures et appartenant au groupe ethnique majoritaire. C'est pour limiter cette dernière tendance qu'en Belgique, le décret « mixité » a contraint les établissements à donner la priorité non seulement au lieu de résidence des élèves mais aussi aux caractéristiques socioéconomiques des écoles primaires d'origine³. À Londres, certains *boroughs* pratiquent un système de *banding*, c'est-à-dire d'allocation des élèves aux établissements, après que ces derniers ont passé un test commun, pour obtenir des proportions comparables d'élèves « bons », « moyens » ou « en difficulté » dans chacun d'entre eux.

À l'autre extrême, les établissements en bas de l'échelle, s'ils pensent encore pouvoir attirer des élèves et s'ils disposent d'une autonomie officielle ou *de facto* en matière d'organisation pédagogique, tentent plutôt de diversifier leur offre interne, avec d'un côté des classes destinées à des élèves en difficulté

[1] Stiehl B., Shipton L., Coldron J. et Coldwell M. [2008], *Choice Advice. An Evaluation*, Centre for Education and Inclusion Research, Sheffield Hallam University et Department of children, schools, and families.

[2] van Zanten A. [2006b], « Compétition et fonctionnement des établissements scolaires : les enseignements d'une enquête européenne », *Revue française de pédagogie* n° 156, p. 9-17 ; Maroy C. et van Zanten A. [2007], « Régulation et compétition entre établissements scolaires dans six espaces locaux en Europe », *Sociologie du travail*, n° 4, p. 464-478 ; van Zanten A. [2011], « Compétition et choix dans le champ scolaire. Un modèle statutaire d'analyse des logiques institutionnelles et sociales », *Lien social et politiques*, n° 44, p. 179-196.

[3] West A., Hind A. et Pennell H. [2008], *Secondary Schools in London: Admission Criteria and Cream Skimming*, LSE, Centre for Educational Research ; Delvaux B. et Maroy C. [2009], « Justice scolaire et libre choix de l'école : le débat récent en Belgique francophone », *Éthique publique*, vol. 11, n° 1, p. 32-43.

– qu'il est parfois intéressant de continuer à attirer pour bénéficier de financements supplémentaires de la part du gouvernement ou de l'Union européenne, comme en Hongrie¹ – et d'autres destinées à retenir les bons élèves. Toutefois, quand le degré de ségrégation globale atteint un certain seuil, ces établissements développent des stratégies d'adaptation à leur public défavorisé qui, sauf dans le cas des établissements mobilisés autour de la réussite scolaire, vont plutôt dans le sens d'un nivellement par le bas des exigences au profit du maintien d'une certaine « paix scolaire ». Ces établissements ne sont en outre que rarement fermés et s'inscrivent ainsi dans la durée dans une spirale de déclin².

Certes, les travaux longitudinaux sur les politiques éducatives en Angleterre montrent, d'une part, une amélioration générale des performances et une diminution des écarts des résultats entre les établissements, notamment entre les établissements publics et privés. Ces travaux révèlent d'autre part un mouvement en zigzag des différences sociales entre établissements, avec une augmentation de la ségrégation dans les années qui ont suivi l'introduction des quasi-marchés, puis une diminution quelques années après, et une nouvelle augmentation de la ségrégation dans les années 2000³. Ces résultats doivent cependant être analysés en tenant compte d'au moins deux grands ensembles de facteurs. Le premier est la difficulté à faire la part de l'incidence des choix scolaires sur l'efficacité alors que, en Angleterre notamment, beaucoup d'autres politiques ont été mises en place simultanément dont certaines, de nature pédagogique, plus à même d'agir directement sur les performances. Le second concerne l'importance des variations entre zones qui conduisent certains chercheurs à souligner le faible intérêt d'agrégier des résultats renvoyant à des situations locales extrêmement diverses et le risque d'occulter ainsi les effets ségrégatifs des quasi-marchés là où ils sont les plus marqués, à savoir dans les quartiers des grandes agglomérations urbaines. Il faut par ailleurs noter que des études menées dans d'autres pays, par exemple en Nouvelle-Zélande, en Espagne ou en Suède où des quasi-marchés de différents types ont été introduits, concluent, quant à elles, à une augmentation de la ségrégation

[1] Bajomi I., Berenji E., Gabor E. et Imre A. [2006], « Positions, logiques d'action et inégalités entre les écoles d'un arrondissement de Budapest », *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 39-50.

[2] van Zanten A. [2012], *L'École de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue. Deuxième édition*, Paris, PUF, coll. « Quadrige ».

[3] Gorard S., Fitz J. et Taylor C. [2001], *op. cit.*

par les résultats scolaires mais aussi de la ségrégation sociale et ethnique, particulièrement marquée dans les villes¹.

3 ■ Les politiques de choix incitatives en direction d'élèves issus de groupes ou d'établissements « désavantagés »

Une partie des dispositifs développés depuis les années 1990 aux États-Unis se distingue des politiques de choix évoquées dans les deux sections précédentes par un ciblage beaucoup plus explicite des groupes ou des établissements désavantagés. L'objectif est triple : étendre les possibilités de choix à tous, compenser les avantages en termes de choix dont disposent les familles qui ont les moyens de résider à côté des meilleurs établissements ou de payer les frais d'établissements privés, et enfin améliorer la qualité des établissements situés dans les quartiers défavorisés. Il s'agit, d'un côté, des programmes de « *vouchers* », c'est-à-dire de « chèques éducation » distribués aux familles pour permettre à leurs enfants d'opter pour un établissements privé et, de l'autre, de la création des « *charter schools* », c'est-à-dire d'écoles publiques dotées d'une plus grande autonomie pour mettre en œuvre des projets pédagogiques et éducatifs plus efficaces et proches des attentes des familles, qui les choisissent avec l'accord des autorités éducatives.

Une première question que l'on peut se poser à l'égard de ces programmes concerne les caractéristiques précises de leurs bénéficiaires et leurs motivations. Les *vouchers*, qui peuvent être financés par les États, par des organisations privées ou par des fondations charitables, sont le plus souvent distribués sous condition de ressources et certains programmes remboursent aussi aux parents les frais de transport vers des établissements privés éloignés. Dans les États ayant introduit des *charter schools*, les élèves provenant de familles à bas revenus ou d'établissements scolaires ayant systématiquement de mauvais résultats aux évaluations ou les deux à la fois sont prioritaires, ainsi que, dans certains cas, les élèves appartenant aux minorités raciales et ethniques. Les évaluations de ces programmes montrent cependant que les critères de sélection varient d'un dispositif à l'autre et qu'ils ne sont pas toujours mis en œuvre de façon stricte. Ainsi, les programmes de *vouchers*,

[1] Waslander S. et Thrupp M. (1995), « Choice, competition and segregation: An empirical analysis of a New Zealand secondary school market 1990-1993 », *Journal of Educational Policy*, vol. 10, n° 1, p. 1-26 ; Reinoso A. O. (2008), « Middle-class families and school choice: Freedom versus equity in the context of a local education market », *European Educational Research Journal*, vol. 7, n° 2, p. 176-194 ; Söderström M. et Uusitalo R. (2010), « School choice and segregation: Evidence from an admission reform », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112, n° 1, p. 55-76.

notamment ceux sous condition stricte de ressources (« *means-tested* »), concernent principalement des élèves dont les parents ont des bas revenus ou appartiennent à des minorités, mais les chercheurs ont constaté diverses formes d'auto-sélection au sein de ces catégories, ne serait-ce que parce que les candidats doivent remplir de longs formulaires et parfois s'acquitter d'une petite somme d'argent. En outre, certains programmes, appliquant des critères moins stricts, n'interdisent pas à des catégories moyennes ou favorisées d'y avoir recours¹. Quant aux *charter schools*, leurs bénéficiaires apparaissent plus divers sur le plan social et ethnoracial, avec néanmoins une surreprésentation des élèves noirs et une sous-représentation des élèves blancs et hispaniques.

Diverses études ont également montré que les *charter schools* se caractérisent par un niveau de ségrégation ethnoraciale plus élevé que les écoles publiques traditionnelles². Une étude menée au Texas conclut ainsi que chacun des trois groupes considérés (Noirs, Blancs, Hispaniques) choisit des *charter schools* où sont concentrés des élèves de ce même groupe. Ces choix peuvent en partie s'expliquer par le fait que les critères les plus souvent cités pour définir une bonne école (les bons résultats, la discipline, la place des valeurs) ne le sont pas dans le même ordre pour chaque groupe, ce qui conduit tel groupe à préférer telle école plutôt que telle autre. Mais ils peuvent aussi s'expliquer, bien évidemment, par des préférences ethnoraciales inavouées ou inconscientes³. Dans le cas des Blancs, on peut également invoquer des phénomènes de « *white flight* »⁴ déjà largement présents dans les *magnet schools*⁵ créées dans les années 1970 et 1980, après l'échec des politiques de *busing*⁶ pour favoriser la déségrégation raciale. En effet, une étude conduite à

[1] McEwan P. [2000], « The potential impact of large-scale voucher programs », *Review of Educational Research*, vol. 70, n° 2, p. 103-149.

[2] Wells A. S., Lopez A., Scott J. et Holme J. J. [1999], « Charter schools as postmodern paradox: Rethinking social stratification in an age of deregulated school choice », *Harvard Educational Review*, n° 69, p. 172-204; Crew R. E. et Anderson M. R. [2003], « Accountability and performance in charter schools in Florida: A theory-based evaluation », *American Journal of Evaluation*, n° 24, p. 189-212.

[3] Weiher G. et Tedin K. [2002], « Does choice lead to racially distinctive schools? Charter schools and household preferences », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 21, n° 1, p. 79-92.

[4] Cette expression désigne la fuite des parents blancs des classes moyennes des écoles et des quartiers ayant fait l'objet de politiques de déségrégation raciale.

[5] Il s'agit d'écoles publiques situées dans des quartiers ségrégués ayant reçu l'autorisation de proposer des programmes d'enseignement et des activités spécifiques afin d'attirer des élèves hors de leurs zones de recrutement pour favoriser la mixité. Les évaluations font état de résultats mitigés et très variables entre établissements.

[6] Il s'agit d'une politique volontariste visant à accroître la mixité raciale par le transport scolaire obligatoire des enfants vers des écoles marquées par des fortes concentrations d'élèves noirs ou d'élèves blancs. Elle a eu pour effet pervers de favoriser la fuite des élèves blancs vers les écoles privées ou vers d'autres quartiers.

partir d'un échantillon national de *charter schools* montre que les élèves blancs demandent davantage à partir vers ces écoles quand il y a une proportion élevée d'élèves noirs dans les écoles publiques du district où ils sont scolarisés, et que, même quand ils sont majoritaires dans les écoles du district, s'ils font défaut c'est généralement vers une *charter school* dotée d'une proportion encore plus élevée d'élèves blancs¹.

Une autre question essentielle concerne le profil scolaire de ceux qui partent et des écoles dont ils proviennent. Les critiques de ces programmes pointent souvent le risque d'un « écrémage » des bons élèves des écoles publiques conduisant à l'aggravation des conditions de fonctionnement de ces établissements. Or une étude menée sur les *charter schools* en Arizona montre que celles-ci ont massivement recruté non pas des bons élèves mais des élèves en difficulté, sans pouvoir mettre en évidence si ces élèves ont été attirés par les propositions des *charter schools* ou poussés à la sortie par leurs établissements d'origine soucieux d'améliorer leurs résultats². Les avocats des *vouchers* et des *charter schools* soulignent de leur côté que ces programmes sont censés aider les enfants des groupes défavorisés à quitter des établissements caractérisés par de moins bons résultats aux examens, par un mauvais climat ou par des formes de violence, pour compenser les avantages dont bénéficient les élèves issus des milieux plus favorisés. Une étude récente montre que ce serait le cas pour le programme de *vouchers* de l'État de Floride : les élèves bénéficiaires de ce dispositif proviennent en effet massivement d'écoles publiques ayant de mauvais résultats et un climat « perturbé »³.

Une dernière question concerne les effets sur les élèves et sur les établissements. Les études menées sur les programmes de *vouchers* les plus anciens, comme celui de Milwaukee, montrent une absence de progrès ou des progrès peu significatifs chez les élèves, et seulement dans certaines matières ou à certains niveaux d'études⁴. Certaines soulignent des effets significatifs bien que limités pour les élèves afro-américains, ainsi que des effets positifs modérés sur les résultats scolaires globaux des

[1] Renzulli L. A. et Evans L. (2005), « School choice, charter schools, and white flight », *Social Problems*, vol. 52, n° 3, p. 398-418.

[2] Garcia D., McIlroy L. et Barber R. (2008), « Starting behind: A comparative analysis of the academic standing of students entering charter schools », *Social Science Quarterly*, vol. 89, n° 1, p. 199-216.

[3] Figlio D. N., Hart C. M. D. et Metzger M. (2010), « Who uses a means-tested scholarship and what do they choose? », *Economics of Education Review*, vol. 29, n° 2, p. 301-317.

[4] Rouse C. E. (1998), « Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, p. 553-602.

établissements privés bénéficiaires de ces programmes¹. D'autres études ont aussi pu montrer des effets positifs sur les établissements risquant le plus d'être abandonnés par les élèves en raison de l'intensité de la compétition engendrée par le système de *vouchers* et de leurs mauvais résultats, ces établissements faisant des efforts pour améliorer leurs performances afin de retenir les élèves et le financement public associé².

Concernant les *charter schools*, les études montrent des résultats comparables à ceux des écoles traditionnelles ou des effets modestes, souvent dans une ou deux matières seulement. Certaines études concluent à des meilleurs résultats dans les premières années de lancement, dus à une forte mobilisation des enseignants et des parents, d'autres à leur amélioration avec l'ancienneté des établissements en raison des effets bénéfiques de la durée sur la maîtrise des dispositifs organisationnels et pédagogiques, notamment dans le cas d'écoles fondées par des groupes peu expérimentés dans le domaine de l'éducation. Surtout, la plupart des études concluent à une très forte variation entre les écoles. Celle-ci est due à la fois à la diversité des publics accueillis – avec, à un extrême, les *charter schools* qui recrutent essentiellement des élèves issus de minorités ethniques ou raciales en grande difficulté et, à l'autre, celles qui attirent des élèves favorisés en situation de réussite – et à leurs projets, ces deux dimensions étant fortement liées. En effet, certaines écoles se spécialisent dans les élèves « à risque » alors que d'autres proposent des pédagogies innovantes inspirées de la méthode Montessori ou encore « un retour aux bases » (« *Back-to-Basics* »). Ces dernières attirent un public moins divers sur le plan racial et plus favorisé. Le risque est alors que l'existence de profils pédagogiques différents légitime la ségrégation raciale entre écoles³.

[1] Miron G. et Urschel J. [2008], « The impact of school choice reforms on student achievement », Western Michigan University, The Evaluation Center.

[2] Figlio D. N. et Rouse C. E. [2006], « Do accountability and voucher threats improve low-performing schools? » *Journal of Public Economics*, vol. 90, n° 1-2, p. 239-255.

[3] Hanushek E. A., Kain J. F., Rivkin S. G. et Branch G. F. [2007], « Charter school quality and parental decision making with school choice », *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 5-6, p. 823-848 ; McDonald A. J., Ross S. M., Bol L. et McSparrin-Gallagher B. [2007], « Charter schools as a vehicle for education reform: Implementation and outcomes at three inner-city sites », *Journal of Education for Students Placed at Risk [JESPAR]*, vol. 12, n° 3, p. 271-300 ; Miron G., Coryn C. et Mackety D. [2007], « Evaluating the impact of charter schools on student achievement: A longitudinal look at the Great Lakes States », Boulder and Temple: Education and the Public Interest Center and Education Policy Research Unit.

Conclusion

L'analyse des trois grands types de dispositifs de choix que nous avons examinés ne permet pas de conclure de façon définitive sur les effets positifs ou négatifs du choix de l'école, mais quatre grands enseignements peuvent en être tirés. Premièrement, comme le soulignent de nombreux chercheurs américains¹, il n'existe pas de système idéal qui favoriserait à la fois la liberté des familles et la cohésion sociale, l'efficacité des systèmes et leur équité. De façon générale, il apparaît que le choix de l'école favorise l'expression des préférences individuelles et que certains dispositifs, mais pas tous, permettent soit l'amélioration des résultats individuels des élèves ayant fait défection, soit ceux des établissements peu performants qu'ils ont quittés. En revanche, de façon plus convergente, de nombreuses recherches ont pu montrer que les choix scolaires, quelle que soit la nature du dispositif, renforcent la ségrégation des élèves en fonction de leurs profils scolaires, sociaux et ethniques. Dans un grand nombre d'études, cette ségrégation semble associée à de plus grandes inégalités entre groupes sociaux et ethnoraciaux et, dans certaines d'entre elles, à un affaiblissement de la cohésion au sein des établissements et dans les quartiers, même si cette dernière dimension est difficile à évaluer. La décision de favoriser ou non le libre choix ne peut donc se fonder exclusivement sur les recherches et les évaluations, mais suppose un arbitrage politique des priorités concernant les objectifs des systèmes d'enseignement.

Cette revue de la littérature montre clairement, en deuxième lieu, l'intérêt de nourrir les intenses débats que ces politiques suscitent, à juste titre, par la prise en compte du fonctionnement concret des dispositifs de choix. Quatre facteurs méritent d'être soulignés. Premièrement, le fait que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, « le diable est dans les détails ». Autrement dit, les politiques de choix ont des conséquences très variées selon la façon dont sont dosées et agencées différentes dimensions ayant trait à la définition des bénéficiaires, au degré d'autonomie des établissements ou aux modes d'intervention étatique. Deuxièmement, les études montrent l'importance des variations contextuelles, les dispositifs de choix engendrant des effets très différents en fonction des caractéristiques de la population et de l'offre éducative locale. Troisièmement, dans la conception et l'évaluation des dispositifs de choix, il paraît important de tenir compte des effets de leur durée sur les ajustements successifs entre offreurs et demandeurs ainsi que sur les

[1] Godwin K. et Kemerer F. (2002), *School Choice Tradeoffs. Liberty, Equity and Diversity*, Texas, University of Texas Press.

apprentissages collectifs des uns et des autres. Enfin, il ne faut pas oublier que les dispositifs de choix agissent rarement seuls. Ils s'inscrivent dans des espaces locaux où d'autres dispositifs sont à l'œuvre, ce qui contribue à complexifier leur fonctionnement et leurs effets.

Un troisième enseignement étroitement lié aux deux précédents est que les politiques de choix, quel que soit le modèle adopté, y compris celui du zonage souvent perçu, à tort, comme une absence de choix, doivent faire l'objet d'un suivi constant et d'évaluations régulières. Il s'agit d'examiner, d'une part, comment elles sont mises en œuvre à l'échelle locale et, d'autre part, si elles remplissent vraiment, dans tous les contextes, les objectifs qu'on leur a assignés; il s'agit aussi de modifier leur configuration ou de les abandonner dès lors qu'elles ne s'avèrent pas efficaces ou engendrent, dans la durée notamment, des effets pervers. Cela nécessite de se doter des outils d'observation et de régulation qui, pour être efficaces, doivent viser non pas la régulation de ce seul dispositif, mais une multi-régulation de nature compréhensive de l'ensemble des politiques scolaires, et si possible non scolaires, agissant sur les mêmes espaces¹. Parmi ces politiques, il faut tenir compte des politiques territoriales car – c'est le dernier enseignement de ce texte – les politiques de choix et, plus généralement, les politiques visant à favoriser des individus, si elles peuvent sous certaines conditions contribuer à l'amélioration des trajectoires individuelles sans nuire à la scolarité de tous, ne peuvent en aucun cas remplir à elles seules tous les objectifs fixés au système d'enseignement, notamment en matière d'équité et d'intégration.

Bibliographie

Bajomi I., Berenyi E., Gabor E. et Imre A. (2006), « Positions, logiques d'action et inégalités entre les écoles d'un arrondissement de Budapest », *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 39-50.

Ball S. J. (1993), « Education markets, choice and social class: The market as a class strategy in the UK and the USA », *British Journal of Sociology of Education*, vol. 14, n° 1, p. 3-19.

Ball S. J. et Vincent C. (1998), « "I heard it on the grapevine": "Hot" knowledge and school choice », *British journal of Sociology of Education*, vol. 19, n° 3, p. 377-400.

[1] van Zanten A. [2004], « Vers une régulation territoriale des établissements d'enseignement en France ? Le cas de deux départements de la région parisienne », *Recherches sociologiques*, vol. 35, n° 2, p. 47-64; Maroy C. [2008], « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement ? », *Sociologie et Sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 31-54.

Ballion R. (1990), *La Bonne école. Évaluation et choix du collège et du lycée*, Paris, Hatier.

Broccolichi S., Ben Ayed C. et Trancart D. (dir.) (2010), *École : les pièges de la concurrence*, Paris, La Découverte.

Butler T. et Hamnett C. (2010), « "You take what you are given": The limits to parental choice in education in East London », *Environment and Planning*, vol. 42, n° 10, p. 2431-2450.

Crew R. E. et Anderson M. R. (2003), « Accountability and performance in charter schools in Florida: A theory-based evaluation », *American Journal of Evaluation*, n° 24, p.189-212.

Dalsheimer-Van Der Tol N. (2010), « La carte scolaire : un éclairage international », *Education & Formations*, n° 79, p. 117-127.

Debarbieux E. et Blaya C. (2001), *Violence à l'école et politiques publiques*, Paris, ESF.

Delvaux B. et Joseph M. (2006), « Hiérarchie scolaire et compétition entre écoles : le cas d'un espace local belge », *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 19-27.

Delvaux B. et Maroy C. (2009), « Justice scolaire et libre choix de l'école : le débat récent en Belgique francophone », *Éthique publique*, vol. 11, n° 1, p. 32-43.

Duru-Bellat M. et Mingat A. (1997), « La constitution de classes de niveau par les collèges : les effets pervers d'une pratique à visée égalisatrice », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n° 4, p. 759-790.

Fack G. et Grenet J. (2012), *Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire*, Paris, DEPP, PSE.

Felouzis G. (2003), « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue française de sociologie*, vol. 44, n° 3, p. 413-447.

Felouzis G., Liot F. et Perroton J. (2005), *L'Apartheid scolaire : enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Seuil.

Felouzis G., Maroy C. et van Zanten A. (à paraître), *Les Marchés scolaires*, Paris, PUF.

Figlio D. N., Hart C. M. D. et Metzger M. (2010), « Who uses a means-tested scholarship and what do they choose? », *Economics of Education Review*, vol. 29, n° 2, p. 301-317.

Figlio D. N. et Rouse C. E. (2006), « Do accountability and voucher threats improve low-performing schools? » *Journal of Public Economics*, vol. 90, n° 1-2, p. 239-255.

Garcia D., McIlroy L. et Barber R. (2008), « Starting behind: A comparative analysis of the academic standing of students entering charter schools », *Social Science Quarterly*, vol. 89, n° 1, p. 199-216.

Godwin K. et Kemerer F. (2002), *School Choice Tradeoffs. Liberty, Equity and Diversity*, Texas, University of Texas Press.

Gorard S., Fitz J. et Taylor C. (2001), « School choice impact: What do we know? », *Educational Researcher*, vol. 30, n° 7, p. 18-23.

Hanushek E. A., Kain J. F., Rivkin S. G. et Branch G. F. (2007), « Charter school quality and parental decision making with school choice », *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 5-6, p. 823-848.

Hirschman A. (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

Karsten S. et Teelken C. (1996), « School choice in the Netherlands », *Oxford Studies in Comparative Education*, vol. 6, n° 1, p. 17-31.

Laforge D. (2004), « Ce que la ségrégation scolaire doit à l'administration de l'Éducation nationale », *Revue française de pédagogie*, n° 148, p. 135-143.

Langouët G. et Léger A. (1997), *Le Choix des familles*, Paris, Fabert.

Le Grand J. et Bartlett W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Palgrave Macmillan.

Maroy C. (2008), « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement ? », *Sociologie et Sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 31-54.

Maroy C. et van Zanten A. (2007), « Régulation et compétition entre établissements scolaires dans six espaces locaux en Europe », *Sociologie du travail*, n° 4, p. 464-478.

McDonald A. J., Ross S. M., Bol L. et McSparrin-Gallagher B. (2007), « Charter schools as a vehicle for education reform: Implementation and outcomes at three inner-city sites », *Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR)*, vol. 12, n° 3, p. 271-300.

McEwan P. (2000), « The potential impact of large-scale Voucher Programs », *Review of Educational Research*, vol. 70, n° 2, p. 103-149.

McGrath D. et Kuriloff P. (1999), « "They're going to tear the doors off this place": Upper-middle-class parent school involvement and the educational opportunities of other people's children », *Educational Policy*, n° 13, p. 603-629.

Merle P. (2012), *La Ségrégation scolaire*, Paris, La Découverte.

Merle P. (2010), « Structure et dynamique de la ségrégation sociale dans les collèges parisiens », *Revue française de pédagogie*, n° 170, p. 73-86.

Miron G., Coryn C. et Mackety D. (2007), « Evaluating the impact of charter schools on student achievement: A longitudinal look at the Great Lakes States », Boulder and Temple: Education and the Public Interest Center and Education Policy Research Unit.

Miron G. et Urschel J. (2008), « The impact of school choice reforms on student achievement », Western Michigan University, The Evaluation Center.

Oberti M. (2007), *L'École dans la ville. Carte scolaire, ségrégation, mixité*, Paris, Presses de Sciences Po.

Oberti M., Preteceille E. et Rivière C. (2012), *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, Rapport de recherche, HALDE, DEPP, OSC.

Orfield G. et McArdle N. (2006), *The Vicious Cycle: Segregated Housing, Schools and Intergenerational Inequality*, W06-4, Joint Center for Housing Studies, Harvard University.

Raveaud M. et van Zanten A. (2007), « Choosing the local school? Middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris », *Journal of Education Policy*, vol. 22, n° 1, p. 107-124.

Reinoso A. O. (2008), « Middle-class families and school choice: Freedom *versus* equity in the context of a local education market », *European Educational Research Journal*, vol. 7, n° 2, p. 176-194.

Renzulli L. A. et Evans L. (2005), « School choice, charter schools, and white flight », *Social Problems*, vol. 52, n° 3, p. 398-418.

Rochex J.-Y. (2010), « Les "trois âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? », in Ben Ayed C. (dir.), *L'école démocratique. Vers un renoncement politique ?*, Paris, Armand Colin, p. 94-120.

Rouse C. E. (1998), « Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, p. 553-602.

Söderström M. et Uusitalo R. (2010), « School choice and segregation: Evidence from an admission reform », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112, n° 1, p. 55-76.

Stiell B., Shipton L., Coldron J. et Coldwell M. (2008), *Choice Advice. An Evaluation*, Centre for Education and Inclusion Research, Sheffield Hallam University et Department of children, schools, and families.

van Zanten A. (*à paraître*), « A good match: appraising worth and estimating quality in school choice », in Beckert J. et Musselin C. (eds), *Constructing Quality. The Classification of Goods in the Economy*, Oxford, Oxford University Press.

van Zanten A. (2012), *L'École de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue. Deuxième édition*, Paris, PUF, coll. « Quadrige ».

van Zanten A. (2011), « Compétition et choix dans le champ scolaire. Un modèle statutaire d'analyse des logiques institutionnelles et sociales », *Lien social et politiques*, n° 44, p. 179-196.

van Zanten A. (2010), « L'ouverture sociale des grandes écoles : diversification des élites ou renouveau des politiques publiques d'éducation ? », *Sociétés contemporaines*, n° 78, p. 69-96.

van Zanten A. (2009a), « New positive discrimination policies in basic and higher education: From the quest of social justice to optimal mobilisation of human resources? », in Simons M., Olseen M. et Peters M. (eds), *Re-reading education policies. A Handbook studying the policy agenda of the 21st century*, Leuven, Sense Publishers, p. 478-494.

van Zanten A. (2009b), *Choisir son école. Stratégies parentales et médiations locales*, Paris, PUF.

van Zanten A. (2009c), « Le choix des autres. Jugements, stratégies et ségrégations scolaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 180, p. 25-34.

van Zanten A. (2006a), « Une discrimination banalisée ? L'évitement de la mixité sociale et raciale dans les établissements scolaires », in Fassin D. et Fassin E. (dir.), *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La Découverte, p. 95-210.

van Zanten A. (2006b), « Compétition et fonctionnement des établissements scolaires : les enseignements d'une enquête européenne », *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 9-17.

van Zanten A. (2004), « Vers une régulation territoriale des établissements d'enseignement en France ? Le cas de deux départements de la région parisienne », *Recherches sociologiques*, vol. 35, n° 2, p. 47-64.

van Zanten A. et Obin J.-P. (2010), *La Carte scolaire. Deuxième édition*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? »

Waslander S. et Thrupp M. (1995), « Choice, competition and segregation: An empirical analysis of a New Zealand secondary school market 1990-1993 », *Journal of Educational Policy*, vol. 10, n° 1, p. 1-26.

Weiher G. et Tedin K. (2002), « Does choice lead to racially distinctive schools? Charter schools and household preferences », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 21, n° 1, p. 79-92.

Wells A. S., Lopez A., Scott J. et Holme J. J. (1999), « Charter schools as postmodern paradox: Rethinking social stratification in an age of deregulated school choice », *Harvard Educational Review*, n° 69, p. 172-204.

West A., Hind A. et Pennell H. (2008), *Secondary Schools in London: Admission Criteria and Cream Skimming*, LSE, Centre for Educational Research.

Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers par des politiques publiques mieux ciblées

Yannick L'Horaty et Pascale Petit

Les politiques publiques doivent-elles cibler des territoires ou des publics prioritaires ? Il s'agit là d'une question ancienne et structurante des débats urbains qui traverse de nombreux champs de l'action publique, que ce soit dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, de l'action sociale, des politiques de logement ou des politiques d'insertion et d'emploi. Doit-on préférer les actions sur les groupes sociaux les plus fragiles ou celles sur les territoires les plus vulnérables ? Faut-il privilégier des catégories ou une géographie prioritaire ? Il importe sans doute de combiner au mieux les deux types d'actions, mais dans quelles proportions ?

En France, on observe que les politiques de l'emploi ont longtemps privilégié des actions catégorielles sur des publics particuliers (ménages pauvres, jeunes, parents isolés, demandeurs d'emploi de longue durée, etc.) par rapport aux actions plus territorialisées. La dimension territoriale n'a été considérée que tardivement et à des doses homéopathiques. Certes, le mouvement long de décentralisation conduit à donner à l'ensemble des collectivités locales davantage de liberté et de ressources pour conduire des actions adaptées aux spécificités des territoires. Mais la règle dans les dispositifs publics reste l'uniformité nationale. Du revenu de solidarité active (RSA) aux exonérations de cotisations sociales, en passant par les contrats aidés et le droit du travail, l'arsenal des dispositifs publics qui jouent un rôle en matière d'emploi reste globalement très indifférencié dans l'espace, mis à part sans doute pour les départements et territoires ultra-marins où l'exception territoriale s'applique.

