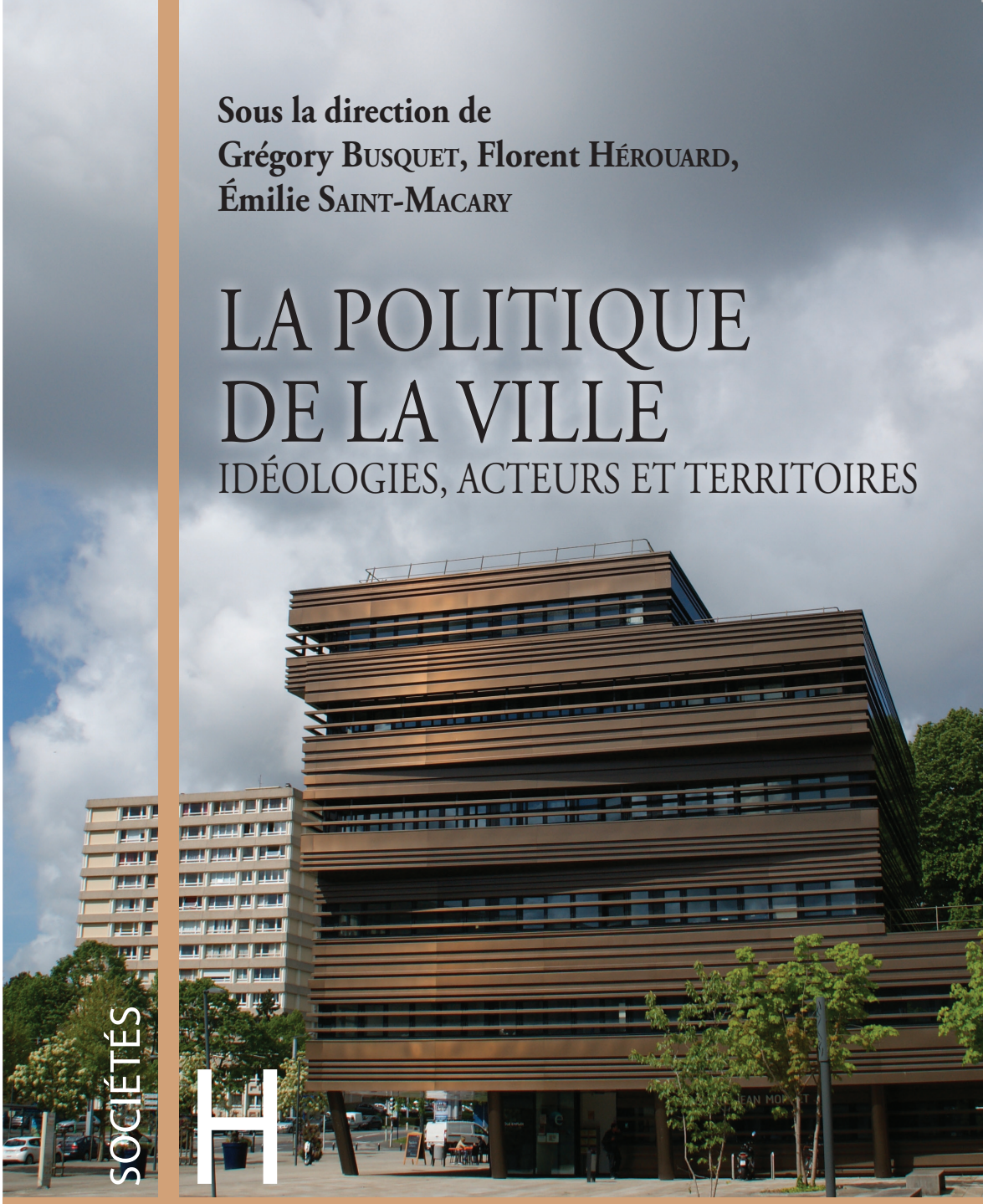
Sous la direction de
Grégory Busquet, Florent Hérouard,
Émilie Saint-Macary

LA POLITIQUE DE LA VILLE

IDÉOLOGIES, ACTEURS ET TERRITOIRES



HABITAT et SOCIÉTÉS

Avant-propos de Jean-Pierre Sueur
Postface d'Antoine Haumont

L'Harmattan

La politique de la ville

Habitat et sociétés

Collection dirigée par Claire Lévy-Vroelant et Jankel Fijalkow

Les recherches sur l'habitat se sont multipliées dans le monde depuis la Seconde Guerre mondiale, dans les sciences sociales et en architecture, comme dans les sciences pour l'ingénieur. Cet intérêt pour l'habitat est lié à l'augmentation des populations citadines, d'abord dans les pays industrialisés et aujourd'hui dans les pays en développement, à des changements dans la structure des familles, à la montée historique de la privatisation mais aussi aux politiques de l'habitat et à l'évolution des techniques et des idées. Soumettant à l'analyse les politiques publiques comme les pratiques sociales et culturelles, les recherches en sciences sociales s'y intéressant méritent d'être mieux connues. L'objectif de cette collection est l'édition de recherches sur l'habitat au sens large (logements, équipements, architecture, espaces publics, quartiers) et la réédition de textes importants écrits dans les dernières années, en France et à l'étranger, afin de constituer une collection d'ouvrages de référence pour les étudiants, les chercheurs et les professionnels.

Comité éditorial :
Catherine Bonvalet (Directeur de recherche, INED), Laurent Devisme (Maître assistant, École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes), Francoise Dureau (Directeur de recherche CNRS, Migrinter), Marcel Roncayolo (Professeur émérite, EHESS), Guy Tapie (Professeur, École Nationale Supérieure d'Architecture de Bordeaux)

Dernières parutions

Maira MACHADO-MARTINS, *Habiter une ancienne usine à Rio de Janeiro. Les invasões de l'avenida Brasil*, 2014.
Fatiha BELMESSOUS, Loïc BONNEVAL, Lydia COUDROY de LILLE, Nathalie ORTAR (textes réunis et présentés par), *Logement et politique(s). Un couple encore d'actualité ?*, 2014.
Marie LOISON-LERUSTE, *Habiter à côté des SDF. Représentations et attitudes face à la pauvreté*, 2014.
Annabelle MOREL-BROCHET, Nathalie ORTAR, *La fabrique des modes d'habiter. Homme, lieux et milieux de vie*, 2012.
Sous la direction de Martine BERGER et Lionel ROUGE, *Être logé, se loger, habiter,* 2011.
N. BREVET, Le(s) bassin(s) de vie de Marne-la-Vallée. *Une politique d'aménagement à l'épreuve du temps et des habitants*, 2011.
N. ROUDIL, *Usages sociaux de la déviance*, 2010.
J LE TELLIER, A. IRAKI, *Politique d'habitat social au Maghreb et au Sénégal*, 2009.
N. HOUARD, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, 2009.

