

La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux

Dossier Ressources de l'ORIV – Août 2009



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville, Alsace

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31

■ mel: oriv.alsace@wanadoo.fr

■ site: www.oriv-alsace.org

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE D'EMERGENCE.....	4
La crise du logement	4
La crise socioéconomique	4
La crise du lien social et l'émergence du processus d'exclusion	5
2. LA VILLE, LIEU DE TOUS LES DANGERS ?	6
L'image de la ville.....	6
La ville, espace de ségrégation.....	6
La ville, espace détérioré	7
Médias et quartiers d'habitat populaire	7
3. LES FONDEMENTS ET PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	8
Une politique d'exception.....	8
Une politique initiée par l'Etat.....	8
Une politique innovante.....	8
4. DES ENJEUX SOUS-JACENTS	10
La participation des habitants	10
La question de la mixité sociale	10
La place des associations	11
L'évaluation de la politique de la ville	12
La géographie prioritaire et la question du zonage	12
Intégration, discriminations et politique de la ville	13
5. L'EVOLUTION DES DISPOSITIFS ET DES APPROCHES	16
6. LES PRINCIPAUX TEXTES REGLEMENTAIRES	18
7. LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	20
Au niveau déconcentré.....	20
Au niveau national	20
Au niveau local	21
8. LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS EXISTANTS	22
CONCLUSION.....	24
ANNEXES	
ANNEXE 1 : FRISE CHRONOLOGIQUE ET SYNTHETIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	25
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE	26

INTRODUCTION

L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) est un centre de ressources intervenant dans les domaines de l'intégration, de la prévention des discriminations et de la cohésion sociale et territoriale. Implanté à Strasbourg, les interventions se font prioritairement sur l'ensemble de la région Alsace, mais l'Oriv est également amené à intervenir en Lorraine.

L'Observatoire a une fonction de mise à disposition de données et de ressources permettant d'optimiser les interventions des acteurs, en particulier en lien avec les politiques publiques. A ce titre et par rapport aux enjeux de cohésion sociale et territoriale, il intervient plus particulièrement dans le domaine de la politique de la ville.

De manière générale, « *la politique de la ville désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et réduire les inégalités entre les territoires* ». ¹

Cette note de cadrage a pour objectif de présenter les fondements et évolutions de la politique de la ville en France, ainsi que ses enjeux actuels : le contexte d'émergence de cette politique publique, les représentations liées à l'espace urbain, les principes et fondements, les enjeux sous-jacents, l'évolution des approches et des textes réglementaires, les acteurs et les principaux dispositifs.

Ce document conçu comme un outil synthétique s'adresse à toutes les personnes désireuses de disposer d'éléments pour comprendre et/ou parfaire leur connaissance de cette politique publique, de son contexte d'émergence au début des années 1980 à ses enjeux actuels.

La politique de la ville et les enjeux qui y sont liés étant fortement dépendants des évolutions politiques et du sens donné à l'intervention publique, cette note de cadrage sera régulièrement remise à jour.

¹ Site internet du
Secrétariat
Général du
Comité
Interministériel
des Villes
(SGCIV) :
www.ville.gouv.fr

1. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE D'EMERGENCE

| La crise du logement

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France se retrouve dans une situation d'extrême urgence face à la pénurie de logements. Cette situation est due aux destructions de la seconde guerre mondiale, à une augmentation importante de la population (arrivée massive d'immigrés pour la reconstruction de la France, puis un peu plus tard des rapatriés d'Algérie et des anciennes colonies, des Harkis...) mais aussi à une situation plus ancienne : la France a toujours manqué de logements et dès la révolution industrielle du 19ème siècle le nombre de logements construits, accessibles aux classes moyennes et pauvres, a été insuffisant.