Du côté des actions différenciées dans l'espace, la montée en puissance de la politique de la ville est bien réelle, avec le développement d'une géographie prioritaire à un niveau spatial très fin, celui des zones franches urbaines (ZFU),

des zones de redynamisation urbaine (ZRU)¹ ou encore des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)². Mais les moyens budgétaires consacrés aux quartiers et à leurs habitants semblent rester très faibles relativement aux moyens mis en œuvre de façon indifférenciée dans l'espace :

- s'agissant d'abord des exonérations de cotisations sociales, l'un des principaux leviers de l'aide publique à l'emploi avec 33 milliards d'euros en 2008³, la part des exonérations ciblées sur des territoires ne représentait que 6 % de l'ensemble des aides, avec un budget annuel de 1,9 milliard d'euros ;
- en outre, les crédits de la politique de la ville (hors rénovation urbaine) dédiés entre autres à l'emploi ne s'élevaient qu'à 418 millions d'euros en 2010⁴, alors que, la même année, la dépense pour la formation professionnelle et l'apprentissage et la dépense publique pour l'emploi, hors exonérations générales, atteignaient respectivement plus de 30 milliards d'euros et près de 60 milliards d'euros⁵. Ces montants annuels sont bien supérieurs aux crédits de la politique de la ville (hors rénovation urbaine) mais aussi nettement plus élevés que l'enveloppe dédiée par l'État au Programme de rénovation urbaine qui se chiffre au total, pour la période 2004-2013, à 11,5 milliards d'euros (44 milliards d'euros si l'on considère l'ensemble des financements)⁶.

Nous insistons ici sur trois arguments qui plaident pour une nouvelle donne et pour un redéploiement des aides publiques en faveur des territoires considérés comme les plus vulnérables. Tout d'abord, la crise a amplifié les fractures spatiales au détriment des espaces les plus touchés par le chômage. Ensuite, on dispose désormais de nouvelles preuves statistiques, issues de protocoles de recherche expérimentaux, qui démontrent l'existence d'un effet de

[1] Dans les ZFU ou les ZRU, créées en 1996, des allègements fiscaux sont accordés aux entreprises qui s'implantent et qui, en contrepartie, doivent effectuer une certaine part d'embauches parmi les résidents de la zone franche. Les exonérations dans les ZFU sont totales jusqu'à 1,4 SMIC, puis dégressives jusqu'à 2,2 SMIC ; celles dans les ZRU sont totales jusqu'à 1,5 SMIC, et dégressives jusqu'à 2,4 SMIC. Quarante-quatre ZFU avaient été créées en 1996, auxquelles ont été ajoutées 41 nouvelles zones en 2004. Quant aux ZRU, il en existe 416 à ce jour.

[2] Institués par le Comité interministériel des villes du 9 mars 2006, les contrats urbains de cohésion sociale [CUCS] fournissent un cadre de référence aux acteurs locaux. Conclues pour une durée de trois ans et selon trois niveaux de priorité, les CUCS s'appuient sur un diagnostic et un projet de territoire. Selon le rapport de l'ONZUS [2011], 497 CUCS ont été signés pour couvrir 2 493 quartiers.

[3] Annexe 5 du Projet de loi de financement de la sécurité sociale de 2010.

[4] Observatoire national des zones urbaines sensibles [2011], *Rapport 2011*, Les éditions du CIV.

[5] DARES.

[6] Données disponibles sur le site Internet de l'ANRU : www.anru.fr/index.php/fre/Programmes/Programme-National-pour-la-Renovation-Urbaine/L-etat-d-avancement-du-programme-au-4-septembre-2012.

discrimination lié à l'adresse sur l'accès à l'emploi, susceptible d'amplifier et aussi de pérenniser les fractures spatiales. Enfin, selon ces nouvelles preuves statistiques, ces effets sont très différenciés et ne touchent pas nécessairement les mêmes populations que les discriminations liées à l'origine. Tous ces éléments semblent justifier la mise en place de dispositifs prenant en compte le critère territorial.

1 ■ La crise a aggravé les inégalités spatiales dans l'accès à l'emploi

Depuis le début de la crise en 2008, la forte montée du chômage dans l'ensemble des pays d'Europe, avec des traductions nationales contrastées, masque un phénomène encore plus préoccupant : l'allongement de sa durée. Selon les données d'Eurostat¹, la proportion des demandeurs d'emploi de plus d'un an aurait augmenté sensiblement dans tous les pays entre 2007 et 2011. Cette hausse compenserait même l'ensemble des progrès réalisés depuis la fin des années 1990 puisque, en moins de cinq ans, les bénéfices enregistrés sur les quinze années précédentes dans le domaine de la lutte contre le sous-emploi auraient été annulés, tant du point de vue du niveau du chômage que de celui de sa durée moyenne. Face à une proportion de plus en plus élevée de demandeurs d'emploi, inscrits depuis plus d'un an au chômage, il s'agit non seulement d'endiguer le flux croissant des entrées en chômage en tentant de sauvegarder les emplois existants (par exemple au travers de la prévention des faillites d'entreprises et des plans sociaux, ou en favorisant le reclassement des demandeurs d'emploi) mais aussi de créer de nouveaux emplois pour favoriser les sorties du chômage, en particulier celles des demandeurs d'emploi les plus anciens. Outre la nature nouvelle des difficultés engendrées par la crise, il paraît important d'intégrer la dimension territoriale dans les options politiques proposées.

1.1. La géographie du chômage met en évidence des écarts territoriaux importants

De même que le chômage ne frappe pas de façon égale les travailleurs selon leur niveau de qualification, leur expérience, leur profession ou leur âge, les inégalités d'exposition liées aux territoires sont très marquées. En effet, des écarts drastiques d'exposition au chômage sont fréquemment constatés entre

[1] Enquêtes Forces de travail.

des unités territoriales contiguës, y compris à une échelle d'observation très fine telle que celle des communes.

Ces inégalités d'exposition au chômage semblent très structurées¹, certains périmètres étant plutôt caractérisés par un retour rapide vers un emploi de qualité, d'autres par une sortie tardive du chômage.

Par ailleurs, ces périmètres ont des formes variées qui ne recouvrent aucune des frontières administratives existantes ni aucun des découpages de l'action publique dans le domaine des aides au retour à l'emploi et dans celui de l'action sociale. Cela a été vérifié par de nombreuses études : d'une part, les études approfondies menées dans chacune des 22 régions métropolitaines à partir des fichiers de Pôle Emploi² ; d'autre part, les travaux étudiant la géographie des sorties du revenu minimum d'insertion (RMI) et du RSA à partir des fichiers de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)³.

1.2. Le rôle amplificateur de la crise

Toute la difficulté est que la crise a largement amplifié ces fractures spatiales dans l'accès à l'emploi. Ce creusement des inégalités entre territoires a eu lieu sous l'effet d'un mécanisme assez simple. D'une part, même si la crise a affecté toutes les branches, elle l'a fait avec une intensité variable. Les branches les plus industrielles ont été les plus touchées par le recul de l'emploi, en particulier l'automobile, les biens de consommation et les biens d'équipement. L'emploi tertiaire, notamment les services à la personne, et les services publics ont été moins affectés par le recul de l'emploi. D'autre part, les territoires sont souvent très spécialisés dans un petit nombre d'activités du fait des gains d'agglomération qui jouent un rôle déterminant dans les décisions de localisation des entreprises. Au niveau des régions, des départements⁴, et à des échelles territoriales plus fines, les hausses du chômage les plus fortes ont été enregistrées partout où il était initialement le plus élevé, tandis que la durée du chômage s'est le plus allongée là où elle était initialement la plus

[1] Duguet E., Goujard A. et L'Horty Y. [2009], « Les inégalités territoriales d'accès à l'emploi : une exploration à partir de sources administratives exhaustives », *Économie et Statistique*, n° 415-416, p. 17-44.

[2] Bougard J., Duguet E., L'Horty Y. et Sari F. [2009], « Les disparités locales de sorties des listes de l'ANPE : l'apport des 22 études régionales », *Premières informations et Premières synthèses*, DARES, n° 37-1, septembre.

[3] Duguet E., Goujard A., L'Horty Y. et Sari F. [2010], « Sortir du chômage, sortir du RMI : deux géographies », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, p. 135-156.

[4] Lacroix S. [2010], « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions », *Insee Première*, n° 1295, mai.

longue. Les territoires les plus industriels, où le chômage était initialement le plus élevé, ont été ainsi les plus touchés par les effets de la crise¹.

La crise ayant aggravé les inégalités spatiales dans l'accès à l'emploi, la montée en puissance des politiques publiques, ciblées sur les territoires les plus défavorisés et leurs habitants, apparaît de plus en plus nécessaire.

2 ■ De nouvelles preuves statistiques d'un effet propre du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi

Un deuxième argument plaçant pour renforcer la prise en compte du critère territorial dans l'action publique réside dans l'existence de nouvelles preuves statistiques d'un effet spécifique de l'adresse dans l'accès à l'emploi. Le lieu de résidence jouerait ainsi un rôle actif dans les déterminants individuels du retour à l'emploi au travers des comportements des employeurs qui sélectionneraient les candidats à un recrutement en fonction de leur adresse. Jusqu'ici, l'existence de discriminations à l'embauche liées au lieu de résidence n'était pas démontrée en France, contrairement aux discriminations liées au sexe ou à l'origine. D'ailleurs, le lieu de résidence ne figure pas parmi les critères retenus par la loi sur la base desquels il est interdit de discriminer en France². Si les discriminations liées à l'origine dans l'accès à l'emploi ont fait l'objet de nombreuses enquêtes, notamment l'enquête « Trajectoires et origines » lancée par l'INED et l'INSEE³, des processus de discrimination liés à l'adresse n'ont été mis en évidence que dans la période récente. Il semblerait que, selon les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi, l'effet de discrimination serait dans certains cas plutôt lié à l'adresse, dans d'autres plutôt lié à la consonance étrangère du nom, sans pour autant que ces effets se recouvrent nécessairement.

On peut noter qu'il existe une idée assez répandue en France selon laquelle l'effet du lieu de résidence se superposerait à celui de l'origine, idée assez intuitive étant donné la surreprésentation des populations issues de l'immigration dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Par exemple, sur la période 2005-2008, 24 % des descendants d'immigrés africains habitaient dans une ZUS, pour seulement 6 % des Français issus de parents français. À cet égard, il a été montré, à partir des données de l'enquête Emploi 2005-2008, qu'un quart des différences de « performance » (taux d'emploi et salaires moyens) entre

[1] DATAR (2011), *Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires*, rapport de l'Observatoire des territoires 2011, Paris, La Documentation française.

[2] Article 225-1 du code pénal.

[3] Réalisée par l'INED et l'INSEE en France métropolitaine entre septembre 2008 et février 2009.

les Français issus de parents français et des descendants d'immigrés africains serait lié à une localisation de ces derniers plus fréquente dans des zones défavorisées¹. Mais si le simple fait de résider dans un quartier défavorisé exerce un effet négatif sur la situation sur le marché du travail des individus issus de l'immigration, toutes choses étant égales par ailleurs, alors ils ne sont pas les seuls à subir cette pénalité. D'autres publics sont également concernés, et une politique publique qui concentrerait son action sur la question de l'origine ne permettrait pas de corriger les discriminations liées au lieu de résidence.

2.1. L'évaluation des discriminations en raison du lieu de résidence : difficultés méthodologiques

Pour évaluer la discrimination à l'embauche liée au lieu de résidence, il faut comparer l'accès à l'emploi d'individus semblables en tous points à l'exception de leur lieu de domicile. En neutralisant tous les autres facteurs explicatifs des performances individuelles sur le marché du travail, on s'assure que celles-ci ne peuvent être liées qu'au lieu de résidence. Autrement dit, il s'agit de comparer les chances d'embauche de deux candidats que seul leur lieu de résidence distingue. Ceux-ci doivent partager par ailleurs les mêmes caractéristiques individuelles (sexe, origine, âge, situation familiale, mobilité, activités extraprofessionnelles), le même parcours (diplômes, expérience, compétences techniques et linguistiques), fournir les mêmes efforts de recherche d'emploi, faire preuve de la même motivation, prospecter les mêmes entreprises, au même moment, pour les mêmes postes, etc.

Empiriquement, il est donc très difficile d'identifier une discrimination à l'embauche. D'abord parce qu'il n'existe évidemment pas de jumeau parfait pour chaque candidat à l'emploi : les individus ont des parcours différents et ne sont jamais parfaitement identiques à l'exception de leur lieu de résidence. Ensuite parce que les données d'enquêtes ou les données administratives habituellement mobilisables par les chercheurs ne permettent pas d'observer l'ensemble des déterminants de l'accès à l'emploi des individus. Si les données d'entreprise disponibles renseignent quelques caractéristiques de l'individu qui occupe effectivement un emploi donné, elles ne fournissent pas d'information sur les individus qui ont candidaté à cet emploi. Pour obtenir de telles informations, interroger les entreprises sur leurs éventuelles pratiques discriminatoires serait inefficace, la discrimination étant illégale et faisant l'objet de sanctions pénales. Enquêter auprès des individus pour savoir s'ils ont été confrontés à des discriminations fournit des indications sur leur ressenti

[1] Rathelot R. [2010], « Origine et quartier », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, p. 27-55.

mais ne permet pas non plus d'évaluer la discrimination effective. Lorsqu'ils candidatent à un emploi, les individus ne connaissent pas parfaitement les caractéristiques de leurs concurrents. Ils ne sont donc pas en mesure d'examiner si leur candidature a été rejetée parce qu'un candidat a été considéré comme plus productif par le recruteur ou parce qu'ils ont subi une discrimination.

Ces difficultés propres à l'évaluation de la discrimination, toutes choses étant égales par ailleurs, peuvent être surmontées par le recours à une méthodologie d'expérience contrôlée : le *testing*. Dans son principe, il s'agit de construire de toutes pièces deux CV fictifs parfaitement similaires en termes de qualifications et de parcours. La seule distinction significative apparaissant dans ces deux candidatures est celle dont on souhaite examiner l'effet sur l'accès à l'emploi (par exemple, le lieu de résidence). Ces deux CV sont ensuite envoyés simultanément en réponse aux mêmes offres d'emploi dans les mêmes entreprises. Puisque les deux candidatures sont parfaitement similaires à l'exception d'une caractéristique, tout écart significatif d'accès aux entretiens d'embauche entre les deux candidats fictifs ne peut être imputable qu'au seul effet de cette caractéristique sur l'accès à l'emploi.

La principale limite de la méthode du *testing* est qu'elle ne permet pas de fournir une mesure de la discrimination à l'embauche sur l'ensemble du marché du travail. En effet, contrairement aux données d'enquêtes ou encore aux données administratives, les données de *testing* ne sont pas représentatives : elles portent au plus sur quelques professions testées, elles sont ponctuelles et localisées puisqu'au plus quelques bassins d'emploi sont examinés. Si le *testing* est la méthode d'évaluation de la discrimination à l'embauche la plus à même de produire un chiffre de qualité, des précautions doivent être prises quant à la généralisation de ses enseignements.

2.2. Les résultats des *testings* territoriaux : un survol

Deux campagnes de *testing* ont été réalisées en Île-de-France pour évaluer la discrimination liée au lieu de résidence. Le premier *testing*, conduit fin 2006 pour le compte du Centre d'analyse stratégique¹, considère les effets du lieu

[1] Réalisé d'octobre à novembre 2006 sur un échantillon de 140 offres d'emploi de comptable (niveau baccalauréat/BTS) ; et sur un échantillon de 117 offres d'emploi de serveur dans la restauration (niveau BEP/baccalauréat). Pour plus de détails, voir Duguet E., Leandri N., L'Horty Y. et Petit P. (2010), « Are young French jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against? An assessment based on an experiment in the Île-de-France Region », *Annales d'Économie et Statistique*, n° 99-100, p. 187-215 ; Petit P., Duguet E. et L'Horty Y. (à paraître), « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », *Économie et Prévision*.

de résidence dans une banlieue réputée défavorisée de Seine-Saint-Denis ou de l'Essonne ou une banlieue réputée favorisée du Val-de-Marne ou des Hauts-de-Seine, de la nationalité (française ou marocaine), et de la consonance du nom et du prénom (évoquant une origine française ou maghrébine), sur les chances d'obtenir un entretien d'embauche. Au total, huit candidatures fictives de jeunes hommes d'une vingtaine d'années ont été construites de toutes pièces, elles sont similaires à l'exception des caractéristiques testées. Quatre professions ont été examinées : les comptables peu qualifiés (diplômés d'un baccalauréat), les comptables qualifiés (diplômés d'un BTS), les serveurs peu qualifiés (diplômés d'un BEP) et les serveurs qualifiés (diplômés d'un baccalauréat professionnel). Les huit candidatures fictives ont été envoyées en réponse aux mêmes offres d'emploi, 140 offres d'emploi de comptable et 117 offres d'emploi de serveur, dans toute l'Île-de-France.

Cette étude montre que résider dans une banlieue réputée défavorisée de Seine-Saint-Denis ou de l'Essonne affecte essentiellement les chances des candidats les plus qualifiés qui ne sont pas issus de l'immigration. Les jeunes étrangers ou les Français issus de l'immigration pâtissent, quant à eux, d'une discrimination liée à leur origine, mais ne subissent pas de pénalité supplémentaire en raison de leur lieu de résidence. Leurs chances de succès, inférieures à celles d'un jeune qui ne serait pas issu de l'immigration, semblent sensiblement les mêmes, quelle que soit la réputation de leur lieu de résidence. Dans cette étude, l'effet de la réputation du lieu de résidence est évalué en considérant la combinaison d'un département et d'une commune.

Le second *testing*, conduit début 2009 pour le compte de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)¹, examine l'effet spécifique de la réputation de la commune de résidence sur les chances d'embauche de jeunes développeurs informatiques diplômés d'un master universitaire. Trois communes d'un même département francilien (Val-d'Oise) sont examinées : Enghien-les-Bains, réputée favorisée ; Sarcelles, réputée défavorisée ; Villiers-le-Bel, réputée défavorisée et ayant connu une forte médiatisation suite à des violences urbaines en 2005 et 2007. Résider dans l'une des trois communes, limitrophes et à égale distance de Paris, procure-t-il les mêmes chances d'embauche, selon qu'on est un homme ou une femme, issu ou non de l'immigration ? Douze profils de candidats à l'emploi fictifs sont construits de

[1] Réalisé de décembre 2008 à janvier 2009 sur un échantillon de 307 offres d'emploi de développeur informatique [niveau Master]. Pour plus de détails, voir L'Horty Y., Duguët E., du Parquet L., Petit P. et Sari F. (2012), « Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : un test de discrimination auprès de jeunes qualifiés », *Économie et Statistique*, n° 447.

toutes pièces, ils ne se distinguent que par leur sexe, la consonance de leur prénom et nom (française *versus* maghrébine) et leur localité de résidence. Ils partagent par ailleurs toutes les autres caractéristiques figurant dans un CV. Les douze candidatures fictives sont envoyées en réponse aux mêmes 307 offres d'emploi de développeur informatique, dans toute l'Île-de-France.

Les résultats de cette étude mettent en évidence une discrimination liée au lieu de résidence qui affecte pour cette profession, début 2009, exclusivement les femmes. Quelle que soit leur origine, les candidates voient leurs chances de succès diminuer si elles résident dans une commune défavorisée (Sarcelles ou Villiers-le-Bel), plutôt que dans une commune favorisée (Enghien-les-Bains). Une pénalité spécifique au fait de résider dans la commune défavorisée qui a été fortement médiatisée pour des émeutes urbaines s'applique exclusivement à l'encontre des jeunes femmes dont la consonance du prénom et du nom évoque une origine française. Pour celles-ci seulement, les chances d'obtenir un entretien d'embauche sont plus faibles si elles résident à Villiers-le-Bel plutôt qu'à Sarcelles.

Au total, on dispose d'un ensemble convergent de preuves expérimentales indiquant un effet de discrimination propre au lieu de résidence. Pour enrayer ce type d'effets, il conviendrait de mettre en place des dispositifs prenant mieux en compte le lieu de résidence.

3 ■ Les discriminations liées au lieu de résidence et liées à l'origine ne se recoupent pas nécessairement

Ces mêmes études montrent que les discriminations liées à l'origine et au lieu de résidence ne se superposent et ne se cumulent pas nécessairement. À cet égard, les études issues de la campagne de 2006 indiquent que résider dans une banlieue réputée défavorisée de Seine-Saint-Denis ou de l'Essonne affecterait surtout les chances des candidats les plus qualifiés non issus de l'immigration. Tandis que l'étude tirée de la campagne de *testing* de 2009 montre que les principales victimes des discriminations en raison du lieu de résidence sont les jeunes femmes dont la consonance du prénom et du nom évoque une origine française.

Si des discriminations dans l'accès à l'emploi peuvent s'exercer sur les demandeurs d'emploi dont le nom est à consonance étrangère, la pénalité résidentielle serait quant à elle plutôt supportée par les publics les moins

concernés par les discriminations liées à l'origine qui auraient donc le plus intérêt à déménager, pour augmenter leurs chances d'accéder à un emploi.

Les explications sont certainement à rechercher dans les fondements de la discrimination statistique. Il est possible qu'en l'absence d'une information complète sur la productivité des candidats à l'emploi, les employeurs attribuent à ces candidats ce qu'ils pensent être les caractéristiques moyennes des populations particulièrement représentées, à savoir des Français issus de l'immigration aux revenus fragiles et aux situations d'emploi instables. En fonction de ces représentations, le lieu de résidence pourrait ainsi être perçu comme un signal d'une moindre fiabilité professionnelle ou d'un réseau social moins diversifié. De ce point de vue, la crise pose son empreinte sur ces sources de discriminations. Dans un contexte de raréfaction des emplois, le marché du travail devient en effet plus sélectif. On compte désormais davantage de candidats par offre d'emploi. La tentation devient donc plus forte d'extraire de l'information des caractéristiques non productives du CV, l'adresse, le sexe, le patronyme pouvant jouer alors un rôle déterminant et rendre encore plus difficile l'accès à l'emploi pour les habitants des quartiers dits défavorisés, mais aussi pour les femmes, ou les personnes ayant un nom à consonance étrangère.

4 ■ Quelles pistes d'action publique ?

Si les discriminations liées à l'origine, dont peuvent faire l'objet les habitants immigrés ou descendants d'immigrés, surreprésentés dans les ZUS, appellent des dispositifs spécifiques pour les enrayer¹, un certain nombre d'indicateurs plaident, en parallèle, pour une plus grande prise en compte du critère territorial dans les politiques sociales et les politiques de l'emploi : les effets amplificateurs de la crise sur les fractures spatiales, l'ampleur des discriminations en raison du lieu de résidence, le fait que ces discriminations ne recouvrent pas nécessairement les discriminations liées à l'origine. Pour autant, des politiques territorialisées ont d'ores et déjà été mises en place dans le cadre de la politique de la ville. Dès lors, quelles leçons tirer des évaluations de ces dispositifs ? Comment les réorienter ?

[1] Voir les travaux du Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations qui ont fait l'objet d'un rapport remis en février 2010 : COMEDD (2010), *Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, rapport du Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations présidé par François Héran.

4.1. Les limites des politiques françaises de « zonage »

Dans les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones de redynamisation urbaine (ZRU), créées en 1996, des allègements fiscaux sont accordés aux entreprises qui s'implantent. En contrepartie, celles-ci doivent effectuer au moins un tiers de leurs nouvelles embauches parmi les résidents de la zone franche (un cinquième avant le 1^{er} janvier 2003). Un certain nombre de travaux ont été réalisés pour évaluer les effets des ZFU. Ainsi, plusieurs enquêtes, s'appuyant sur des méthodes quasi expérimentales pour mesurer les effets de la création de 41 ZFU nouvelles en 2004¹, concluent à l'absence d'incidence sur l'activité des établissements existants et à un impact positif mais faible sur la création de nouveaux établissements qui s'expliquerait pour les deux tiers par des délocalisations d'entreprises situées à proximité immédiate des ZFU. Par ailleurs, une évaluation récente portant sur les conséquences de la création des premières ZUS en 1997² montre un effet important à court terme sur la localisation de nouveaux établissements dans les ZFU. Celui-ci plafonnerait toutefois au bout de cinq ans et serait surtout lié à un déplacement d'activité aux abords de la zone. Enfin, une autre étude révèle que la création des ZFU aurait eu des effets faibles et seulement transitoires sur les durées locales de chômage³.

Toutes les évaluations convergent donc pour indiquer un effet positif mais faible de ce type d'exonérations fiscales qui auraient surtout contribué à déplacer des entreprises localisées à proximité des zones, sans pour autant soutenir durablement l'activité de celles qui y étaient déjà installées. Certains estiment même que le bilan des ZFU créées en 2004 serait encore plus modeste, dans la mesure où le supplément d'exonération paraîtrait désormais très faible avec la montée en puissance des exonérations générales de cotisations sociales après la réforme Fillon de 2003-2005⁴. Dès lors, il convient de réfléchir à des dispositifs mettant davantage l'accent sur l'embauche des résidents de la zone.

[1] Rathelot R. et Sillard P. (2008), « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissement ? », *Économie et Statistique*, n° 415-416, p. 81-96 ; Givord P., Rathelot R. et Sillard P. (2011), « Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the *Zones Franches Urbaines* program », *Document de travail*, n° G2011-13, Direction des études et synthèses économiques, INSEE.

[2] Givord P., Quantin S. et Trevien C. (2012), « A long-term evaluation of the first generation of the French Urban Enterprise Zones », *Document de travail*, n° G2012/0, Direction des études et synthèses économiques, INSEE.

[3] Gobillon L., Magnac T. et Selod H. (2010), « Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience », *Document de travail*, n° 45, CREST.

[4] Havet N. (2012), « L'impact des politiques d'exonérations territoriales sur l'emploi : méthodes d'évaluation et résultats », *mimeo*, GATE, université de Lyon.

4.2. L'intérêt des « emplois francs »

Lever l'obligation de localisation de l'entreprise et renforcer, à moyens constants, les incitations données à l'embauche de salariés issus des zones prioritaires, telle est l'idée de départ des « emplois francs », formulée pour la première fois, en France, en 2005, dans le cadre du Parlement des banlieues. Plus concrètement, il s'agit de renforcer les exonérations de cotisations sociales, au-delà des exonérations générales, jusqu'à une franchise intégrale de cotisations sociales, en conditionnant celles-ci à l'embauche de résidents de quartiers prioritaires, quelle que soit la localisation de l'entreprise. Le coût et l'efficacité de ce type de dispositif dépendent largement des modalités pratiques de sa mise en œuvre et du barème d'exonération effectivement retenu. À condition que l'exonération soit forte et temporaire, les emplois francs pourraient conduire à des effets significatifs pour un coût budgétaire limité. Le caractère temporaire de ce type de dispositif paraît important, d'abord pour des raisons financières, mais aussi pour éviter les effets pervers bien identifiés par le *think tank* Terra Nova, à savoir la mise en concurrence des salariés et les risques de modération salariale qui pourraient peser sur les employés non issus des quartiers prioritaires¹. À cet égard, limiter dans le temps le bénéfice de ce type d'exonération paraît justifié à partir du moment où une telle disposition vise à compenser un obstacle dans l'accès à l'emploi lié aux préjugés des employeurs sur les qualités d'un candidat en raison de son adresse.

4.3. Agir sur plusieurs leviers à la fois

Quelle que soit l'efficacité d'une mesure telle que les emplois francs, il convient d'articuler plusieurs types de dispositifs, eu égard à la pluralité des déterminants des fractures spatiales en matière d'accès à l'emploi. En témoigne une étude récente appliquée à l'Île-de-France sur les causes de ces fractures spatiales². En effet, la persistance des problèmes sociaux des quartiers s'expliquerait à la fois par la distance physique aux emplois ; par la mauvaise adéquation entre les compétences des personnes et le niveau de qualification prérequis pour occuper les emplois accessibles ; par l'isolement institutionnel et social des quartiers ; ou encore par le déficit de réseaux sociaux, pourtant déterminants dans la recherche d'emploi dans un pays où seules 30 % des offres passent par Pôle Emploi. À cet égard, les résultats des travaux exploitant des données françaises convergent avec certaines enquêtes sur données américaines qui

[1] Donzelot J. (dir.) (2012), *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Terra Nova, projet 2012, contribution n° 27, p. 50.

[2] Georges N., L'Horty Y. et Sari F. (2010), « Comment réduire la fracture spatiale ? Théorie et application en Île-de-France », *Document de travail*, n° 126, Centre d'études de l'emploi.

montrent que les problèmes des minorités noires et hispaniques dans les centres urbains des États-Unis auraient pour origine à la fois une distance excessive à l'emploi (*spatial mismatch*), l'inadéquation entre qualifications offertes et qualifications demandées (*skill mismatch*), les ségrégations urbaines (*social mismatch*) et aussi des discriminations en raison de l'ethnicité et de l'origine (*racial mismatch*)¹. Dès lors, étant donné la complexité des processus en jeu, il convient de ne pas survaloriser les problèmes liés à l'espace, aux réseaux sociaux ou encore aux discriminations ethniques mais plutôt de concevoir des politiques mixtes qui soient adaptées au traitement de toutes ces dimensions.

C'est pourquoi il importe de combiner plusieurs politiques publiques afin de lutter contre la surexposition au chômage des quartiers prioritaires. Pour réduire d'abord la distance physique aux emplois, il s'agit d'encourager tout ce qui améliore la qualité des réseaux de transport individuel et collectif et de limiter leurs coûts pour les usagers. Il convient aussi de repenser les dispositifs de la politique de la ville, quitte à substituer aux ZFU des dispositifs tels que les emplois francs. Par ailleurs, en vue d'améliorer l'appariement entre les compétences requises par les entreprises et celles proposées par les demandeurs d'emplois, des politiques de formation devraient être maintenues et développées. Il faut en outre encourager le développement de logements sociaux et leur équilibre entre les territoires, à l'échelle de l'agglomération, dans le respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Enfin, de façon plus générale, il importe de renforcer les moyens dédiés aux quartiers et à leurs habitants tout en évaluant l'impact de l'ensemble des actions publiques locales.

Bibliographie

Amghar Y.-G. et Laloue F. (2010), *Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux*, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, juillet.

Bougard J., Duguet E., L'Horty Y. et Sari F. (2009), « Les disparités locales de sorties des listes de l'ANPE : l'apport des 22 études régionales », *Premières informations et Premières synthèses*, DARES, n° 37-1, septembre.

Comité de mesure et d'évaluation de la diversité et des discriminations (2010), *Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*.

[1] Hellerstein J. K. et Neumark D. (2011), « Employment in black urban labor markets: Problems and solutions », *NBER Working Paper*, n° 16986.