Sous la direction de
Grégory BUSQUET, Florent HÉDOUARD,
Émilie SAINT-MACARY

La politique de la ville

Idéologies, acteurs et territoires

Avant-propos de Jean-Pierre Sueur
Postface d'Antoine Haumont

L'Harmattan

© L'Harmattan, 2016
5-7, rue de l'Ecole-Polytechnique, 75005 Paris

http://www.harmattan.fr
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-343-05926-6
EAN : 9782343059266

À Éloé, Oscar, Karol et Sasha

PRESENTATION DES AUTEURS

Pierre BERGEL

Professeur de géographie sociale et urbaine à l'université de Caen Basse-Normandie, Pierre Bergel est coresponsable du séminaire pluridisciplinaire *Villes et sciences sociales* de la Maison de la recherche en sciences humaines de Caen. Chercheur à l'UMR CNRS ESO Espaces et sociétés (UMR CNRS ESO 6590), il travaille sur les thèmes du renouvellement urbain, des politiques de la ville et des ségrégations sociales, en France et en Algérie.

Céline BRAILLON

Responsable du pôle stratégie de développement durable à la DREAL Bourgogne depuis janvier 2015. Auparavant, chargée de mission cohésion sociale et gouvernance au Bureau des territoires du Commissariat général au développement durable (MEDDE). Elle a été longtemps une professionnelle de la politique de la ville : association des maires "villes et banlieues", Banlieues 89, DIV, CNV. À titre militant, elle s'est engagée à l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), et en a été présidente de 2006 à 2010.

Daniel BREUILLER

Maire d'Arcueil, conseiller communautaire de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre et conseiller général du Val-de-Marne où il assuma durant six ans une délégation à la démocratie participative. Indépendant du PS et du PC, il participe, dans le Val-de-Marne, sous le label « gauche citoyenne », à la construction avec plusieurs associations locales d'une gauche participative et altermondialiste avant d'adhérer en 2010 à EELV.

Grégory BUSQUET

Sociologue-urbaniste, maître de conférences en sociologie à l'université Paris Ouest Nanterre - La Défense, et chercheur au LAVUE (Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement UMR CNRS 7218) – équipe Mosaïques. Ses travaux de recherche portent sur les systèmes de valeurs des acteurs de la production urbaine, le droit à la ville et les relations entre espaces urbains et politique, à partir des objets que sont l'action publique territorialisée en France et les conflits de mémoire et de représentations relatifs au processus de patrimonialisation urbaine en Europe.

Patrice DUNOYER DE SEGONZAC

A été délégué général de l'Association des consultants en aménagement et en développement des territoires (ACAD). Consultant pendant 20 ans dans des bureaux d'études intervenant dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement, il a été directeur du CREPAH (plus de cinquante consultants), puis responsable du pôle Habitat et aménagement à la Délégation interministérielle à la ville (DIV). Il a ensuite rejoint le Programme 50 quartiers (qui conseillait à l'époque les villes et organismes de logement social engagés dans des opérations de la politique de la ville). Il a également été conseiller à l'Union sociale pour l'habitat.

Yankel FIJALKOW

Sociologue, professeur des universités et professeur de sociologie à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris - Val-de-Seine. Il est membre du Centre de recherche sur l'habitat du LAVUE (Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement UMR CNRS 7218). Ses travaux de recherche portent sur le traitement de l'insalubrité en milieu urbain d'un point de vue historique, sur la rénovation urbaine, la *gentrification* de l'habitat ancien et la socio-histoire du logement.

François GEINDRE

Maire d'Hérouville-Saint-Clair de 1971 à 2001, président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers à la suite de Rodolphe Pesce, puis président du Conseil national des villes. Il a été directeur régional des affaires culturelles de Bourgogne, directeur de l'École d'architecture de Paris - Val-de-Seine de 2003 à 2008 puis inspecteur général au ministère de l'Écologie et du Développement durable. Il est actuellement à la retraite.

Antoine HAUMONT

Géographe et chercheur associé au laboratoire LAVUE (Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement UMR CNRS 7218) de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris - Val-de-Seine. Il a participé à la fondation du Centre de recherche sur l'habitat de cette UMR. Il a, entre autres, enseigné à l'université Paris VII et à l'École nationale des ponts et chaussées. Ses recherches portent sur l'habitat pavillonnaire et les modèles socioculturels de l'habiter, et, plus récemment, sur la géographie et la sociologie du sport, les services culturels en ville et les mobilités spatiales.

Florent HÉROUARD

Géographe, docteur en urbanisme et aménagement de l'espace, il a soutenu une thèse intitulée *Habiter l'hôtel : un reflet de la précarité dans les agglomérations de Caen, Lisieux et Rouen* à l'Institut d'urbanisme de Paris. Enseignant et consultant dans les instituts AFTEC et E2SE à Caen, il travaille sur les problématiques immobilières, sur l'interventionnisme des pouvoirs publics dans les processus de développement urbain et plus largement sur la question de l'habiter.

Lydie LAUNAY

Sociologue-urbaniste, maître de conférences au Centre universitaire Jean-François Champollion. Sa thèse de doctorat (2011) analyse les politiques de mixité par l'habitat mises en place à Paris et à Londres depuis le début des années 2000, de leurs fondements à leurs effets sur les modes d'habiter et de cohabiter des populations. Elle poursuit ses recherches sur les ségrégations socio-spatiales à travers l'étude de la gentrification des quartiers anciens, des rapports au territoire des classes moyennes (ANR MICCY et Paris 2030 : reviendront-elles ?) et des expériences de la discrimination dans la ville (ANR EODIPAR). Elle a récemment co-écrit l'ouvrage *Middle Classes and the City*, paru en 2015 chez Palgrave Macmillan.