Afin de pallier cette situation de crise, de grandes opérations de construction sont lancées dans toutes les agglomérations dès la fin des années 1950, dans une logique d'économie de moyens et de matériaux. Les grands ensembles d'habitat social (Habitat à Loyer Modéré - HLM) sous forme de tours et de barres sont nés, quartiers d'habitat populaire avec pour unique fonction d'héberger les classes moyennes. Construits rapidement, sur des modèles standardisés et avec des matériaux peu coûteux, ils ne sont pas faits pour durer mais répondent à un réel besoin et sont appréciés pour leur confort (chaque appartement à ses propres sanitaires, l'eau courante et le chauffage). Les employeurs de l'industrie contribuant à cet effort de construction de logements vont proposer à leurs salariés d'y résider.

Dans le même temps, ces logements permettent de résorber les îlots d'habitat insalubre (cités de transit etc.) et vont également profiter à la population immigrée.

Plus généralement ces logements répondent à une logique spécifique de la France des « trente glorieuses ». En effet ils s'inscrivent dans un parcours résidentiel et sont conçus comme un tremplin pour les classes moyennes avant d'accéder à la propriété.

Ainsi, l'Etat encourage fortement la construction ou l'acquisition de maisons individuelles par un arsenal d'aides à la pierre et de mesures incitatives pour les particuliers. De ce fait, les grands ensembles jouent un rôle « d'ascenseur résidentiel » où le « turn over » des résidents est régulier et s'inscrit dans une logique de parcours de vie.

| La crise socioéconomique

Les chocs pétroliers des années soixante-dix et l'installation durable de la crise économique vont fortement perturber le schéma de peuplement des grands ensembles. Les populations les plus aisées vont peu à peu quitter ces quartiers et les habitants les plus précaires vont se retrouver « bloqués » dans ces espaces urbains.

Ce sont eux, les classes « moyennes inférieures », qui vont être le plus durement touchés par la crise et la montée du chômage. Peu à peu, les quartiers d'habitat populaire vont concentrer les habitants cumulant des difficultés économiques et/ou sociales et de fait se retrouver « en dehors » (de la ville, de la société...).

Autre conséquence de la crise économique, l'arrêt de l'immigration de travail va considérablement changer les conditions de vie des immigrés. Désormais, le processus migratoire va essentiellement concerner les familles, dans une logique de regroupement familial. Les pouvoirs publics vont peu à peu prendre conscience des enjeux d'intégration qui se posent à la société. Par ailleurs, les immigrés seront les premiers touchés par la crise économique et donc par le gel des mobilités résidentielles.

Ces éléments dessinent peu à peu des espaces qui de territoires de transition deviennent des territoires d'exclusion, renforcés par des processus de concentration de populations précarisées.

La crise du lien social et l'émergence du processus d'exclusion

C'est dans ce contexte qu'apparaît une nouvelle forme de problèmes sociaux : l'exclusion.

Le terme d'exclusion sociale émerge en France vers le milieu des années 80. A l'origine, il se rapportait à des catégories de gens qualifiés de « cas sociaux » qui ne bénéficiaient d'aucune protection sociale. Les réalités évoluant, le terme renvoie peu à peu à un processus de « désintégration sociale », dans le sens d'une rupture progressive des relations entre l'individu et la société. Cette rupture résulte d'une double crise : crise du lien social (déclin des institutions d'encadrement ou de représentations collectives comme l'école, l'Etat, les syndicats...) et crise de l'emploi.

L'exclusion met en cause la société dans son ensemble. Alain Touraine, sociologue, considère la société comme « duale ». Auparavant l'opposition était verticale, « ceux d'en haut contre ceux d'en bas ». Cette opposition, quoique basée sur un rapport dominant-dominé, permettait une identification collective et positive. Elle s'inscrivait également dans une logique d'interdépendance. Avec l'exclusion, il s'agit d'une opposition horizontale, « ceux du dedans face à ceux du dehors ». Dans ce cas, aucune identification n'est possible et le processus à l'œuvre est celui de la différenciation. L'exclusion est le produit d'un défaut de cohésion sociale globale.

