La " nouvelle politique de la ville " au prisme des évaluations du passé

Renaud Epstein

▶ **To cite this version:**

Renaud Epstein. La " nouvelle politique de la ville " au prisme des évaluations du passé. 2014. halshs-01023283

HAL Id: halshs-01023283
https://shs.hal.science/halshs-01023283

Preprint submitted on 11 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La « nouvelle politique de la ville » au prisme des évaluations du passé

Renaud Epstein

A paraître dans : Thomas Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ?*, ed. de l'Aube, 2015

La loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite loi Lamy) renouvelle une politique de la ville qui était en voie d'épuisement. Il s'agit du premier texte législatif d'envergure depuis la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo) adoptée en 2003[1]. Ce texte avait redéfini les objectifs et les programmes d'action de la politique de la ville, en même temps qu'il recomposait son organisation et son instrumentation suivant les canons néo-managériaux en vogue au tournant du siècle. Les limites et les incohérences de la politique issue de cette réforme radicale avaient été vivement critiquées par le candidat François Hollande dans son discours du 16 mars 2012 à Strasbourg puis, en juillet de la même année, par la Cour des comptes dans un rapport public thématique en forme de bilan décennal[2].

Dans son processus d'élaboration comme dans son contenu, la loi Lamy porte la marque d'une volonté de renouvellement, dont témoigne le vocabulaire insistant de la « refondation ». Suivant les termes du dossier de presse diffusé par le Ministère délégué chargé de la Ville à l'occasion de l'adoption de la loi, il s'agit de « *la première réforme d'ampleur de la Politique de la ville depuis plus de dix ans. [Elle] propose de revoir en profondeur les instruments de la politique de la ville en inscrivant pour la première fois le principe fondamental de co-construction de la politique de la ville avec les habitants, en redéfinissant les quartiers prioritaires à partir d'un critère unique, en instaurant un contrat urbain global, et en engageant une nouvelle étape de rénovation urbaine indissociable du volet social*. »[3]

Cette loi semble donc ouvrir un nouveau cycle pour la politique de la ville, après une décennie marquée par l'illusion d'une dissolution des problèmes sociaux dans la transformation urbaine puis, à mesure que cette illusion se dissipait, par le désinvestissement de cette politique. Si on la resitue dans une perspective temporelle plus longue, la réforme de 2014 relève cependant moins de la refondation que de la synthèse historique, en ce qu'elle réunit dans un même texte les ambitions et les approches qui ont guidé successivement la politique de la ville depuis ses origines. Dès lors que la loi Lamy ramène la politique de la ville vers des chemins qu'elle a déjà explorés, il n'est pas inutile de revenir sur les évaluations réalisées aux différents stades de son histoire et les enseignements qui en avaient été tirés.

---

[1] Plusieurs lois subséquentes comprenaient néanmoins des mesures relatives à la politique de la ville, mais sans porter exclusivement sur celle-ci. C'est notamment le cas de la loi pour l'Égalité des chances du 31 mars 2006, présentée par Dominique de Villepin comme une réponse aux émeutes de l'année précédente, qui avait créé une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) en charge des programmes de développement social de la politique de la ville. On peut aussi rappeler que le gouvernement de François Fillon avait adopté en juin 2008 le « Plan Espoir Banlieues », porté par Fadela Amara, sorte de patchwork de mesures déclinées par voie règlementaire.

[2] Cour des Comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique.

[3] Ministère délégué à la ville (2014) « La nouvelle politique de la ville. Agir pour les habitants des quartiers populaires », Dossier de presse.