Christine LELÉVRIER

Sociologue-urbaniste, professeure à l'École d'urbanisme de Paris et directrice du Lab'Urba (université Paris Est). Ses travaux de recherche portent sur les processus de mobilité, de ségrégation et d'ethnicisation dans la ville et leurs interactions avec les politiques territorialisées en France et en Europe. Elle a coordonné en 2006 un ouvrage sur les mixités sociales à La Documentation française et codirigé en 2014 un ouvrage avec Agnès Deboulet *Rénovations urbaines en Europe*, paru aux PUR.

Elisabeth PASQUIER

Sociologue, enseignante-chercheure, habilitée à diriger des recherches à l'École nationale supérieure d'architecture de Nantes, membre du LAUA (Laboratoire de recherche « Langages, actions urbaines, altérités ») qu'elle a dirigé de 2000 à 2005. Ses travaux portent sur les grands ensembles, les cultures populaires spatialisées et les expérimentations liées aux laboratoires de quartier, qu'elles concernent les politiques publiques et leurs ajustements locaux, les nouvelles professions ou les transformations de la vie associative (place des femmes issues de l'immigration, enjeu autour des associations musulmanes qu'elles soient cultuelles ou culturelles). Ses travaux

s'apparentent aux théories de l'art de faire avec une attention aux pratiques d'espace et usages de la langue.

Fabrice PEIGNEY

Sociologue et urbaniste, il a travaillé en ONG sur l'accès aux droits pour les plus démunis et a été en charge en Seine-Saint-Denis d'aménagements de projets urbains et de différentes missions relatives à la politique de la ville. Il a été doctorant au Centre de sociologie européenne entre 2001 et 2008, puis occupé le poste de secrétaire général du CES de l'ANRU entre 2008 et 2014. Il est aujourd'hui responsable de l'évaluation et de l'expérimentation à l'égalité des territoires au CGET.

Rodolphe PESCE

Il a été conseiller général de la Drôme de 1973 à 1979 puis de 1985 à 1994, maire de Valence de 1977 à 1995 et député de la Drôme de 1978 à 1988. Il intervient dans la politique de la ville en tant que président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers entre 1983 et 1986, après la démission d'Hubert Dubedout et à l'Association des maires de France en tant que vice-président chargé des problèmes urbains (1989-1995). Au sein du gouvernement de Lionel Jospin, il a été membre du cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry (1997-2000) puis Élisabeth Guigou (2000-2002). Rodolphe Pesce est officier de la Légion d'honneur et officier de l'ordre national du Mérite.

Nadine ROUDIL

Chercheure, sociologue au département économie et sciences humaines du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) à Paris. Elle est également chercheure associée au LAVUE (Laboratoire Architecture, Ville, Urbanisme et Environnement UMR 7218). Ses travaux portent sur les politiques publiques, les inégalités socio-spatiales et les pratiques de l'habiter. Elle a notamment publié : *Habiter la Castellane sous le regard de l'institution. Usages sociaux de la déviance* (Paris, L'Harmattan, 2011).

Élise ROY

Docteure en aménagement de l'espace et urbanisme, elle est enseignante-chercheure à l'École nationale supérieure d'architecture de Nantes. Sa thèse, soutenue en 2007, a porté sur l'évaluation des politiques urbaines, et plus spécifiquement sur un changement de régime de rationalisation des actions urbaines, à l'ère des bonnes pratiques (dans le cadre du programme POPSU1). Ses travaux récents ont analysé « l'agir en commun » dans les

grands projets urbains, à la lumière de l'analyse de la genèse du projet nantais de cluster du Quartier de la création, puis de l'analyse des épreuves de la mise en opérations immobilières et architecturales du grand projet urbain de l'île de Nantes.

Émilie SAINT-MACARY

Sociologue, urbaniste, chercheure associée au Lab'Urba, elle a coordonné le pôle recherche d'ARISTAT (Agence de recherche d'ingénierie statistique et qualitative) pendant 3 ans. Elle est aujourd'hui chercheuse indépendante et cofondatrice de Sens pratique, plateforme de valorisation des sciences sociales. Elle a soutenu sa thèse à l'Institut d'urbanisme de Paris en avril 2011, dans le cadre de laquelle elle s'est intéressée à l'accession à la propriété par les classes populaires dans les opérations de rénovation urbaine. Ses travaux portent principalement sur l'analyse des politiques du logement et de l'habitat, ainsi que des politiques sociales.

Jean-Pierre SUEUR

Il est sénateur du Loiret depuis le 23 septembre 2001. Président de la commission des lois du Sénat de septembre 2011 à septembre 2014 après en avoir été vice-président durant le premier mandat, il a été de nouveau élu vice-président de la commission des lois en octobre 2014. Il a été député du Loiret de 1981 à 1991, conseiller régional de la région Centre de 1981 à 1986, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités territoriales de mai 1991 à fin mars 1993 et enfin maire d'Orléans de 1989 à 2001. C'est à ce titre qu'il est l'auteur d'un rapport de référence sur la politique de la ville, *Demain, la ville*, présenté en 1998 au ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Il est l'auteur d'un rapport au Sénat rendu en 2011 intitulé *Villes du futur, futur des villes : quel avenir pour les villes du monde ?*.

Hervé VIEILLARD-BARON

Géographe-urbaniste, professeur à l'université de Paris Ouest-Nanterre - La Défense, ancien directeur du master de géographie et d'aménagement. Il est aussi membre de l'association Profession banlieue (Centre de ressources de la politique de la ville de Seine-Saint-Denis) et membre de l'équipe Mosaïques au sein du LAVUE (Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement UMR CNRS 7218). Il a participé aux commissions d'évaluation de la politique de la ville sous la direction de Michel Delebarre. Titulaire d'une thèse de géographie sur *Le risque du ghetto dans la région parisienne* », il a travaillé sur les quartiers sensibles et les migrations (notamment sur l'implantation des communautés maghrébine, séfarade et

assyro-chaldéenne dans le grand ensemble de Sarcelles) avant de s'intéresser aux localisations des édifices religieux, aux modalités d'intégration des jeunes issus de l'immigration et à la rénovation urbaine en France et en Allemagne.