DATAR (2011), *Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires*, rapport de l'Observatoire des territoires 2011, Paris, La Documentation française.

Duguet E., Leandri N., L'Horty Y. et Petit P. (2010), « Are young French jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against? An assessment based on an experiment in the Île-de-France Region », *Annales d'Économie et Statistique*, n° 99-100, p. 187-215.

Duguet E., Goujard A. et L'Horty Y. (2009), « Les inégalités territoriales d'accès à l'emploi : une exploration à partir de sources administratives exhaustives », *Économie et Statistique*, n° 415-416, p. 17-44.

Duguet E., Goujard A., L'Horty Y. et Sari F. (2010), « Sortir du chômage, sortir du RMI : deux géographies », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, p. 135-156.

Duguet E., L'Horty Y., Meurs D. et Petit P. (2010), « Measuring discriminations: An introduction », *Annales d'Économie et Statistique*, n° 99-100, p. 5-14.

Georges N., L'Horty Y. et Sari F. (2010), « Comment réduire la fracture spatiale ? Théorie et application en Île-de-France », *Document de travail*, n° 126, Centre d'études de l'emploi.

Givord, P., Quantin S. et Trevien C. (2012), « A long-term evaluation of the first generation of the French urban enterprise zones », *Document de travail*, n° G2012/01, Direction des études et synthèses économiques, INSEE.

Givord P., Rathelot R. et Sillard P. (2011), « Place-based tax exemptions and displacement effects : An evaluation of the *Zones Franches Urbaines* program », *Document de travail*, n° G2011-13, Direction des études et synthèses économiques, INSEE.

Gobillon L., Magnac T. et Selod H. (2010), « Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience », *Document de travail*, n° 45, CREST.

Havet N. (2012), « L'impact des politiques d'exonérations territoriales sur l'emploi : méthodes d'évaluation et résultats », *mimeo*, GATE, université de Lyon.

Hellerstein J. K. et Neumark D. (2011), « Employment in black urban labor markets: Problems and solutions », *NBER Working Paper*, n° 16986.

Lacroix S. (2010), « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions », *Insee Première*, n° 1295, mai.

L'Horty Y., Duguet E., du Parquet L., Petit P. et Sari F. (2012), « Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : un test de discrimination auprès de jeunes qualifiés », *Économie et Statistique*, n° 447.

Observatoire national des zones urbaines sensibles (2011), *Rapport 2011*, Les éditions du CIV.

Petit P., Duguet E. et L'Horty Y. (*à paraître*), « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », *Économie et Prévision*.

Rathelot R. (2010), « Origine et quartier », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, p. 27-55.

Rathelot R. et Sillard P. (2008), « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissement ? », *Économie et Statistique*, n° 415-416, p. 81-96.



Quatrième Partie

Les enseignements des expériences étrangères

La stratégie nationale de renouvellement urbain au Royaume-Uni (1998-2010)

Rebecca Tunstall

Au cours des quinze dernières années, de nombreuses expériences visant à réhabiliter les quartiers défavorisés ont été menées au Royaume-Uni. À la lecture des évaluations disponibles, leurs résultats paraissent positifs, quoique plus modestes que ceux escomptés. De nombreuses leçons peuvent en être tirées, exploitables à l'échelle nationale mais aussi internationale. Pourtant, force est de constater qu'en Angleterre, les récentes orientations du gouvernement de coalition n'ont pas été définies en fonction des évaluations des actions menées dans la période précédente. Ainsi, en dépit d'un bilan favorable, la plupart des politiques de renouvellement urbain et de mixité sociale ont été abandonnées en 2010, sans remplacement. Ce changement a été principalement guidé par les arbitrages du nouveau gouvernement en matière de gouvernance et de dépense publique, qui se distinguent à bien des égards de ceux des gouvernements travaillistes de 1997-2010. Les politiques menées au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord, qui diffèrent de celles appliquées en Angleterre, ont quant à elles été maintenues. Elles n'en paraissent pas moins limitées d'abord en termes d'échelle car la majorité de la population réside en Angleterre, ensuite en termes de montant, les réductions budgétaires du gouvernement britannique ayant affecté l'ensemble des budgets nationaux.

1 ■ La stratégie nationale de renouvellement urbain (1998-2010)

Lancée au Royaume-Uni en 1998 par le gouvernement travailliste, la stratégie nationale de renouvellement urbain (NSNR pour *National Strategy for Neighbourhood Renewal*) prend forme après trente années de politiques

urbaines classiques, dont beaucoup ressemblent à celles développées en France à la même époque. Au sein de la sphère décisionnelle prédomine alors un souci inhabituel de réviser les politiques publiques en tenant compte des expériences préexistantes et de l'analyse qu'en font les chercheurs. C'est ainsi qu'en 1997-1998, des centaines de chercheurs et de professionnels rejoignent des équipes chargées de formuler les orientations stratégiques, depuis les questions liées au chômage jusqu'à celles relatives au management des quartiers. Au sein du gouvernement central, deux petites unités à vocation temporaire sont mises en place pour diriger ces équipes : l'une dédiée à l'exclusion sociale (*Social Exclusion Unit* 1997-2006), l'autre au renouvellement des quartiers (*Neighbourhood Renewal Unit* 2001-2009)¹. Le document fondateur de la NSNR – le rapport *Bringing Britain Together* [Réunir la Grande-Bretagne]² –, publié en 1998 par la *Social Exclusion Unit*, rassemble les résultats de travaux de recherche et détaille un certain nombre de projets stratégiques. Il pointe l'accroissement de la concentration géographique de la pauvreté observé en Grande-Bretagne pendant les années 1980-1990 et les effets négatifs induits sur les résidents des quartiers concernés mais aussi sur l'ensemble du pays. Considérant que les causes sont structurelles, que les politiques dites de « droit commun » ont échoué à enrayer ces difficultés, et que la politique de renouvellement urbain du gouvernement précédent a été mal coordonnée, réfléchi à trop court terme et à trop petite échelle, le document plaide pour que « *personne, dans les 10-20 ans, ne soit sérieusement désavantagé par son lieu de résidence* ». Tel est le principe qui fonde la NSNR, bien qu'il ait été depuis vivement critiqué par les chercheurs, en particulier par les spécialistes des « effets de quartier »³. Ces derniers insistent sur les problèmes méthodologiques que pose la mise en évidence robuste de tels effets et contestent l'incidence du lieu de résidence sur les comportements et les trajectoires individuelles.

La NSNR définit 105 objectifs spécifiques, respectivement liés à des indicateurs mesurables (comme « l'éradication des logements sociaux dégradés d'ici à 2010 ») et à des cibles (relatives aux vols, aux performances scolaires, à la santé,

[1] Dabinett G. [2001], *A Review of the Evidence Base for Regeneration Policy and Practice*, Londres, DETR [Department of the Environment, Transport and the Regions] ; Cole I. et Reeve K. [2001], *New Deal for Communities: National Evaluation, Scoping Phase. Housing and Physical Environment Domain: A review of the evidence base*, Sheffield, Sheffield Hallam University.

[2] Social Exclusion Unit [1998], *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Londres, HMO.

[3] Pour mémoire, on dit qu'il existe un « effet de quartier » lorsque le fait d'habiter un quartier donné induit un changement net dans les trajectoires des individus.

au nombre de mères adolescentes ou encore à l'emploi, etc.). Tout l'enjeu de cette stratégie est d'atteindre ces cibles et de réduire les écarts entre les zones défavorisées et les autres territoires. Si l'on considère le dosage *people/place*¹, force est de constater que l'attention porte davantage sur la transformation des lieux (*place*) que sur la mobilité sociale des habitants (*people*). Pour ce faire, la stratégie compte à la fois sur les politiques de droit commun et sur les politiques spécifiques, les premières étant censées relancer la croissance macroéconomique et améliorer les services publics à l'échelle nationale, les secondes, ciblées sur certains quartiers, étant appelées à améliorer les opportunités offertes à leurs habitants. En ce qui concerne le processus décisionnel, les autorités locales doivent désormais jouer un rôle plus important, les habitants être davantage associés à la décision, et les programmes être inscrits dans un temps plus long. Il est en outre attendu du renouvellement urbain un effet levier sur les mesures de droit commun touchant les quartiers et leurs habitants, notamment un accroissement – voire une pérennisation – des budgets liés à l'école et aux services sociaux. Notons enfin un dernier enjeu, celui de piloter les politiques publiques par les indicateurs de performance, en mesurant les résultats atteints et l'effectivité des actions menées.

En 2001, cette stratégie est révisée et étendue². À cette époque, les quartiers dits « défavorisés » sont principalement soutenus par deux fonds gouvernementaux :

- le Fonds pour la réhabilitation des quartiers (NRF pour *Neighbourhood Renewal Fund*) finance des projets concernant entre autres la criminalité, l'emploi, le logement, l'environnement, l'éducation et la santé, menés par les 88 localités les plus défavorisées d'Angleterre³. Avec un budget total de 3,6 milliards d'euros sur la période 2001-2008, le NRF alloue moins de 25 euros par habitant et par an en fonction des priorités fixées par les partenaires locaux. Même si l'on ajoute les autres fonds publics levés pour ces projets, le total ne se monte qu'à 4,8 milliards d'euros⁴, soit *in fine* moins de 1 % de la dépense publique générale, c'est-à-dire un très faible pourcentage de la dépense publique locale spécifiquement dédiée à ces quartiers⁵;

[1] Voir la typologie présentée par Jacques Donzelot dans le premier chapitre du présent ouvrage.

[2] Social Exclusion Unit (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy Action Plan*, Londres, Cabinet Office.

[3] AMION (2010), *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Final report, Londres, CLG.

[4] Calculs de l'auteur à partir de AMION (2010), *op. cit.*

[5] Calculs de l'auteur à partir de HM Treasury (2009), *Public Expenditure Statistical Analyses 2009*, Londres, HM Treasury.

- le « *New Deal for Communities* » (NDC) cible 39 quartiers très défavorisés, peuplés de quelques milliers d'habitants. Considéré comme le programme phare de cette période, le NDC vise à améliorer, voire à transformer, le mode de conception des politiques publiques et leurs résultats. Les débuts furent relativement lents en raison de l'encouragement maximal à la participation des habitants et à la mobilisation de multiples partenaires dans les conseils d'administration des NDC locaux. Plus de cent projets individuels furent finalement lancés dans divers secteurs (ceux couverts par le NRF) pour un coût total de 2,1 milliards d'euros sur une période de dix ans – près de 4 960 euros par personne et par an –, soit un surplus de 10 % des dépenses publiques générales affecté à des quartiers¹ représentant moins de 1 % de la population anglaise totale.

Outre le NRF et le NDC, la NSNR comporte d'autres programmes visant par exemple à réhabiliter le parc de logements (*Housing Market Renewal*), à désigner des responsables/gardiens de quartier (*Neighbourhood Wardens*), et à améliorer les services publics locaux *via* l'approche dite des « éclaireurs » (*Neighbourhood Management Pathfinders*)².

L'un des enjeux de la NSNR est en outre de stimuler les cofinancements, publics et privés, les fonds gouvernementaux étant complétés par d'autres acteurs, notamment des collectivités locales, des associations, et des organisations bénévoles. Il s'agit de l'une des principales réussites de cette stratégie. Par exemple, entre 2003 et 2008, les bailleurs sociaux ont dépensé 240 millions d'euros dans des initiatives d'aide au retour à l'emploi³.

En 2006, dans un contexte de mécontentement du gouvernement face aux résultats du NDC, y compris dans les quartiers les plus exemplaires, un nouveau programme est lancé, le « *Mixed Communities Demonstration Programme* ». Ce programme se distingue du NDC en mettant clairement l'accent sur la mixité sociale. Il est censé « *aller "plus vite et plus loin" en visant à la fois la mixité des populations et des logements, tout en apportant des améliorations dans les domaines de la santé, de l'environnement et des services* ». Clairement fondé sur « *l'idée que la concentration de la pauvreté créerait ses propres dynamiques négatives, du fait de l'existence d'"effets de quartiers"* », il fait de

[1] Batty E., Beatty C., Foden M., Lawless P., Pearson S. et Wilson I. (2010), *The New Deal for Communities Experience: A final assessment*, The New Deal for Communities Evaluation, Final report, vol. 7, Londres, CLG.

[2] Nouvelle approche qui vise à améliorer les services publics en associant davantage les habitants et les gestionnaires, au niveau du quartier, afin de responsabiliser les habitants en les impliquant dans l'action publique locale.

[3] Cope H. (2008), *Tackling Worklessness: A toolkit*, Coventry, CIH/TSA/CLG/DWP.

la diversité sociale un objectif à atteindre¹. Si les déclarations du gouvernement sont le signe d'une forte volonté de promouvoir la mixité sociale, l'engagement semble toutefois plus mesuré à la lecture des financements alloués à ce programme. Aucun financement supplémentaire ne lui est en effet attribué. Cette politique apparaît donc très symbolique, l'enjeu portant principalement sur le changement d'image des quartiers ciblés, dans le prolongement des efforts déjà réalisés par les autorités locales ou les NDC.

À partir de 2007, un certain nombre de programmes de renouvellement urbain – surtout les plus anciens – sont remplacés par le « *Working Neighbourhoods Fund* » (Fonds pour l'emploi dans les banlieues), principalement dédié à l'emploi et doté de 1,8 milliard d'euros. Signe d'un certain découragement, le gouvernement s'oriente désormais vers une logique plus sectorielle, s'écartant de la logique intégrée et territorialisée combinant les secteurs et les sources de financement.

2 ■ L'impact de la stratégie nationale

La NSNR et les programmes liés ont été davantage évalués que tout autre programme de renouvellement urbain mené au Royaume-Uni. Une attention particulière a été portée aux effets d'entraînement liés au quartier (« effets de quartier ») et aux trajectoires résidentielles².

En ce qui concerne l'emploi, on observe que, de 2000 à 2008, alors que l'économie britannique s'améliore, les chiffres de l'emploi augmentent sans discontinuer. Par conséquent, si l'on considère l'ensemble des ménages, y compris ceux ne résidant pas dans les quartiers ciblés, 25 des 43 indicateurs d'exclusion sociale s'améliorent entre 1998 et 2008, 9 n'évoluent pas, et seulement 9 se dégradent³. Autrement dit, les résultats positifs observés dans les quartiers défavorisés en termes de revenu et d'emploi s'inscrivent dans un mouvement de progrès plus général constaté au niveau national. Ce contexte est propice à la réussite de la NSNR. À cet égard, il convient de rappeler que les protagonistes comptaient sur les politiques spécifiques ciblées sur les quartiers, mais surtout sur les dépenses publiques générales et sur les politiques de droit

[1] Lupton R., Heath N., Fenton A., Clarke A., Whitehead C., Monk S., Geddes M., Fuller C., Tunstall R., Hayden C. et Robinson J. (2010), *Evaluation of the Mixed Communities Initiative Demonstration Projects*, Londres, CLG.

[2] Dabinett G. (2001), *op. cit.* ; Cole I. et Reeve K. (2001), *op. cit.*

[3] MacInnes T., Kenway P. et Parekh A. (2009), *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2009*, York, Joseph Rowntree Foundation.

commun, pour stimuler la croissance macroéconomique et améliorer ainsi la situation des quartiers et de leurs habitants.

Dans ce contexte, l'évaluation finale de la NSNR conclut que l'essentiel des objectifs a été atteint. En effet, au regard des indicateurs mis en place, les écarts entre les quartiers ciblés par la NSNR et la moyenne nationale se sont nettement réduits (de moitié pour les cambriolages ; de quelques points de pourcentage pour le chômage)¹. Si entre 2001 et 2007 le niveau d'éducation et le taux de criminalité s'améliorent dans la plupart des régions du pays, la réduction des écarts est particulièrement nette entre les quartiers concernés par la NSNR et leur environnement². En outre, les quartiers comparables à ceux ciblés par le NSNR mais non couverts par ce programme ont moins progressé que ces derniers. Ces résultats *a priori* positifs méritent toutefois d'être nuancés. En effet, les évolutions observées dans le champ de l'emploi et de la santé sont moins significatives et, quel que soit le secteur considéré, les améliorations semblent moins nettes dans les quartiers défavorisés comportant une part élevée de logements sociaux³. L'évaluation finale des NDC n'en demeure pas moins positive, surtout en ce qui concerne la transformation physique des quartiers. Ainsi, sur 32 des 36 indicateurs « clés » mesurant cette « transformation », les écarts entre les quartiers ciblés par le NDC, leur environnement, et la moyenne nationale, se sont réduits⁴. D'après certains indicateurs, les quartiers ciblés par le NDC auraient même connu davantage de progrès que d'autres zones comparables d'un point de vue socioéconomique⁵. Enfin, si l'on considère plus particulièrement la qualité de vie des habitants, le NDC aurait été déclaré financièrement rentable selon la méthode dite des « prix virtuels » (« *shadow pricing* »)⁶.

Quels résultats peut-on observer en matière de mixité et de mobilité sociales ? Tout d'abord, le renouvellement urbain a-t-il encouragé la mixité sociale ? Pour répondre à cette question, il convient de rappeler que la mixité ne devient un objectif central du programme qu'à partir de 2006, dans le cadre du « *Mixed Communities Demonstration Programme* ». Auparavant, les programmes NRF et NDC visent l'amélioration de la situation des résidents des quartiers dits

[1] AMION [2010], *op. cit.*, p. 27.

[2] *Ibidem*.

[3] *Ibid.*, p. 45.

[4] Batty E. *et al.* [2010], *op. cit.*, p. 6.

[5] *Ibid.*, p. 6.

[6] Cette méthode estime la valeur financière d'une intervention en fonction de la hausse des revenus individuels qui aurait été nécessaire, sans cette intervention, pour que les habitants puissent accéder à la même qualité de vie.

« défavorisés » mais ne recherchent la mixité sociale que de façon très indirecte. À cet égard, il faut noter que des processus de ségrégation croissants ont pu être mis en évidence au cours de cette période. L'une des conséquences en est l'augmentation, entre 2001 et 2007, des écarts observés entre les quartiers défavorisés et les autres en termes de mortalité. Le taux de mortalité croît dans les quartiers les plus défavorisés, sans doute plus en raison des trajectoires résidentielles des habitants et des effets de ségrégation observés que de la détérioration de la situation individuelle des habitants¹. En outre, certains estiment que les quartiers ciblés étaient déjà « mixtes », du point de vue des revenus, de l'origine ethnique et de l'habitat comme en témoigne l'évaluation du « *Mixed Communities Demonstration Programme* ». Enfin, on peut noter le scepticisme de certaines personnes, habitant ou travaillant dans ces quartiers, par rapport aux politiques de mixité sociale et aux effets d'« embourgeoisement par infiltration » (« *gentrification by stealth* ») qui pourraient être induits².

Ensuite, le renouvellement urbain a-t-il accru la mobilité sociale ? Là encore, la mobilité sociale ne devient un objectif central des politiques publiques britanniques qu'à la fin des années 2000. Elle est alors entendue comme l'amélioration des revenus et de la position dans l'échelle sociale, d'une génération à l'autre³. Quoi qu'il en soit, les décideurs montrent un intérêt croissant pour la mobilité sociale, au détriment de la lutte contre la pauvreté notamment infantile, dont le gouvernement travailliste avait pourtant fait une priorité en 1997. La réduction de la pauvreté infantile s'est révélée très difficile, et à la fin des années 2000, il était clair que les objectifs ne seraient pas atteints⁴. Au contraire, les évaluations suggèrent que certains résidents de quartiers concernés par le renouvellement urbain auraient bénéficié d'une forme de « mobilité sociale », au travers de meilleures conditions de logement, d'un environnement plus agréable, de l'achat d'un premier bien immobilier, ou encore de l'accès à l'emploi. Ainsi, dans le premier décile des quartiers les plus défavorisés, la proportion de personnes en âge de travailler au chômage se serait réduite de 3 % entre 2001 et 2007⁵. Les chercheurs tempèrent ces bons résultats, d'abord parce qu'ils ne rendent pas compte de la réalité des trajectoires individuelles, ensuite parce que les

[1] AMION (2010), *op. cit.*

[2] Lupton R. et al. (2009), *op. cit.*

[3] Milburn A. (2012), *Fair Access to Professional Careers: A progress report by the independent reviewer on child poverty and social mobility*, Londres, Cabinet Office; Narey M. (2009), *Report of the Independent Commission on Social Mobility*, Londres, Independent Commission; HM Government (2011), *Opening Doors, Breaking Barriers: A strategy for social mobility*, Londres, TSO.

[4] Hills J., Sefton T. et Stewart K. (2009), *Towards a More Equal Society? Poverty, Inequality and Poverty since 1997*, Bristol, Policy Press.

[5] AMION (2010), *op. cit.*

programmes de renouvellement urbain ont parfois contribué, de façon indirecte, à dégrader la qualité de vie des résidents les plus défavorisés. Par exemple, les efforts réalisés pour promouvoir l'accès à la propriété dans les quartiers ciblés par le NDC ont certes pu permettre d'atteindre les objectifs fixés mais *in fine*, ils ont engendré une dilution des problèmes sans pour autant apporter une aide significative aux plus anciens résidents, en incapacité d'acquérir un bien immobilier¹. C'est la raison pour laquelle la mobilité résidentielle des ménages est devenue une question centrale pour les chercheurs. Le suivi de cette variable apparaît fondamental : les bons résultats en matière d'emploi peuvent s'expliquer par la mobilité à la fois des habitants venus s'installer dans ces quartiers et de ceux qui sont partis.

Il faut souligner que, au-delà des politiques spécifiques, les politiques de droit commun ont également eu un effet sur les quartiers défavorisés et ont pu permettre, dans certains cas, d'atteindre les objectifs des projets de renouvellement urbain. C'est le cas par exemple du programme « *Decent Homes* » (« Logements décents ») qui visait à rendre tous les logements sociaux « décents » à l'horizon 2010 (l'un des 105 objectifs fixés par la NSNR)². Pour ce faire, ce dispositif était doté d'un budget de 48 milliards d'euros, soit environ 12 000 euros par logement locatif social, ce qui a permis de financer un million de chauffages centraux neufs, de rénover l'installation électrique de 740 000 logements ou encore d'installer 700 000 cuisines et 525 000 salles de bains neuves³. 14 % du parc de logement social et 35 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux non décents ont ainsi été améliorés en 2001-2008 puis en 2008-2010. Certes, l'objectif n'a pas été pleinement atteint, mais les quartiers défavorisés ont pu bénéficier de ce programme en raison de l'importance du parc social dans ces lieux. De la même manière, les réformes éducatives et les politiques d'insertion professionnelle ont eu un impact significatif sur les habitants des quartiers défavorisés.

Dans l'ensemble, les politiques de droit commun et les programmes lancés, en parallèle, au travers de la NSNR ont été définis de façon cohérente en veillant à articuler l'ensemble des objectifs visés. C'est bien dans cet esprit que la NSNR avait été définie à l'origine.

[1] Barry E. et al. [2010], *op. cit.*

[2] Social Exclusion Unit [1998], *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*, Londres, HMO.

[3] House of Commons Communities and Local Government Committee [2010], *Beyond Decent Homes. Fourth Report of Session 2009-10, Volume 1: Report, together with formal minutes*, HC 60-1, Londres, The Stationery Office Limited.

Conclusion

La plupart des commentateurs considèrent la période de gouvernement travailliste comme une période de progrès en matière d'inégalités, d'exclusion sociale et de renouvellement urbain. Grâce aux nombreuses évaluations menées au Royaume-Uni, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de ces expériences.

Tout d'abord, celles-ci montrent à quel point les politiques publiques peuvent obtenir des résultats positifs lorsqu'elles sont concertées, surtout lorsqu'elles sont mises en œuvre dans un contexte économique favorable. Par ailleurs, dans le champ de l'emploi, l'évaluation de la NSNR a révélé que le seuil de dépense publique nécessaire pour obtenir des résultats convaincants en matière de lutte contre le chômage se situait autour de 360 euros par personne¹. En outre, l'évaluation du NDC a mis en évidence combien il était important d'inscrire l'action publique dans une temporalité longue, et de consacrer la première année à élaborer les projets de façon concertée, au niveau local. Des leçons peuvent aussi être tirées dans le champ de la participation des habitants : ainsi, au niveau local, le sens et l'objectif de la participation doivent être précisés d'emblée (information, consultation, implication dans le processus décisionnel, etc.). De plus, pour obtenir la meilleure gouvernance et la plus grande implication des représentants des habitants, l'élection des membres du conseil d'administration des partenariats locaux ne semble pas très efficace. Il convient néanmoins d'impliquer au maximum les habitants dans les instances participatives. Il est possible que la coordination des politiques publiques de droit commun et des programmes relevant du NDC ait été meilleure dans les quartiers dont la population dépassait les quelques milliers d'habitants, les organismes de droit commun n'étant pas forcément en mesure de consacrer le temps nécessaire aux échanges avec les habitants dans le cas de quartiers moins peuplés.

En ce qui concerne la réalisation des objectifs, si l'on distingue les enjeux liés à la mobilité sociale des gens (« *people-based* » – éducation, emploi, santé) et ceux liés à la transformation des lieux (« *place-based* » – logement, environnement), on observe que, sur une même période, les mesures « *place* » obtiennent de meilleurs résultats que les mesures « *people* ». Sur ce point, on peut regretter qu'aucune enquête ne permette, à ce jour, d'objectiver précisément la mobilité sociale des habitants originels des quartiers. Les résultats de la NSNR étant principalement mesurés en fonction des écarts socioéconomiques observés

[1] Répartis sur toute la durée du projet, le plus souvent comprise entre un et trois ans ; AMION (2010), *op. cit.*

entre les quartiers ciblés par le NDC et d'autres territoires, ils peuvent être considérés comme modestes puisque, au cours des dix premières années de la NSNR, sur les 105 objectifs fixés initialement, l'écart s'est réduit sans pour autant disparaître¹. À la fin des années 2000, une étude nationale sur les inégalités a même mis en évidence une nette augmentation des écarts en matière de revenus, d'emploi, de santé et d'éducation². La persistance de ces inégalités révèle la complexité des problèmes liés à l'exclusion ou à la transformation du marché du travail, même lorsque des politiques concertées et intégrées sont déclinées au niveau local. À cet égard, certains commentateurs estiment que les efforts de la collectivité n'ont pas été à la hauteur des difficultés rencontrées dans les années 2000. C'est le cas notamment de Hills *et al.* selon lesquels dès 2010, « *la politique de renouvellement urbain aurait dû être elle-même renouvelée* »³. De façon plus pragmatique, Palmer *et al.* n'en relèvent pas moins qu'il faut « *mettre en valeur les succès des dix dernières années, afin de contrecarrer l'idée selon laquelle les choses empirent systématiquement sans qu'on n'y puisse rien* »⁴.

En 2008, la période de croissance observée au Royaume-Uni au cours des 17 années précédentes est arrivée à son terme. La récession de 2008-2009 a alors provoqué une nette augmentation du taux de chômage : celui-ci a quasiment doublé, passant de 0,8 à 1,3 million de personnes entre 2008 et 2009, ce niveau s'étant maintenu en 2011. Les augmentations les plus fortes ont surtout eu lieu dans les quartiers qui présentaient déjà les plus forts taux de chômage, notamment là où le parc de logement social est surreprésenté par rapport au reste du parc, à l'image des Midlands de l'ouest et du nord de l'Angleterre⁵. Dans ce contexte, les progrès précédemment accomplis ont été fortement atténués. Pour autant, notons que la récession a eu un impact imprévu : la forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi semble avoir légèrement réduit la ségrégation spatiale en répartissant de façon plus uniforme les chômeurs sur l'ensemble du territoire⁶.

[1] AMION (2010), *op. cit.* ; Batty E. *et al.* (2010), *op. cit.*

[2] Hills J., Brewer M., Jenkins S., Lister R., Lupton R., Machin S., Mills C., Modood T., Rees T. et Riddell S. (2010), *An Anatomy of Economic Inequality in the UK: The report of the National Equality Panel*, Londres, Government Equalities Office, CLG.

[3] *Ibid.*, p. 402.

[4] Palmer G., MacInnes T. et Kenway P. (2008), *Housing and Neighbourhoods Monitor 2008*, York: Joseph Rowntree Foundation, p. 19.

[5] Tunstall R. et Fenton A. (2009), *Communities in Recession: The impact on deprived neighbourhoods*, York, Joseph Rowntree Foundation.

[6] *Ibid.*

En outre, le gouvernement de coalition mis en place en 2010 dans ce contexte de croissance faible et de déficit budgétaire a impulsé un changement radical des orientations politiques, en mettant un terme à la longue tradition de renouvellement des quartiers. En rupture avec les politiques précédentes conçues et soutenues par le gouvernement central, puis mises en œuvre par les décideurs et les partenaires locaux, ce nouveau gouvernement prône désormais le « localisme ». Dans cet esprit qualifié de « *Big Society* », il souhaite déléguer davantage de missions aux acteurs locaux, notamment aux associations et aux structures bénévoles, et leur conférer un rôle accru dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est toutefois avec moins de moyens que les acteurs locaux sont désormais appelés à s'investir davantage. Ainsi, la NSNR, le NDC et le *Working Neighbourhood Fund*, de même que les financements attachés, ont été interrompus. Dans cette dynamique, le gouvernement a supprimé plusieurs structures chargées du renouvellement urbain afin de diminuer le nombre d'organismes liés à l'État (*quangos*)¹ et de réduire les dépenses publiques :

- c'est ainsi qu'ont disparu les Agences de développement régional (« *Regional Development Agencies* »), qui jusqu'alors pouvaient acquérir du foncier pour mener à bien les projets de renouvellement urbain ;
- l'Agence pour les logements et les communautés (*the « Homes and Communities Agencies »*), qui finance la production de logements sociaux et soutient les Agences de développement régional et les « *English Partnerships* », subit actuellement des coupes budgétaires drastiques ;
- enfin, les moyens propres des collectivités locales ont fortement diminué, avec des conséquences notables sur les actions menées dans les quartiers, en particulier celles menées par les associations et les organisations bénévoles, puisque, en dehors du champ de la santé, la plupart des financements proviennent des autorités locales : un cinquième de leur personnel a été licencié avant 2009². Sur la période 2010-2014, les autorités locales perdront en moyenne 40 % de leurs financements publics et devront réduire leurs dépenses de 25 %³, sachant que les collectivités locales les plus pauvres seront les plus lourdement affectées.

Même le NDC – programme phare du gouvernement – a été touché. S'il a permis de transformer les quartiers avec des financements publics

[1] *Quango* : acronyme anglais pour « *quasi non-governmental organisation* ».