Si le processus d'exclusion peut toucher tout individu, il se cristallise plus particulièrement sur certaines populations et sur certaines zones géographiques, à savoir plus particulièrement les villes concentrant des quartiers d'habitat populaire. On constate donc une double fracture : fragmentation sociale et urbaine.

Toutes ces situations vont faire des quartiers d'habitat populaire des territoires d'exception, cumulant les difficultés structurelles d'un urbanisme rapide et monofonctionnel et les difficultés sociales des résidents. Ces nouvelles formes d'exclusion et la concentration sur certains espaces de populations paupérisées et/ou fragilisées ont nécessité une transformation des politiques publiques considérant les modalités d'action en vigueur (travail social individuel) comme inopérantes. A la création de ces dispositifs d'exception, il paraissait alors indispensable aux professionnels de rompre avec le travail social traditionnel. L'approche se voulait locale, à l'échelle des quartiers en difficultés, dans une logique de zonage territorial, mais aussi partenariale.

C'est ainsi qu'est née ce qu'on appellera par la suite la « politique de la ville ».

2. LA VILLE, LIEU DE TOUS LES DANGERS ?

La ville, espace de ségrégation

La ségrégation est l'action de mettre à part, de séparer des groupes sociaux. La séparation de la ville en différents espaces, marqués par des résidents de niveaux socioéconomiques différents, n'est pas nouvelle. L'opposition entre quartiers bourgeois et quartiers populaires a toujours existé. L'élément nouveau réside dans la forme, l'amplitude et la visibilité de cette spécialisation des espaces urbains.

² Eric MAURIN, *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2004, 95 p.

Le lieu de résidence agit aujourd'hui comme un marqueur social². Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce séparatisme entre classes supérieures et pauvres :

- D'une part, on assiste à une forme de « ghettoïsation par le haut », les élites mobilisant leurs ressources pour se mettre à l'écart, en recourant à des stratégies d'évitement. Les effets directs de cette stratégie résidentielle est le maintien du coût du foncier ou des loyers du parc privé à un niveau élevé, inaccessible aux petites classes moyennes. De plus, sur le marché du logement privé, les personnes pauvres ou précaires ne peuvent fournir les gages demandés par les propriétaires, situation inextricable à laquelle peuvent s'ajouter des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée des personnes.
- De l'autre, la répartition des logements sociaux sur le territoire est très inégale : ils sont concentrés dans certaines zones urbaines et non répartis sur l'ensemble de la commune ou de l'agglomération.

Ainsi la concentration de familles pauvres est un phénomène par défaut, dans lequel ne rentre aucune stratégie active. Elle est subie et entraîne souvent un sentiment de relégation et de non reconnaissance. En effet, les habitants des quartiers d'habitat populaire ont peu à peu eu le sentiment d'être considérés comme des « citoyens de seconde zone ». Cette impression de non-reconnaissance conduit à une défiance envers les politiques et les pouvoirs publics.

On voit ainsi que l'entre soi existe à tous les niveaux, mais que selon les catégories sociales concernées, il génère plus ou moins de craintes et de fantasmes et est ou non considéré comme un risque pour la cohésion sociale.

L'image de la ville

L'image de la ville a subi des évolutions importantes ces trente dernières années : elle est passée d'une représentation positive à une symbolique négative. Si la ville était symbole de progrès, de modernité et lieu créateur de richesses, la crise économique de 1974 a bouleversé cette image. Cette dernière a fait ressortir les insuffisances d'une urbanisation trop rapide générant des villes éclatées et créant un phénomène de zonage. La paupérisation des populations, la dégradation accélérée du bâti ont fait de la ville le creuset de l'exclusion, de la marginalisation et de la ségrégation spatiale.