SOMMAIRE

Avant-propos
Jean-Pierre Sueur 17

Introduction générale
Grégory Busquet, Florent Hérouard et Émilie Saint-Macary 21

I – Quarante ans de politique de la ville 27

Les prémices de la politique de la ville : de l'expérimentation à l'institutionnalisation
Rodolphe Pesce 31
L'expérience de l'urbanisme opérationnel au service de la politique de la ville
Patrice Dunoyer de Segonzac 47
Les fondements idéologiques de la politique de la ville
Grégory Busquet et Émilie Saint-Macary 57

II – Institutions et dispositifs 79

La politique de la ville : jeux d'acteurs, jeux d'échelles
François Geindre 85
Les articulations entre l'Etat et les acteurs locaux. Le cas de la rénovation urbaine
Fabrice Peigney 95
La montée en puissance de l'intervention d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine
Émilie Saint-Macary 109
La construction d'un nouvel acteur de la politique de la ville : l'habitant
Céline Braillon 129
« L'effet quartier » dans l'histoire de la démocratie locale nantaise
Élisabeth Pasquier 139
La politique de la ville est-elle susceptible de se renouveler au miroir de ses évaluations ?
Elise Roy 157

III – Espaces et sociétés 175

Agir en quartier prioritaire : à la recherche d'une territorialisation impossible
Pierre Bergel 181

Espace urbain et espace social dans les écrits administratifs de la politique de la ville
Yankel Fijalkow 197

Les détournements de la loi SRU et les résultats de la loi sur le droit au logement opposable
Daniel Breuiller 207

La mixité sociale : sens et usages dans la politique de la ville
Christine Lelévrier 217

Politiques de la ville et du développement durable : une filiation institutionnelle autour de la prise en charge des populations modestes ?
Nadine Roudil 237

IV – Les politiques sociales urbaines ailleurs 253

L'Allemagne et ses quartiers sensibles : politiques sociales et formes de rénovation urbaine en regard de la situation française
Hervé Vieillard-Baron 257

La « renaissance urbaine » des quartiers populaires britanniques : une stratégie de gentrification
Lydie Launay 279

Postface
Politiques de la ville : idéologies et réalités
Antoine Haumont 297

Avant-propos

Jean-Pierre Sueur

Le temps de la ville est long. Le temps de la politique, celui des mandats électifs, est incomparablement plus court.

Sans doute faut-il voir dans cette contradiction l'une des origines des critiques ou insatisfactions récurrentes dont la politique de la ville est l'objet.

La politique dite de la ville est née, dans les années 70 et 80 sur le mode de l'urgence, urgence sociale d'abord : il fallait, au plus vite, améliorer la vie, voire changer la vie, de ceux qui vivaient dans ces quartiers, construits, eux aussi, dans l'urgence, vingt ou trente ans plus tôt pour loger tous ceux qui n'avaient pas de logis et auxquels les élus de l'époque se réjouissaient d'offrir des barres et des tours toutes neuves, rutilantes, dotées de salles de bain et du confort moderne.

Mais changer la physionomie, la configuration, la réputation ou, tout simplement, la vie quotidienne dans ces quartiers est une œuvre qui immanquablement prend du temps et dont on ne peut juger qu'en mettant les choses en perspective.

J'ai plaidé dans deux rapports publiés à douze ans de distance[1] pour une autre politique de la ville, ou plutôt pour d'autres politiques de la ville (car il existe plusieurs approches, plusieurs modèles et des expériences assez différentes les unes des autres).

Mais je n'ai pu faire ces rapports et ces plaidoyers que parce qu'il y avait d'ores et déjà, depuis deux décennies ou davantage, des politiques menées avec courage, détermination, ténacité par des acteurs – élus, fonctionnaires, associations d'habitants, de locataires, etc. – dont j'ai pu mesurer en maintes circonstances combien ils s'étaient engagés. Je tiens à saluer leur action remarquablement illustrée par les nombreux témoignages que recèle le présent ouvrage.

---

1 *Demain la ville*, tomes 1 et 2, La Documentation française (1998), partiellement repris dans Changer la ville, Odile Jacob (1999), et *Villes du futur, futur des villes : quel avenir pour les villes du monde ?*, rapport de la Délégation à la prospective du Sénat, 2011.

L'un des paradoxes de la politique de la ville, c'est d'ailleurs que l'on peut toujours facilement la critiquer au nom des difficultés qui subsistent ou s'approfondissent, des crises et des explosions de violence que l'on a constatées alors que nul ne saura jamais les crises et les explosions évitées, les difficultés aplanies ou les désespoirs surmontés parce que cette politique a été mise en œuvre de manière ostentatoire ou, le plus souvent, modeste, patiente, attentive, proche des habitants et du « terrain ».

Ce livre peut donc – et ce n'est pas la moindre de ses vertus – être lu comme un hommage à tous les acteurs anonymes de la politique de la ville.

Les différentes communications ou contributions qui le composent sont aussi des invitations à repenser la politique de la ville.

Je retiendrai, à cet égard, trois pistes de réflexion.