[2] Tunstall R. et Fenton A. (2009), *op. cit.*

[3] Hastings A., Bramley G., Bailey N. et Watkins D. (2012), *Serving Deprived Communities in a Recession*, York, Joseph Rowntree Foundation.

représentant 10 % des dépenses publiques générales¹, certains évoquent désormais un « NDC négatif » pour décrire le projet politique de la coalition pour la période 2011-2015, c'est-à-dire des réductions de plus de 10 % des financements pour la quasi-totalité des territoires. Alors qu'il conviendrait de prolonger les efforts menés dans les quartiers ciblés par le NDC et d'ajuster la politique de renouvellement urbain à la crise, on peut au contraire craindre que les orientations du nouveau gouvernement induisent, en sens inverse, des transformations aussi importantes que le NDC et affectent l'ensemble des quartiers du pays, surtout les plus défavorisés. À cet égard, le creusement des inégalités et les émeutes qui ont éclaté dans de nombreuses villes anglaises à l'été 2011² semblent donner raison aux auteurs qui, ces dernières années, prédisaient une inversion du progrès et des inégalités croissantes (notamment en matière de revenus), susceptibles de déstabiliser l'ordre public³.

Enfin, parallèlement à l'arrêt de la politique de renouvellement urbain, l'accès aux allocations sociales, ainsi que leur montant, a été réduit, avec, dans certains cas, des effets sur la mixité sociale des quartiers⁴. Par exemple, l'allocation de logement (« *Housing Benefit* »), qui permettait aux ménages à faibles revenus de couvrir leurs loyers, ne concerne plus, depuis 2011, que 30 % des locations les moins chères de chaque zone immobilière. Ainsi, à Londres, la proportion des quartiers dont les logements pourraient relever de cette allocation devrait chuter de 75 % en 2011 à 36 % d'ici 2016⁵. Il pourrait en résulter un regroupement accru des ménages en difficulté, ajoutant aux concentrations déjà existantes dans les quelques quartiers où le parc locatif social est particulièrement représenté. On notera toutefois que le maire de Londres, Boris Johnson, bien que conservateur comme le Premier ministre David Cameron, s'oppose à cette politique. En effet, en 2010, il a déclaré « *ne pas vouloir dans sa propre ville la même situation qu'à Paris, où les plus défavorisés sont repoussés vers les banlieues* »⁶. Sous la pression de ces évolutions, un certain nombre de ménages pourraient être amenés à déménager, tout particulièrement

[1] Batty E. et al. [2010].

[2] www.guardian.co.uk/uk/series/reading-the-riots.

[3] Power A. [2010], *What does Previous Experience Tell us about the Impact of Downturns in the Economy on Low Income Areas and Communities? An independent think piece for the Department for Communities and Local Government*, Department for Communities and Local Government.

[4] L'aide sociale à l'enfance est désormais plus ciblée ; un certain nombre d'impôts permettant de financer des aides aux travailleurs pauvres ont été revus à la baisse.

[5] Fenton A. [2011], *Housing Benefit Reform and the Spatial Segregation of Low Income Households in London*, Cambridge, Cambridge Centre for Housing and Planning Research.

[6] « Boris Johnson says David Cameron's housing benefit cap will cause Kosovo-style social cleansing », *The Telegraph*, 28 octobre 2010.

ceux habitant actuellement dans les territoires où les loyers sont élevés. Si l'on considère la seule ville de Londres, ces changements pourraient affecter 130 000 ménages d'ici 2016¹. En conséquence, les quartiers défavorisés, où les loyers sont généralement inférieurs à ceux du marché, pourraient eux aussi être affectés par une exacerbation de la compétition pour l'accès au logement locatif. Les effets induits sur la ségrégation et la composition socioéconomiques des quartiers pourraient ainsi compenser ceux des politiques de mixité sociale mises en œuvre depuis 1997 et engendrer des processus de « *gentrification* » soutenus par l'État.

Bibliographie

AMION (2010), *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Final report, Londres, CLG.

Batty E., Beatty C., Foden M., Lawless P., Pearson S. et Wilson I. (2010), *The New Deal for Communities Experience: A final assessment*, The New Deal for Communities Evaluation, Final report, vol. 7, Londres, CLG.

Cole I. et Reeve K. (2001), *New Deal for Communities: National Evaluation, Scoping phase. Housing and Physical Environment Domain: A review of the evidence base*, Sheffield, Sheffield Hallam.

Cope H. (2008), *Tackling Worklessness: A toolkit*, Coventry, CIH/TSA/CLG/DWP.

Dabinett G. (2001), *A Review of the Evidence Base for Regeneration Policy and Practice*, Londres, DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions).

Fenton A. (2011), *Housing Benefit Reform and the Spatial Segregation of Low Income Households in London*, Cambridge, Cambridge Centre for Housing and Planning Research.

Hastings A., Bramley G., Bailey N. et Watkins D. (2012), *Serving Deprived Communities in a Recession*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Hills J., Brewer M., Jenkins S., Lister R., Lupton R., Machin S., Mills C., Modood T., Rees T. et Riddell S. (2010), *An Anatomy of Economic Inequality in the UK: The report of the National Equality Panel*, Londres, Government Equalities Office, CLG.

HM Treasury (2009), *Public Expenditure Statistical Analyses 2009*, Londres, HM Treasury.

[1] Fenton A. [2011], *op. cit.*

House of Commons Communities and Local Government Committee (2010), *Beyond Decent Homes. Fourth Report of Session 2009-10, Volume 1: Report, together with formal minutes*, HC 60-1, Londres, The Stationery Office Limited.

Lupton R., Heath N., Fenton A., Clarke A., Whitehead C., Monk S., Geddes M., Fuller C., Tunstall R., Hayden C. et Robinson J. (2010), *Evaluation of the Mixed Communities Initiative Demonstration projects*, Londres, CLG.

Maclnnes T., Kenway P. et Parekh A. (2009), *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2009*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Milburn A. (2012), *Fair Access to Professional Careers: A progress report by the independent reviewer on child poverty and social mobility*, Londres, Cabinet Office.

Narey M. (2009), *Report of the Independent Commission on Social Mobility*, Londres, Independent Commission.

Palmer G., Maclnnes T. et Kenway P. (2008), *Housing and Neighbourhoods Monitor 2008*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Power A. (2010), *What does Previous Experience Tell us about the Impact of Downturns in the Economy on Low Income Areas and Communities? An independent think piece for the Department for Communities and Local Government*, Department for Communities and Local Government.

Social Exclusion Unit (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy Action Plan*, Londres, Cabinet Office.

Social Exclusion Unit (1998), *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*, Londres, HMO.

Les politiques urbaines aux Pays-Bas

Gideon Bolt et Ronald van Kempen

Ces quinze dernières années, les politiques urbaines mises en œuvre aux Pays-Bas ont principalement visé à créer des quartiers mixtes. Toutes n'ont pas poursuivi cet objectif, mais on observe de manière générale un fort présupposé selon lequel la mixité sociale serait toujours souhaitable pour les quartiers dits « défavorisés » et leurs habitants. Plusieurs publications nous ont d'ores et déjà donné l'occasion de questionner le bien-fondé d'une telle stratégie¹. À partir de ces travaux, ce chapitre vise, d'une part, à donner un aperçu de la politique urbaine néerlandaise, d'autre part, à tirer des enseignements de cette expérience pour les orientations politiques à venir.

1 ■ Politique urbaine et quartiers mixtes : bref aperçu historique

Dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la politique urbaine néerlandaise se réfère à la notion de « quartiers mixtes ». Dans une logique de mixité fonctionnelle, il s'agit alors moins de mélanger les groupes sociaux que d'aménager les quartiers de façon à ce que les habitants puissent y satisfaire l'ensemble de leurs besoins (habitat, activités professionnelles et loisirs)².

Plus tard, au cours des années 1960, l'idée de séparation fonctionnelle se substitue à l'objectif de mixité. Dans cette perspective, il s'agit de séparer les fonctions « logement », « travail » et « transports », l'enjeu n'étant plus de créer

[1] Dekker K. et van Kempen R. (2004), « Urban governance within the Big Cities Policy: Ideals and practice in Den Haag, The Netherlands », *Cities*, vol. 21, n° 2, p. 109-117 ; van Kempen R. et Bolt G. (2009), « Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 24, n° 4, p. 457-475.

[2] Van der Horst H. et Kullberg J., Deben L. (2002), *Wat wijken maakt* [Qu'est-ce qui fait les quartiers ?], Utrecht/La Haye, Nethur/DGW ; van Kempen R. and Bolt G. (2009), *op. cit.*

une petite société sur un espace limité mais plutôt de faciliter l'avènement de l'« homme moderne » dans la vie urbaine moderne¹.

Puis, dans les années 1970 et 1980, des opérations de renouvellement urbain à grande échelle sont mises en œuvre dans les zones déshéritées des grandes villes, construites avant la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, l'objectif des politiques publiques n'est pas la mixité résidentielle mais plutôt la construction de nouveaux logements pour les habitants du quartier. En témoigne le mot d'ordre d'alors : « construire pour le quartier ». Cette politique fait l'objet de nombreuses critiques dans la période qui suit, notamment en raison de l'accent mis sur le développement d'une offre destinée aux ménages à faibles revenus².

À la fin des années 1980, c'est une nouvelle orientation de la politique du logement qui prédomine. Le Livre blanc sur le logement de 1989 marque en effet une transition vers une politique axée sur le marché. Ainsi, dans les grandes villes, le secteur du logement locatif social ne doit cibler que les catégories disposant de revenus inférieurs au revenu médian³. En parallèle, il convient d'augmenter la quantité de logements destinés aux personnes disposant de revenus moyens, voire élevés, en privilégiant notamment le développement de l'accession à la propriété. À cette époque, il est alors difficile de prévoir si cette politique mènerait à une plus grande mixité sociale, induite par la construction de logements plus coûteux notamment dans les quartiers défavorisés ou, au contraire à moins de mixité, les plus aisés quittant les logements locatifs sociaux.

2 ■ La politique des grandes villes (1994-2009)

Dans les années 1990, les autorités néerlandaises s'engagent dans une lutte contre l'homogénéité de la population des quartiers pauvres, concentrant les personnes à position socioéconomique défavorisée. C'est dans cet esprit qu'en 1994, la coalition « violette »⁴ au pouvoir met en place une nouvelle politique urbaine baptisée « la politique des grandes villes » (PGV)⁵, qui consacre l'essentiel de son action à des territoires urbains situés dans 31 villes

[1] Van der Horst H., Kullberg J. et Deben L. (2002), *op. cit.*

[2] Van Kempen R. et Bolt G. (2009), *op. cit.*

[3] Ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement (1989), *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig* [Le logement dans les années 1990], La Haye.

[4] La coalition « violette » regroupe trois partis : les sociaux-démocrates, le parti libéral (aile droite) et le parti démocrate [parti libéral situé au centre de l'échiquier politique].

[5] *Grotestedenbeleid* (GSB) en néerlandais, ou encore *Big Cities Policy* en anglais.

néerlandaises¹. Cette politique d'envergure entend non seulement transformer l'aspect physique des quartiers mais aussi agir sur les paramètres sociaux et économiques. À cet égard, le gouvernement formule son objectif de la façon suivante : « *Le gouvernement national et les grandes villes entendent développer ensemble des centres urbains qui soient sûrs, tout en répondant, en parallèle, aux attentes des habitants, des entreprises, des instituts, des visiteurs et des touristes. L'objectif est de développer des villes présentant une véritable vitalité économique et offrant des lieux de très haute qualité pour promouvoir le commerce et la cohésion sociale* »². Cet objectif reste le même quelle que soit la phase de la PGV considérée.

2.1. Première phase (1994-1998)

La première phase de la PGV repose sur trois piliers³ : l'économie et l'emploi ; les infrastructures sociales ; les infrastructures physiques. Chaque pilier est décliné en objectifs et dispositions pour le mettre en œuvre :

- en ce qui concerne l'économie et l'emploi, l'objectif est de réduire le taux de chômage, d'augmenter le nombre d'emplois et le taux de croissance économique, de créer de nouvelles entreprises tout en favorisant le développement des petites et moyennes entreprises (PME) ;
- s'agissant du pilier social, le but est d'aider les personnes vulnérables, dont les chômeurs et les mal-logés, à s'extirper de leur situation défavorisée en s'insérant sur le plan social et professionnel. Pour y parvenir, il s'agit d'instaurer une série de mesures de détection, de prévention, d'intervention, d'accompagnement sanitaire et social, et de suivi ;
- dans le domaine des infrastructures physiques, le projet est de faciliter les déplacements domicile-travail, d'améliorer les conditions de logement des habitants et enfin de promouvoir la qualité du cadre de vie et de l'environnement urbain.

En 1997, le ministère du Logement publie un rapport sur la rénovation urbaine axé sur la mixité sociale, en cohérence avec la première phase de la PGV.

[1] À l'origine, en 1994, la PGV était centrée sur quatre villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) ; 25 villes sont ajoutées par le premier gouvernement de la coalition « violette » (soit 29 villes de 1994 à 1998) ; cinq autres par le second gouvernement (soit 34 villes de 1998 à 2002) ; puis une dernière ville en 2006.

[2] Voir le site Internet international du ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement : <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=7336>, page consultée le 14 février 2008.

[3] Van Kempen R. (2000), « Big Cities Policy in the Netherlands », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 91, n° 2, p. 197-203.

Dans cet esprit, c'est principalement grâce à la démolition d'une partie du parc social locatif et à la construction de logements plus coûteux que les objectifs du volet « physique » sont censés être atteints. Une représentation règne alors de manière diffuse dans la sphère décisionnelle, selon laquelle la mixité sociale aurait des effets positifs, et serait à même de contrecarrer les « effets de quartier » négatifs et les conséquences induites sur les trajectoires sociales des habitants par la concentration de population pauvre¹.

2.2. Deuxième phase (1999-2004)

Dans la deuxième phase de la PGV, neuf objectifs dits « généraux » sont formulés par le gouvernement central : 1) réduire le chômage et augmenter le nombre d'emplois ; 2) développer l'économie des villes ; 3) renforcer les liens entre l'école et le marché du travail ; 4) promouvoir la position des quartiers ciblés sur le marché régional du logement ; 5) améliorer l'environnement et le cadre de vie social et physique ; 6) rendre les quartiers plus accessibles ; 7) améliorer les infrastructures sociales ; 8) renforcer la sécurité ; 9) se concentrer sur les quartiers les plus vulnérables. Si les objectifs de la PGV-II s'inscrivent dans la lignée de ceux de la PGV-I, on observe toutefois que la question de la sécurité émerge sur l'agenda politique, tandis que celle de la démolition passe à l'arrière-plan.

2.3. Troisième phase (2005-2009)

Enfin, dans la troisième phase (PGV-III, 2005-2009), il s'agit de créer des villes puissantes, c'est-à-dire des villes sûres, offrant des emplois et de nombreuses opportunités aussi bien aux résidents qu'aux entreprises et aux institutions. Dans cet esprit, les cinq objectifs explicitement affichés par le gouvernement s'énoncent ainsi : 1) renforcer la sécurité ; 2) améliorer le cadre de vie ; 3) promouvoir la qualité de vie ; 4) maintenir les classes moyennes, voire aisées, dans la ville ; 5) rendre les villes plus compétitives.

Là encore, on observe peu de différences par rapport à la période précédente. La mixité sociale, si elle paraît avoir disparu des objectifs explicites, demeure un enjeu majeur puisque le cinquième objectif renvoie à la création d'opportunités résidentielles dans les quartiers pauvres pour des ménages ayant des revenus plus élevés. C'est principalement par la démolition des logements locatifs sociaux et la construction, en lieu et place, d'alternatives plus onéreuses que les autorités locales entendent promouvoir la mixité sociale des quartiers. En raison d'un climat politique particulièrement rude depuis les années 2001-2002, alors

[1] Van Kempen R. et Bolt G. [2009], *op. cit.*

que la présence d'immigrés dans les grandes villes tend de plus en plus à être considérée comme un problème, les deux priorités des pouvoirs publics en matière de politique urbaine deviennent *in fine* la sécurité et l'intégration des minorités¹. Cela est particulièrement visible dans le choix des trois coalitions de droite qui se succèdent sur la période 2002-2007 de ne pas maintenir un ministère dédié à la PGV. L'intégration dépend alors entièrement du ministère de la Justice, signe de son rattachement thématique sécuritaire.

Dans cette troisième phase, chacune des 31 villes concernées devait élaborer elle-même son programme de renouveau urbain, en y intégrant des mesures à la fois sociales, économiques et physiques. L'ensemble devait être formulé de la façon la plus concrète possible, par souci d'évaluation, ce qui constitue une préoccupation tout à fait nouvelle de la part des pouvoirs publics. Autre changement notable par rapport aux phases précédentes de la PGV : pour la première fois, les villes sont laissées libres de choisir les quartiers ciblés. *A priori*, ces conditions auraient pu garantir aux urbanistes et aux décideurs politiques locaux une marge de manœuvre importante, mais celle-ci fut limitée par le contrôle du gouvernement central, les projets devant être systématiquement vérifiés et approuvés par le ministère à La Haye².

2.4. La politique des « quartiers forts »

Au début de l'année 2008, une nouvelle équipe accède au pouvoir. Ce gouvernement de coalition regroupe des chrétiens-démocrates et des sociaux-démocrates ainsi qu'un parti chrétien de moindre envergure. Il semble faire de la cohésion sociale l'une de ses priorités comme en témoigne le site Internet du ministère du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement : « *Travailler ensemble, vivre ensemble* », tel est le slogan du nouveau gouvernement néerlandais. La notion de *"Vivre ensemble"* concerne, dans une large mesure, les quartiers. Outre le domicile et le lieu de travail des gens, la rue, le quartier et le voisinage constituent l'environnement dans lequel se déroule la vie quotidienne. Par conséquent, la qualité de cet environnement, et la manière dont nous interagissons avec celui-ci, déterminent largement la qualité de la société considérée dans son ensemble »³. Le gouvernement souhaite visiblement lier davantage les questions d'ordre physique (logement), spatial

[1] Musterd S. et Ostendorf W. [2008], « Integrated urban renewal in the Netherlands », *Urban Research & Practice*, vol. 1, n° 1, p. 78-92.

[2] Dekker K. et van Kempen R. [2004], *op. cit.*

[3] Voir le site international du ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement : www.government.nl.

(quartiers) et social (intégration)¹. C'est le signal qu'il donne en nommant un nouveau ministre du Logement, des Quartiers et de l'Intégration.

Ce ministère lance la politique dite des « quartiers forts » (*strong urban districts*). Prenant pour cible les quartiers considérés comme les plus problématiques, à savoir 40 quartiers situés dans 18 villes, ce programme vise à renforcer l'action menée sur ces territoires afin de les transformer en des « quartiers forts » où il ferait bon vivre. Notons que ce dispositif ne marque pas l'arrêt de la PGV et ne s'y substitue en aucune manière. En effet, les 18 villes sélectionnées font partie des 31 couvertes par la PGV. Les nouveaux investissements viennent donc renforcer les dispositifs d'ores et déjà déployés. Dans son premier Livre blanc², la ministre explique que les problèmes des quartiers sélectionnés, destinés à devenir des « quartiers forts » au terme d'une période de huit à dix ans, découlent principalement de leur composition sociale. C'est en effet dans cet esprit que la ministre décrit, au début de son rapport, le mal dont souffrent ces quartiers combinant surreprésentation de « ménages défavorisés » et de « groupes ethniques minoritaires non occidentaux », départ des catégories à salaires moyens et installation, en parallèle, de ménages à faibles revenus et de personnes en fortes difficultés sur le marché du travail. Afin de réduire ces phénomènes menaçant la mobilité sociale des plus pauvres, en particulier le départ de ceux qui peuvent se permettre de quitter le quartier, la ministre entend recréer du lien social au sein même de ces territoires, renforcer le sentiment d'appartenance au quartier et donner aux habitants l'impression qu'ils contrôlent leur environnement³.

3 ■ Les récentes évolutions politiques

Depuis 2010, la politique des grandes villes a été remplacée par une « politique des nouvelles villes » (*Nieuwestedenbeleid, New Cities Policies*). Le pilier économique n'en fait plus partie. Quant aux deux piliers physique et social, l'État y alloue désormais un budget s'élevant respectivement, pour la période 2010-2014, à 4 milliards d'euros et à 0,8 milliard. D'un point de vue strictement budgétaire, il n'est pas possible d'établir, pour le pilier social, une comparaison fiable entre la « politique des nouvelles villes » et la PGV. Au contraire, pour le pilier physique, il est possible de conclure à une baisse

[1] Van Kempen R. et Bolt G. [2009], *op. cit.*

[2] Ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement [2007], *Actieplan krachtswijken: van aandachtswijk naar krachtwijk* [Plan d'action pour des quartiers forts : du quartier nécessitant une attention spéciale au quartier fort], La Haye.

[3] *Ibidem.*

significative du budget. Celui-ci correspondait en effet à 1,8 milliard d'euros pour la période 2000-2004 puis à 1,3 milliard pour la période 2005-2009. N'oublions pas en l'occurrence que les fonds débloqués par l'État ont toujours été utilisés pour subventionner les projets mais surtout pour déclencher, en parallèle, l'activation d'autres financements et investissements. Ainsi, certains acteurs, notamment les bailleurs, ont dépensé des sommes nettement plus importantes que l'État dans la réhabilitation physique de certains quartiers¹.

Autre changement majeur par rapport à la PGV, la plus grande décentralisation de la « politique des nouvelles villes » : les fonds alloués sont délégués aux municipalités qui décident elles-mêmes de leur utilisation. Quant à l'évaluation des réalisations et des résultats atteints, elle n'est plus supervisée par le gouvernement central mais plutôt par les comités locaux.

À la suite du changement de gouvernement, en 2010, les orientations de la « politique des nouvelles villes », qui avaient été définies en 2008, ont été modifiées. Si la nomination d'un nouveau ministre ne conduit pas nécessairement à des changements de grande envergure dans l'action publique menée par son prédécesseur, force est de constater l'impact majeur du nouveau gouvernement de coalition – le parti pour la liberté (*Partij voor de Vrijheid*, PVV), réunissant des chrétiens-démocrates et des libéraux, et soutenu par le parti d'extrême droite de Geert Wilders – sur les politiques d'urbanisme et d'aménagement :

- sur le plan symbolique, le ministère du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement a complètement disparu. Certains pans ont été répartis dans d'autres ministères mais aucun ministre n'a été nommé pour s'occuper spécifiquement des questions relatives à l'aménagement et à l'environnement, un champ pourtant déjà très large ;
- quant à la politique des « quartiers forts », elle a été placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et fait, depuis lors, l'objet de peu d'attention, ce qui tranche avec la période gouvernementale précédente où la politique de la ville était fortement médiatisée. Cela s'explique sans doute par l'absence de ministre spécifiquement dédié et par la non-inscription des thèmes du logement et des quartiers sur l'agenda politique du ministre de l'Intérieur, désormais en première ligne sur ces questions ;

[1] En ce qui concerne le volet physique, les bailleurs sociaux ont investi 2,25 milliards d'euros en deux ans, de 2008 à 2009 dans les 40 « quartiers forts », tandis que le gouvernement national n'a dépensé que 360 millions d'euros.

- enfin, le gouvernement central a fortement réduit ses investissements dans les villes et dans les quartiers, n'allouant plus aucun budget aux 40 « quartiers forts ». Dans ces conditions, les orientations stratégiques dépendent donc principalement des autorités locales et des citoyens, ce dont témoigne le projet ministériel présenté dans le rapport *Vision sur le logement*¹, fortement inspiré du programme britannique *Big Society* lancé par le gouvernement de David Cameron.

4 ■ La persistance de problèmes complexes

Face à la concentration des problèmes observés dans les villes, il convient de mettre en place des politiques urbaines spécifiques. Ces actions ciblées se heurtent toutefois à un certain nombre de difficultés, qu'on retrouve dans l'ensemble du champ des politiques sociales : seules certaines personnes peuvent en bénéficier, avec des risques de mise en concurrence, voire de stigmatisation, des publics ; le système d'acteurs apparaît éclaté, en raison du nombre de partenaires en jeu ; les résultats obtenus sont souvent peu clairs, difficiles à objectiver et à évaluer ; enfin, les politiques urbaines souffrent de l'instabilité politique et des changements d'orientation pouvant survenir lors des transitions gouvernementales. En guise de conclusion, nous souhaitons mettre en évidence les principales difficultés rencontrées aux Pays-Bas lors de la formulation et de la mise en œuvre des politiques urbaines afin d'en tirer des enseignements pour l'action publique à mener, aux Pays-Bas et à l'étranger.

4.1. La dispersion des efforts entre des projets mal évalués

Pour le seul domaine social, on dénombre plus de 1 000 projets différents dans les 40 « quartiers forts »² qui souffrent d'un manque de cohérence, voire d'un manque de coordination avec les actions engagées par les services de droit commun (promotion de la qualité de vie, des soins, de l'éducation, de la sécurité et de l'intégration). On peut aussi regretter le manque de visibilité sur l'efficacité des projets. Pour ces raisons, il semble préférable de concentrer les moyens engagés sur un nombre limité de projets, et de prolonger leur financement dès lors qu'ils obtiennent des résultats intéressants.

[1] Ministère néerlandais de l'Intérieur (2011), *Woonvisie* [Vision sur le logement], La Haye.

[2] Giltay Veth D. (2009), *Het rendement van zalmgedrag* [L'efficacité du comportement du saumon], La Haye, Nicis Institute.

4.2. Le manque de souplesse dans le financement des projets

Certes, dans sa formulation initiale, la PGV prévoyait d'intégrer les trois piliers en jeu (économique, social, physique) et les lignes budgétaires afférentes. Dans ces conditions, les actions menées dans ce cadre, quel que soit le champ concerné, devaient pouvoir être subventionnées par les financements dits « intégrés » du gouvernement central. En pratique, les projets mis en œuvre sont apparus très fragmentés. Même si, à partir de 2005, les villes ont disposé d'une plus grande liberté dans l'utilisation de leur budget, elles se sont heurtées à des rigidités administratives, surtout lorsque l'action menée et le ministère qui finançait ne relevaient pas du même pilier¹. Sous cet angle, la « politique des nouvelles villes » a constitué une avancée par rapport à la PGV, en raison de la plus grande souplesse garantie aux municipalités dans le financement des projets.

4.3. L'éclatement du système d'acteurs

Dès lors qu'une politique publique dépend de plusieurs ministères se pose inévitablement l'épineuse question de la répartition des responsabilités et des compétences, que ce soit dans la formulation ou dans la mise en œuvre de l'action publique. Il en résulte d'incontournables conflits, d'une part entre les autorités centrales et locales, d'autre part entre les secteurs public et privé. Limiter le nombre de parties prenantes pourrait être *a priori* une solution, mais il semble impossible de s'engager dans une telle voie en cette période de gouvernance multi-niveaux et multisectorielle. Il paraît en outre inenvisageable de transférer l'ensemble des responsabilités aux villes compte tenu de la part de plus en plus importante occupée par les partenaires privés dans le financement des investissements urbains. Dans ces conditions, la seule manière de prévenir ce type de conflits est de définir, de la façon la plus claire et le plus en amont possible, le rôle de chacune des parties prenantes.

4.4. La mise en cause du bien-fondé de l'objectif de mixité sociale

Aux Pays-Bas, comme dans d'autres pays d'Europe occidentale, les décideurs politiques sont généralement favorables à la mixité des quartiers ou du

[1] Aalbers M. B. et van Beckhoven E. [2010], « The integrated approach in neighbourhood renewal: More than just a philosophy? », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 101, n° 4, p. 449-461.

moins préfèrent ne pas remettre en question le bien-fondé de cet objectif. Il semble pourtant que, dans de nombreux cas, les bénéfices liés à la mixité des quartiers restent à démontrer. C'est ce que nous-mêmes et d'autres auteurs avons décrit dans plusieurs articles. Aucune enquête ne permet en effet d'établir de façon robuste les effets positifs de la proximité spatiale de catégories socioéconomiques, voire ethniques, distinctes. Et à l'inverse les « effets de quartier » négatifs qui ont pu être mis en évidence par les études économétriques réalisées « toutes choses égales par ailleurs »¹ ne sont, en général, pas significatifs. La promotion de la mixité sociale dans les quartiers ne constitue donc pas une garantie de réussite des politiques visant à enrayer les problèmes urbains.

4.5. La participation des habitants

Dans la rhétorique liée à la PGV, une place importante est accordée à la participation des citoyens, surtout depuis le lancement de la politique des « quartiers forts » en 2008. Dans la pratique, cependant, il existe des différences considérables entre les villes, et, le plus souvent, les habitants ne sont pas réellement impliqués dans le processus d'élaboration des projets. Certains estiment même que les habitants pesaient davantage dans la décision à l'époque des politiques de rénovation urbaine menées dans les années 1980². Sur ce point, on notera que les expériences de « budgets participatifs de quartier » (*neighbourhood budgets*)³, qui donnent aux habitants le pouvoir de choisir les projets auxquels les fonds sont alloués, présentent des résultats intéressants et engendrent une implication accrue des habitants⁴. Par ailleurs, si le rapport *Vision sur le logement* publié par le gouvernement en 2011 se réfère beaucoup au concept de « *Big Society* », signalant ainsi la détermination du gouvernement à accorder davantage de responsabilités aux habitants, il convient toutefois de vérifier que ces annonces ne visent pas en réalité à masquer les importantes coupes budgétaires survenues depuis dans le champ de la politique de la ville.

[1] Notamment à genre, âge, niveau d'étude, catégorie socioprofessionnelle comparables.

[2] Aalbers M. B. et van Beckhoven E. (2010), *op. cit.*

[3] Au cours des précédentes périodes gouvernementales, une somme de 25 millions d'euros était consacrée chaque année à ces budgets participatifs de quartier (15 millions pour les 40 « quartiers forts », 10 millions pour les autres). Toutes sortes de projets pouvaient être financés, dont ceux visant à améliorer la qualité de vie (par exemple, les aires de jeux ou l'organisation de fêtes de quartiers).

[4] Visitation Commission Neighbourhood Policy (2011), *Doorzetten en loslaten* [Persister et assouplir], La Haye, Commission de visitation de la politique des quartiers.

4.6. L'instabilité due aux changements de ministres

Émettre des réserves sur la politique de la ville est une chose, l'abolir en est une autre. Au vu des évolutions observées aux Pays-Bas, on pourrait avancer que plus les gouvernements se situent à droite de l'échiquier politique, moins ils s'intéressent aux politiques urbaines. Pourtant, même dans un contexte de restrictions financières, il paraît important de continuer à soutenir les quartiers les plus pauvres des villes et leurs habitants. Car mettre un terme à ces politiques pourrait conduire *in fine* à augmenter les frustrations des habitants, voire mener à des conflits ouverts.

Bibliographie

Aalbers M. B. et van Beckhoven E. (2010), « The integrated approach in neighbourhood renewal: More than just a philosophy? », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 101, n° 4, p. 449-461.