³ Sylvie TISSOT, *Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil »*, in Collectif, *Le Quartier*, Paris, La Découverte, 2007, pp. 65-74

Toutefois, ce n'est pas l'ensemble de la ville qui est mis en question dans les représentations, mais les grands ensembles, les « quartiers en difficultés » ou encore les « quartiers sensibles ». On notera qu'aujourd'hui dans le discours courant, il suffira de parler des « quartiers » pour que « chacun sache ce dont on parle : à savoir ces quartiers d'habitat populaire, situés à la périphérie des grandes agglomérations, quartiers populaires où vivent une partie importante des étrangers ou plus largement des populations issues de l'immigration postcoloniale »³.

| Média et quartiers d'habitat populaire

⁴ Sylvie TISSOT, *L'Etat et les quartiers*, Paris, Seuil, 2007, 300 p.

Les médias ne se sont réellement emparés de la question des « quartiers sensibles » qu'après les violences urbaines de 1990 à Vaulx-en-Velin, où un jeune habitant du quartier du Mas-du-Taureau a trouvé la mort suite à une course poursuite avec les forces de police. « Le sort des quartiers d'habitat populaire restait jusque là une question mineure, traitée par des acteurs relativement marginaux de l'administration, de l'expertise ou de l'université »⁴.

A partir de ces événements, tous les journaux s'emparent du sujet et les commentaires gagnent en « généralité », c'est à dire que c'est « d'emblée un problème général qui est évoqué », où le territoire, le « quartier » devient un acteur à part entière. Les discours politiques, journalistiques ou de spécialistes vont peu à peu occulter le fond du problème (les relations entre jeunes et police et la mort d'un jeune homme) au profit d'une généralisation du discours sur la « politique de la ville », les « incidents » et les quartiers qui seraient « malades ».

Les médias jouent un rôle crucial dans le traitement de l'information des violences urbaines : les flammes, les incendies ont un caractère spectaculaire et fascinant. La sur-médiatisation de ces phénomènes et la recherche du « sensationnel » marquent les esprits de tous.

Le fossé se creuse alors entre les habitants des « quartiers » qui se passeraient bien d'une telle « publicité » et qui ne se reconnaissent pas forcément dans les discours, et les habitants « hors quartiers » qui craignent pour leur sécurité et cherchent à s'éloigner le plus possible de ces territoires et de leurs habitants.

Ce traitement médiatique est également à l'origine de la construction d'une nouvelle catégorie sociale : les jeunes des quartiers. Catégorie fortement portée dans l'imaginaire collectif, elle fait souvent l'objet d'une analyse généraliste. Les quelques travaux menés font plutôt état de jeunes ayant des vécus et des trajectoires différents même s'il existe entre eux une dimension identique qui est celle de la « galère » (le vécu dans le quartier, le rapport difficile à l'emploi...).

| La ville, espace détérioré

A la fin des années soixante-dix certains immeubles des quartiers d'habitat populaire sont déjà dégradés, les matériaux utilisés pour leur construction étant peu résistants. L'espace urbain est détérioré et le mode d'urbanisation peu propice à l'épanouissement (peu de place à la convivialité et à la rencontre, urbanisation du tout automobile, peu d'espaces piétonniers, mono-fonctionnalité des territoires...).

De plus, de nouvelles formes d'expression émergent à travers la culture urbaine et ses graffitis, tags plus ou moins engagés ou esthétiques. Pouvant être assimilés à des actes d'incivilités, comme les dégradations volontaires de mobilier urbain ou de bâtiments, ces formes d'expression contribuent à cristalliser les peurs et les représentations négatives à l'encontre des jeunes.

3. FONDEMENTS ET PRINCIPES

Comme nous l'avons vu précédemment, la politique de la ville peut être définie comme « la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et réduire les inégalités entre les territoires ». Sur cette base, il est possible de la caractériser par quelques principes clés.

| Une politique initiée par l'Etat

La politique de la ville, à travers divers dispositifs (procédures de Développement Social des Quartiers, contrats de ville, contrats d'agglomération et Contrats Urbains de Cohésion Sociale), s'est efforcée depuis plus de 30 ans de mobiliser des moyens financiers et humains pour réduire les difficultés des territoires en crise et recréer des liens avec la ville ou l'agglomération.