- **Pour une politique de toute la ville**. Il m'apparaît depuis longtemps que la première limite des politiques et des ministères dits de la ville, tient à ce qu'ils ne sont voués qu'à la seule ville en difficulté et donc conçus selon le présupposé en vertu duquel on pourrait appliquer des remèdes spécifiques à ces morceaux de ville sans que cela n'implique ni n'ait de conséquence sur toute la ville et, en réalité, sur toute l'agglomération, sur toute l'aire urbaine. Il n'y a pas deux ministères de l'Agriculture, l'un pour l'agriculture qui va mal et l'autre pour l'agriculture qui va bien. Il n'y en a qu'un. Le fait qu'on cantonne les quartiers qui vont mal dans un ministère à eux dédié, c'est déjà une façon de les ghettoïser. Je plaide pour une politique de toute la ville. La mixité sociale ne peut pas être mise en œuvre dans un seul quartier (ou dans certains quartiers seulement), pas plus que la mixité fonctionnelle (celle qui permet d'accueillir plusieurs fonctions – habitat, travail, commerce, formation, loisirs – dans chaque partie de l'aire urbaine), qui est son corollaire. C'est donc la ville – l'aire urbaine – dans sa globalité qu'il faut appréhender, ce qui envoie à de nouveaux modèles, ceux des villes en réseau et des réseaux de ville, ainsi que ceux des villes polycentriques qu'il faut – avec le temps ! – substituer aux modèles concentriques (qui se traduisent par une sorte de « dégradé », des centres patrimoniaux aux faubourgs, périphéries, « entrées » de ville, espaces rurbains, etc.).
- **La fin des zonages ?** Avec notre politique de la ville, la France est devenue la championne du monde des « zonages ». C'est toujours pour le bien – ou du moins en vertu de l'idée que l'on s'en fait – d'une ville ou d'une agglomération que l'on y a découpé les multiples ZEP, ZUS, ZRU, ZFU, etc. C'est toujours en vertu

d'excellentes intentions et pour donner plus à ceux qui ont moins. Si bien que les élus n'ont pas été les derniers à réclamer des zonages afin de bénéficier de mannes supplémentaires, et parfois très limitées ! Or, l'expérience des zonages permet de poser une question qui eût paru naguère iconoclaste : les zonages accroissent-ils la stigmatisation ou la réduisent-ils ? c'est une vraie question. Quelles que soient les intentions – elles sont excellentes ! – seule la réalité compte. On a longtemps associé zonage et solidarité. N'est-il pas temps de penser que la nécessaire solidarité – plus nécessaire que jamais en ces temps de crise – ne doit plus forcément passer par des zonages qui, trop souvent, enfoncent des quartiers dans leur statut d'espace défavorisé alors qu'on voudrait précisément les en délivrer ? Il va de soi qu'une telle évolution suppose aussi de profondes évolutions de l'urbanisme et du bâti pour recréer tous les tissus, les réseaux, les liens qui constituent l'urbanité.

- **Qui fait quoi ?** Les évolutions des politiques de la ville ont bien montré combien les questions liées aux niveaux de décision et à la pluralité des décideurs et des acteurs étaient cruciales. La politique de la ville est, par essence, une politique de partenariat puisqu'elle implique l'État aussi bien que les différents types de collectivités locales, les bailleurs sociaux, les associations, etc. D'où, parfois, l'impression de polysynodie, les meilleures volontés se perdant dans la réunionite ou le saupoudrage, d'innombrables acteurs ayant trouvé là un guichet pour mener à bien une multitude d'actions toutes louables évidemment. Beaucoup ressentent aujourd'hui la nécessité de simplifier les choses. La politique de la ville ne peut pas tout faire et tout régler. Elle ne doit pas se substituer aux politiques de droit commun. Et si l'on veut qu'au-delà des zonages, elle s'inscrive dans une politique de toute la ville, dans des politiques urbaines globales, elle doit se doter d'ambitions fortes et précises. Précisons qu'il n'y a pas là, dans mon esprit, un « éloignement » du terrain. Tout au contraire : il y a là le refus des logiques de Gribouille où, à force de vouloir tout faire partout – combien y a-t-il de *zones* ? –, on se prive des leviers du changement. Redéfinir les acteurs de ces politiques, c'est aussi donner toute sa place à l'agglomération. L'aire urbaine réelle – la ville en quelque sorte –, c'est très souvent l'agglomération. Et, disons-le nettement, l'agglomération ne peut plus être ni une juxtaposition ni une fédération de communes qui mèneraient isolément les unes des autres leurs politiques urbaines. Ce qui renvoie à la question de la légitimité démocratique des assemblées d'agglomération – et donc à la question de leur rapport au suffrage universel.

Le plus grand mérite du présent ouvrage et de ceux qui l'ont conçu – Grégory Busquet, Florent Hérouard et Émilie Saint-Macary – est de nous permettre de réfléchir aux solutions ici évoquées et de nous aider à poser ces questions – et bien d'autres encore.

Jean-Pierre Sueur
Ancien ministre
Vice-président de la Commission des lois du Sénat

Introduction générale

Cet ouvrage fait suite au séminaire « Politiques de la ville : idéologies et réalité » organisé par l'UMR LOUEST[1] qui s'est tenu à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris - Val-de-Seine, entre 2008 et 2009.

Le but de ce séminaire était de contribuer à une mise en perspective des attendus et partis pris intellectuels de la politique de la ville avec ses conséquences sur les terrains institutionnels et administratifs, sociaux et spatiaux (urbanistiques). En effet, du dispositif HVS[2] au PNRU[3] et du DSQ[4] du début des années 1980 au DSU[5], la politique de la ville a, c'est indéniable, eu des effets sur ces trois tableaux, voulus ou non, bénéfiques ou pervers, voire plus relatifs.

Suite aux attentats à Paris du 7 janvier 2015, le Premier ministre socialiste Manuel Valls a souhaité revenir sur ce qu'il considère comme l'échec de la politique de la ville, n'hésitant pas à qualifier les quartiers dits sensibles de « ghettos » et à parler d'« apartheid territorial, social, ethnique » en France[6]. Ces termes ont déchaîné les critiques de l'opposition politique, tant ils semblent inadéquats ou, en tout cas, exagérés pour le contexte français. Est-il encore une fois besoin de rappeler que les banlieues françaises ne réunissent pas les conditions du « ghetto » telles qu'on a pu les connaître dans l'histoire ou ailleurs dans le monde, et que les discriminations et la ségrégation ne sont pas institutionnalisées en France ? Si le discours de Manuel Valls a le mérite de faire réagir et de s'inscrire contre l'hypocrisie politique tout en laissant entendre que l'État a une part de responsabilité dans la situation des « quartiers », les termes de ghetto et d'apartheid connotent et renforcent cette spatialisation – ou circonscription dans l'espace – du diagnostic des problèmes sociaux, ainsi que leur ethnicisation en insistant sur les discriminations liées à l'origine, ressenties par les populations dont les maux relèvent bien plus du cumul (ségrégations socio-spatiales, accès au logement, à l'emploi, aux services publics, etc.). Manuel Valls enfonce le clou de cette discrimination ressentie par l'expérience quotidienne, mais risque, du même coup, de gommer d'un trait les inégalités socio-économiques également en cause dans le « malaise » des banlieues dont il parle. Or, cette description des lieux et l'interprétation des problèmes ne

1 Laboratoire des organisations urbaines : espaces, sociétés, temporalités, devenu depuis UMR LAVUE (Laboratoire architecture ville urbanisme environnement).