L'art de la synthèse

Devenu ministre délégué à la Ville en mai 2012, François Lamy bénéficiait d'un contexte politique, institutionnel et budgétaire favorable pour engager la réforme promise par François Hollande pendant une campagne présidentielle qui s'était conclue par un vote massif des quartiers populaires en sa faveur[4]. Cette réforme promettait de marquer une rupture symbolique avec le quinquennat précédent, au cours duquel les quartiers populaires avaient été délaissés avant d'être stigmatisés par le pouvoir exécutif national, à l'occasion notamment du fameux discours de Nicolas Sarkozy à Grenoble le 30 juillet 2010. La réforme s'imposait aussi sur le plan institutionnel. La loi de finances pour 2008 obligeait le gouvernement à une révision quinquennale de la liste des Zones urbaines sensibles (ZUS), dont la première occurrence aurait dû avoir lieu en 2009. Trois ans plus tard, cette révision devenait urgente, tout comme celle des principaux programmes de la politique de la ville – Programme national de rénovation urbaine (PNRU), Zones franches urbaines (ZFU), Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) – qui avaient tous atteint ou dépassé leur terme règlementaire. Enfin, la crise des finances publiques incitait elle aussi à la réforme. En compromettant les perspectives d'un second PNRU d'une ampleur comparable au premier, la crise a rendu possible l'ouverture d'un débat sur le bilan et les perspectives de cette coûteuse politique de démolition-reconstruction, après dix années de proclamation de son « succès indiscutable »[5]. Plus largement, la rigueur budgétaire se prêtant davantage à une révision à la baisse des anciens programmes qu'au lancement de nouveaux programmes d'envergure, elle ne pouvait qu'inciter les responsables de la politique de la ville à repositionner celle-ci sur une fonction de mobilisation des politiques de droit commun, largement négligée en dépit de rappels rituels.

Le processus de réforme a été lancé en octobre 2012 par une concertation nationale qui devait aboutir à des propositions relatives à la révision de la géographie prioritaire, à la définition d'un nouveau cadre contractuel articulant les volets urbain et social de la politique de la ville, et à la mobilisation des politiques de droit commun en faveur des quartiers dits prioritaires. Avec pour mot d'ordre « Quartiers : engageons le changement ! », cette démarche de concertation s'est appuyée sur trois groupes de travail réunissant des acteurs institutionnels et associatifs, sur la diffusion de « cahiers d'acteurs » permettant à ceux qui ne participaient pas à ces groupes de faire remonter des contributions écrites, ainsi que l'organisation de quatre « rencontres avis citoyens » en présence du ministre. À cela s'est ajoutée une mission confiée en janvier 2013 à Mohamed Mechmache et Marie-Hélène Bacqué, chargés de formuler des propositions relatives à la participation des habitants[6].

Après une décennie durant laquelle les acteurs de la politique de la ville et les habitants des quartiers avaient eu le sentiment d'être peu écoutés, voire méprisés par les responsables gouvernementaux[7],

---

[4] Schaefer M. (2013) *Participation électorale, droit de vote et renouveau militant : actualité politique en banlieue*, Rapport pour l'association des maires Ville & Banlieue.

[5] Epstein R. (2013) *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

[6] Il convient aussi de mentionner le rapport sur la péréquation et la politique de la ville commandé par François Lamy à François Pupponi en décembre 2012.

[7] La réunion de « concertation » sur le Plan espoir banlieues organisée par Fadela Amara à Clichy-sous-Bois en avait fourni une illustration éclatante, la secrétaire d'Etat faisant cette réponse mémorable aux interpellations critiques du public : «*Avec ou sans vous, je ferai le plan Marshall».*

la multiplication de dispositifs de remontée de leur parole était un signe fort de changement en leur direction. Mais les modalités d'analyse, de mise en débat et d'articulation de toutes les positions exprimées par ces différents canaux n'ayant pas été pensées en amont, le rapport issu de la concertation s'apparente à une synthèse molle juxtaposant toutes ces positions, complétée par des préconisations portant sur les seules dimensions instrumentales de la réforme, lesquelles avaient déjà été annoncées par le ministre en amont de la concertation (réduction du nombre de quartiers prioritaires, élaboration de nouveaux contrats portant à la fois sur l'urbain et le social, signature de conventions interministérielles). La plus-value de la concertation nationale apparaît dès lors limitée, y compris sur les volets thématiques de la politique de la ville pour lesquels le rapport qui en est issu ne propose ni réorientation ni priorisation[8].