La politique de la ville résulte d'une impulsion de l'Etat, même si le portage de cette politique est de plus en plus le fait des collectivités. La base de ce partenariat est la contractualisation entre acteurs publics (toujours autour du binôme Etat-Commune ou EPCI).

| Une politique d'exception

La politique de la ville a été conçue initialement comme une politique d'exception, temporaire pour répondre à l'urgence de la situation sur certains territoires. Mais l'aggravation de la crise a contraint la politique de la ville à s'étendre à de nouveaux sites tandis que les difficultés ne cessaient de s'accroître dans ceux où elle avait été mise en œuvre. Tout en s'efforçant d'affirmer sa légitimité et de définir son contenu spécifique, les responsables de la politique de la ville ont donc été contraints de l'adapter en permanence aux rapides et profondes évolutions de ses champs d'interventions.

La politique de la ville a été marquée par le développement de nombreux dispositifs spécifiques (cf p. 22). Ses interventions sont incitatives et non substitutives, ce qui explique notamment que les moyens financiers du ministère de référence restent limités. Elles doivent avoir un effet levier auprès des politiques de droit commun, des ministères notamment. Le droit commun consiste en toutes les politiques publiques générales, c'est-à-dire qui s'appliquent à l'ensemble du territoire, avec les mêmes moyens. Les interventions financières de la « politique de la ville » s'apparentent à des traitements préférentiels au sens où elles déploient, de manière temporaire, des moyens exceptionnels et ciblés destinés à assurer un retour à la normale des quartiers, c'est-à-dire à une situation où ils ne relèveront plus que d'un traitement ordinaire (de droit commun).

| Une politique innovante

Loin des nombreuses critiques dont elle fait l'objet de manière récurrente, la politique de la ville a été porteuse de transformations et a essaimé dans d'autres champs de l'action publique. Les innovations sont de plusieurs ordres : la démarche contractuelle, l'action globale de proximité et l'implication des habitants.

Contractualiser entre acteurs publics, agir transversalement entre administrations sectorielles, impliquer massivement les associations dans la gestion urbaine... sont autant de modes d'interventions repris depuis dans d'autres champs de l'action publique.

Ainsi la politique de la ville repose sur les caractéristiques suivantes :

- **Une politique globale** : on parle aussi de politique transversale, prenant en compte tous les aspects de la vie quotidienne. L'action de ceux qui agissent dans ce domaine doit être coordonnée. Cela suppose une cohérence d'action entre les services des collectivités, de l'Etat, des différents partenaires des dispositifs (bailleurs sociaux...), des associations, des différentes personnes privées impliquées dans la politique de la ville. D'où l'idée d'un rôle de coordonnateur assuré par les Sous-préfets chargés de la politique de la ville et/ou les « chefs de projet » des collectivités.
- **Une politique interministérielle** : le ministère de référence (actuellement le Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville) et le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SGCIV) coordonnent et impulsent l'action gouvernementale. Deux agences (l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine - ANRU et l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances - ACSÉ) sont chargées de sa mise en œuvre opérationnelle, respectivement dans le domaine de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale. Au-delà, l'ensemble des ministères est mobilisé, chacun dans son domaine de compétences. Ils doivent orienter leurs priorités et programmes d'actions pour qu'ils puissent bénéficier aux quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ainsi, à titre d'exemple, le ministère de l'Education Nationale définit les Zones d'Education Prioritaires (ZEP) et finance la prime versée aux enseignants qui y travaillent... La réussite de la politique de la ville dépend de la capacité de chaque ministère concerné à mobiliser ses services et à assurer la cohérence de cette mobilisation avec ceux des autres administrations.
- **Une politique contractuelle** : elle passe par l'engagement convergent du Maire ou du Président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et du Préfet, ainsi que d'autres collectivités et institutions publiques. Selon les territoires, le partenariat associera les Départements, Régions, Caisses d'Allocations Familiales, associations de bailleurs, etc...
- **Une politique locale** : adaptée aux conditions économiques et sociales du territoire. En effet, au-delà d'une apparente homogénéité des territoires, tous les quartiers ne souffrent pas des mêmes difficultés, ni avec la même intensité. L'action est donc adaptée aux situations locales identifiées à partir de diagnostics et/ou d'observatoires locaux.
- **Une politique territoriale** : la politique de la ville se base sur un système de zonage, par lequel le « quartier » est devenu une catégorie de l'action publique. L'action de la politique de la ville s'adresse aux « quartiers en crise ». Mais pour éviter les problèmes de stigmatisation liés au zonage et compte tenu de la « zone » de pertinence de certains enjeux comme l'emploi, la politique de la ville se décline de plus en plus sur différentes échelles (quartier, ville, voire agglomération).
- **Une politique participative** : une politique qui prône le fait d'associer les habitants aux décisions qui les concernent. La participation des habitants est une des injonctions fortes de la politique de la ville, afin de palier au sentiment de relégation.