Dekker K. et van Kempen R. (2004), « Urban governance within the Big Cities Policy: Ideals and practice in Den Haag, The Netherlands », *Cities*, vol. 21, n° 2, p. 109-117.

Giltay Veth D. (2009), *Het rendement van zalmgedrag* [L'efficacité du comportement du saumon], La Haye, Nicis Institute.

Ministère néerlandais de l'Intérieur (2011), *Woonvisie* [Vision sur le logement], La Haye.

Ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement (2007), *Actieplan krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk* [Plan d'action pour des quartiers forts : du quartier nécessitant une attention spéciale au quartier fort], La Haye.

Ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement (1989), *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig* [Le logement dans les années 1990], La Haye.

Musterd S. et Ostendorf W. (2008), « Integrated urban renewal in the Netherlands », *Urban Research & Practice*, vol. 1, n° 1, p. 78-92.

Van der Horst H., Kullberg J. et Deben L. (2002), *Wat wijken maakt* [Qu'est-ce qui fait les quartiers ?], Utrecht/La Haye, Nethur/DGW.

Van Kempen R. (2000), « Big Cities Policy in the Netherlands », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 91, n° 2, p. 197-203.

Van Kempen R. et Bolt G. (2009), « Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 24, n° 4, p. 457-475.

Visitation Commission Neighbourhood Policy (2011), *Doorzetten en loslaten* [Persister et assouplir], La Haye, Commission de visitation de la politique des quartiers.

Le programme « Ville sociale » en Allemagne

Ralf Zimmer-Hegmann

C'est à la fin des années 1990 que le programme « *Sozial Stadt* » (« Ville sociale ») est mis en place en Allemagne, à l'échelle fédérale. Quelques années avant son lancement, en 1993-1994, les maires des grandes villes diffusent un manifeste mettant en garde contre la menace de clivage social et de « bidonvillisation »¹, tandis que les chercheurs s'intéressant au problème de la concentration spatiale de la pauvreté en appellent à une nouvelle politique de développement urbain², faisant de l'intervention sur les quartiers dits « défavorisés » la clé de l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants et de leur autonomie fonctionnelle³.

Tout commence dans la première moitié des années 1990 par des approches de rénovation urbaine dites « intégrées » expérimentées au sein de certains *Bundesländer* (par exemple, la ville-État de Hambourg et la Rhénanie du Nord/Westphalie). Elles préfigurent le programme national « Ville sociale – Quartiers ayant un besoin particulier de développement » lancé en 1999 dans plus de 600 quartiers urbains situés dans près de 400 communes allemandes.

À l'instar d'autres programmes de renouvellement urbain développés en Europe, « Ville sociale » combine diverses politiques sectorielles (approche intégrée), ciblées sur des quartiers urbains défavorisés et déclinées au niveau local (ancrage territorial). Celles-ci recouvrent trois domaines : la construction, l'action sociale et l'action économique. Cette approche programmatique renvoie par ailleurs à une nouvelle compréhension de la gouvernance visant principalement à mobiliser les potentiels endogènes de chaque quartier urbain. La participation de la population locale (*empowerment*), ainsi que la

[1] Kronawitter G. [éd.] [1994], *Rettet unsere Städte jetzt. Das Manifest der Oberbürgermeister*, Düsseldorf.

[2] Alisch M. et Dangschat J.-S. [1993], *Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich*, Darmstadt.

[3] Herlyn U. et al. [1991], *Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren*, Basel.

contribution et la mise en réseau de tous les acteurs importants, publics et privés, dans le cadre de nouvelles structures coopératives et organisationnelles locales, font partie intégrante de cette démarche. De nouvelles formes locales de gestion (management de quartier) jouent donc un rôle de premier plan en stimulant, en coordonnant, voire en pilotant l'action publique, sur place, depuis des bureaux installés au cœur des quartiers.

1 ■ Les objectifs

Les objectifs explicites du programme « Ville sociale », tels qu'ils sont inscrits dans la loi, à l'article 171e du Code allemand de la construction (*Baugesetzbuch*), tendent à promouvoir les « quartiers défavorisés du fait d'inégalités sociales », par une action limitée dans le temps, en les valorisant et en améliorant les conditions de vie et de travail de leurs habitants. Un autre objectif est de « créer et de maintenir des structures d'habitants stables sur le plan social », qui, en pratique, recouvre des formes très différentes d'un quartier à l'autre. À cet égard, il faut noter que le programme « Ville sociale » ne renvoie pas nécessairement à la recherche de mixité sociale et ethnique, bien que cette notion soit de plus en plus mobilisée par les représentants politiques et les urbanistes. Les instruments de politiques publiques ne permettant pas de lui donner corps, le concept de mixité sociale s'estompe progressivement derrière celui d'« intégration dans des contextes ségrégués »¹. Dans cette perspective, il s'agit de stabiliser les quartiers en reconnaissant, voire en valorisant, la structure de la population telle qu'elle existe, sur place.

Pour évaluer le programme « Ville sociale », il paraît important de se référer aux objectifs fixés par le législateur. Il est d'autant plus nécessaire de centrer l'analyse sur cette définition réglementaire qu'on assiste, par la suite, à une réinterprétation des objectifs formulés initialement par les décideurs. Après le lancement de ce programme, certains ont en effet avancé des buts bien différents, notamment celui de lutter de manière significative contre la pauvreté des zones concernées ou encore celui d'enrayer la ségrégation sociale dans les villes².

À la lecture des évaluations disponibles, ce programme semble avoir donné des résultats intéressants, sans pour autant se montrer à la hauteur des résultats escomptés. Quoi qu'il en soit, de nombreux commentateurs en appellent

[1] Schader Stiftung et al. [éd.] [2005], *Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik*, Darmstadt.

[2] Franke T. et al. [2000], « Soziale Stadt-Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung », *Archiv für Kommunalwissenschaften [AfK]*, n° 2, p. 243-268.

aujourd'hui à un renouvellement fondamental de la politique de la ville et des organes politico-administratifs sur lesquels elle s'appuie, accusés d'être sclérosés et trop sectorisés. Parmi les orientations souhaitées, on retiendra la nécessité de mobiliser davantage de moyens, de ne pas cantonner cette politique à un programme de promotion de l'urbanisme et d'affirmer sa dimension interministérielle, tout en lui donnant un responsable politique clairement identifié.

2 ■ La gouvernance

La responsabilité de la mise en œuvre du programme « Ville sociale » incombe aux villes et aux communes qui disposent, dans le cadre de l'autonomie de gestion communale en Allemagne, de nombreuses compétences, notamment en matière d'urbanisme. Elles reçoivent des *Länder* les subventions avec lesquelles elles doivent financer les projets lancés localement, mais c'est bien à elles qu'il revient de définir les orientations stratégiques et de veiller à leur intégration. Ainsi, dans le cadre du partage des tâches lié au fédéralisme, l'État fédéral ne dispose d'aucune compétence décisionnelle directe. Il se contente de fixer le cadre juridique ainsi que les conditions générales d'obtention des subventions, tout en mettant chaque année à disposition des *Länder*, selon un règlement établi, les moyens financiers nécessaires à la promotion de l'urbanisme, sur la base d'une convention administrative de gestion.

Au niveau de l'État fédéral, « Ville sociale » s'inscrit dans un programme plus vaste intitulé « Promotion de l'urbanisme » qui consiste, pour l'essentiel, à soutenir des investissements dans la construction afin d'enrayer les « dysfonctionnements urbanistiques ». Ce programme est financé par les trois niveaux du fédéralisme allemand (État fédéral, *Länder*, communes) qui contribuent chacun à hauteur d'un tiers. Jusqu'en 2010, il était possible de financer, par ce programme « Promotion de l'urbanisme », des projets pilotes axés non seulement sur la construction mais aussi sur l'intégration sociale et le développement économique local. Quelles que soient les formes prises par les projets financés par le programme « Ville sociale », ce sont près de 3 milliards d'euros, au total, qui ont été injectés dans les territoires entre 1999 et 2010. Au-delà, le ministère fédéral allemand de la Construction, compétent en la matière, s'est attaché dès le départ à mobiliser des subventions d'autres ministères fédéraux. Cela n'a toutefois été possible que dans une moindre mesure :

- certaines actions relatives à l'intégration sociale et à la politique de l'emploi ont pu être financées par le Fonds social européen (FSE). Par exemple, le projet pilote « Capital local à finalité sociale » (*Lokales Kapital für Soziale*

Zwecker) a financé, jusqu'en 2008, des projets de moindre envergure afin de renforcer la cohésion sociale. De même, la création du programme du FSE « Éducation, économie, travail dans le quartier » (*Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier*, BIWAQ) a été stimulée par le programme « Ville sociale » ;

- « Ville sociale » a, en outre, permis d'obtenir, en fonction des conditions spécifiques de départ, des fonds provenant d'autres programmes de subventions en œuvre à différents niveaux fédéraux (Union européenne, État fédéral allemand, *Länder*) ainsi que des investissements issus du secteur privé (notamment du secteur du bâtiment et de la promotion immobilière).

Bien qu'il soit impossible de chiffrer le montant exact des contributions financières injectées, une modélisation économique, effectuée à la demande du ministère fédéral allemand des Transports, de la Construction et du Développement urbain¹, révèle que le programme « Ville sociale » aurait engendré près de 15 milliards d'euros d'investissement, durant la période allant de 1999 à 2010, pour les quartiers ciblés, par effet de mutualisation et de stimulation. L'investissement s'élèverait donc, en moyenne, à près de 2 millions d'euros par an et par quartier, une somme néanmoins dérisoire au vu des problèmes multiples et globaux que ces quartiers concentrent.

3 ■ Le bilan des évaluations disponibles

Le programme « Ville sociale » a été évalué à la fois au niveau fédéral et par des études portant plus spécifiquement sur chaque *Land*. Cependant, ces travaux ne constituent que des évaluations intermédiaires et partielles, qui remontent souvent à plus de sept ans². Avec le partage des compétences lié au fédéralisme, il n'existe en fait aucun système de surveillance chargé d'observer le programme « Ville sociale », à partir d'indicateurs de développement et de contexte clairement établis au niveau central et déclinés pour chaque *Land*. Dans ces conditions, il n'est pas possible de comparer de manière robuste l'évolution des quartiers concernés par le programme par rapport aux autres zones urbaines. Seul un nombre très restreint de *Länder* et de communes sont dotés de tels systèmes de surveillance. C'est le cas de Berlin, dont le système serait réputé pour son exemplarité et son efficacité³.

[1] BMVBS (éd.) [2011], *Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung*, BMVBS-Online-Publikation, n° 13.

[2] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.) [2005], *Die soziale Stadt wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 2/3, Bonn.

[3] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (éd.) [2010], *Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2009. Fortschreibung für den Zeitraum 2007-2008*, Berlin.

Estimation des effets du programme

| Améliorations liées au programme (pourcentages arrondis) | Dégradation de la situation | Pas de changement | Légère amélioration | Nette amélioration | Objectif atteint | Ne se prononce pas / ne joue aucun rôle |
|---|-----------------------------|-------------------|---------------------|--------------------|------------------|---|
| Améliorations « matérielles » des conditions de vie dans le quartier concerné en matière de... | | | | | | |
| qualité du logement (n = 236) | 3 | 17 | 33 | 34 | 8* | 6 |
| environnement résidentiel (n = 245) | 0 | 6 | 36 | 45 | 13 | 0 |
| réduction du nombre de logements vacants (n = 221) | 2 | 38 | 19 | 8 | 3 | 31 |
| développement économique local (n = 219) | 2 | 48 | 29 | 7 | 3 | 11 |
| développement de l'attractivité du quartier (n = 229) | 0 | 19 | 31 | 25 | 15 | 10 |
| développement des commerces de proximité (n = 226) | 4 | 43 | 25 | 7 | 3 | 19 |
| offre d'infrastructures socioculturelles (n = 229) | 0 | 11 | 46 | 32 | 7 | 3 |
| promotion du sport et des loisirs (n = 231) | 1 | 19 | 41 | 27 | 7 | 5 |
| accès aux services de santé (n = 216) | 1 | 39 | 29 | 8 | 1 | 22 |
| conditions environnementales et de santé (n = 220) | 1 | 37 | 30 | 7 | 1 | 24 |
| Améliorations « non matérielles » des conditions de vie dans le quartier concerné en matière de... | | | | | | |
| cohabitation dans le quartier (n = 237) | 0 | 11 | 55 | 30 | 3 | 1 |
| intégration de l'école dans le quartier (n = 234) | 0 | 14 | 41 | 29 | 8 | 8 |
| sécurité dans l'espace public (n = 232) | 0 | 29 | 42 | 19 | 3 | 7 |
| image du quartier (n = 240) | 0 | 10 | 53 | 31 | 6 | 0 |
| Amélioration des conditions de vie liée à... | | | | | | |
| augmentation des occasions de participation (n = 235) | 0 | 6 | 40 | 39 | 10 | 5 |
| renforcement de l'initiative privée des habitants (n = 236) | 0 | 13 | 48 | 29 | 7 | 3 |
| stabilisation des structures sociales et de la population (n = 236) | 0 | 37 | 44 | 14 | 3 | 3 |
| amélioration de la formation préscolaire (n = 214) | 1 | 37 | 38 | 12 | 2 | 9 |
| amélioration de la formation scolaire (n = 216) | 1 | 37 | 38 | 14 | 1 | 10 |
| amélioration des offres de formation et de qualification (n = 229) | 1 | 37 | 42 | 11 | 1 | 9 |
| amélioration des offres d'emploi (n = 223) | 3 | 52 | 28 | 7 | 1 | 9 |

(*) Se lit « sur les n = 236 responsables de programme interrogés, 8 % estiment que l'objectif d'amélioration de la qualité des logements a été atteint ».

Source : troisième sondage national, Difu 2005/2006, exploitation Institut allemand d'urbanisme ; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (éd.) (2008), Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt, Berlin, p. 74

Le contexte fédéral ne favorisant pas la collecte de données, les effets du programme sont difficiles à appréhender à l'échelle du pays, que ce soit d'un point de vue statistique ou empirique. On notera qu'un seul sondage réalisé en 2005-2006 au niveau fédéral auprès des responsables locaux du programme « Ville sociale » fournit quelques éléments d'évaluation. Les principaux résultats sont recensés dans le tableau précédent. Partiels et subjectifs, ils doivent être considérés avec une certaine prudence.

S'agissant des mesures prises dans le cadre du programme « Ville sociale », on observe d'abord une nette prédominance en faveur des investissements de construction¹, qui s'explique sans doute par l'accent mis à l'origine sur la promotion de l'urbanisme. C'est du moins ce que révèlent les flux financiers. Par ailleurs, les projets axés sur l'insertion sociale varient fortement d'un *Land* à l'autre. Enfin, les mesures adoptées dans le domaine du développement économique local jouent plutôt un rôle secondaire. Quant au degré d'intégration du programme, il doit être apprécié en tenant compte des interactions entre ces diverses mesures et de leur inscription dans des champs d'action publique plus larges.

Parmi les évaluations existantes, celles menées en Rhénanie-du-Nord/Westphalie (le *Land* le plus peuplé d'Allemagne avec près de 18 millions d'habitants) permettent de mieux apprécier les effets du programme « Ville sociale ». Depuis 2004, ce *Land* conduit en effet un processus d'évaluation multi-niveaux, s'intéressant plus particulièrement à 40 des quartiers concernés par le programme².

S'agissant d'abord de la construction, les évaluations font souvent référence aux diverses valorisations urbanistiques opérées, pour les zones résidentielles, l'habitat, l'espace public, l'aménagement des espaces ouverts, etc. Dans ces champs d'action, l'atteinte des objectifs est en général évaluée de manière positive. L'amélioration des aménagements urbains aurait eu en outre d'importants effets sur la libération des énergies et sur l'image des quartiers concernés.

Si les évaluations font état d'effets positifs, ceux-ci apparaissent toutefois très limités, notamment en ce qui concerne la réhabilitation du parc existant, en particulier dans les quartiers peu peuplés. Sur ce point, la faiblesse des changements observés pourrait s'expliquer par le manque de financements

[1] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [éd.] [2008], *op. cit.*

[2] Zimmer-Hegmann R. et al. [2012], *Querauswertung Selbstevaluation Soziale Stadt NRW, Dortmund.*

disponibles. Ainsi, en fonction de la taille de certains quartiers (pouvant varier de 1 000 à 50 000 habitants), les effets de concentration et de stimulation des investissements ne se produiraient pas toujours, surtout lorsque les bâtiments sont partagés entre de multiples propriétaires ou lorsque le montant des subventions publiques ne suffit pas à susciter des investissements privés. Cette situation a été observée pour de nombreux grands ensembles d'habitat collectif, surtout ceux appartenant à de nouveaux investisseurs, qui refusent souvent des coopérations financières avec d'autres acteurs.

Dès lors, le succès du programme « Ville sociale » doit être relativisé pour plusieurs raisons : d'abord parce que les propriétaires privés préfèrent parfois laisser leur logement dans un état dégradé – voire en état d'abandon – plutôt que de mobiliser les subventions publiques disponibles ; ensuite, parce que, dans de nombreuses communes, les investisseurs témoignent peu d'intérêt pour la réhabilitation des logements ; enfin, l'apparition de phénomènes de *gentrification*, observés dans un petit nombre de centres-villes d'agglomérations caractérisés par une forte demande sur le marché du logement (par exemple Hambourg, Düsseldorf) peut entraîner des effets d'éviction des catégories de population défavorisées. À ce stade, il conviendrait d'étudier plus en détail ces phénomènes et leur interaction avec le programme « Ville sociale ».

S'agissant ensuite de l'économie, seuls quelques quartiers auraient accordé une importance centrale et stratégique à encourager l'économie locale. Dans ces rares cas, la dynamique aurait plutôt été impulsée par les programmes européens (URBAN, objectif 2). Quelques réussites ont été enregistrées mais, dans l'ensemble, elles restent modestes : elles concernent principalement le soutien aux entreprises et à l'emploi, ou encore l'amélioration de la qualification professionnelle des habitants. Parmi les expériences présentées par les experts comme des réussites, on citera notamment :

- le quartier Kalk de Cologne, où l'implantation de nouvelles entreprises et le déplacement de services publics administratifs, notamment de la préfecture de police, auraient engendré le transfert de 6 500 emplois ;
- le quartier Marxloh à Duisbourg : avec le soutien à l'économie dite « ethnique », et grâce à la mise en place d'antennes locales de développement économique, un réseau durable d'entreprises turques se serait établi dans la principale rue commerçante du quartier ; les boutiques des immigrés turcs seraient particulièrement dynamiques et joueraient un rôle stabilisateur.

Là où elles se sont implantées, les antennes locales de développement économique ont clairement contribué à l'essor économique, facilité la coordination des acteurs en jeu, et servi de lieux de conseil et d'innovation¹. Néanmoins, à l'échelle du territoire allemand, dans la plupart des quartiers concernés par le programme « Ville sociale », les mesures de développement économique local auraient finalement été marginales. Malgré de premières expériences positives, au fil de la mise en place, les marges de manœuvre des acteurs se sont avérées limitées ; les programmes et les moyens de subventions liés à l'insertion professionnelle se sont réduits ; il est apparu difficile d'inverser des tendances économiques structurelles par une intervention ciblée sur le quartier. Finalement, le décalage entre les objectifs initiaux et les résultats n'a cessé de se creuser.

S'agissant du volet social, dans de nombreux quartiers, le programme a permis de multiplier les projets visant à améliorer les infrastructures socioculturelles. Ces projets ont pu être mis en place, mais souvent de façon morcelée en raison de leur nombre élevé et de la multiplicité des acteurs en jeu. Par ailleurs, la question de la reconduction, voire de la pérennisation, des mesures financières est souvent soulevée. Elle paraît particulièrement importante étant donné la situation économique de plus en plus critique des villes.

À ce jour, les évaluations ne permettent pas d'établir, de façon robuste, dans quelle mesure ces dispositions auraient amélioré – ou seulement stabilisé – la situation socioéconomique des habitants. Certes, on observe, dans plusieurs quartiers, une amélioration de la situation psychologique et sociale de certains ménages liée aux projets d'intégration sociale ou de qualification professionnelle ; des progrès linguistiques chez les enfants grâce à des offres de soutien scolaires ciblées ; ou encore une réduction du nombre de « décrocheurs scolaires ». Toutefois, en raison de moyens d'évaluation nettement insuffisants, on ne peut conclure à une amélioration sensible et statistiquement quantitative du niveau socioéconomique des habitants des quartiers concernés, ces résultats ne faisant pas l'objet de relevés homogènes au niveau fédéral et ne permettant pas de comparer les territoires.

En ce qui concerne les trajectoires scolaires, la plupart des experts considèrent que le programme « Ville sociale » n'a pas amélioré la situation des enfants et des jeunes. Si certains progrès ont pu être observés, ils concernent de rares projets qui ont principalement permis de favoriser la mise en réseau,

[1] RWI Essen (2007), *Förderung der Lokalen Ökonomie. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms « Soziale Stadt » in Nordrhein-Westfalen, Essen.*

dans les quartiers cibles, des différents acteurs impliqués dans la formation et l'éducation (crèches, activités extrascolaires, aide sociale à l'enfance et écoles)¹. La situation de ces quartiers appelle des mesures plus importantes, qui devraient être adoptées par le ministère de l'Éducation. À cet égard, il conviendrait, d'une part, de renforcer significativement les financements dédiés à l'amélioration des équipements scolaires et à l'enseignement proposé ; d'autre part, d'accroître les effectifs consacrés à l'intégration sociale des habitants, à un niveau qui serait supérieur à la moyenne nationale. C'est bien au niveau national que les mesures devraient être décidées car, à ce jour, les *Länder*, qui sont responsables en la matière, manquent le plus souvent des moyens financiers nécessaires, et parfois de la volonté de redistribuer ces ressources en direction des quartiers défavorisés.

S'agissant de la gouvernance, la plupart des rapports d'évaluation mettent en évidence des effets positifs du programme « Ville sociale » : d'abord sur la création, à l'échelle micro-locale, de nouvelles structures de travail et de coopération ; ensuite, sur la mise en relation des différents acteurs ; enfin, sur la mobilisation et la participation des habitants. Dans de nombreux cas, cette « nouvelle culture de la coopération » semble avoir entraîné une plus grande estime de soi et renforcé le sentiment d'appartenance au quartier. Ces résultats méritent toutefois d'être nuancés :

- dans de nombreux quartiers, seul un nombre limité d'habitants se serait mobilisé dans les forums locaux. Il s'agirait, pour la plupart, de personnes issues de la classe moyenne. La mobilisation et la participation des immigrés s'avéreraient insuffisantes. Quant à la mobilisation des plus défavorisés, elle serait restée souvent partielle, en dépit des efforts consacrés ;
- il convient aussi de noter le caractère fragile et temporaire de ces nouvelles structures. Leur assise mériterait d'être stabilisée, d'autant que leur rôle apparaît déterminant pour garantir la continuité de l'action publique lorsque les subventions ne sont plus assurées.

Malgré ces limites, les observateurs jugent positivement les forums locaux de quartier, décrits comme des lieux de décision, de pilotage et de coordination de l'action publique. Ces structures nouvelles auraient, dans de nombreux cas, permis d'améliorer la coopération entre les acteurs publics et privés, y compris au sein de l'administration. Si les variations sont considérables d'un quartier à l'autre, en fonction des réalités politiques locales et de la culture administrative

[1] Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (éd.) (2005), *Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms « Soziale Stadt NRW »*, Hanovre.

en vigueur, l'approche intégrée du programme aurait induit des évolutions structurelles notables en obligeant les acteurs à coopérer de façon continue. Ce faisant, le programme aurait facilité l'intégration de plusieurs politiques sociales, notamment l'aide sociale à l'enfance, la santé, la prévention de la délinquance. Jugés exemplaires, les modes d'action publique développés dans les forums locaux de quartier auraient même été transposés dans d'autres secteurs, notamment celui du logement et du vieillissement. Pourtant, si l'on considère l'ensemble du fonctionnement politico-administratif allemand, de telles approches, intégrées et ciblées sur des territoires spécifiques, apparaissent minoritaires, l'action publique étant plutôt dirigée vers des groupes bien déterminés.

Quoi qu'il en soit, on constate que l'image des quartiers concernés se serait souvent améliorée grâce au renouvellement urbain, sans que des effets durables sur le niveau socioéconomique des habitants aient pu être mis en évidence. Dès lors, il paraît important que, au-delà des enjeux de construction et de changement du cadre bâti, les projets prennent mieux en compte les enjeux liés à l'insertion sociale, au développement de l'économie locale et au renforcement de la conscience citoyenne.

4 ■ Bilan et perspectives

Force est de constater qu'au niveau national, la plupart des experts, des politiques et des associations font l'éloge du programme « Ville sociale » lancé en 1999. Les évaluations le décrivent comme un succès¹, mettant en exergue la mise en réseau des acteurs, la mobilisation des habitants, la revalorisation de l'habitat, l'approche intégrée et l'ancrage territorial, ou encore la logique de péréquation en faveur des espaces urbains dits « défavorisés ». Le bilan général n'en demeure pas moins mitigé. Des progrès considérables restent en effet à accomplir pour améliorer la condition socioéconomique des habitants².

À cet égard, on observe que, dans la plupart des villes allemandes, la concentration spatiale de la pauvreté aurait augmenté dans certains secteurs urbains depuis le lancement du programme. C'est ce dont témoignent de nombreuses recherches. Autrement dit, le programme « Ville sociale » n'aurait

[1] Friedrich-Ebert-Stiftung (éd.) [2010], *Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte*, Bonn.

[2] Hanesch W. (éd.) [2011], *Die Zukunft der Sozialen Stadt. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen*, Wiesbaden.

pas permis de réduire la ségrégation sociale dans les villes¹. Ses instruments politiques et urbanistiques n'auraient pas suffi à modifier en profondeur la structure socioéconomique de la population. Par ailleurs, ce programme n'aurait guère réussi à lutter contre le chômage et la pauvreté. Les causes de ces phénomènes, vraisemblablement liées au fonctionnement structurel de la société, se seraient consolidées et même amplifiées pendant la durée du programme². On peut donc mettre en doute son efficacité à surmonter l'exclusion sociale et urbaine.

Sur le plan financier, les moyens mobilisés n'auraient pas été à la hauteur des problèmes rencontrés. On notera à ce propos que, depuis fin 2010, dans un contexte de réduction générale des budgets publics, les moyens désormais alloués par le Bundestag au programme « Ville sociale » ont été réduits des deux tiers, ce qui entraîne d'importantes difficultés financières pour les communes et menace la continuité des actions et la pérennité des structures mises en place³.

Enfin, on peut regretter que « Ville sociale » ait toujours relevé du seul programme « Promotion de l'urbanisme ». Cela explique sans doute que, au niveau fédéral et dans la plupart des Länder, les ministères qui ne sont pas en charge de la promotion de l'urbanisme ne se soient pas sentis concernés. Dans cette perspective, il conviendrait d'affirmer la dimension interministérielle du programme « Ville sociale » ; d'étendre, de façon très explicite, le champ qu'il recouvre⁴ ; de l'intégrer au sein de politiques plus globales de lutte contre l'exclusion et contre les inégalités sociales et spatiales ; enfin, de mieux combiner les politiques ciblées sur des catégories sociales spécifiques – visant à améliorer leur condition socioéconomique – avec les approches territorialisées – intégrées, ancrées localement, et ciblées sur des zones spécifiques.

[1] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (éd.) (2010), *Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung*, Berlin.

[2] Butterwege C. (2009), *Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird*, Frankfurt/Main.

[3] Franke T. (2011), *Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet?* Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

[4] Zimmer-Hegmann R. (2011), « Die Soziale Stadt weiterdenken », *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Jg. 3, Heft 1, p. 31-35.

Bibliographie

Alisch M. et Dangschat J.-S. (1993), *Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich*, Darmstadt.

BMVBS (éd.) (2011), *Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung*, BMVBS-Online-Publikation, n° 13.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (éd.) (2005), *Die soziale Stadt wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 2/3, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (éd.) (2010), *Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung*, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (éd.) (2008), *Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt*, Berlin.

Butterwege C. (2009), *Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird*, Frankfurt/Main.

Franke T. (2011), *Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet?* Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Franke T. *et al.* (2000), « Soziale Stadt-Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung », *Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK)*, n° 2, p. 243-268.

Friedrich-Ebert-Stiftung (éd.) (2010), *Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte*, Bonn.

Hanesch W. (éd.) (2011), *Die Zukunft der Sozialen Stadt. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen*, Wiesbaden.

Herlyn U. *et al.* (1991), *Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren*, Basel.

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (éd.) (2005), *Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms « Soziale Stadt NRW »*, Hanovre.

Kronawitter G. (éd.) (1994), *Rettet unsere Städte jetzt. Das Manifest der Oberbürgermeister*, Düsseldorf.

RWI Essen (2007), *Förderung der Lokalen Ökonomie. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms « Soziale Stadt » in Nordrhein-Westfalen*, Essen.

Schader Stiftung *et al.* (éd.) (2005), *Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik*, Darmstadt.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (éd.) (2010), *Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2009. Fortschreibung für den Zeitraum 2007-2008*, Berlin.

Zimmer-Hegmann R. (2011), « Die Soziale Stadt weiterdenken », *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Jg. 3, Heft 1, p. 31-35.

Zimmer-Hegmann R. *et al.* (2012), *Querauswertung Selbstevaluation Soziale Stadt NRW*, Dortmund.

Les politiques de développement territorialisées aux États-Unis

Brett Theodos et Susan J. Popkin

Les États-Unis déploient depuis longtemps des efforts de développement ciblés sur certains territoires caractérisés par l'accumulation des difficultés, la concentration de ménages à faible revenu, et par une forte ségrégation raciale. Il semble de plus en plus admis que les causes de ces processus sont multiples et que, dans ces conditions, l'aide apportée aux habitants doit recouvrir des formes diverses. Les dispositifs les plus connus sont le programme fédéral *HOPE VI* (*Housing Opportunities for People Everywhere* – opportunités de logement pour tous), objet de nombreuses études et source d'inspiration pour plusieurs pays européens, et les initiatives récentes de l'administration Obama, *Choice Neighborhoods* et *Promise Neighborhoods*. Pourtant, les pouvoirs publics comme le secteur privé ont déployé bien d'autres stratégies territorialisées, parfois de grande ampleur, pour faire face aux concentrations géographiques de populations pauvres et aux problèmes qui y seraient liés. Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux principales initiatives, publiques et privées, menées aux États-Unis : incitations fiscales, politiques économiques globales en faveur du développement des quartiers, politiques fédérales du logement visant à promouvoir le bien-être des habitants (*communities*). Nous verrons qu'il existe une différence essentielle entre les États-Unis et les pays européens : le rôle majeur joué par les secteurs privé et philanthropique, même lorsque le niveau fédéral s'inscrit au cœur des initiatives.