2 Habitat et vie sociale, dispositif mis en place en 1977.

3 Programme national de rénovation urbaine, lancé en 2003.

4 Développement social des quartiers, dispositif mis en place en 1982.

5 Développement social urbain, dispositif mis en place en 1988.

6 Vœux du Premier ministre à la presse, le 20 janvier 2015.

semblent nullement remettre en cause pour autant les moyens d'action : la politique de la ville a justement peut-être trop considéré les inégalités socio-économiques comme des inégalités spatiales ou ethniques. Bref, ses idéologies, ses jeux d'acteur et son rapport au territoire méritent d'être posés à plat, et son évaluation mérite aujourd'hui d'être faite au regard de ces considérations.

Mise en place dès la décennie 1970 et institutionnalisée après l'arrivée au pouvoir du parti socialiste en France dans les années 1980, la politique de la ville est, depuis l'origine, destinée à cibler et à améliorer le sort de ce que l'on qualifie de « quartiers sensibles », encore abusivement appelés « cités », soit les quartiers de grands ensembles construits massivement à la périphérie des grandes agglomérations entre les années 1950 et 1970, et n'est donc pas destinée à la ville toute entière, contrairement à ce que son appellation indique. Pour ce faire, cette politique a eu pour objectif de traiter les problèmes sociaux en procédant au découpage spatial de zones prioritaires, participant ainsi au processus de territorialisation de l'action publique et de l'action sociale. Elle a également institutionnalisé certains paradigmes de l'action publique contemporaine : la « cohésion sociale et territoriale », la « réduction des fractures sociales et territoriales », le « vivre ensemble », qui fleurissent depuis plusieurs décennies dans les discours politiciens, dans les médias et, de plus en plus, au sein des sciences sociales. Elle a également institué ce que l'on pourrait appeler une discrimination positive territoriale dans l'action publique, en concentrant l'aide et l'action sur certaines portions du territoire, allant de ce fait à l'encontre de l'égalitarisme national républicain. Elle a enfin contribué à transformer les dispositifs et la philosophie générale de l'action publique contemporaine en France, véhiculant avec elle l'idée d'une politique intersectorielle orientée vers le social, au lieu d'une politique interministérielle.

L'ensemble de ces processus et phénomènes, et l'ensemble des notions qui les accompagnent, furent abordés lors de ce séminaire et le sont dans cet ouvrage. A travers eux, il convenait d'interroger à la fois les objectifs de la politique de la ville depuis ses origines, ses moyens et outils et leurs évolutions, et de contribuer à une analyse concrète de ses résultats sur le terrain. Exception visant à lutter contre les inégalités socio-territoriales au sein de politiques urbaines néolibérales, politique néolibérale elle-même suppléant les politiques sociales redistributives par un ciblage territorial, ou encore dernière tentative pour corriger à la marge les effets de ces politiques et pour faire rentrer les « quartiers »[7] dans le droit commun, la politique de la ville méritait bien ce retour aux sources.

---

7 Ce terme désigne le plus souvent les zones urbaines caractérisées par la concentration des nouvelles classes « dangereuses » (CHEVALIER L., *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Paris, Plon, 1958) ou par la

Néanmoins, il ne s'agit pas d'un énième ouvrage sur la politique de la ville. Plus que d'évaluer ses résultats au regard de ses objectifs, notre volonté était surtout de déconstruire les ambitions de cette politique, de les critiquer, et de les évaluer, ce qui nous semblait être une entreprise salutaire quelque quarante ans après sa mise en place. Une prise de recul et une remise en perspective historique – une mise en question des objectifs de départ à l'aune des évolutions et des résultats, à partir des discours d'acteurs et de chercheurs – semblent en effet essentielles au sein de la course folle des rapports d'expertise et d'évaluation qui s'empilent d'années en années, sans toujours se questionner sur les buts originels et leur évolution, s'empêchant ainsi toute évaluation et toute critique d'ensemble. Si ces critiques existent, elles semblent trop éparses et non systématiques. Ici, l'évolution et l'évaluation actuelle des résultats servent de prétexte à l'identification d'objectifs sous-jacents ou d'effets pervers.

Cette réflexion globale sur la politique de la ville arrive à l'heure où les dispositifs font l'objet de nouveaux ajustements et où la politique connaît un énième tournant voulu et revendiqué. De la récente réforme du zonage à la volonté de simplification de la géographie prioritaire, ou à la mise en place des « zones de sécurité prioritaires » ou encore à celle des futurs contrats uniques, la politique de la ville se renouvelle sans cesse et évolue au rythme de l'action et des évaluations, ce qui était d'ailleurs la base de son caractère « expérimental » depuis ses origines dans les années 1980. Dans ce contexte, le récent rapport Bacqué - Mechmache[8], sur la participation des habitants dans la politique de la ville et sur l'enjeu de l'*empowerment,* conclut, comme beaucoup d'autres travaux antérieurs[9], à l'échec partiel des politiques à faire évoluer la politique de la ville dans le bon sens. Ce livre est donc l'occasion, pour les décideurs et professionnels de terrain, de réfléchir à leur pratique, passée et future, et non plus seulement présente et du passé proche.

L'ouvrage présent tout comme le séminaire dont il est issu portent donc sur les questionnements suivants : quelle(s) idéologie(s) a (ont) guidé la politique de la ville depuis les années 1970 ? A (ont)-elles évolué en fonction des conjonctures (économiques, sociales, politiques) ou des alternances gouvernementales ? Peut-on parler d'une politique de la ville cohérente dans ses composantes et dans la durée ? Ou, au contraire, doit-on parler de politiques de la ville au pluriel – comme adjonction de mesures en fonction des acteurs qui les portent, des objectifs et des objets traités, comme

---

visibilité accrue et trop forte des laissés-pour-compte de la ville néolibérale.