4. DES ENJEUX SOUS-JACENTS

La mise en œuvre de la politique de la ville s'accompagne d'enjeux, qui pour certains du fait de leur récurrence prennent parfois un caractère incantatoire.

La question de la mixité sociale

La mixité sociale est vue par beaucoup comme un idéal, un objectif à atteindre comme remède à la « question urbaine ». En effet, obtenir le retour des classes moyennes dans les quartiers d'habitat populaire permettrait d'exercer un « effet d'entraînement »⁵ sur les habitants.

Dans les politiques publiques, elle est mise en avant comme un moyen de lutter contre la ségrégation territoriale, la spécialisation et la relégation des territoires en difficultés, mais aussi comme un moyen d'éviter le repli identitaire, voire communautaire, de ces mêmes territoires.

Ainsi cette notion part du présupposé (souvent non explicité) que le fait d'être côte à côte crée du lien social de manière quasi-automatique. Ainsi, on fait comme si la proximité spatiale permettait d'occulter la distance sociale et de créer des lieux de relations entre les individus et donc le « vivre ensemble ». La réalité est toute autre. Le principe de séparation, de ségrégation (voire de « distinction ») a toujours prévalu et continue de prévaloir, notamment pour ceux qui en ont le choix. L'expérience montre que la cohabitation imposée n'aboutit pas forcément à du lien mais peut générer des tensions et des conflits de voisinage.

Cette notion de mixité sociale est présente dans le cadre législatif, mais plus souvent sous un angle prescriptif (voire injonctif) qu'opérationnel, ne faisant jamais l'objet d'une définition claire.

Les questions auxquelles ne répondent pas les différentes lois et plans en faveur du développement social urbain sont :

- A quelle échelle cette mixité doit se faire (cage d'escalier, rue, îlot, quartier, commune...) ?
- A quel moment estime-t-on que l'idéal de mixité est atteint ?

Le paradoxe réside toutefois dans le fait que les quartiers d'habitat populaire sont désignés pour leur absence de mixité sociale, alors qu'aucun autre territoire n'accueille une telle diversité de populations.

La participation des habitants

La participation des habitants est inscrite depuis l'origine dans les procédures et dispositifs de la politique de la ville. Mais ce n'est que lors du Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 que la « participation des habitants » a été formellement identifiée comme un enjeu.

Elle est alors posée comme une condition à la signature par l'Etat des contrats de ville 2000-2006 et positionnée comme étant au cœur de la politique de la ville. La circulaire du 14 octobre 1999 relative à la négociation des contrats de ville 2000-2006 précise que « *les modalités de consultation et d'association des habitants à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des programmes d'action des contrats de ville doivent être très explicitement définis dans les contrats de ville* ».

Parallèlement différentes lois ont créé des cadres de concertation ou de participation des habitants et des obligations pour les communes.