Le contenu du projet de loi déposé le 2 août 2013 prolonge la tentative de synthèse qui a marqué la démarche de concertation. L'exposé des motifs et les principales mesures législatives constituent en effet un assemblage des orientations et des approches privilégiées successivement par la politique de la ville depuis ses origines : la rénovation urbaine des années 2000 est reconduite ; l'ambition de mobiliser et mettre en cohérence toutes les politiques publiques en faveur des quartiers, au cœur de la politique de la ville des années 1990, est réaffirmée ; dans le même temps, la loi insiste sur les démarches participatives visant à faire des habitants des acteurs du développement social de leur quartier, comme dans les années 1980. Ce curieux syncrétisme, rassemblant dans un même texte législatif des approches disparates renvoyant à des lectures contrastées des enjeux de la politique de la ville[9], n'a pas semblé perturber les parlementaires. La loi a été adopté à une large majorité au terme de débats animés par quelques élus EELV et PS qui insistaient – sans succès – pour une plus grande ambition participative, et quelques autres de l'UMP qui sommaient – sans plus de succès – le ministre délégué de révéler la liste des nouveaux quartiers prioritaires.

Sauf à prendre pour argent comptant la communication gouvernementale, il est difficile de parler d'une « nouvelle politique de la ville ». Parce qu'elle a été présentée comme le cœur de la réforme, la révision de la géographie prioritaire fournit une bonne illustration de sa portée limitée. Cette révision avait été promise en mars 2012 par le candidat Hollande annonçant dans son discours strasbourgeois la fin des zonages jugés discriminatoires. François Lamy a ensuite multiplié les discours volontaristes sur le sujet, le nombre de quartiers visés par la politique de la ville devant être divisé par deux, pour passer de 750 ZUS à 400 quartiers prioritaires où seraient concentrées ses ressources. Dans l'opération, la géographie prioritaire devait être rationalisée en substituant une catégorie unique de quartiers aux multiples catégories héritées du passé (750 ZUS, 416 ZRU, 100 ZFU, 594 quartiers ANRU et 2 492 quartiers CUCS répartis en trois niveaux de priorité, auxquelles s'ajoutent les zones prioritaires de l'Education nationale, de la Police, etc.). Mais l'ambition réformatrice affichée n'a pas résisté aux pressions des élus locaux effrayés par un projet qui aurait privé des centaines de communes des subsides de la politique de la ville, ni à l'ampleur des

[8] En la matière, le résumé du rapport diffusé par le Secrétariat général du Comité interministériel des villes est sans ambiguïté : « S'agissant des mesures destinées à faire face aux difficultés des habitants des quartiers ciblés, le rapport préconise, par ailleurs, de mettre l'accent sur tous les sujets à la fois (éducation, emploi, sécurité, santé, …) et de manière transversale, en fixant des priorités d'action adaptées aux besoins » (souligné par nous).

[9] Epstein R. (2012), « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale: quelle est la nature du problème? », in Houard N. (dir), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris : Centre d'Analyse Stratégique – La documentation Française.

modifications législatives et règlementaires induites par l'abandon de zonages sur lesquels sont indexés des dizaines de mesures fiscales et budgétaires. Au final, les zonages sont donc maintenus sous la forme de 1 300 quartiers prioritaires[10], soit un quasi-doublement par rapport au nombre de ZUS ! Si le ministre a persisté dans la mise en scène de son volontarisme en affirmant avoir divisé par deux le nombre de quartiers, c'est au prix d'un changement de dénominateur, la diminution de moitié devant désormais se calculer par rapport aux 2 492 quartiers identifiés dans les CUCS. En outre, l'objectif de simplification est loin d'être atteint, la loi instituant deux catégories de quartiers visés par la politique de la ville (quartiers prioritaire et « quartiers de veille »[11]) qui ne coïncident que partiellement avec la carte des Réseaux d'éducation prioritaire de l'Éducation nationale et des Zones de sécurité prioritaires de la Police