8 « Pour une réforme radicale de la politique de la ville - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache remis au ministre délégué chargé de la Ville, le 8 juillet 2013.

9 « Pour une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », rapport de Gérard Hamel et Pierre André sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, octobre 2009.

politique discontinue en fonction des époques ? Par quels acteurs et dispositifs cette politique a-t-elle été portée ? Quels sont ceux qu'elle a fait émerger et qui ont pu, en retour, la faire évoluer ? Comment ces idéologies se sont-elles traduites dans les pratiques mises en œuvre sur le terrain, dans les différentes communes qui en ont bénéficié ? Quels résultats a-t-elle eus sur les territoires et sur les habitants ? Peut-on dire que les moyens mis en œuvre sont adaptés à la réalité socio-spatiale des villes de plus en plus complexe, même à l'échelle locale ? Une politique de la ville peut-elle même être efficace au stade actuel du capitalisme ? Ne serait-elle pas qu'un recentrage territorial de l'action publique au niveau local, remplaçant des politiques redistributives sous le prétexte de l'intégration de populations spatialement localisées, déterminées et définies ?

Nous avions choisi de répondre à ces multiples interrogations en organisant, à l'origine, le séminaire dont est issu cet ouvrage de façon à ce qu'une confrontation des points de vue entre élus, porteurs de cette politique, professionnels et chercheurs soit possible. Cette perspective permettait en effet d'aborder différents systèmes de représentations, registres d'action, voire différents objectifs et différentes attentes depuis des points de vue distincts (militants, scientifiques, voire les deux à la fois). Il s'agissait également d'adopter une posture critique vis-à-vis de la réalité des politiques sociales urbaines mises en place depuis les années 1980, notamment en questionnant les objectifs et les idées y afférents, mais aussi par le comparatisme et l'ouverture internationale, et surtout par la confrontation des points de vue entre acteurs et chercheurs (et la mise en lumière de leurs contradictions et de leurs effets pervers, tout en ne sous-estimant pas leurs réussites). La critique des chercheurs devait s'allier avec l'autocritique des acteurs, sous peine de rester une critique déjà connue. Force est de constater que les responsables et acteurs qui témoignent ici portent globalement le même diagnostic sur l'évolution de la politique de la ville que les chercheurs, mais à partir d'autres points de vue, professionnels, politiciens ou citoyens.

Ce livre s'inscrit dans une perspective équivalente, en poursuivant autant que faire se peut le dialogue entre professionnels et chercheurs sur les différentes questions posées par la mise en œuvre de la politique de la ville. Ce dialogue nous semblait en effet intéressant à poursuivre dans le cadre du projet de publication à divers égards : d'abord, parce que nous souhaitions pallier ce qui nous semblait être un manque : très peu d'ouvrages proposent aujourd'hui de témoignages issus de pratiques d'acteurs impliqués au quotidien dans la mise en œuvre de la politique de la ville, et peu d'ouvrages récents reviennent sur ces présupposés et idéologies de départ en les évaluant au regard des résultats des décennies passées et des potentiels « revirements ». Le croisement des points de vue et les critiques de chercheurs, d'élus, professionnels et d'anciens responsables de cette

politique nous semblait nécessaire pour effectuer cette remise en question des objectifs de départ à l'aune des évolutions et des résultats. Pour ces derniers acteurs, il s'est agi de retranscrire à l'écrit leur témoignage présenté à l'oral, et ce, avec leur aval. Ce regard opérationnel sur le dispositif nous semblait important à valoriser, en particulier dans le contexte d'une politique ancienne, et largement remise en cause, notamment par les analyses scientifiques, les rapports et les gouvernements successifs, puis les récents tournants revendiqués. Si les politiques semblent aujourd'hui découvrir l'échec des « politiques de la ville », des travaux montrent depuis longtemps l'hypocrisie des systèmes d'attribution des logements sociaux, dénoncent les plans d'aménagement des quartiers qui négligent souvent les usages des habitants, le manque de réponse sur la dimension économique, par exemple. C'est pourquoi, allier ces témoignages concrets à des contributions de chercheurs, en tentant de les faire, si ce n'est dialoguer, du moins interférer les uns avec les autres par le traitement de sujets similaires nous a paru être une démarche enrichissante et inédite.

Ces sujets de bases de la politique de la ville sont répartis dans les quatre parties qui découpent l'argumentaire de l'ouvrage. Dans les trois premiers chapitres : « Quarante ans de politique de la ville », « Institutions et dispositifs », et enfin « Espaces et sociétés », nous avons veillé, d'une part, à faire témoigner des élus ou des professionnels et, d'autre part, à analyser certains pans des différents dispositifs ou thèmes par des chercheurs, dans des registres critiques, qu'ils soient théoriques ou basés sur le terrain. Ainsi, après nous être intéressés aux fondements et à l'évolution idéologique et pragmatique de la politique de la ville, à sa philosophie (Partie 1), à ses dispositifs, son fonctionnement et à ce qu'elle était censée porter en termes d'innovation quant à l'action publique (Partie 2), nous avons abordé la question de l'appréhension qui est opérée dans la mise en œuvre de cette politique, de l'articulation entre l'espace (ou le territoire) et la question sociale au sens large (Partie 3). Pour terminer, nous avons souhaité avoir une vision comparative de certaines expériences internationales où sont déployées des politiques urbaines plus ou moins semblables à celle que nous connaissons en France, afin de voir si les politiques sociales territorialisées s'uniformisent ou pas (Partie 4). Le positionnement critique de cet ouvrage repose donc sur plusieurs aspects : l'évaluation des chercheurs concernant les résultats, les limites et les présupposés de la politique de la ville à partir des faits, la comparaison avec des cas internationaux, l'autocritique de pionniers de cette politique, ainsi que leur critique du devenir – ou des dérives et détournements ultérieurs – de celle-ci. L'objectif est bien ici de déterminer en quoi ces critiques se recoupent ou divergent. Dès lors, nous espérons que nous aurons atteint notre objectif, à savoir dépasser la simple évaluation des résultats de la politique, qu'ils soient sociaux, administratifs, urbanistiques ou politiques, et ce, en favorisant, – par un retour sur ses

évolutions, ainsi que par les divers témoignages, analyses et retours sur expérience, – une appréhension de cette politique sur le long terme en questionnant ses présupposés de départ et les non-dits et impensés qui l'accompagnent.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.