Les objectifs, de cette injonction forte à la participation, sont de trois ordres pour le SG CIV⁶ :

- Restaurer la crédibilité et la légitimité de l'action publique ;
- Valoriser les initiatives d'habitants, modifier les relations professionnels/habitants, améliorer l'image de soi ;

⁵ Jacques DONZELOT, *Quand la ville se défait*, Paris, Seuil, 2006, 190 p.

⁶ Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes

- Moderniser les services publics, afin de renforcer les conditions d'accès aux droits et mieux répondre aux demandes des usagers.

Mais la participation des habitants se heurte dans sa mise en oeuvre à de nombreuses difficultés :

- Son caractère incantatoire : de nombreux travaux mettent en avant le caractère itératif et prescriptif de la participation et ses avancées limitées sur le terrain ;
- La peur du politique : la participation est à la fois souhaitée et redoutée (peur d'un contre-pouvoir et peur de ne pouvoir répondre aux questions) ;
- Le positionnement de la question de la participation : elle est souvent abordée sous l'angle technique (par exemple les fonds de participation), alors que cette question relève d'une dimension politique (au sens étymologique du terme) ;
- Un problème de sens : le terme de participation est utilisé pour désigner différents types de mobilisation (implication, information, concertation...).

La place des associations

Dès le début des années quatre vingt les associations ont joué un rôle primordial dans la politique de la ville : acteurs de terrain, au plus près des habitants des territoires en difficultés, leurs actions ont toujours été saluées par les gouvernements successifs, malgré les difficultés récurrentes auxquelles elles sont confrontées, notamment sur le plan financier.

Les associations œuvrant pour la politique de la ville ne forment pas un ensemble homogène et il est difficile de trouver une définition. Le député Jean-Claude Sandrier⁷ propose de définir « les associations œuvrant pour la politique de la ville comme les associations partenaires de cette politique publique ».

Parmi le tissu associatif, les associations dites de proximité occupent une place à part. On y trouve en particulier des associations désignées selon les cas comme « issues de l'immigration », « immigrées », « communautaires », qui se sont fortement développées à partir de 1981, date à laquelle les étrangers ont eu le droit de se constituer librement en association.

Cette notion de partenariat est au cœur de leur positionnement. Pour autant, les associations sont libres de s'organiser comme elles le souhaitent et de mener les actions qui leur semblent pertinentes. Elles n'ont à rendre des comptes aux institutions qu'à partir du moment où elles ont sollicité et obtenu des subventions publiques.

La question du financement des actions est une difficulté récurrente. Les subventions arrivent tard dans l'année et la situation est toujours critique pour les structures n'ayant pas une trésorerie suffisante. La multiplication des sources de financement et des interlocuteurs au sein des différentes collectivités est une autre difficulté à laquelle elles sont confrontées.

Qualifier de partenaires les associations devrait signifier une forme de co-élaboration des priorités, un point de vue partagé. Dans certains cas, apparaît une certaine défiance des techniciens en charge de l'instruction des dossiers, mais aussi de certains politiques envers les associations. Cette défiance est surtout liée à une méconnaissance des structures, mais elle contribue à renforcer une position d'exécutant et non de partenaire.

⁷ Jean-Claude SANDRIER, *Les associations et la politique de la ville, Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2001, 160 p.

La géographie prioritaire et la question du zonage

Il n'y a pas de politique de la ville sans géographie prioritaire. En 1977, est créé un comité interministériel « habitat et vie sociale », dont l'approche est novatrice en ce qu'elle se veut transversale et globalisante. Elle reste expérimentale et très ciblée localement. C'est le triomphe des sites pilotes.

Les sites concernés par les procédures de la politique de la ville constituent ce que l'on appelle la géographie prioritaire. Cette notion de géographie prioritaire a fortement évolué depuis le démarrage des dispositifs relevant de la politique de la ville. La mise en place à partir de 1994 d'une procédure unique appelée Contrat de Ville était conçue dans un objectif de clarification des dispositifs et de recentrage de l'action de l'Etat sur les sites les plus en difficultés. Cette volonté sans cesse réaffirmée rencontre des obstacles de taille du fait des réalités socio-économiques (dégradation de la situation des territoires), mais aussi des volontés des élus locaux.