On ne se baigne jamais deux fois dans le même fleuve

Un retour sur le passé permet d'apprécier le caractère syncrétique de la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine. De façon stylisée, l'histoire de la politique de la ville peut se découper en trois périodes correspondant à des orientations nationales exprimées successivement en termes de démocratisation du gouvernement urbain (approche remontante des années 1980), puis de territorialisation des politiques publiques (approche transversale des années 1990) et enfin de normalisation socio-urbaine (approche descendante des années 2000). Des évaluations et recherches réalisées à chacune de ces périodes[12], on peut tirer quelques enseignements utiles pour anticiper les obstacles auxquels la politique de la ville risque de se heurter dans les années à venir.

La politique de la ville était conçue à l'origine comme un projet de démocratisation de la gestion urbaine. Les difficultés rencontrées pour concrétiser l'approche remontante promue par les responsables du Développement social des quartiers sont trop nombreuses pour être résumées en quelques lignes[13]. On se contentera ici de souligner deux enseignements majeurs issus des nombreux travaux consacrés à la participation des habitants dans les quartiers populaires[14]. Tout d'abord, les démarches participatives qui y ont été expérimentées ont porté pour l'essentiel sur les enjeux dits « de proximité », sans donner aux habitants la possibilité d'interpeller les responsables politiques et administratifs sur leurs politiques. Ensuite et surtout, le rôle central dévolu aux maires dans la conduite de la politique de la ville et l'allocation de ses subventions apparaît largement contradictoire avec l'ambition participative affichée par celle-ci. Loin de favoriser l'*empowerment* des

[10] Identifiés sur la base d'un critère unique : la concentration des populations ayant des ressources inférieures à 60 % du revenu médian de référence.

[11] Sans compter la catégorie des « quartiers vécus » (par opposition à « quartiers réglementaires ») introduite par la suite dans un guide méthodologique adressé aux acteurs locaux.

[12] Pour une synthèse de ces travaux, cf. Kirszbaum T., Epstein R. (2010), « *Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville* », in Goulard F., Pupponi F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante,* Rapport d'information n°2853, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

[13] Voir l'entretien avec D. Figeat dans cet ouvrage.

[14] Bacqué M.-H., Mechmache M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville* ; Carrel M. (2013) *Faire participer les habitants? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon : ENS Editions ; Kirszbaum T. (2011) « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », *Urbanisme*, 380.

habitants, de transformer ou de revivifier la démocratie représentative, la municipalisation de la politique de la ville a conduit à la domestication du tissu associatif de ces quartiers.

Si elle a joué contre l'approche remontante promue dans les années 1980, la maîtrise des dispositifs par les maires a pu contribuer aux avancées observées dans la décennie suivante en matière de territorialisation. La dynamique s'en effet située du coté des collectivités locales, la politique de la ville ne parvenant pas à faire advenir un « État animateur »[15] capable d'organiser la territorialisation entendue comme un triple processus de mobilisation, d'adaptation et d'intégration des politiques publiques. Que ce soit à l'échelle centrale (via la délégation interministérielle à la Ville) ou déconcentrée (via les sous-préfets à la ville), l'approche transversale promue dans la décennie 1990 s'est heurtée aux stratégies défensives des administrations d'État, soucieuses de maintenir leur autonomie face à une politique dont l'ambition réformatrice était inversement proportionnelle à la légitimité institutionnelle. Les instruments d'action publique qu'elle a utilisés et diffusés (en particulier le triptyque diagnostic/projet/contrat) ont néanmoins fourni d'importantes ressources cognitives, stratégiques et opérationnelles aux maires, leur permettant de s'imposer comme les véritables leaders et les grands intégrateurs de l'action publique territoriale.

