



HAL
open science

La politique de la ville ici et ailleurs : la tentation d'en finir avec une question interminable

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. La politique de la ville ici et ailleurs : la tentation d'en finir avec une question interminable. Noémie Houard. Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales, La Documentation française, 2012. halshs-01100708

HAL Id: halshs-01100708

<https://shs.hal.science/halshs-01100708>

Submitted on 6 Jan 2015

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 POLITIQUE DE LA VILLE ICI ET AILLEURS :
LA TENTATION D'EN FINIR AVEC UNE QUESTION INTERMINABLE**

Thomas Kirszbaum

Postface à l'ouvrage collectif sous la direction de Noémie Houard, Politique de la ville.

Perspectives françaises et ouvertures internationales, La Documentation française, 2012

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, la Grande-Bretagne, 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

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, co-organisé par l'lhedate et le SG-CIV en juin 2012 et dont la coordination scientifique a été assurée par l'auteur.

s'explique aussi 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 ressurgit 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 dans les autres pays 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 désillusion quant à 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.

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 traditionnels³. 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...) expérimentée 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 1er août 2003⁴, « *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)⁵ qu'elle réduise les inégalités sociales subies par près de 13 % de la population nationale⁶ ? quel pouvait être son impact propre sachant qu'une légère variation

³ Donzelot J., Estèbe P. (1994) *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Le Seuil.

⁴ Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo.

⁵ Goulard F., 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.

⁶ Soit 8,3 millions de personnes résidant dans un quartier concerné par un Contrat urbain de cohésion sociale.

du niveau des transferts sociaux a des répercussions infiniment plus fortes sur la situation des personnes et des territoires ?⁷

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 2009⁸. 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 quartier⁹ ; en Grande-Bretagne, le *Neighbourhood Renewal Fund* n'a représenté que 24 euros par an et par habitant en incluant l'effet levier sur d'autres fonds publics¹⁰. 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, 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 quartiers¹¹.

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 termes 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

⁷ Davezies L. (2009) « Politiques publiques, le social et le spatial », *Projet*, n°310, mai.

⁸ Goulard F., Pupponi F. (2010) *op. cit.*

⁹ Contribution de Ralf Zimmer-Hegmann.

¹⁰ Contribution de Rebecca Tunstall.

¹¹ 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, January.

seulement sur des budgets spécifiques (notamment le *Neighbourhood Renewal Fund* et le *New Deal for Communities*), mais sur aussi 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 à jour aucune réorientation fondamentale des budgets publics en faveur de quartiers considérés comme prioritaires¹².

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 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 sa mesure¹³. Tout s'est passé comme s'il suffisait d'afficher une posture 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.

¹² Amion Consulting (2010) *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal. Final report*, Department for Communities and Local Government, March ; 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, March.

¹³ Goulard F., Pupponi F. (2010) *op. cit.* ; Cour des comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet.

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 bien mieux organisés, les quartiers défavorisés ne sont pas en bonne posture¹⁴. 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 ne disposent guère d'une capacité d'influence propre, sinon sur le mode de l'émeute urbaine.

Comparant la politique de la ville en Grande-Bretagne et en France voici plus de quinze ans, et 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* »¹⁵. Rétrospectivement, force est de constater la robustesse de cette explication.

CHANGER LES LIEUX ET AIDER LES GENS : LE PARI HASARDEUX DE LA RENOVATION 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 bénéficiés dans plusieurs pays à partir des années 1990, surtout aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas. Fait remarquable, ces soutiens émanent de coalitions d'acteurs (politiques, économiques et professionnels) toujours

¹⁴ Pinson G. (2009) *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po.

¹⁵ Le Galès P. (1995) « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2.

extérieures aux quartiers, car l'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 visibles¹⁶, 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 tout 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 villes¹⁷. 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 sociales¹⁸.

¹⁶ Epstein R. (2012) « Anru : mission accomplie ?, in J. Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Puf, collection « La ville en débat ».

¹⁷ 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*, Puf, collection « La ville en débat »).

¹⁸ 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...) 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*, Centre d'analyse stratégique, n°249, 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, La Documentation française.

Bien qu'elle soit marquée d'une ambivalence constitutive, partagée qu'elle est entre le souci de la rentabilité de l'espace et de l'ordre social d'un côté, celui 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 aussi à sécuriser les lourds financements que nécessite cette politique¹⁹. 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 apparaissent en effet démesurées à l'aune du double objectif affiché par cette politique, 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 changer de quartier pour être remplacée par d'autres. L'impact du programme *Hope VI* sur la mixité ethno-raciale au sein même des quartiers rénovés est déjà beaucoup moins avéré²⁰, même si ce n'était pas le but recherché²¹ à la différence des Pays-Bas où cet objectif est explicite, et de la France où il est masqué derrière l'objectif de « mixité sociale ».

¹⁹ Pour une analyse du discours des thuriféraires du programme français, voir Epstein R. (2012) op. cit.

²⁰ Goetz E. (2011) « Gentrification in Black and White : the Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities, *Urban Studies*, vol. 48, n° 8.