1 ■ Contexte

Les politiques de développement des quartiers pauvres des villes-centres sont apparues aux États-Unis dès les années 1930 avec le lancement en 1937 du programme national de construction de logements sociaux (*Public Housing Program*). Toutefois, il faut attendre le « *Urban Renewal Program* » lancé par la loi *Housing Act* de 1949 pour que le gouvernement fédéral

américain s'engage dans la rénovation de quartiers entiers. Depuis ont émergé une multitude de programmes fédéraux visant à revitaliser les quartiers par la réhabilitation de l'habitat insalubre, le soutien aux petites entreprises, la reconversion de friches industrielles, la construction ou la réparation d'infrastructures, l'encouragement adressé aux banques pour investir dans les quartiers pauvres. Ces projets recouvrent notamment : des subventions globales pour le développement communautaire (*Community Development Block Grants*); des fonds de développement urbain (*Urban Development Action Grants*); la loi sur le financement communautaire (*Community Reinvestment Act*); le programme *HOPE VI*; les programmes de développement social et économique (*Empowerment Zone/Enterprise Communities*); le crédit d'impôt pour les nouveaux marchés (*New Market Tax Credit*)¹. Notons que certains de ces programmes, lancés dans les années 1930 et 1940, ciblent aussi les zones rurales en développement. Enfin, au-delà des politiques fédérales, les États et les pouvoirs locaux gèrent également leurs propres programmes reposant entre autres sur de nouvelles taxes, des obligations de financement de projet industriel, des « *Enterprise Zones* », des abattements fiscaux, des règlements de « zonage inclusif »², ou encore sur la signature d'accords se voulant « gagnant-gagnant » entre les communautés et les promoteurs immobiliers.

Dans la période récente, se sont plutôt les investisseurs du secteur privé et les philanthropes qui ont pris la main sur le réaménagement des quartiers. Dans les années 1990 apparaît en effet un mouvement d'« initiatives communautaires globales », essentiellement dirigées par des fondations philanthropiques nationales et communautaires³. Inscrites dans des approches holistiques, elles visent à transformer divers aspects – physique, social et économique – des quartiers en difficulté, et à promouvoir simultanément le développement économique local, la réhabilitation des logements et l'amélioration des services sociaux.

Lancées à l'initiative du secteur public ou du secteur privé, ces stratégies se caractérisent par leur grande variété, mais aussi par leur bilan mitigé. On observe par ailleurs une prise de conscience croissante que la revitalisation des quartiers en difficulté nécessite des investissements significatifs, pluriannuels, afin de promouvoir les ressources humaines (par l'éducation, les programmes

[1] Abravanel M., Pindus N., Theodos B., Bertumen K., Brash R. et McDade Z. [2012], *New Markets Tax Credit Program Evaluation*, Washington, DC, Urban Institute.

[2] Méthodes d'aménagement du territoire visant à soutenir l'offre de logements abordables. Au niveau local, cet objectif se traduit par un règlement de zonage prévoyant l'intégration d'habitations à des prix inférieurs à ceux du marché dans les projets de construction.

[3] Kubisch A. [1996], *Comprehensive Community Initiatives: Lessons in neighborhood transformation*, Shelterforce Online.

dédiés aux jeunes, l'intervention sociale d'intérêt collectif, le *community organizing*) et pour améliorer en même temps l'environnement physique (par la construction de logements, de commerces de proximité et d'infrastructures). En ce qui concerne l'échelle à considérer, les acteurs réalisent les limites d'une politique de développement centrée sur le quartier à mesure qu'ils découvrent combien les facteurs macroéconomiques sont fondamentaux. Un territoire en difficulté situé dans une commune ou une métropole en déclin a en effet peu de chance de progresser de façon significative, quelle que soit l'intensité de l'investissement collectif des habitants. Enfin, de nombreuses études révèlent le rôle déterminant de la mobilité résidentielle et l'importance d'appréhender les quartiers non comme des entités statiques mais comme des organismes vivants et changeants.

Ce chapitre décrit d'abord les évolutions récentes dans cinq secteurs d'intervention visant à développer les quartiers aux États-Unis : l'immobilier et les entreprises; le logement public; l'école; les services sociaux et enfin l'engagement communautaire. Il étudie ensuite plus particulièrement le rôle de la mobilité résidentielle, avant d'envisager les perspectives d'évolution de toutes ces politiques.

2 ■ Les initiatives récentes

2.1. Le développement des entreprises, l'immobilier, les aménagements à usage collectif et l'accès au financement

Plusieurs initiatives territoriales ont été menées pour aider les quartiers en difficulté grâce à des investissements dans les entreprises, l'immobilier et les aménagements, grâce aussi à un accès au financement facilité pour les habitants et les entrepreneurs locaux. Si ces stratégies sont variées, elles sont toutes fondées sur l'idée que l'amélioration de la situation économique d'un quartier profiterait en premier lieu à ses habitants.

Les initiatives liées à l'investissement peuvent bénéficier de la contribution du secteur public lorsqu'elles sont associées à des stratégies de développement local, mais elles peuvent également être élaborées sans contribution de ce secteur. De plus en plus, les initiatives de réaménagement des quartiers cherchent à mobiliser des sources de financement multiples, publiques et

privées, en plaçant par exemple une institution emblématique au cœur de l'opération de développement (hôpital universitaire, etc.)¹.

Parmi les investissements les plus importants du secteur public, on citera les subventions globales pour le développement communautaire et le crédit d'impôt pour les nouveaux marchés :

- le programme de subventions globales pour le développement communautaire, créé en 1974, attribue chaque année entre 4 et 5 milliards de dollars aux États et aux gouvernements locaux, pour qu'ils investissent localement dans une grande variété de secteurs, y compris dans des fonds de crédit *revolving*, dans l'amélioration d'infrastructures ou des projets d'embellissement de la collectivité. Les critiques reprochent cependant à ce programme son incapacité à cibler les zones les plus en difficulté, de nombreux quartiers relativement favorisés ayant pu bénéficier de ces subventions² ;
- le crédit d'impôt pour les nouveaux marchés est organisé de façon très différente. Depuis la première attribution en 2002, le département du Trésor (*Department of the Treasury*) a accordé environ 1 milliard de dollars de crédits d'impôt chaque année que les acteurs privés ont pu investir localement dans le développement des communautés de leur choix. Les crédits d'impôt ont permis de promouvoir une vaste gamme d'activités et des projets dans tous les domaines : commerce de proximité, administration, manufacture, services sociaux, art, culture, santé, éducation, logement. Toutefois, le programme n'ayant pas concentré ces projets sur une seule et unique zone en difficulté, on a pu lui reprocher d'avoir essaimé les crédits et de ne pas avoir atteint le degré d'investissement nécessaire pour transformer les quartiers pauvres³.

Enfin, le programme des *Enterprise Zones/Enterprise Communities* a été créé dans les années 1990. Il s'agissait d'avantages fiscaux destinés à stimuler le développement économique local. À la différence du crédit d'impôt pour les nouveaux marchés, il nécessitait, en parallèle, une implication substantielle du gouvernement local⁴. Financé au niveau fédéral, ce programme n'a jamais

[1] Bartik T. J. et Erickcek G. (2008), *The Local Economic Impact of « Eds & Meds »: How policies to expand universities and hospitals affect metropolitan economies*, Washington, DC, Brookings Institution.

[2] Richardson T. (2005), *CDBG Formula Targeting to Community Development Need*, Washington, DC, U.S. Department of Housing and Urban Development.

[3] Abravanel M. et al. (2012), *op. cit.*

[4] U.S. Government Accountability Office (2006a), *Empowerment Zone and Enterprise Community Program: Improvements occurred in communities, but the effect of the program is unclear*, Washington, DC, Government Accountability Office, n° 06-727.

pu se développer à grande échelle. Il a en effet suscité de vives réticences politiques et s'est révélé à la fois difficile à mettre en œuvre et peu suivi d'effets concrets mesurables sur le court terme. La stratégie des *Empowerment Zones* a toutefois été souvent utilisée par les États fédérés.

Outre les stratégies multisectorielles décrites précédemment, différents programmes et réglementations fédéraux ont été créés pour promouvoir le logement décent et abordable dans les quartiers en difficulté. C'est le cas du crédit d'impôt pour les logements à loyers modérés (*Low-income Housing Tax Credit*) et du programme d'investissement HOME (*HOME Investments Partnership Program*), de plus en plus utilisés en lien avec d'autres stratégies de revitalisation des quartiers. Parmi ces stratégies, certaines visent à promouvoir l'investissement dans de nouveaux aménagements et services afin de stimuler la croissance, d'attirer de nouvelles entreprises ou davantage de capitaux. Ces aménagements peuvent concerner l'art et la culture, l'accès à des parcs, ou encore des aires de loisirs en plein air¹. Plusieurs études indiquent que cette approche obtient des résultats positifs en termes de développement économique local et de bien-être des habitants². Citons par exemple le programme fédéral d'aide alimentaire proposé par l'administration Obama – *Healthy Food Financing Initiative* (initiative de financement pour une alimentation saine) – qui vise à augmenter l'offre d'aliments sains dans les quartiers pauvres et à promouvoir ainsi un nouveau secteur commercial. Citons aussi les initiatives financées par des fonds publics et privés pour embellir les quartiers³ qui, selon la littérature scientifique, affecteraient de façon significative la perception que les habitants ont de leurs conditions de vie.

Néanmoins, certains quartiers peinent à attirer des capitaux. Plusieurs initiatives gouvernementales ont tenté d'y remédier. La loi sur le financement communautaire adoptée en 1977, qui a obligé les grandes banques à investir dans des quartiers défavorisés et qui a eu des effets positifs sur le développement économique de ces derniers, a notamment démontré que la régulation pouvait être aussi efficace que l'investissement public dans des programmes⁴. Sur le

[1] Jackson M. R., Kabwasa-Green F. et Herranz J. [2006], *Cultural Vitality in Communities: Interpretation and indicators*, Washington, DC, Urban Institute.

[2] Ding C. et Knaap G. J. [2003], « Property values in inner-city neighborhoods: The effects of homeownership, housing investment, and economic development », *Housing Policy Debate*, vol. 13, n° 4, p. 701-728.

[3] Listokin D., Listokin B. et Lahr M. [1998], « Contributions of historic preservation to housing and economic development », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n° 3, p. 431-478; Thomson D. E. [2008], « Strategic, geographic targeting of housing and community development resources », *Urban Affairs Review*, vol. 43, n° 5, p. 629-662.

[4] Barr M. [2005], « Credit where it counts: The Community Reinvestment Act and its critics », *New York University Law Review*, vol. 75-600.

même raisonnement, l'Agence américaine pour les petites entreprises (*U.S. Small Business Administration*) propose des financements aux petits entrepreneurs incapables d'accéder au crédit dans le secteur privé qui rechigne devant les risques, entre autres à cause de la taille de leur structure¹.

À cet égard, il faut noter que près d'un Américain sur six rencontre des difficultés pour accéder au service bancaire et au système général de crédit national. Dans la plupart des cas, il s'agit de personnes pauvres². C'est la raison pour laquelle certains programmes territorialisés visent à fournir de tels services aux habitants de certains quartiers défavorisés³. Ainsi, le Département américain du Trésor, la Compagnie fédérale d'assurance des dépôts bancaires (*Federal Deposit Insurance Corporation*) et plusieurs organismes à but non lucratif, en partenariat avec des banques, soutiennent des initiatives visant à intégrer dans le système bancaire les personnes « non bancarisées ». Des projets pilotes se sont attachés à leur fournir une éducation financière et à leur ouvrir des comptes électroniques peu onéreux. Certains projets dédiés à l'accès aux services bancaires ciblent plutôt les employeurs, à l'image des fonds consacrés aux dépenses d'investissement et des guichets automatiques mis en place dans les quartiers pauvres.

2.2. Le logement public

Depuis le début des années 1990, le programme *HOPE VI* s'est concentré sur la revitalisation urbaine de certains des quartiers les plus défavorisés du pays. Ainsi, sous l'égide du Département américain du Logement et du Développement urbain (*U.S. Department of Housing and Urban Development – HUD*), *HOPE VI* a ciblé les logements publics considérés comme les plus dégradés, principalement des ensembles résidentiels subventionnés par le gouvernement, visiblement négligés depuis plusieurs années, frappés par le trafic de drogue et les crimes violents, caractérisés par une forte ségrégation – à la fois raciale et économique –, et souvent situés dans des quartiers isolés, extrêmement démunis⁴.

[1] Temkin K. et Theodos B. [2008], *An Analysis of Lenders' Compliance with SBA's Credit Elsewhere Requirements*, Washington, DC, Urban Institute.

[2] Turner M., Lee A., Scharne A., Varghese R. et Walker P. [2006], *Give Credit Where Credit is Due*, Chapel Hill, NC and Washington, DC, Political and Economic Research Council and The Brookings Institution Urban Markets Initiative.

[3] Barr M. [2004], « Banking the Poor », *Yale Journal on Regulation*, n° 21, p. 121-237.

[4] Popkin S., Levy D. et Buron L. [2009], « Has HOPE VI transformed residents' lives? New evidence from the HOPE VI Panel Study », *Housing Studies*, vol. 24, n° 4, juillet, p. 477-502 ; Popkin S., Gwiasda V., Olson L., Rosenbaum D. et Buron L. [2000], *The Hidden War. Crime and the Tragedy of Public Housing in Chicago*, New Brunswick, Rutgers University Press.

Le programme *HOPE VI* a joué un rôle majeur dans la transformation du logement public aux États-Unis. Au départ expérimental, il visait à substituer aux logements les plus dégradés du *Public Housing* de nouveaux ensembles partiellement ouverts aux classes moyennes (mixité sociale). Parmi les objectifs explicites figuraient l'« amélioration de l'environnement et du cadre de vie des ménages logés dans le *Public Housing* » mais aussi la « réduction de la concentration de populations très pauvres par l'augmentation de l'offre de logements ». Les décideurs politiques espéraient qu'en combinant des actions visant à promouvoir la qualité des quartiers et les services de soutien aux résidents, ces derniers pourraient *in fine* devenir plus autonomes et améliorer leur situation financière¹.

Le champ principal couvert par le programme *HOPE VI* était le logement public dont il a sans conteste réussi à modifier l'image : des centaines d'immeubles délabrés ont été remplacés par de nouvelles résidences, le programme a inspiré des innovations en matière de financement et de gestion, il est également parvenu à améliorer les conditions de logement et la qualité de vie de nombreuses familles. En revanche, ses résultats paraissent plus mitigés en ce qui concerne l'amélioration de la situation financière des ménages, les plus vulnérables continuant à rencontrer d'importantes difficultés².

Lancée par l'administration Obama, la *Choice Neighborhoods Initiative* s'inspire du programme *HOPE VI*. Elle propose des fonds dédiés à la construction de logements et au développement économique des quartiers caractérisés par la concentration de logements publics et sociaux. Trois cibles principales ont été identifiées pour transformer les quartiers : les logements, les individus et l'environnement. Tout d'abord, les quartiers doivent être transformés en lieux « d'opportunité », proposant à tous leurs habitants, y compris les plus défavorisés, des logements abordables de bonne qualité, des écoles performantes, des services, des transports et des emplois. Si le but essentiel est de réhabiliter les logements publics et/ou sociaux, cette démarche doit être combinée avec des initiatives visant à promouvoir localement l'économie et l'éducation. Et pour corriger les faiblesses du programme *HOPE VI*, l'accent est mis sur la fourniture de services, sur la coordination des agences de services sociaux, et sur la planification du développement communautaire³. Cinq villes bénéficient actuellement de subventions du Département HUD pour mettre en œuvre l'initiative *Choice Neighborhoods*; plusieurs autres reçoivent

[1] Popkin S., Katz B., Cunningham M., Brown K., Gustafson J. et Austin Turner M. [2004], *A Decade of HOPE VI: Research findings and policy challenges*. Washington, DC, Urban Institute.

[2] Popkin S., Levy D. et Buron L. [2009], *op. cit.*

[3] Smith R. [2011], *How to Evaluate Choice and Promise Neighborhoods*, Washington, DC, Urban Institute.

des subventions de planification. L'Urban Institute évalue actuellement le premier stade de mise en œuvre du programme, mais il faudra encore des années avant de pouvoir déterminer si *Choice Neighborhoods* est plus efficace que *HOPE VI* pour encourager la reconversion économique et améliorer la vie des familles à faible revenu.

2.3. L'école

Parmi les initiatives phares de l'administration Obama pour lutter contre la pauvreté, on citera le programme *Promise Neighborhoods* développé par le Département américain de l'Éducation (*U.S. Department of Education*), l'un des principaux axes de la stratégie de revitalisation des quartiers – *Neighborhood Revitalization Initiative*. Celle-ci vise à permettre aux quartiers et à leurs habitants de rompre le cycle de reproduction de la pauvreté, de génération en génération. Dans cette perspective, l'initiative *Promise Neighborhoods* a pour but d'aider les habitants à transformer les quartiers pauvres en quartiers d'opportunité, par la création d'un continuum de services d'accompagnement scolaire proposés de la maternelle à l'enseignement supérieur. Tout l'enjeu est d'améliorer la santé, la sécurité, la stabilité familiale et l'apprentissage des enfants, et d'inciter leurs familles à s'impliquer davantage dans leur éducation. Pour faciliter la mise en œuvre de ce programme, cinq sites ont reçu des subventions fédérales en 2011 ; vingt autres sites bénéficient de subventions de planification ; et plusieurs autres initient actuellement des efforts de planification¹. Comme pour l'initiative *Choice Neighborhoods*, il faudra plusieurs années avant de pouvoir déterminer si cette stratégie d'« impact collectif » est efficace pour enrayer les difficultés liées à la concentration de populations pauvres.

En outre, dans le but de faire de l'école un lieu privilégié de développement communautaire et d'action collective, des initiatives sont menées localement pour tenter d'approfondir le lien entre les écoles et les collectifs d'habitants². Cela suppose une bonne articulation entre les services locaux d'éducation et

[1] Comey J., Scott M., Popkin S. et Falkenburger E. (2012), *Bringing Promise to Washington, DC: The DC Promise Neighborhoods Initiative*. Washington, DC, Urban Institute.

[2] Khadduri J., Schwartz H. et Turnham J. (2007), *Reconnecting Schools and Neighborhoods: An introduction to school-centered community revitalization*. Columbia, MD, Enterprise Community Partners ; Khadduri J., Turnham J., Chase A. et Schwartz H. (2003), *Case Studies Exploring the Potential Relationship Between Schools and Neighborhood Revitalization*, Cambridge, MA, Abt Associates, Inc. ; McKoy D., Vincent J. et Bierbaum A. (2011), *Opportunity-Rich Schools and Sustainable Communities: Seven steps to align high-quality education with innovations in city and metropolitan planning and development*, Washington, DC, Urban Institute ; Proscio T. (2004), *Schools, Community and Development: Erasing the boundaries*, Columbia, MD, Enterprise Foundation ; Tatian P., Kingsley G. T., Parilla J. et Pendall R. (2012), *Building Successful Neighborhoods*, Washington, DC, Urban Institute.

de planification. Cela suppose également de mettre à disposition des espaces et des bâtiments scolaires pour les événements communautaires qui peuvent être organisés dans les quartiers (conférences, concerts, festivals, etc.).

Les initiatives portant sur l'école semblent déterminantes, ce critère comptant parmi les plus importants dans le choix du lieu de résidence des familles. Des écoles de bon niveau peuvent inciter de nouvelles familles à s'installer dans le quartier¹ et, dans certains cas, contribuer à augmenter la valeur immobilière des maisons à proximité².

2.4. Les services aux résidents

Les politiques territorialisées menées aux États-Unis en faveur des quartiers défavorisés portent essentiellement sur la réhabilitation physique et sur le développement économique local. Néanmoins, certains programmes fédéraux proposent des prestations d'assistance sociale, des services de santé, ou une aide à la recherche d'emploi. Ces programmes peuvent aussi inclure des cliniques conventionnées, subventionnées par le niveau fédéral, offrant des services aux personnes à faible revenu³; ou des centres dédiés à l'emploi et à l'insertion professionnelle, « tout-en-un », proposant une gamme de services allant du soutien à la création d'emploi à des aides plus personnalisées pour trouver du travail⁴.

Suite aux difficultés rencontrées pour articuler les interventions urbaines et sociales du programme *HOPE VI*, l'Urban Institute a lancé deux expérimentations utilisant le logement comme plate-forme pour fournir des services sociaux à des familles vulnérables :

- testée de 2007 à 2010 par l'Urban Institute et la Chicago Housing Authority (CHA), la première expérimentation correspondait à une offre de service globale, à destination des ménages en difficulté habitant dans des logements

[1] Tatian P. et al. [2012], *ibidem*.

[2] Ferreira P. et McMillan R. [2004], *Tiebout Sorting, Social Multipliers and the Demand for School Quality*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research; Black S. [1999], « Do better schools matter? Parental valuation of elementary education », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 2, p. 577-599;

Kane T., Staiger D., Samms G., Hill E. et Weimer D. [2003], « School accountability ratings and housing values », *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Washington, DC, Brookings Institution Press, p. 83-137.

[3] Medicare Payment Advisory Commission [2011], *Report to the Congress: Medicare and the Health Care Delivery System. Chapter 6, Federally Qualified Health Centers*, Washington, DC, Medicare Payment Advisory Commission.

[4] U.S. Government Accountability Office [2006b], *Workforce Investment Act: Employers found One-Stop Centers useful in hiring low-skilled workers; Performance information could help gauge employer involvement*, Washington, DC, Government Accountability Office, n° 07-167.

publics de la CHA. Ce projet-pilote offrait aux participants un soutien personnalisé, des services cliniques, un service d'aide aux toxicomanes, et un programme d'emplois d'insertion. Bien que ce modèle ait donné des résultats prometteurs en matière de santé et d'emploi, y compris chez les adultes les plus à risques, les bénéfices ne semblent pas s'être étendus à leurs enfants¹. Pour autant, développer des actions territorialisées dédiées à la jeunesse paraît primordial car, lorsque ces stratégies fonctionnent, elles peuvent améliorer les situations individuelles des enfants et des jeunes, et réduire, dans le même temps, certains problèmes qui se posent à l'échelle du quartier, tels que le vandalisme, le trafic de drogue ou la violence ;

- le projet-pilote multi-sites *HOST (Housing Opportunities and Services Together* – services et opportunités de logement combinés) actuellement testé par l'Urban Institute propose des services innovants dédiés simultanément à deux générations (parents et enfants). Tout l'enjeu est d'améliorer les conditions de vie des ménages en difficulté, à faible revenu, habitant dans des quartiers recevant des aides publiques et dans des quartiers plus mixtes. Pour les parents, il s'agit de lutter contre toute forme de perte d'autonomie : problèmes de santé physique et mentale, dépendance, faible niveau d'alphabétisation, absence de diplôme d'enseignement secondaire, manque de contacts avec la population active. Pour les enfants et les jeunes, il s'agit de proposer des services et des aides spécifiques. Les premières évaluations du projet *HOST* rendent compte de résultats prometteurs concernant l'amélioration de la vie des familles en difficulté².

2.5. L'engagement communautaire

Le cinquième axe des stratégies mises en place pour favoriser le développement des territoires est de promouvoir la cohésion sociale des habitants et leur engagement dans la vie du quartier. La majorité des initiatives en ce sens sont financées par le secteur philanthropique, notamment par des fondations telles que Ford, Annie E. Casey, MacArthur, Robert Wood Johnson et Rockefeller, majeures aux États-Unis. Citons par exemple l'initiative *Making Connections* (nouer des liens) lancée par la Fondation Annie E. Casey qui, en dix ans, a investi 50 à 60 millions de dollars par an pour soutenir dix quartiers défavorisés

[1] Popkin S., Theodos B., Getsinger L. et Parilla J. [2010], « An overview of the Chicago Family Case Management demonstration », *Supporting Vulnerable Public Housing Families Brief*, n° 1, Washington, DC, Urban Institute.

[2] Popkin S., Scott M. M., Parilla J., Falkenburger E., McDaniel M. et Kyung S. [2012], « Planning the Housing Opportunity and Services Together demonstration: Challenges and lessons learned », *HOST Brief*, n° 1, Washington, DC, Urban Institute.

et renforcer le potentiel et les ressources des habitants, aussi bien les jeunes que les adultes¹.

Pour promouvoir l'engagement communautaire, il s'agit souvent de renforcer le *leadership* local et les capacités organisationnelles des habitants. Dans cette perspective, de nombreux efforts ont porté sur l'auto-détermination locale, c'est-à-dire sur la définition des besoins répertoriés localement et des orientations stratégiques à privilégier². Pour certains, le bilan est plutôt mitigé. D'autres acteurs considèrent au contraire comme un succès la mobilisation des habitants et le renforcement du pouvoir d'action collectif suscités par ces initiatives. Cependant, cette mobilisation collective ayant pour but à long terme l'essor économique et social des quartiers défavorisés, force est de constater que, de ce point de vue, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances, en dépit de quelques progrès ponctuels³.

3 ■ Le rôle de la mobilité résidentielle

En tant que processus affectant les individus et le quartier dans son ensemble, la mobilité résidentielle peut aussi bien refléter des évolutions positives pour les familles – lorsqu'il s'agit de louer un appartement plus adapté ou de se rapprocher du lieu de travail – qu'une certaine forme d'instabilité, voire des difficultés. Ainsi, de nombreuses familles pauvres déménagent non parce qu'elles le souhaitent mais parce qu'elles sont en conflit avec leur propriétaire, leurs créanciers, ou parce que leur logement est trop dégradé. Les initiatives territorialisées, menées par exemple dans le cadre du programme *Urban Renewal*, qui ont cherché à transformer l'image des quartiers par la mobilité résidentielle, ont fait l'objet de vives critiques, selon lesquelles la *gentrification* des quartiers aurait été privilégiée au détriment des besoins des minorités et des habitants originels des centres-villes⁴.

Dans la plupart des cas, les actions territorialisées menées actuellement ne visent pas à transformer la composition socioéconomique des quartiers. La mobilité résidentielle peut néanmoins provoquer des changements de façon

[1] Fiester L. (2011), *Measuring Change While Changing Measures: Learning in, and from, the evaluation of Making Connections*, Baltimore, MD, Annie E. Casey Foundation.

[2] Kubisch A. (1996), *op. cit.*

[3] Kubisch A., Auspos P., Brown P. et Dewar T. (2010), *Voices from the Field III: Lessons and challenges from two decades of community change efforts*, Washington, DC, Aspen Institute.

[4] Bradford C. et Cincotta G. (1992), « The legacy, the promise and the unfinished agenda of the Community Reinvestment Act », in Squires G. D. [ed.], *From Redlining to Reinvestment: Community responses to urban disinvestment*, Philadelphia, Temple University Press.

indirecte, surtout lorsque le profil des individus qui emménagent est très différent de celui des individus qui déménagent¹. Cela est particulièrement vrai dans les quartiers en difficulté, où la mobilité résidentielle des ménages défavorisés est élevée : plus de 20 % d'entre eux déménagent chaque année, contre seulement 10 % pour les ménages aisés. Dans ces conditions, les processus de mobilité résidentielle – des entrants comme des sortants – peuvent induire des changements dans la composition ethnique du quartier, la proportion de propriétaires ou de ménages sans enfant. À cet égard, les récentes études semblent montrer que la mobilité résidentielle constitue le principal facteur de changement des quartiers², les évolutions observées se renforçant avec le temps, au gré des fonds investis dans le quartier par les ménages et les institutions³.

Pour ces raisons, certains observateurs considèrent l'augmentation de la mobilité résidentielle comme l'un des défis majeurs des initiatives territorialisées⁴. Dans cet esprit, les efforts à venir devraient non pas considérer les quartiers comme des zones statiques mais prendre en compte les flux résidentiels et se concentrer sur les besoins des ménages, ceux qui se déplacent et ceux qui habitent le quartier de longue date. Une meilleure compréhension de ces enjeux pourrait permettre aux décideurs de définir des objectifs mieux adaptés à l'évolution des quartiers et aux besoins de leurs habitants.

Certains dispositifs ont explicitement cherché à encourager la mobilité résidentielle afin d'aider les familles pauvres à quitter les quartiers défavorisés. C'est le cas du programme *Housing Choice Vouchers* qui accorde des subventions aux ménages à faible revenu pour leur permettre de louer des logements privés. Au niveau fédéral, le gouvernement a développé de telles initiatives pour inciter les ménages pauvres à s'installer dans des quartiers plus aisés qui pourraient leur offrir de meilleures opportunités sociales et économiques⁵. Cependant, à la lecture des évaluations disponibles, on constate que les résultats sont restés relativement modestes. Ainsi, les

[1] Bruch E. et Mare R. [2006], « Neighborhood choice and neighborhood change », *American Journal of Sociology*, vol. 112, n° 3, p. 667-709 ; Coulton C., Theodos B. et Turner M. [2012], *Residential Mobility and Neighborhood Change: Real neighborhoods under the microscope*, Cityscape.

[2] Coulton C., Theodos B. et Turner M. [2012], *ibid.*

[3] Temkin K. et Rohe W. [1996], « Neighborhood change and urban policy », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 15, n° 3, p. 159-170.

[4] Coulton C., Theodos B. et Turner M. [2012], *op. cit.*

[5] Turner M. A. et Popkin S. et Rawlings L. [2008], *Public Housing and the Legacy of Segregation*, Washington, DC, Urban Institute Press.

données tirées de deux études longitudinales portant sur le relogement¹ révèlent que ces programmes auraient certes permis à des personnes défavorisées d’emménager dans de meilleurs logements et des quartiers plus sûrs², mais que, le plus souvent, ces quartiers resteraient marqués par la pauvreté et la ségrégation raciale. Enfin, les déménagements aideraient peu les habitants à améliorer leurs emplois, leurs revenus, leur état de santé et leurs performances scolaires³.

Conclusion

Les États-Unis ont une longue tradition d’actions territorialisées visant à réhabiliter les quartiers pauvres et à améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Un nombre significatif de projets relèvent du secteur privé et philanthropique mais les efforts les plus importants sont issus d’initiatives ou de réglementations fédérales. C’est le cas de la politique transversale de revitalisation des quartiers (*Neighborhood Revitalization Initiative*) lancée dans la période récente par l’administration Obama. Celle-ci s’inscrit en effet dans une perspective territorialisée et multisectorielle illustrée par les programmes *Choice Neighborhoods* et *Promise Neighborhoods* – respectivement dirigés par le Département du Logement et de l’Urbanisme (*Housing Urban Development*) et par le Département de l’Éducation – sans oublier les politiques conduites par le Département de la Santé et des Services sociaux, ou par le Département de la Justice⁴. Il est encore trop tôt pour tirer les enseignements d’une telle mobilisation, mais cette politique coordonnée et territorialisée suscite de fortes attentes de changements pour les quartiers et leurs habitants.