La politique de la ville a ainsi permis des avancées sensibles en matière d'adaptation territoriale et d'intégration transversale des politiques publiques. Mais celles-ci sont restées partielles. Tout d'abord, les transformations ont été limitées à l'échelle communale, y compris lorsque les enjeux de territorialisation étaient exprimés à l'échelle des agglomérations[16]. Ensuite, la dynamique de territorialisation a surtout concerné de grandes villes disposant des ressources financières et d'expertise nécessaires pour l'organiser. Enfin, l'adaptation du contenu des politiques publiques et leur plus grande intégration transversale n'a pas eu pour corollaire un surcroît de ressources de ces mêmes politiques en faveur des quartiers qui en avaient le plus besoin. Au contraire, de nombreux acteurs et observateurs de la politique de la ville ont estimé que ses crédits spécifiques avaient été utilisés en substitution de ceux des politiques de droit commun[17].

Avec le vote de la loi Borloo, l'approche transversale a été supplantée par une approche descendante dont le PNRU a été la pièce maîtresse. Ce programme piloté par une agence nationale a mobilisé des ressources colossales (45 milliards d'euros, dont 12 milliards d'euros de subventions nationales) pour des opérations de démolition-reconstruction qui devaient, en banalisant la forme urbaine et le parc de logement de 500 quartiers, aboutir à la « restauration » d'une mixité sociale parée de toutes les vertus. L'évaluation de la rénovation urbaine n'a, hélas, pas été à la hauteur des enjeux et des moyens mobilisés. Treize ans après le lancement d'un programme qui devait initialement prendre fin en 2008, ses effets et son impact sur le peuplement des quartiers et le destin de leurs habitants demeurent – et demeureront – très incertains[18]. Ceci n'a pas empêché les acteurs de la rénovation

[15] Cette formule avait été théorisée en 1994 par les rapporteurs du Comité national d'évaluation de la politique de la ville. Cf. Donzelot J., Estèbe P. (1994) *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris : Seuil.

[16] Voir la contribution de P. Estèbe.

[17] Sur tous ces points, cf. Epstein R. (2013) op. cit. ; Kirszbaum T., Epstein R. (2010), op.cit.

[18] Les études et recherches disponibles demeurent trop parcellaires pour qu'il soit possible d'évaluer rigoureusement les effets propres et l'impact du PNRU, à la différence des programmes de régénération urbaine conduits simultanément en Grande Bretagne (*New Deal for Communities*) et aux Etats-Unis (*Hope VI*). Pour un état des connaissances, voir la contribution C. Lelevrier dans cet ouvrage.

urbaine de revendiquer avec constance son « succès incontestable », au prix d'une confusion entretenue entre réalisations et résultats. Il a fallu attendre la fin du programme pour que s'amorce un timide débat évaluatif[19], dont il ressort que la rénovation urbaine a permis des transformations spectaculaires dans des centaines de quartiers, sans que la banalisation de leur forme urbaine ne renouvelle leur population, comme il était attendu[20].

Ce bilan en demi-teinte renvoie pour une large part aux options retenues pour sa mise en œuvre (conception et portage à l'échelle communale des projets, non-association des habitants à leur élaboration, autonomisation de la rénovation urbaine vis-à-vis des autres volets de la politique de la ville), certes justifiées par une volonté d'exécution rapide du programme, mais fort peu cohérentes au regard d'une finalité exprimée en termes de mixité sociale[21]. Sur ce plan, les acteurs de la concertation nationale et le législateur ont paru retenir les leçons du passé récent. La réaffirmation de l'objectif de mixité sociale dans la loi Lamy – dont la pertinence est pourtant discutée par les chercheurs – s'accompagne en effet d'une tentative de mise en cohérence des modalités de pilotage des projets de rénovation urbaine avec l'objectif poursuivi. D'un côté, la loi promeut l'échelon intercommunal, pour organiser à l'échelle de l'agglomération la déconcentration de la pauvreté. De l'autre, elle réintègre ces projets dans un contrat global et appelle à leur « co-construction » avec les habitants, créant ainsi des plus favorables pour que l'intervention urbaine produise des effets d'entraînement social.