²¹ Turner M. A. et al. (dir.) (2009) *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.

Dans ces deux derniers pays, les effets de la rénovation urbaine apparaissent pourtant décevants en regard de cet objectif central de déconcentration ethnique. En Hollande, 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'immigration²². 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 de certains produits « logement » pour des ménages de la classe moyenne minoritaire²³. Ce qui fait dire au président du Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, Yazid Sabeg, qu'« avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre »²⁴.

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 minimales en termes de déségrégation ethno-raciale. 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 territoires²⁵.

²² 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 in Chicago 4-8 March 2009.

²³ Epstein R., Kirszbaum T. (2010) « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in F. Goulard, F. Pupponi, *op. cit.*, Tome II.

²⁴ Le Monde du 16 mars 2012.

²⁵ 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 ethno-racial. 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.

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 étrangers²⁶, 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'injustice²⁷. 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 institutionnelle et de la dénivellation financière plus accusées qu'ailleurs entre les volets urbain et socio-économique de la politique de la ville²⁸. Si le problème de l'approche intégrée est amplement mis en évidence aux Pays-Bas²⁹, le « pilier social » de la politique des « nouvelles villes » reste néanmoins cinq fois plus important, en termes financier, que son « pilier physique »³⁰. 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 situation³¹. C'est pourquoi le nouveau

²⁶ 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.

²⁷ Epstein R., Kirszbaum T. (2010) *op. cit.*

²⁸ Kirszbaum T. (2010) *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru.

²⁹ Musterd S., Ostendorf W. (2008) « Integrated Urban Renewal in the Netherlands: a Critical Appraisal », *Urban Research & Practice*, vol. 1, n°1, March.

³⁰ Contribution de Gideon Bolt et Ronald van Kempen.

³¹ Contribution de Brett Theodos et Susan J. Popkin.

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'emploi³².

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 socio-économique des habitants³³. 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*³⁴. 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 resté modeste car les nouveaux entrants et les habitants restés sur place étaient en moins bonne situation économique et appartenaient plus fréquemment aux minorités ethniques³⁵. La contribution de Brett Theodos et Susan Popkin y insiste : bien plus que les politiques spatialement ciblées, la mobilité résidentielle est le moteur du changement dans les quartiers, et c'est pourquoi ces politiques ciblées doivent pouvoir s'ajuster aux caractéristiques différenciées des entrants et des sortants.

³² 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.

³³ Contribution de Ralf Zimmer-Hegmann.

³⁴ Contribution de Rebecca Tunstall.

³⁵ 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.

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 quartier³⁶, 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 et/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 d'ailleurs tenir compte d'évaluations plutôt favorables (au moins dans le cas britannique), même si la démonstration d'impacts positifs est partout limitée³⁷.

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

³⁶ Par exemple dans le cas du développement communautaire américain : Medoff P., Sklar H. (1994) *Streets of Hope : The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, South End Press ; Grogan P. S., Proscio T. (2000) *Comeback Cities : A Blueprint for Urban Neighborhood Revival*, Westview Press.

³⁷ 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*, Rapport pour le Centre d'analyse stratégique et le SG-CIV.

subit les assauts réguliers du parti républicain qui rêve de le supprimer. Et la bienveillance de l'administration Obama, comme 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'assistanat et voudraient ramener à une simple démarche localisée d'allègement des contraintes fiscales³⁸.

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*³⁹, soit le fait de fonder la politique de la ville, comme d'autres politiques publiques, sur l'évaluation scientifique de leur 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 aux « succès incontestables » 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 urbaine.

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 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 ces critiques hexagonales ne mettent pas en cause le bien-fondé de cette politique, mais sa durée qui serait

³⁸ C'est ainsi que le gouvernement Cameron revient aux sources du thatchérisme en relançant une politique de zones franches en Angleterre.

³⁹ 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*.

le signe assuré de son échec. L'échec dont il s'agit est de n'être pas parvenue à éradiquer la ségrégation urbaine dans un pays assez téméraire pour avoir adopté une loi recherchant assez peu modestement à « *éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation* »⁴⁰.

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 très particulière au temps 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 2003⁴¹. 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 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

⁴⁰ Loi d'orientation pour la Ville de 1991.

⁴¹ Le Monde, « Les audaces de Jean-Louis Borloo, le ministre qui rêve de rendre son ministère inutile », 6 mai 2003.

entrevoir, sans trop le proclamer, que l'égalité *réelle* ne peut se concevoir sans recourir à une politique spécifique et ciblée⁴².

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 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 avec elle, réside bel et bien dans ce facteur « immigration ». En témoigne le geste symbolique de Maurice Leroy, ex-ministre de la Ville, qui, conviant sept de ses prédécesseurs, vantait la « *spécificité française* » d'une politique de la ville qui transcende les divisions partisans 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 ferait 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

⁴² 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.

tout à fait explicite la « mixité ethnique », alors que c'est l'un des pays les moins ségrégués d'Europe sur le plan social comme ethnique⁴³.

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 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

⁴³ Musterd S., Ostendorf W. (2008) *op. cit.*

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.