Bibliographie

Abравanel M., Pindus N., Theodos B., Bertumen K., Brash R. et McDade Z. (2012), *New Markets Tax Credit Program Evaluation*, Washington, DC, Urban Institute.

Barr M. (2005), « Credit where it counts: The Community Reinvestment Act and its critics », *New York University Law Review*, vol. 75-600.

[1] Étude de panel sur cinq sites HOPE VI et étude sur le projet-pilote *Moving to Opportunity*.

[2] Briggs X. de S., Popkin S. et Goering J. [2010], *Moving to Opportunity: The story of an American experiment to fight ghetto poverty*, New York, Oxford University Press ; Popkin S., Levy D. et Buron L. [2009], « Has HOPE VI transformed residents’ lives? New evidence from the HOPE VI Panel Study », *Housing Studies*, vol. 24, n° 4, juillet, p. 477-502.

[3] Briggs X. de S., Popkin S. et Goering J. [2010], *op. cit.*

[4] www.whitehouse.gov/administration/eop/oua/initiatives/neighborhood-revitalization.

- Barr M. (2004), « Banking the Poor », *Yale Journal on Regulation*, n° 21, p. 121-237.
- Bartik T. K. et Erickcek G. (2008), *The Local Economic Impact of « Eds & Meds »: How policies to expand universities and hospitals affect metropolitan economies*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Black S. (1999), « Do better schools matter? Parental valuation of elementary education », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 2, p. 577-599.
- Bradford C. et Cincotta G. (1992), « The legacy, the promise and the unfinished agenda of the Community Reinvestment Act », in Squires G. D. (ed.), *From Redlining to Reinvestment: Community responses to urban disinvestment*, Philadelphie, Temple University Press.
- Briggs X. de S., Popkin S. et Goering J. (2010), *Moving to Opportunity: The story of an American experiment to fight ghetto poverty*, New York, Oxford University Press.
- Bruch E. et Mare R. (2006), « Neighborhood choice and neighborhood change », *American Journal of Sociology*, vol. 112, n° 3, p. 667-709.
- Comey J., Scott M., Popkin S. et Falkenburger E. (2012), *Bringing Promise to Washington, DC: The DC Promise Neighborhoods Initiative*, Washington, DC, Urban Institute.
- Coulton C., Theodos B. et Turner M. (2012), *Residential Mobility and Neighborhood Change: Real neighborhoods under the microscope*, Cityscape.
- Ding C. et Knaap G. J. (2003), « Property values in inner-city neighborhoods: The effects of homeownership, housing investment, and economic development », *Housing Policy Debate*, vol. 13, n° 4, p. 701-728.
- Ferreira P. et McMillan R. (2004), *Tiebout Sorting, Social Multipliers and the Demand for School Quality*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Fiester L. (2011), *Measuring Change While Changing Measures: Learning in, and from, the evaluation of Making Connections*, Baltimore, MD, Annie E. Casey Foundation.
- Jackson M. R., Kabwasa-Green F. et Herranz J. (2006), *Cultural Vitality in Communities: Interpretation and indicators*, Washington, DC, Urban Institute.
- Kane T., Staiger D., Samms G., Hill E. et Weimer D. (2003), « School accountability Ratings and housing values », *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Washington, DC, Brookings Institution Press, p. 83-137.

Khadduri J., Schwartz H. et Turnham J. (2007), *Reconnecting Schools and Neighborhoods: An introduction to school-centered community Revitalization*, Columbia, MD, Enterprise Community Partners.

Khadduri J., Turnham J., Chase A. et Schwartz H. (2003), *Case Studies Exploring the Potential Relationship Between Schools and Neighborhood Revitalization*, Cambridge, MA, Abt Associates, Inc.

Kubisch A. (1996), *Comprehensive Community Initiatives: Lessons in neighborhood transformation*, Shelterforce Online.

Kubisch A., Auspos P., Brown P. et Dewar T. (2010), *Voices from the Field III: Lessons and challenges from two decades of community change efforts*, Washington, DC, Aspen Institute.

Listokin D., Listokin B. et Lahr M. (1998), « Contributions of historic preservation to housing and economic development », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n° 3, p. 431-478.

Martin A., Pindus N. et Theodos B. (2010), *Evaluating Community and Economic Development Programs: A literature review to inform evaluation of the New Markets Tax Credit Program*, Washington, DC, Urban Institute.

McKoy D., Vincent J. et Bierbaum A. (2011), *Opportunity-Rich Schools and Sustainable Communities: Seven steps to align high-quality education with innovations in city and metropolitan planning and development*, Washington, DC, Urban Institute.

Medicare Payment Advisory Commission (2011), *Report to the Congress: Medicare and the health care delivery system. Chapter 6, Federally Qualified Health Centers*, Washington, DC, Medicare Payment Advisory Commission.

Popkin S., Gwiasda V., Olson L., Rosenbaum D. et Buron L. (2000), *The Hidden War: Crime and the tragedy of public housing in Chicago*, New Brunswick, Rutgers University Press.

Popkin S., Katz B., Cunningham M., Brown K., Gustafson J. et Austin Turner M. (2004), *A Decade of HOPE VI: Research findings and policy challenges*, Washington, DC, Urban Institute.

Popkin S., Levy D. et Buron L. (2009), « Has HOPE VI transformed residents' lives? New evidence from the HOPE VI Panel Study », *Housing Studies*, vol. 24, n° 4, juillet, p. 477-502.

- Popkin S., Scott M. M., Parilla J., Falkenburger E., McDaniel M. et Kyung S. (2012), « Planning the Housing Opportunity and Services Together demonstration: Challenges and lessons learned », *HOST Brief*, n° 1, Washington, DC, Urban Institute.
- Popkin S., Theodos B., Getsinger L. et Parilla J. (2010), « An overview of the Chicago Family Case Management demonstration », *Supporting Vulnerable Public Housing Families Brief*, n° 1, Washington, DC, Urban Institute.
- Proscio T. (2004), *Schools, Community & Development: Erasing the boundaries*, Columbia, MD, Enterprise Foundation.
- Richardson T. (2005), *CDBG Formula Targeting to Community Development Need*, Washington, DC, U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Smith R. (2011), *How to Evaluate Choice and Promise Neighborhoods*, Washington, DC, Urban Institute.
- Tatian P., Thomas Kingsley G., Parilla J. et Pendall R. (2012), *Building Successful Neighborhoods*, Washington, DC, Urban Institute.
- Temkin K. et Rohe W. (1996), « Neighborhood change and urban policy », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 15, n° 3, p. 159-170.
- Temkin K. et Theodos B. (2008), *An Analysis of Lenders' Compliance with SBA's Credit Elsewhere Requirements*, Washington, DC, Urban Institute.
- Theodos B. et Parilla J. (2010), *Assessing Relocation Counseling for Vulnerable Public Housing Families*, Washington, DC, Urban Institute.
- Thomson D. E. (2008), « Strategic, geographic targeting of housing and community development resources », *Urban Affairs Review*, vol. 43, n° 5, p. 629-662.
- Turner M. A. et Briggs X. de S. (2008), *Assisted Housing Mobility and the Success of Low-Income Minority Families: Lessons for policy, practice, and future research*, Washington, DC, Urban Institute.
- Turner M. A., Lee A. S., Scharne A., Varghese R. et Walker P. D. (2006), *Give Credit Where Credit is Due*, Chapel Hill, NC and Washington, DC, Political and Economic Research Council and The Brookings Institution Urban Markets Initiative.
- Turner M. A., Popkin S. et Rawlings L. (2008), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, Washington, DC, Urban Institute Press.

U.S. Government Accountability Office (2006a), *Empowerment Zone and Enterprise Community Program: Improvements occurred in communities, but the effect of the program is unclear*, Washington, DC, Government Accountability Office, n° 06-727.

U.S. Government Accountability Office (2006b), *Workforce Investment Act: Employers found One-Stop Centers useful in hiring low-skilled workers; Performance information could help gauge employer involvement*, Washington, DC, Government Accountability Office, n° 07-167.

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.

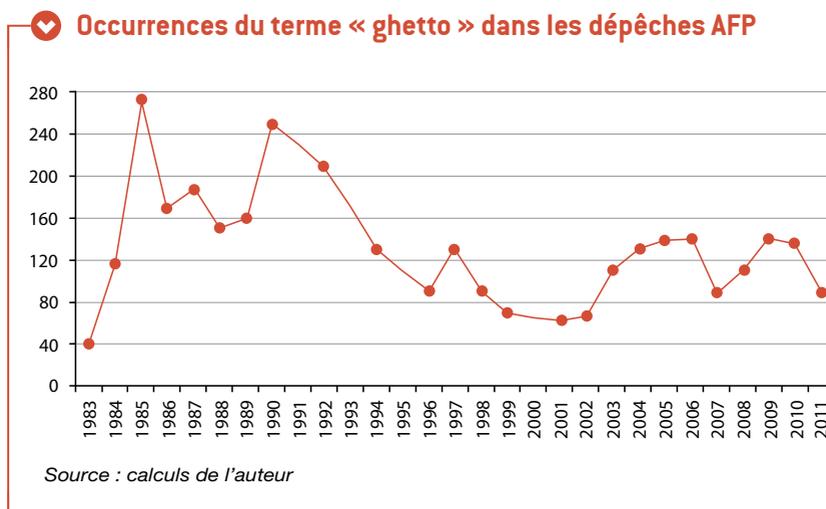
[2] Cour des comptes [2012], *La Politique de la ville – Une décennie de réformes*, Paris, juillet, www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-politique-de-la-ville-une-decennie-de-reformes.

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.

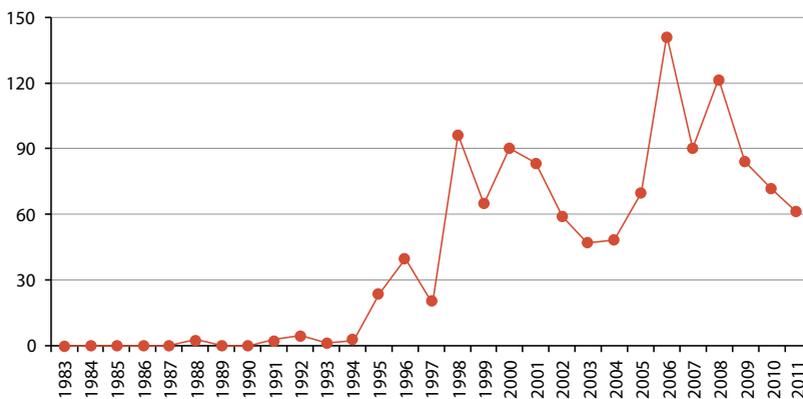


Le mot « ghetto » fait discussion académique. Est-il judicieux de l'employer pour désigner les quartiers français en difficulté ? Quelques experts ont su s'écharper à ce sujet. Au sens propre, le ghetto désigne historiquement les espaces de regroupement obligé des Juifs d'Europe. Au sens figuré, il a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

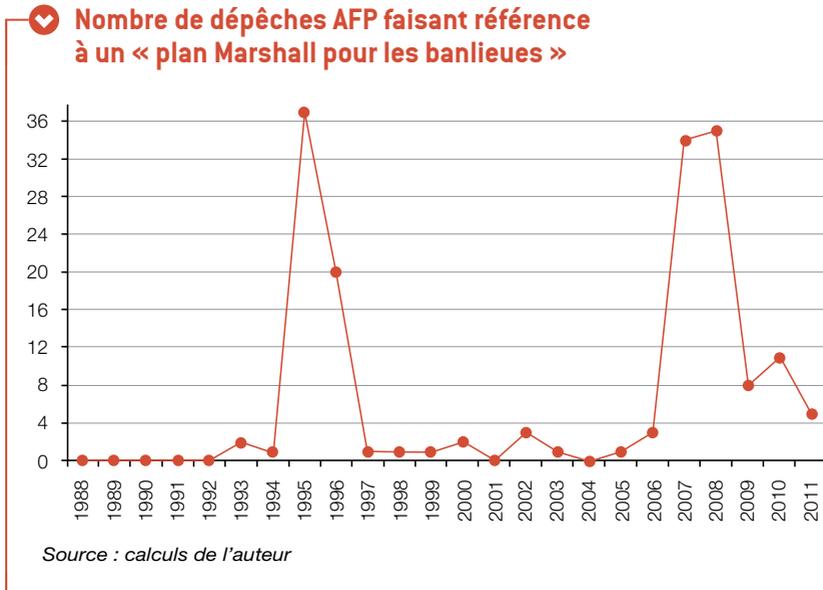
Tour à tour, ou tout à la fois, moyen et objectif de l'action publique, la mixité sociale est, selon les points de vue, une dimension ou bien un synonyme d'autres notions, neuves, comme diversité, ou plus anciennes, comme cohésion sociale.

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.

Postface

La politique de la ville ici et ailleurs : la tentation d'en finir avec une question interminable

Thomas Kirszbaum

La politique de la ville déçoit, mais peut-il en être autrement ? Depuis plus de vingt ans, on a vu se succéder en France l'annonce de « plans Marshall » pour les banlieues, d'une « nouvelle ambition pour les villes », du « plus grand chantier du siècle » de la rénovation urbaine, sans compter la promesse d'« en finir avec les grands ensembles ». Pourtant, force est de constater que la question est toujours bien présente à chaque changement de majorité politique, et que le mal tendrait même à s'aggraver au fil des ans¹. On peut remarquer aussi que la plupart sinon tous les quartiers qui furent l'objet des premières interventions de la politique de la ville, à la fin des années 1970, sont encore considérés comme « prioritaires » en 2012.

Les responsables publics français peuvent trouver matière à réconfort en se tournant vers les exemples étrangers. Les contributions au présent ouvrage sur les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne convergent au moins sur ce point : quels que soient le contexte national et le volontarisme affiché, les résultats de la politique de la ville ne sont jamais à la hauteur des espoirs placés en elle². Ce désenchantement peut s'expliquer par le statut secondaire de cette politique, reflet de la marginalisation – urbaine, sociale, politique – des groupes auxquels elle s'adresse. La déception s'explique aussi

[1] C'est ce que suggère depuis 2004 la livraison annuelle des rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

[2] Ce qui ressort aussi d'un séminaire sur « les politiques urbaines en France et ailleurs » portant sur les mêmes pays, organisé par l'IHEDATE et le SG-CIV en juin 2012 et dont la coordination scientifique a été assurée par l'auteur.

par l'objet proprement dit de la politique de la ville, dont la nature duale – des territoires et des populations – rend peu probables des succès concomitants sur ces deux fronts.

Fait-on alors fausse route en s'accrochant au principe d'une politique spécifique pour les quartiers défavorisés ? Ce débat resurgit périodiquement dans différents pays, pour des motifs idéologiques et d'intérêts. Ainsi, à l'étranger, voit-on les gouvernements conservateurs tenter de réduire autant que possible la voilure de la politique de la ville, avant que le retour au pouvoir d'un gouvernement progressiste en réhabilite le principe. Ce qui détermine ces revirements successifs n'est pas la négation ou la reconnaissance du problème à traiter, c'est le principe même d'une intervention publique en direction des quartiers et les gains politiques découlant du choix de lancer ou non une telle politique.

Le débat français a ceci de singulier que la droite et la gauche se livrent à une surenchère dans les postures volontaristes, tout en faisant paradoxalement reproche à la politique de la ville de continuer à exister. Laissant entendre qu'une politique de la ville (enfin) bien conçue pourrait venir à bout de son objet, ces postures trouvent un terreau inépuisable dans l'illusion, assez typiquement hexagonale, qu'il existerait une solution définitive au problème de la ségrégation dans les villes. Cette croyance ne joue pas seulement comme un puissant facteur de doute sur l'efficacité de la politique de la ville. Elle empêche de saisir la spécificité de son objet – la permanence et la banalité des phénomènes de pauvreté urbaine et de dépréciation des quartiers où se concentrent les minorités – et d'en assumer les conséquences politiques : reconnaître la légitimité des habitants à être ce qu'ils sont, là où ils sont, tout en menant une action à durée indéterminée qui augmente leurs chances d'échapper à la marginalisation urbaine, sociale et politique.

1 ■ Une politique d'appoint

En évaluant la politique de la ville voici une vingtaine d'années, Jacques Donzelot et Philippe Estèbe convoquaient La Fontaine et sa métaphore du pot de terre contre le pot de fer pour illustrer la faiblesse ontologique de cette politique face aux appareils administratifs traditionnels¹. Cette faiblesse, pensaient-ils alors, pouvait être surmontée par la diffusion, dans les politiques de droit commun, de la méthodologie d'action (diagnostic territorial, projet transversal, contractualisation, participation des habitants, évaluation, etc.) expérimentée

[1] Donzelot J. et Estèbe P. [1994], *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Seuil.

dans le laboratoire des quartiers pauvres. Les évaluateurs et responsables administratifs de l'époque ne formulaient donc pas leurs attentes vis-à-vis de la politique de la ville en termes d'effets directs sur les quartiers et leurs habitants, mais d'effets indirects de transformation des politiques ordinaires.

Sur fond de réformes néo-managériales conduites au nom de la « performance » des politiques publiques, cette définition subtile du mandat de la politique de la ville n'a pas résisté à l'injonction politique d'obtenir des résultats rapides, visibles et mesurables face à l'augmentation continue du nombre de quartiers « prioritaires ». Les objectifs désormais assignés à la politique de la ville par la loi du 1^{er} août 2003¹, « *réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires* » en vue du « *retour au droit commun* », n'en étaient pas moins hors d'atteinte sur la base de ses moyens propres : pouvait-on espérer d'une politique pesant moins de 1 % du budget de l'État en 2009 (y compris les crédits de la rénovation urbaine)² qu'elle réduise les inégalités sociales subies par près de 13 % de la population nationale³ ? Quel pouvait être son impact propre sachant qu'une légère variation du niveau des transferts sociaux a des répercussions infiniment plus fortes sur la situation des personnes et des territoires ?⁴

Rapportés au nombre d'habitants concernés, les budgets de la politique de la ville (hors rénovation urbaine) sont toujours dérisoires en comparaison des dépenses de droit commun. L'ensemble des crédits de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances représentait 51,39 euros par habitant des quartiers prioritaires de la France métropolitaine en 2009⁵. Il n'y a ici nulle exception française : le programme phare de la politique allemande dans les années 2000, *Soziale Stadt*, a mobilisé en moyenne autour de 2 millions d'euros par an et par quartier⁶ ; en Grande-Bretagne, le *Neighbourhood Renewal Fund* n'a représenté que 24 euros par an et par habitant, si l'on inclut l'effet levier sur d'autres fonds publics⁷. Même le fleuron de la politique britannique qu'a été le *New Deal for Communities*, conçu pour réduire les écarts territoriaux par la concentration exceptionnelle de ressources sur un nombre limité de quartiers,

[1] Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo.

[2] Goulard F. et Pupponi F. [2010], *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome I, octobre.

[3] Soit 8,3 millions de personnes résidant dans un quartier concerné par un Contrat urbain de cohésion sociale.

[4] Davezies L. [2009], « Politiques publiques, le social et le spatial », *Projet*, n° 310, mai.

[5] Goulard F. et Pupponi F. [2010], *op. cit.*

[6] Contribution de Ralf Zimmer-Hegmann.

[7] Contribution de Rebecca Tunstall.

n'a pas pesé plus de 600 euros annuels par habitant, soit à peine plus de 10 % des dépenses publiques ordinaires engagées sur les mêmes quartiers¹.

Certes, dans tous les pays, les programmes ciblés sur des quartiers sont envisagés comme des ressources additionnelles et des catalyseurs des ressources de droit commun. L'expérience la plus ambitieuse à cet égard est sans doute la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) initiée par le gouvernement Blair. Son objectif était de réduire les écarts en matière d'emploi, de délinquance, d'éducation, de formation, de santé, de logement et de cadre de vie, entre les quartiers défavorisés situés dans 88 localités et le reste du pays. Pour y parvenir, cette politique pouvait s'appuyer non seulement sur des budgets spécifiques (notamment le *Neighbourhood Renewal Fund* et le *New Deal for Communities*), mais aussi sur les services publics et financements de droit commun, sous l'égide de *Local Strategic Partnerships* assurant une coordination d'ensemble. Les évaluations de la NSNR ont montré que la plupart des projets menés dans les quartiers ont été effectivement abondés par des moyens de droit commun ; des forums locaux ont permis l'apprentissage de relations inter-partenariales, les municipalités ont réinvesti le terrain des quartiers et des innovations ont été introduites dans la gestion publique de ces quartiers. Par-delà ces effets positifs, également observés dans la politique française des années 1990 ou la politique allemande des années 2000, les évaluations britanniques n'ont pourtant mis au jour aucune réorientation fondamentale des budgets publics en faveur de quartiers considérés comme prioritaires².

Inspirée comme la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* britannique par un objectif de réduction des écarts, la politique française découlant de la loi Borloo n'a pas pu se targuer de la même cohérence ni obtenir les mêmes résultats, à en juger par la déploration persistante des carences du « droit commun ». Au-delà du problème technique que pose la mesure des écarts entre les territoires³, tout s'est passé comme s'il suffisait d'afficher une posture

[1] Cette estimation reste fragile car elle s'appuie sur un cas unique, à Bradford. Foden M. *et al.* (2010), *Assessing Neighbourhood Level Regeneration and Public Expenditure. Findings from the Bradford New Deal for Communities Area*, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government, janvier.

[2] AMION Consulting (2010), *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal. Final report*, Department for Communities and Local Government, mars ; GFA Consulting, Sheffield Hallam University (2010), *The New Deal for Communities Programme: Achieving a neighbourhood focus for regeneration. The New Deal for Communities National Evaluation: Final report, volume 1*, Department for Communities and Local Government, mars.

[3] Goulard F. et Pupponi F. (2010), *op. cit.* ; Cour des comptes (2012), *La Politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet.

volontariste et de parfaire la connaissance statistique des inégalités territoriales pour déclencher des mécanismes compensatoires, sans créer les conditions d'un débat national et local sur l'allocation spatiale des ressources publiques. C'était oublier que la dynamique spontanée des organisations publiques joue rarement dans un sens favorable aux quartiers de minorités pauvres.

Le traitement inégalitaire de ces quartiers n'est pas seulement affaire de volonté déficiente ou de rationnement des moyens d'intervention des administrations. Dans tous les pays entrent aussi en jeu des logiques plus informelles d'allocation des ressources où intervient la capacité d'expression et d'influence de groupes d'intérêt. Or, face à d'autres territoires ou d'autres politiques dont les intérêts sont portés par des groupes sociaux ou économiques mieux organisés, les quartiers défavorisés ne sont pas en bonne posture¹. Dans le cas français, si l'on repère des éléments de « corporatisme sectoriel » dans le *lobby* du monde HLM ou celui des maires de villes de banlieue, les habitants des quartiers disposent d'une influence limitée.

Comparant la politique de la ville en Grande-Bretagne et en France voici plus de quinze ans, alors que le thème du « plan Marshall pour les banlieues » faisait déjà recette de ce côté-ci de la Manche, Patrick Le Galès prophétisait que « *la politique de la ville et son équivalent britannique ne disparaîtront pas mais demeureront peu importants, peu cohérents, et pas stabilisés malgré la présentation qui peut en être faite. Dans ces conditions, la politique de la ville est nécessairement ambitieuse, insuffisante et velléitaire car elle n'est pas fondamentale pour l'État* », en l'absence de « *groupes d'intérêt structurés pour imposer et maintenir ce type de demande sur l'agenda politique* »². Rétrospectivement, force est de constater la robustesse de cette explication.

2 ■ Changer les lieux et aider les gens : le pari hasardeux de la rénovation urbaine

La rénovation urbaine apporte une exception remarquable à ces différents constats. Cette politique se distingue en effet par l'ampleur des financements et des soutiens dont elle a bénéficié dans plusieurs pays à partir des années 1990, surtout aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas. Fait à souligner, ces soutiens émanent de coalitions d'acteurs (politiques, économiques et

[1] Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

[2] Le Galès P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2.

professionnels) toujours extérieures aux quartiers, car on n'a jamais vu que des habitants se mobilisent pour revendiquer la démolition de leur habitat. S'ils se mobilisent, c'est plutôt contre la perspective des démolitions et des relogements contraints.

Comment expliquer ce consensus inhabituel de forces extérieures aux quartiers pour injecter des sommes tout aussi inhabituelles dans le volet physico-urbain de la politique de la ville ? C'est sans doute que l'action sociale est ingrate, politiquement peu rentable du fait de ses rétributions peu visibles¹, alors que la rénovation urbaine contient la promesse d'en finir une bonne fois avec la cristallisation spatiale d'un problème social perçu comme une source de désordres. Cela pour le bénéfice supposé de la société toute entière.

Cette politique permet aussi de tourner la page d'un mode d'urbanisation jugé obsolète, hérité de l'ère industrielle, pour l'adapter aux exigences de compétitivité et d'attractivité territoriales du nouveau régime économique des villes². Ce qui ne veut pas dire que les préoccupations sociales soient absentes des discours de justification de la rénovation urbaine. En corrigeant les effets ségrégatifs des politiques antérieures, ses promoteurs disent chercher à offrir de nouvelles opportunités résidentielles aux habitants originels. En favorisant la mixité et en luttant contre d'hypothétiques « effets de quartier » liés à leur concentration spatiale, ils voudraient aussi leur redonner des perspectives sociales³.

Bien qu'elle soit marquée d'une ambivalence constitutive, partagée entre le souci de la rentabilité de l'espace et de l'ordre social d'un côté, la volonté de fournir de nouvelles opportunités aux habitants originels de l'autre, la rénovation urbaine fait l'objet d'une célébration souvent sans nuances de la part des coalitions d'acteurs qui la soutiennent – une célébration qui vise

[1] Epstein R. [2012], « ANRU : mission accomplie ? », in J. Donzelot [dir.], *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF, collection « La ville en débat ».

[2] Cette finalité de compétitivité est transparente dans la politique néerlandaise des « grandes villes » [contribution de Gideon Bolt et Ronald van Kempen] comme dans le programme américain *Hope VI* [Kirszbaum T. [2009], *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, PUF, collection « La ville en débat »].

[3] On parle d'« effets de quartier » lorsque le lieu de résidence joue un rôle sur les trajectoires des individus du fait des interactions de voisinage, des ressources et caractéristiques du quartier (qualité des services locaux, accès à l'emploi, réputation, etc.) ou encore de sa perception par ses habitants. Voir Houard N. [2011], « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, n° 249, Centre d'analyse stratégique, novembre. Sur la fragilité des preuves scientifiques de ces effets, voir notre revue de la littérature internationale : Kirszbaum T. [2008], *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, Paris, La Documentation française.

aussi à sécuriser les lourds financements que nécessite cette politique¹. Ces discours contrastent avec celui des chercheurs en sciences sociales, nettement plus mitigés, voire franchement critiques dans les pays où la rénovation urbaine a été (sur)investie d'ambitions. Ces ambitions paraissent en effet démesurées à l'aune du double objectif affiché, celui d'améliorer de concert la situation des quartiers et la condition de leurs habitants originels. Un regard croisé sur les travaux américains, français, néerlandais et britanniques permet de conclure que la rénovation urbaine ne parvient jamais ou presque à atteindre conjointement et au même degré ces deux objectifs. Selon le critère d'appréciation retenu – les territoires ou les populations – les constats peuvent donc diverger fortement.

La métamorphose physique des quartiers rénovés peut être spectaculaire, ce dont témoigne par exemple la transformation aux États-Unis de sordides *public housing projects* en villages urbains idylliques. Dans le cas américain, la mutation sociologique des quartiers est tout aussi réelle, pour la simple raison qu'une majorité d'habitants originels a été contrainte de partir pour être remplacée par d'autres. L'impact du programme *Hope VI* sur la mixité ethnoraciale au sein même des quartiers rénovés est déjà beaucoup moins avéré², même si ce n'était pas le but recherché³, à la différence des Pays-Bas où cet objectif est explicite, et de la France où il est masqué derrière celui de « mixité sociale ».

Dans ces deux derniers pays, les effets de la rénovation urbaine paraissent pourtant décevants en regard de cet objectif central de déconcentration ethnique. Aux Pays-Bas, les évaluations indiquent une certaine déségrégation sociale, mais des changements beaucoup moins sensibles sur la composition ethnique des quartiers, lesquels attirent essentiellement des classes moyennes issues de l'immigration⁴. Les constats sont moins évidents à établir dans le cas français où semble régner la volonté de ne pas savoir quels sont les impacts sociaux de la rénovation urbaine à l'échelle des quartiers concernés. Des études locales indiquent néanmoins que cette politique a plutôt eu tendance à figer les caractéristiques de la ségrégation sociale et ethnique, avec une proportion élevée de ménages relogés sur place et, là aussi, l'attractivité

[1] Pour une analyse du discours des thuriféraires du programme français, voir Epstein R. [2012], *op. cit.*

[2] Goetz E. [2011], « Gentrification in black and white: The racial impact of public housing demolition in American cities », *Urban Studies*, vol. 48, n° 8.

[3] Turner M. A. et al. [dir.] [2009], *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.

[4] Van Kempen R. et al. [2009], « Does urban restructuring work? Effects of urban policies in deprived neighborhoods in Dutch cities », *Paper for the Urban Affairs Association Conference*, Chicago, 4-8 mars.

de certains produits « logement » pour des ménages de la classe moyenne minoritaire¹. Ce qui fait dire au président du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), Yazid Sabeg, qu'« *avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre* »².

D'un pays à l'autre, les effets de la rénovation urbaine sont donc variables en termes de déségrégation sociale (selon le degré de diversification de l'habitat et la pression de la demande locale de logement) et souvent minimes en termes de déségrégation ethnoraciale. Ses effets déségrégatifs sont à nuancer plus encore si l'on élargit la focale au-delà du périmètre des quartiers rénovés, sachant qu'une déconcentration obtenue à cette échelle s'accompagne d'une re-concentration fréquente dans d'autres territoires³.

Les appréciations sur les bénéfices de la rénovation urbaine divergent tout autant si l'on déplace la focale des territoires vers les populations. À l'instar des travaux étrangers⁴, ceux qui ont été conduits en France permettent de souligner la mince contribution de cette politique à la justice sociale, quand elle n'est pas elle-même un facteur d'injustice⁵. S'il s'agit d'accéder à de meilleures opportunités résidentielles, le profit que retirent certains habitants est toujours contrebalancé par la stagnation ou la détérioration de la situation des autres, notamment des plus démunis, car la rénovation urbaine rétrécit l'offre de logements bon marché. Quant à l'hypothèse selon laquelle les situations de mixité résidentielle améliorent substantiellement les chances des plus défavorisés en luttant contre les « effets de quartier », elle est très peu corroborée empiriquement, dans les quartiers d'origine comme dans les quartiers de destination des ménages relogés.

La capacité de la rénovation urbaine à changer les perspectives sociales des individus est sans doute plus limitée en France à cause de la séparation

[1] Epstein R. et Kirszbaum T. (2010), « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard F. et Pupponi F., *op. cit.*, Tome II.