La réforme fait en revanche l'impasse sur les enseignements d'un passé plus lointain, remettant au goût du jour les ambitions de la politique de la ville des années 1980 et 1990 sans que les conditions de leur réalisation ne paraissent réunies. Certes, les évaluations *ex post* du passé ne sauraient faire office d'évaluation *ex ante* pour la « nouvelle politique de la ville », ne serait-ce que parce que celle-ci articule des approches qui ne l'avaient pas ou peu été jusqu'à présent. On pourrait ainsi espérer que la volonté affichée de « co-construction » des futurs projets de rénovation urbaine (rebaptisés projets de « renouvellement urbain ») contourne l'écueil des années 1980, celui de démarches participatives engluées dans des micro-objets de proximité[22], comme celui de la rénovation urbaine des années 2000 qui, en tenant les habitants en lisière de l'élaboration des projets, n'a pu servir de levier pour le développement social des quartiers[23]. Mais on peut aussi craindre qu'en négligeant les leçons essentielles de l'expérience passée, la « nouvelle politique de la ville » se condamne à provoquer les mêmes déceptions dans un proche avenir, d'autant plus qu'elle va être mise en œuvre dans un contexte fort peu favorable.

---

[19] ONZUS (2013) *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives* 2012, Rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'ONZUS ; Cour des Comptes (2012), op. cit.

[20] Comme le souligne Christine Lelévrier dans sa contribution au présent ouvrage, les effets sociaux de la rénovation urbaine ne sont ni ceux qui avaient été escomptés par ses promoteurs ni ceux que redoutaient ses contempteurs.

[21] Epstein R. (2013) op. cit.

[22] Même si l'on ne sous-estime pas leur fonction dans la « fabrique de la ville » (voir la contribution d'Élise Roche).

[23] Les sceptiques souligneront plutôt l'aporie d'une politique de la ville qui prétend s'être convertie à l'*empowerment*, fondé sur la mobilisation des ressources des quartiers, tout en continuant de définir ceux-ci en termes de déficits à compenser par la mobilisation de ressources externes.

Après trente ans de promesses non tenues par les responsables nationaux et de pratiques participatives placées sous l'étroit contrôle des élus municipaux, la crise démocratique a acquis une telle intensité dans les quartiers populaires[24] que des transformations radicales s'imposaient pour la résoudre. Tel était le propos du rapport Bacqué-Mechmache, mais ses ambitieuses propositions n'ont trouvé qu'une très mince traduction dans la loi Lamy. Celle-ci proclame un principe de « co-construction » des futurs contrats de ville avec les habitants, mais elle laisse de fait aux maires toute latitude pour l'organiser, au risque d'entériner des pratiques clientélistes aux effets délétères. Loin de la rupture annoncée, la réforme reste teintée d'un paternalisme que révèle le sous-titre du dossier de presse de février 2014 mentionné en introduction, *Agir pour* [et non avec] *les habitants des quartiers populaires* – lequel peut se lire comme une réponse – en forme de fin de non-recevoir – au sous-titre du rapport Bacqué-Mechmache remis quelques mois plus tôt : *Ca ne se fera plus sans nous*.