Grégory Busquet, Florent Hérouard et Émilie Saint-Macary

QUARANTE ANS DE POLITIQUE DE LA VILLE

Depuis 2012, la politique de la ville entame un énième virage avec, en ligne de mire, la suppression des zonages, serpent de mer de cette politique publique, zonages depuis longtemps déjà critiqués pour leur portée stigmatisante.

Depuis 40 ans, les zonages et les dispositifs se sont succédé, parfois se remplaçant, parfois se superposant, mais surtout se multipliant : les territoires CUCS englobant des ZUS, elles-mêmes parfois regroupées en ZFU, dans des GPU... sans oublier les ZEP ! Avec les gouvernements Ayrault puis Valls, exit les ZUS ! Exit les ZEP ! Faites entrer les ZSP (zones de sécurité prioritaires), les quartiers prioritaires, les REP (réseaux d'éducation prioritaires).

Quasiment aucun mandat présidentiel n'échappe à cette valse des dispositifs, des périmétrages d'actions et de financements dérogatoires. François Hollande ne fait que poursuivre cette longue tradition de réinterprétation et de réorientation de la politique de la ville. Depuis les années 1970, avec la circulaire Guichard, la politique de la ville a été remaniée à maintes reprises en restant toujours présente sur le devant de la scène ; c'est dire l'intérêt public que suscitent ces quartiers de grands ensembles dans les sphères politique et publique. Les représentations et fantasmes sociaux qu'ils véhiculent justifient que chaque résidant de Matignon donne l'impression de reprendre le problème à bras-le-corps, de rétablir des bases saines, pour enfin remédier aux grands maux de ces parties de ville souvent décrites comme à l'abandon ou zones de non-droit.

Les dispositifs se chevauchent, connaissent une inflation impressionnante et, pourtant, la seule chose qui soit immuable dans ces quartiers, c'est bien les difficultés socio-économiques qui pèsent sur leurs habitants. Ce constat amène Rodolphe Pesce (premier témoignage de ce livre) à se poser la question cruelle, mais tellement réaliste, de l'échec ou de l'impossibilité de mener à bien cette politique, d'obtenir des résultats probants. La politique de la ville est-elle sans issue ou « mieux que rien », s'interroge cet acteur majeur de la genèse de la politique de la ville ?

De quelques quartiers traités à titre expérimental dès les années 1970, notamment avec les dispositifs HVS (Habitat et vie sociale), puis plus systématiquement et durablement avec le DSQ (Développement social des quartiers), la politique de la ville couvre aujourd'hui plus de 2 500 quartiers, tous types confondus. Des territoires emblématiques de la violence et de faits divers plus ou moins dramatiques (Vénissieux, Mantes-la-Jolie, La Courneuve), la politique de la ville s'étend aujourd'hui aux villes moyennes, voire petites, aux quartiers populaires modestes en nombre d'habitants. La région Centre compte trois ZUS de moins de 700 habitants. La ZUS Vaugirard à Châteauroux (49 659 habitants) compte 607 habitants sur 14 ha (soit une densité de 43 habitants par km²). On est loin de l'archétype de la

banlieue à problèmes. Jean-Louis Borloo, en changeant le braquet de la politique de la ville en 2003, invente le PRU (Projet de rénovation urbaine) qui circonscrit de nouveaux quartiers déjà ZUS, ou non...

Rodolphe Pesce et Patrice Dunoyer de Segonzac, respectivement directeur de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) et urbaniste missionné à différents titres au sein de cette même institution, ainsi qu'à la DIV et auprès de bailleurs sociaux, présentent dans leurs témoignages la naissance et l'inflation de cette politique des quartiers populaires périphériques. Ces témoignages montrent la genèse et l'expérimentation (pour ne pas dire le bricolage) d'une politique publique inédite de discrimination positive, comme le veut l'expression consacrée. Cette politique porte initialement sur une poignée de quartiers (moins de dix). Ces pionniers nous montrent comment, devant l'ampleur de la crise, les pouvoirs publics passent les vitesses pour développer ces dispositifs, avec tout ce que cela comprend comme évolution des enjeux et comme cuisines internes. La politique de la ville repose effectivement sur le principe de l'action interministérielle, là aussi forme inédite d'une politique publique, avec une rencontre nécessaire et parfois des confrontations entre des administrations qui ne sont pas habituées à travailler ensemble. Patrice Dunoyer de Segonzac explique dans son témoignage comment il a dû orchestrer le travail collectif entre professeurs de l'Éducation nationale, aménageurs de la DATAR et Marine nationale entre autres...

Ces témoignages sont aussi l'occasion de vivre ces dispositifs de l'intérieur, de comprendre les jeux d'acteurs (débattus aussi dans la seconde partie de cet ouvrage), de rencontrer les acteurs majeurs de la politique française mais aussi des acteurs indirects et parfois oubliés.

À la suite de ces témoignages in vivo, Grégory Busquet et Émilie Saint-Macary abordent la succession des dispositifs et s'interrogent sur les ruptures supposées de cette politique de la ville. Ils nous montrent que, sous couvert d'un renforcement institutionnel, de changements successifs par accumulation ou rodage, la politique de la ville ne s'est pas transformée du tout au tout. Des leçons n'ont pas toujours été tirées des erreurs commises et reconnues, les acteurs directs ayant toujours du mal à dépasser les cadres de pensée initiaux. Grégory Busquet et Émilie Saint-Macary vont notamment démontrer que la politique de la ville est beaucoup plus une succession de continuités que de ruptures.

Ces réflexions doivent nous amener à réfléchir toujours et encore à la situation actuelle, et notamment à la mise en œuvre de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, puis à la mise en œuvre du PNRU 2 (à partir d'une nouvelle géographie prioritaire) qui, une fois encore, nous promettent un changement radical de focale.