[2] *Le Monde* du 16 mars 2012.

[3] Sur le cas français, voir Lelévrier C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et Sociétés*, n° 140-141, janvier-février. Sur le cas néerlandais, voir Bolt G. et al. (2009), « After urban restructuring: Relocations and segregation In Dutch cities », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 100, n° 4. C'est dans le cas américain que l'effet de déségrégation sociale paraît le plus élevé s'agissant des quartiers de destination des ménages relogés, même s'il reste peu significatif sur le plan ethnoracial. Voir Kingsley T. G. et al. (2003), « Patterns of Section 8: Relocation in the HOPE VI Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 4.

[4] Kleinhans R. J. (2004), « Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 19, n° 4.

[5] Epstein R. et Kirszbaum T. (2010), *op. cit.*

institutionnelle et de la dénivellation financière plus accusées qu'ailleurs entre les volets urbain et socioéconomique de la politique de la ville¹. Si le problème de l'approche intégrée est amplement mis en évidence aux Pays-Bas², le « pilier social » de la politique des « nouvelles villes » reste néanmoins cinq fois plus important, en termes financiers, que son « pilier physique »³. Aux États-Unis, 15 % des crédits fédéraux alloués au programme *Hope VI* devaient financer des services personnalisés destinés à une population souvent en grande difficulté sociale, mais sans parvenir à améliorer substantiellement leur situation⁴. C'est pourquoi le nouveau programme initié par l'administration Obama, *Choice Neighborhoods*, met fortement l'accent sur la mobilité non seulement résidentielle mais aussi sociale des habitants, en appui sur des services éducatifs et d'emploi⁵.

En Allemagne, la politique des « villes sociales » n'a pas cherché à bouleverser la composition sociologique des quartiers, mais ses effets physico-urbains n'ont pas eu leur équivalent sur la condition socioéconomique des habitants⁶. Enfin, le cas britannique reflète une autre forme de disjonction entre effets « *place* » et « *people* » de la politique de la ville. La lutte contre les effets de la ségrégation urbaine y a reposé sur l'amélioration des conditions de vie et l'offre de services bien davantage que sur la mixité sociale, dont l'objectif n'a été affiché que tardivement au vu des résultats jugés insuffisants du *New Deal for Communities*⁷. Bien que des progrès aient été enregistrés dans toute une série de domaines relatifs à l'environnement des quartiers, le NDC n'a pu enrayer la fuite des habitants dont la situation professionnelle s'était améliorée (sans d'ailleurs que l'on puisse attribuer cette amélioration au programme lui-même). L'effet de déségrégation est demeuré modeste car les nouveaux entrants et les habitants restés sur place étaient en moins bonne situation économique et appartenaient plus fréquemment aux minorités ethniques⁸. La contribution de Brett Theodos et Susan Popkin insiste sur ce point : bien

[1] Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

[2] Musterd S. et Ostendorf W. (2008), « Integrated urban renewal in the Netherlands: A critical appraisal », *Urban Research & Practice*, vol. 1, n° 1, mars.

[3] Contribution de Gideon Bolt et Ronald van Kempen.

[4] Contribution de Brett Theodos et Susan J. Popkin.

[5] Kirszbaum T. (recherche en cours), *La Rénovation urbaine en performance et équité : le programme Choice Neighborhoods aux États-Unis*, ISP, CNRS, Centre d'analyse stratégique, SG-CIV.

[6] Contribution de Ralf Zimmer-Hegmann.

[7] Contribution de Rebecca Tunstall.

[8] Cole I. et al. (2007), *The Moving Escalator? Patterns of Residential Mobility in New Deal for Communities Areas*, Research Report n° 32, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government.

plus que les politiques spatialement ciblées, la mobilité résidentielle est le moteur du changement dans les quartiers, et c'est la raison pour laquelle ces politiques ciblées doivent pouvoir s'ajuster aux caractéristiques différenciées des entrants et des sortants.

3 ■ En finir avec l'illusion française

On comprend mieux le désappointement que procure la lecture des travaux scientifiques internationaux et français : soit la politique de la ville ne peut pas grand-chose avec ses moyens propres et elle dépend alors d'autres politiques publiques rarement enclines à accorder une attention prioritaire aux quartiers et à leurs habitants ; soit la politique de la ville mobilise des moyens exceptionnels et le développement des territoires risque de jouer contre les habitants originels (rénovation urbaine), quand ce n'est pas la mobilité résidentielle de ces derniers qui joue contre l'intérêt des territoires (programmes sociaux renforcés de type NDC). Il existe bien une littérature (généralement non scientifique) valorisant la renaissance exemplaire de tel ou tel quartier¹, mais ces succès reposent sur une conjonction de facteurs locaux, régionaux et nationaux, fort difficiles à répliquer sous d'autres circonstances.

En outre, comme l'indiquent plusieurs contributions, les résultats des programmes spatialement ciblés sont toujours à la merci d'un retournement de la conjoncture économique ou politique. Ces dernières années, les politiques nationales de la ville ont ainsi été rognées de façon plus ou moins draconienne en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Allemagne, sans tenir compte d'évaluations plutôt favorables (au moins dans le cas britannique), même si la démonstration d'impacts positifs est partout limitée².

Une variable proprement politique intervient dans la tentation d'en finir avec ces politiques car, dans un contexte budgétaire tout aussi délicat, l'administration Obama a au contraire maintenu, voire renforcé, certains volets de la politique fédérale – en cherchant *a minima* à développer la coordination interministérielle à ce niveau. Mais le ministère américain du Logement et du Développement urbain subit les assauts réguliers du parti républicain qui rêve de le supprimer. Et la bienveillance de l'administration Obama, comme

[1] Par exemple dans le cas du développement communautaire américain : Medoff P. et Sklar H. (1994), *Streets of Hope: The fall and rise of an urban neighborhood*, South End Press ; Grogan P. S. et Proscio T. (2000), *Comeback Cities: A blueprint for urban neighborhood revival*, Westview Press.

[2] Sur l'absence de rétroaction des évaluations sur la décision politique, voir Epstein R. (2012), *Les indicateurs de la politique de la ville : comparaison entre la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas*, étude pour le Centre d'analyse stratégique et le SG-CIV.

celle de l'administration Clinton, n'a pas été suffisante pour inverser une tendance de fond à la résidualisation des politiques urbaines fédérales ; la particularité américaine tient au poids des secteurs philanthropique et privé, des gouvernements locaux et du tiers secteur « communautaire », qui permet d'atténuer la brutalité des virages politiques. Car aux États-Unis comme en Angleterre, les partis conservateurs n'attendent aucun bénéfice électoral de la politique de la ville qu'ils assimilent à une forme d'assistantat et voudraient ramener à une simple démarche localisée d'allègement des contraintes fiscales¹.

Dans ces contextes nationaux où la politique de la ville est menacée dans sa survie, les gouvernements progressistes font grand cas de l'*evidence-based policymaking*², soit le fait de fonder la politique de la ville, comme d'autres politiques publiques, sur l'évaluation scientifique de ses résultats. On peut y voir une stratégie de légitimation de ces politiques, même si les évaluations comportent aussi un risque de délégitimation car elles concluent bien rarement au « succès incontestable » de la politique de la ville – pour reprendre une sentence qui a elle-même connu un succès incontestable pour légitimer non pas scientifiquement mais politiquement le programme français de rénovation urbaine³.

Le cas français est singulier car, au-delà des exigences néo-managériales de production d'indicateurs, la pression évaluative est d'autant moins vive que la politique de la ville y bénéficie du statut étrange d'une politique certes placée sous le feu d'une incessante critique médiatico-politique (dont la rénovation urbaine est le plus souvent exempte), mais qui n'est guère inquiétée dans son existence parce qu'à l'abri des controverses idéologiques. Le parallèle avec les pays anglo-saxons s'arrête donc là car les critiques hexagonales ne mettent pas en cause le bien-fondé de cette politique mais sa durée, qui serait le signe assuré de son échec. L'échec dont il s'agit est son incapacité

[1] C'est ainsi que le gouvernement Cameron revient aux sources du thatchérisme en relançant une politique de zones franches en Angleterre.

[2] À propos de l'administration Obama, voir Turner M. A. [2010], « New life for US housing and urban policy », *City & Community*, n° 9. Sur la période travailliste en Grande-Bretagne, voir la litanie impressionnante des rapports d'évaluation réalisés pour le *Department for Communities and Local Government*.

[3] À la différence de toutes les actions menées dans le cadre de la politique de la ville depuis le début des années 1980, la réussite du PNRU est régulièrement saluée. Par exemple, le préambule du rapport 2011 du Conseil d'évaluation et de suivi de l'ANRU, signé par son président Yazid Sabeg, précise que « *Le PNRU entérine année après année son succès incontestable* ». Sur la célébration du succès du PNRU, voir Epstein R. [2012], *op. cit.*, p. 53 sq.

à éradiquer la ségrégation urbaine dans un pays assez téméraire pour avoir adopté une loi cherchant assez peu modestement à « *éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation* »¹.

En signifiant qu'il serait possible d'en finir avec la politique de la ville dès lors qu'il serait possible d'en finir avec la ségrégation elle-même, droite et gauche communient dans la même dénégation d'une question interminable que l'on voit perdurer gouvernement après gouvernement. C'est ainsi qu'il faut comprendre la relation au temps très particulière qui se noue avec la politique de la ville française, ou plus exactement le décalage entre sa temporalité affichée et sa temporalité réelle. Faute de se distinguer par leur idéologie urbaine, la droite et la gauche adoptent un affichage différent dans leur présentation de la politique de la ville. La première privilégie un mode d'intervention qui se voudrait massif, hyper-ciblé et garant d'une résolution rapide de la question, afin que « *dans cinq ans, il n'y ait plus besoin de ministère de la Ville* », comme l'avait hardiment proclamé Jean-Louis Borloo en 2003². La seconde a souvent manifesté des réserves à l'égard d'une politique d'exception, lui préférant le levier des politiques « structurantes » relevant du droit commun, pour attaquer le mal de la ségrégation par sa racine, avec une prédilection pour la distribution égalitaire du logement social entre les territoires. Dans un cas comme dans l'autre, le décalage avec la réalité est flagrant puisque nul « plan Marshall » n'a terrassé la ségrégation, pas plus que la politique de la ville ne s'est intimement confondue avec des politiques d'agglomération solidaires. Le dernier épisode en date de cette mise en scène du trouble existentiel de la politique de la ville relève d'un art consommé de la synthèse, avec l'arrimage du ministère délégué à la Ville au nouveau ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, laissant entrevoir, sans trop le proclamer, que l'égalité *réelle* ne peut se concevoir sans recourir à une politique spécifique et ciblée³.

Comment expliquer cette gêne manifeste des pouvoirs publics français à afficher une politique de la ville qui serait tout à la fois spécifique et vouée à durer – ce qu'elle est en réalité ? Cela renvoie à son objet premier : la gestion de la présence immigrée (ou supposée telle) dans la ville. Admettre qu'elle est une politique interminable serait donc faire l'aveu que l'immigration a

[1] Loi d'orientation pour la Ville de 1991.

[2] *Le Monde* [2003], « Les audaces de Jean-Louis Borloo, le ministre qui rêve de rendre son ministère inutile », 6 mai.

[3] L'histoire se répète, Daniel Béhar ayant observé le même mouvement pendulaire entre les logiques de l'« urgence » et de la « transformation » dans les années 1990, lesquelles s'étaient achevées par une synthèse jospinienne. Béhar D. [1999], « En finir avec la politique de la ville ? », *Esprit*, novembre.

elle-même durablement pris ses quartiers dans le paysage urbain français ? L'essence du consensus idéologique français qui, par-delà les discours de la méthode, assure à la politique de la ville un soutien finalement bien établi sur tous les bords politiques (républicains) et une longévité plus que respectable malgré la constante tentation d'en finir, réside bel et bien dans ce facteur « immigration ». En témoigne le geste symbolique de Maurice Leroy, ministre de la Ville, qui, conviant en janvier 2011 sept de ses prédécesseurs à l'occasion du vingtième anniversaire de ce ministère, vantait la « *spécificité française* » d'une politique de la ville qui transcende les divisions partisanes parce qu'elle est « *au service du modèle républicain d'intégration* ».

La spécificité hexagonale se vérifie surtout dans l'habillage rhétorique d'une politique de la ville qui parle finalement peu de lutter contre les effets *sociaux* de la pauvreté concentrée, et beaucoup de lutter contre les méfaits *politiques* des concentrations ethniques. Ainsi le discours des responsables politiques français est-il habité par le thème du danger que l'ethnisation et la ghettoïsation de certains quartiers feraient peser sur le « modèle républicain d'intégration » – une expression qui n'a jamais désigné dans notre vocabulaire un autre public que celui des « immigrés » et de leurs descendants. Il est utile de préciser ici que cette spécificité n'est pas totalement française. Un pays au moins a suivi une trajectoire très semblable, les Pays-Bas qui depuis le milieu des années 2000 ont fait de l'intégration de leurs « allochtones » la finalité centrale de leur politique de la ville, notamment de son volet visant de façon explicite la « mixité ethnique », alors que c'est l'un des pays les moins ségrégués d'Europe sur le plan social comme ethnique¹.

Cette centralité de la question « immigrée » (au sens politique et non démographique du terme) distingue assez radicalement les approches française et néerlandaise d'un côté, des approches allemande, anglaise et américaine de l'autre. L'ombre portée du populisme d'extrême droite, dans les deux premiers pays, en est l'explication la plus plausible. Elle ne va pas sans conséquences pratiques, car l'obsession de l'immigration a fini par surdéterminer les priorités de la politique de la ville française (et néerlandaise). Ainsi, au lieu de conforter les quartiers dans leur fonction d'accueil et de tremplin, d'encourager des démarches d'*empowerment* tout en s'attachant à lutter contre ce qui fait obstacle depuis maintenant quarante ans à l'assimilation socio-spatiale d'une partie des descendants des ex-colonies françaises, et qui avait fonctionné pour les immigrés d'hier (d'origine européenne), les pouvoirs publics laissent encore

[1] Musterd S. et Ostendorf W. (2008), *op. cit.*

entendre que leur politique aurait réussi si la « mixité sociale » avait réussi. Le moment n'est-il pas venu pourtant d'analyser sérieusement les causes de cet échec de la mixité « sociale » et d'en réinterroger conséquemment la pertinence ? Nous parlons ici de la mixité « sociale » dans son acception dominante dans la politique (urbaine) française, c'est-à-dire se donnant pour horizon futur le retour à l'âge d'or du peuplement des HLM, celui qui date d'avant l'entrée en nombre des familles immigrées dans ce parc.

Plutôt que d'en finir avec la politique de la ville, il nous paraît plus sage d'en finir avec la nostalgie française de cet âge d'or où les minorités étaient vraiment minoritaires dans ces quartiers, pour mettre enfin la politique de la ville au diapason de leur réalité multi-ethnique. Conceptualiser une doctrine d'action qui reconnaisse la pluralité des modes d'intégration à la ville, qui les analyse comme des flux mettant en relation des territoires différenciés, et non comme des stocks de populations à déplacer, tout cela en consacrant l'effort nécessaire pour lever les obstacles à l'égalité réelle des chances de mobilité sociale et résidentielle, voilà qui invite à réinterroger la temporalité pour le moins paradoxale de la politique de la ville française. S'épuiser à faire disparaître son objet, c'est assurément se tromper d'objet.

Bibliographie

AMION Consulting (2010), *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal. Final report*, Department for Communities and Local Government, mars.

Béhar D. (1999), « En finir avec la politique de la ville ? », *Esprit*, novembre.

Bolt G. *et al.* (2009), « After urban restructuring: Relocations and segregation In Dutch cities », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 100, n° 4.

Cole I. *et al.* (2007), *The Moving Escalator? Patterns of Residential Mobility in New Deal for Communities Areas*, Research Report n° 32, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government.

Cour des comptes (2012), *La Politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet.

Davezies L. (2009), « Politiques publiques, le social et le spatial », *Projet*, n° 310, mai.

Donzelot J. et Estèbe P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Seuil.

Epstein R. (2012), « ANRU : mission accomplie ?, in J. Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF, collection « La ville en débat ».

Epstein R. et Kirszbaum T. (2010), « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard F. et Pupponi F., *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II.

Epstein R. et Mboumoua I. (2012), *Les indicateurs de la politique de la ville : comparaison entre la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas*, étude pour le Centre d'analyse stratégique et le SG-CIV (à paraître).

Foden M. et al. (2010), *Assessing Neighbourhood Level Regeneration and Public Expenditure. Findings from the Bradford New Deal for Communities Area*, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government, janvier.

GFA Consulting, Sheffield Hallam University (2010), *The New Deal for Communities Programme: Achieving a neighbourhood focus for regeneration. The New Deal for Communities National Evaluation: Final report, volume 1*, Department for Communities and Local Government, mars.

Goetz E. (2011), « Gentrification in black and white: The racial impact of public housing demolition in American cities, *Urban Studies*, vol. 48, n° 8.

Goulard F. et Pupponi F. (2010), *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome I, octobre.

Grogan P. S. et Proscio T. (2000), *Comeback Cities: A blueprint for urban neighborhood revival*, Westview Press.

Houard N. (2011), « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *La Note d'analyse*, Centre d'analyse stratégique, n° 249, novembre, www.strategie.gouv.fr/content/des-effets-de-quartier-la-politique-de-la-ville-perspectives-internationales-note-danalyse-2.

Kingsley T. G. et al. (2003), « Patterns of Section 8: Relocation in the HOPE VI Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 4.

Kirszbaum T. (recherche en cours), *La rénovation urbaine en performance et équité : le programme Choice Neighborhoods aux États-Unis*, ISP, CNRS, Centre d'analyse stratégique, SG-CIV.

Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

Kirszbaum T. (2009), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, PUF, collection « La ville en débat ».

Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, Paris, La Documentation française.

Kleinhans R. J. (2004), « Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 19, n° 4.

Le Galès P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2.

Lelévrier C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et Sociétés*, n° 140-141, janvier-février.

Medoff P. et Sklar H. (1994), *Streets of Hope: The fall and rise of an urban neighborhood*, South End Press.

Musterd S. et Ostendorf W. (2008), « Integrated urban renewal in the Netherlands: A critical appraisal », *Urban Research & Practice*, vol. 1, n° 1, mars.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Turner M. A. (2010), « New life for US housing and urban policy », *City & Community*, n° 9.

Turner M. A. *et al.* (dir.) (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.

Van Kempen R. *et al.* (2009), « Does urban restructuring work? Effects of urban policies in deprived neighborhoods in Dutch cities », *Paper for the Urban Affairs Association Conference*, Chicago, 4-8 mars.

Les auteurs

Gideon Bolt est professeur d'urbanisme et de géographie. Ses recherches portent sur les politiques urbaines, la ségrégation et le choix résidentiel. Il est rédacteur au *Journal of Housing and the Built Environment*. Il a coordonné plusieurs numéros de revues consacrés à la ségrégation résidentielle (*Journal of Housing and the Built Environment*, 2009 ; *Housing Studies*, 2010 ; *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010).

Marion Carrel est maîtresse de conférences en sociologie à l'université Lille 3, chercheuse au Centre de recherche « Individus, Épreuves, Sociétés » (CeRIES, Lille 3), associée au Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS, EHESS) et corédactrice en chef de *Participations, revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté* (De Boeck). Ses recherches portent sur les processus participatifs et la citoyenneté dans les quartiers d'habitat social. Elle a notamment publié *La Citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés. Synthèse bibliographique* (Éditions du PUCA, 2007) et *Faire participer les habitants ? Pauvreté, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires* (ENS Éditions Lettres et sciences humaines, à paraître). Elle a aussi codirigé l'ouvrage collectif *Les Intermittences de la démocratie, Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville* (L'Harmattan, 2009).

Julien Damon est professeur associé à Sciences Po (Master Urbanisme) et chroniqueur au journal *Les Échos*. Il a été, notamment, responsable de la Mission Solidarité de la SNCF, directeur des études à la Caisse nationale des allocations familiales, chef du département Questions sociales au Centre d'analyse stratégique et a, entre autres, publié *Questions sociales : analyses anglo-saxonnes. Socialement incorrect ?* (PUF, 2009), *Questions sociales et questions urbaines* (PUF, 2010), *Villes à vivre* (Odile Jacob, 2011).

Laurent Davezies est professeur en économie urbaine et régionale au CNAM à Paris. Ses travaux portent sur l'analyse des politiques régionales et locales menées en France, dans les pays industriels et dans les pays en développement. Il a travaillé comme consultant pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion (ONPES), le Conseil d'analyse économique (CAE), la DATAR, l'INSEE, le ministère de l'Équipement, l'OCDE et pour de nombreuses administrations régionales et locales. Il a notamment publié *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses* (2008, Seuil).

Jacques Donzelot est historien du social et sociologue de l'urbain. Maître de conférences à l'université de Nanterre depuis 1970, il a été évaluateur de la politique de la ville de 1990 à 1993. Conseiller scientifique du PUCA depuis 1999, il dirige aux PUF une collection intitulée « La ville en débat » depuis janvier 2008. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur la politique de la ville. Il est notamment co-auteur de *L'État animateur : essai sur la politique de la ville* (avec Philippe Estèbe) (Esprit, 1994) et *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France* (avec Catherine Mevel et Anne Wievekens) (Seuil, 2003). Il a publié *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* (Seuil, 2006), *La Ville à trois vitesses* (Éditions de la Villette, 2009) et a dirigé, dans la période récente, l'ouvrage *À quoi sert la rénovation urbaine ?* (PUF, 2012).

Renaud Epstein est sociologue, maître de conférences en science politique à l'université de Nantes et chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (École normale supérieure de Cachan). Dans le prolongement de sa thèse (« Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État ») à paraître aux Presses de Sciences Po, ses travaux actuels portent sur l'usage des indicateurs et des honneurs dans les relations entre niveaux de gouvernement.

Philippe Estèbe est géographe et politiste, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris. Il est directeur d'études à Acadie depuis 1995, a été chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville, co-rapporteur, avec Jacques Donzelot, de l'évaluation nationale de la politique de la ville (1992-1994), et maître de conférences à l'université de Toulouse Le Mirail (1995-2005). Il est directeur de l'IHEDATE depuis 2009.

Noémie Houard est chargée de mission au département Questions sociales du Centre d'analyse stratégique et chercheuse associée au CEVIPOF (Sciences Po). Ingénieure de l'École nationale des travaux publics de l'État et docteure en science politique de l'Institut d'études politiques de Paris, elle fut chargée de mission auprès du préfet, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, de 2008 à 2010. Elle est l'auteur de *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social* (L'Harmattan, 2009) et a coordonné *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États* (La Documentation française, 2011).

Thomas Kirszbaum est sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (École normale supérieure de Cachan). Spécialiste de la politique de la ville en France et aux États-Unis, ses travaux portent notamment sur la rénovation urbaine et la discrimination positive territoriale. Entre autres ouvrages, il est l'auteur de *Rénovation urbaine. Les leçons américaines* (PUF, 2008).

Christine Lelévrier est sociologue, professeure à l'Institut d'urbanisme de Paris, à l'université Paris-Est-Créteil. Spécialiste des politiques urbaines en France et analyste des processus de mobilités et de ségrégations résidentielles, ses travaux récents portent sur les effets sociaux de la rénovation. Elle a publié notamment l'ouvrage *Les Mixités sociales* (La Documentation française, 2006) et a soutenu un mémoire d'Habilitation à diriger des recherches en 2010, sur le thème « Action publique et trajectoires résidentielles : un autre regard sur la politique de la ville ».

Yannick L'Horty est professeur d'économie à l'université Paris-Est et directeur de la fédération de recherche « Travail, emploi et politiques publiques » (FR CNRS 3435). Il est membre du laboratoire ERUDITE dont il dirige l'axe 1 « Territoire et emploi ». Ses recherches portent sur l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales et s'intéressent aux contextes territoriaux. Il est l'auteur de 65 articles dans des revues référencées en économie et de plusieurs ouvrages, notamment *Les Nouvelles politiques de l'emploi* (La Découverte, 2006). Il est également membre du conseil scientifique du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et du Comité national d'évaluation du RSA.

Pascale Petit est économiste, maître de conférences à l'université d'Evry-Val-d'Essonne, et chercheuse au sein de la fédération de recherche « Travail, emploi et politiques publiques » du CNRS. Ses travaux de recherche portent sur l'évaluation des politiques publiques et la mesure des discriminations à l'embauche sur données expérimentales. Elle a publié de nombreux articles dans des revues scientifiques, notamment « Évaluation aléatoire et expérimentations sociales » en 2011 dans la *Revue française d'économie* (avec Yannick L'Horty).

Susan J. Popkin est directrice du programme sur les quartiers et le développement de la jeunesse. Elle est aussi *Senior Fellow* au Metropolitan Housing and Communities Policy Center de l'Urban Institute. Reconnue, au niveau national, comme une experte de la politique du logement, elle s'intéresse plus particulièrement aux effets de l'environnement sur les comportements des jeunes et à l'évaluation des programmes de développement communautaire. Elle est co-auteur de l'ouvrage primé *Moving to Opportunity: The story of an American experiment to fight ghetto poverty* (Oxford University Press, 2010). Elle a dirigé l'ouvrage collectif *The Hidden War: Crime and the tragedy of public housing in Chicago* publié en 2000. Elle est en outre co-auteur de l'ouvrage *Public Housing Transformation: The legacy of segregation* (Urban Institute Press, 2008).

Brett Theodos est chercheur associé au Metropolitan Housing and Communities Policy Center de l'Urban Institute. Ses recherches portent sur les stratégies de développement économique et communautaire, la mobilité résidentielle, le logement abordable et l'accès aux ressources. Actuellement, il travaille sur les effets des programmes d'accession à la propriété partagée et sur l'évaluation du programme de crédit d'impôt pour les nouveaux marchés (*New Markets Tax Credit*). Il s'intéresse aussi aux facteurs déterminant la mobilité résidentielle et les changements de quartiers.

Rebecca Tunstall est professeur d'urbanisme et directrice du Centre de recherche sur la politique du logement (Centre for Housing Policy) de l'université de York. Ses travaux portent sur la politique du logement, le logement social, les politiques sociales, les quartiers dits « défavorisés », et la question des inégalités. Depuis 2001, elle est membre du Centre d'analyse de l'exclusion sociale (Centre for the Analysis of Social Exclusion) de la London School of Economics and Political Science (LSE) à Londres, et chercheuse à la Brookings Institution à Washington. Elle est co-auteur de nombreux ouvrages, notamment *Lessons for Localism: Tenant self-management* (avec Rachel Newton) (2012, Urban Forum), *Using and developing place typologies for policy purposes: A toolkit* (avec Ruth Lupton, Alex Fenton et Rich Harris) (2010, CLG). Elle a en outre publié de nombreux rapports de recherche comme membre de la LSE et de la Brookings Institution.

Ronald van Kempen est professeur de géographie et d'urbanisme à la faculté de Geosciences de l'université d'Utrecht, aux Pays-Bas. Dans la période récente, ses recherches portent sur la ségrégation urbaine, le logement des personnes à bas revenus, la gouvernance urbaine, l'exclusion sociale, les minorités ethniques et les questions urbaines en général. Il a été co-auteur de plusieurs ouvrages et a dirigé de nombreux numéros de revues scientifiques internationales, notamment un numéro spécial d'*Urban Geography* sur les territoires enclavés dans les villes.

Agnès van Zanten est directrice de recherche au CNRS. Elle travaille à l'Observatoire sociologique du changement (Sciences Po), enseigne dans le Master de sociologie de Sciences Po et donne de nombreuses conférences en France et à l'étranger. Ses travaux portent sur la sociologie de l'éducation et plus particulièrement sur les politiques et les dynamiques éducatives locales dans une perspective comparative tant au niveau infranational (comparaisons entre établissements et entre localités) qu'au plan international (comparaisons entre pays, notamment européens, et plus particulièrement avec l'Angleterre). Elle dirige la collection « Éducation et société » aux Presses universitaires de France. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages et articles, notamment *L'École de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue* (PUF, 2012), ou *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales* (PUF, 2009).

Ralf Zimmer-Hegmann est chercheur en sciences sociales. Il dirige le groupe « Ville et espace social » (« *The city as a social space* ») de l'Institut de recherche sur le développement régional et urbain (*Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung*) à Dortmund. Ses travaux portent sur les inégalités sociales et spatiales, la fragmentation urbaine et l'évaluation des dispositifs de renouvellement urbain, notamment en Allemagne.



Le rapport
Politique de la ville
Perspectives françaises
et ouvertures internationales
est une publication
du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint
Secrétariat de rédaction :
Olivier de Broca
Sylvie Chasseloup
Création : Christine Mahoudiaux
Crédits photos :
Couverture : Fotolia
Page 3 : Thierry Marro
(Centre d'analyse stratégique)
Réalisation : AWS
Impression :
Imprimé en France
Df : 5RD32450
ISBN : 978-2-11-009232-8
© Direction de l'information légale
et administrative – Paris, 2012
Diffusion :
Direction de l'information légale
et administrative
La documentation Française

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

www.strategie.gouv.fr

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »



Centre d'analyse stratégique

18, rue de Martignac
75700 Paris Cedex 07
Tél. 01 42 75 60 00

www.strategie.gouv.fr

Entre l'urbain et le social, entre les lieux et les gens, entre le local et le national, la politique de la ville a souvent oscillé. Quels contours faut-il lui donner aujourd'hui ? La comparaison avec les politiques publiques menées à l'étranger – Allemagne, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni – éclaire ici les débats hexagonaux, dégage des orientations stratégiques. L'accent est placé sur la mobilité sociale et résidentielle des habitants, sur leur participation aux processus de décision, sur le besoin d'instruments statistiques permettant le suivi des parcours. Parfois décriée, à hauteur des espoirs placés en elle, la politique de la ville se révèle toujours innovante. Parfois marginalisée, elle pourrait cependant constituer pour l'ensemble des politiques publiques sectorielles (logement, emploi, éducation) un formidable aiguillon.

On trouvera ici les contributions de nombreux chercheurs français et étrangers : Gideon Bolt, Marion Carrel, Julien Damon, Laurent Davezies, Jacques Donzelot, Renaud Epstein, Philippe Estèbe, Noémie Houard, Thomas Kirszbaum, Christine Lelévrier, Yannick L'Horty, Pascale Petit, Susan J. Popkin, Brett Theodos, Rebecca Tunstall, Ronald van Kempen, Agnès van Zanten, Ralf Zimmer-Hegmann.

Diffusion

Direction de l'information légale et administrative

La documentation Française

Tél. : 01 40 15 70 00

www.ladocumentationfrancaise.fr



Imprimé en France

Df : 5RD32450

ISBN : 978-2-11-009232-8

Prix : 12,00 euros