S'agissant de la territorialisation des politiques publiques, la probabilité que les futurs contrats de ville parviennent à surmonter les obstacles rencontrés dans les années 1990 par les contrats du même nom, apparaît très réduite. Car les réformes néo-managériales de l'État engagées dans la première décennie 2000 ont grandement amoindri les compétences et marges de manœuvre de ses services déconcentrés, pourtant indispensables si l'on veut organiser par la voie contractuelle l'adaptation territoriale et, plus encore, l'intégration transversale des programmes nationaux[25]. Il n'en va pas différemment de la mobilisation des politiques de droit commun, objet de douze conventions d'objectifs interministérielles : celles-ci ne portent que sur un périmètre très limité de mesures nouvelles, laissant de côté le stock de mesures existantes et, surtout, le fonctionnement des politiques publiques, structurellement défavorable aux quartiers populaires. Dans ces conditions, et au regard d'une crise des finances publiques qui va mettre sous pression l'ensemble des signataires des contrats de ville, on voit mal comment ces contrats pourraient inverser la logique inégalitaire qui prévaut depuis des décennies dans le traitement des quartiers populaires.

Enfin, la perspective de normalisation socio-urbaine – à laquelle la loi Lamy n'a donc pas renoncé – apparaît plus illusoire aujourd'hui qu'hier, dans un contexte de crise jouant à la fois contre la mixité sociale et la banalisation urbaine. D'un côté, les habitants des quartiers populaires sont les premiers touchés par une crise économique qui fait exploser les écarts sociaux entre ces quartiers et leur environnement[26]. De l'autre, le processus de banalisation urbaine amorcé par le programme de

[24] Braconnier C., Dormagen J-Y. (2007) *La démocratie de l'abstention*, Paris : Folio Actuel ; Kokoreff, M., Lapeyronnie D. (2013) *Refaire la cité: L'avenir des* banlieues, Paris : Seuil ; Bacqué M.-H., Mechmache M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville.

[25] Sans même parler de l'articulation de la politique de la ville avec les autres politiques publiques, l'intégration transversale des programmes figurant dans son périmètre s'annonce délicate, la fusion envisagée des deux agences respectivement en charge des volets urbain et social de la politique de la ville n'ayant pas eu lieu. Si l'Acsé a été fondue dans le nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires, l'ANRU est parvenue à conserver son autonomie, que le découpage ministériel du gouvernement Valls ne peut que renforcer, l'agence échappant à la tutelle directe du ministère de la Ville. En outre, le calendrier de la réforme joue contre la ré-articulation locale de la rénovation urbaine avec les autres volets des contrats de ville : l'élaboration et la négociation de ceux-ci va en effet s'amorcer avant que ne soit connue la liste des quartiers bénéficiant du futur PNRU.

[26] ONZUS (2013), *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*.

rénovation urbaine ne peut qu'être freiné par une crise des finances publiques qui pèsera sur l'ampleur et le rythme du nouveau PNRU.

La réforme de 2014 n'ayant pas véritablement tiré les leçons du passé, on voit mal comment elle pourrait éviter les écueils auxquels la politique de la ville s'est jusqu'à présent heurtée. On peut penser au contraire que la synthèse des approches successives de cette politique la condamne une nouvelle fois à l'échec ; la loi Lamy fait notamment l'impasse sur les contradictions entre ces différentes approches et les lectures du problème auxquelles elles renvoient. Cette analyse critique, centrée sur les orientations et l'instrumentation de la réforme, mérite néanmoins d'être tempérée. Car à défaut d'aboutir à un renouvèlement substantiel et cohérent de la politique de la ville, le ministère Lamy a sorti cette politique de l'impasse dans laquelle la dérive néo-conservatrice de la présidence Sarkozy l'avait enfermée. Les discours de stigmatisation des quartiers et de leurs habitants alors entendus au sommet de l'exécutif ont fait place à des paroles plus apaisées, insistant conjointement sur les problèmes et les ressources des quartiers. C'est loin d'être négligeable et cela répond à des attentes légitimes de reconnaissance et de respect qui s'expriment dans les quartiers populaires. Mais c'est loin d'être suffisant : la crise sociale, urbaine et démocratique révélée par ces quartiers appelle bien davantage que des réponses discursives, dont l'efficacité est sujette à caution tant la parole des responsables politiques y est devenue inaudible.