Le Pacte de Relance pour la Ville de 1996, a défini une « géographie à entonnoir » des territoires prioritaires :

- Les Zones Urbaines Sensibles – ZUS ont été définies pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires : « Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Il y a 751 ZUS en France (717 en métropole, qui concernent 4,46 millions d'habitants en 1999).

- Les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) « sont confrontées à des difficultés particulières » en raison de leur taux de chômage élevé, de leur large proportion de personnes non diplômées et de leur faible potentiel fiscal communal. « Elles correspondent à certains quartiers » des ZUS et permettent aux entreprises de bénéficier d'exonérations incitatives pendant 5 ans. Il y a 416 ZRU en France.

- Les Zones Franches Urbaines (ZFU) sont des quartiers défavorisés de 8 500 à 10 000 habitants situés dans une zone de redynamisation urbaine (ZRU) et considérés comme les plus en difficultés de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Les entreprises peuvent bénéficier d'exonérations fiscales très incitatives pour une durée de 5, 8 ou 14 ans. Il y a 100 ZFU en France.

Ce découpage est venu se surajouter à ceux existants (comme les ZEP) et restent toujours d'actualité.

Une réflexion nationale est en cours pour redéfinir la géographie prioritaire.

Ainsi, la politique de la ville, politique d'exception, s'adresse à certains territoires et non à l'ensemble du territoire urbain. Elle se trouve confrontée de ce fait à un paradoxe. En effet, la nécessité de sérier les territoires les plus en difficultés nécessitant un renforcement de l'action publique est mise à mal par le risque de désignation et de stigmatisation de ces quartiers, entraînant de fait un renforcement de l'exclusion. Les démarches initiées à ce jour, les volontés de déplacer la focale sur la ville plutôt que le quartier, n'ont pas eu les effets escomptés.

L'évaluation de la politique de la ville

L'évaluation est un enjeu important et récurrent dans la politique de la ville. Depuis une dizaine d'années elle a fait l'objet de nombreux rapports questionnant son utilité et mettant en avant les difficultés à mesurer ses impacts.

« L'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». Sa mise en œuvre dans le cadre de la politique de la ville a été beaucoup plus complexe. En 1998, les différents dispositifs ont donné lieu à des démarches d'évaluation mais seulement partielles. Avec les contrats de ville de 2000, l'évaluation est apparue comme un enjeu à part entière dans la mise en œuvre des dispositifs. Pour autant elle

n'a pas toujours été mise en œuvre de manière satisfaisante. Rarement concomitante à l'action, elle a souvent été menée in fine sans permettre de réinterroger de manière suffisante l'action.

La mise en œuvre de la LOLF (Loi organique portant réforme des lois de finances - 2006) est venue renforcer la nécessité d'une évaluation. Cette loi modifie fortement les rapports de l'Etat et des structures (collectivités, associations...) avec lesquelles il est en contact, dans la mesure où elle s'inscrit dans une logique de résultats et plus seulement de moyens. Concrètement cela signifie que les budgets ministériels ont une déclinaison en « programmes » et que chaque programme relève d'objectifs précis, fait référence à des indicateurs opérationnels et fixe des obligations.

Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale 2007-2009 ont été soumis à une injonction forte d'évaluation, dès leur mise en œuvre (cf circulaires de l'été 2007). Il s'agit de se donner les moyens d'une évaluation plus pertinente que celles réalisées dans les contractualisations précédentes.

Mais les différentes évaluations nationales ou locales se heurtent toutes aux mêmes difficultés :

- Comment évaluer les effets d'une politique publique à une échelle aussi fine (infra-communale) ? Les indicateurs de contexte n'existent pas ou ne sont pas forcément pertinents à l'échelle du quartier.
- Comment faire la part entre le contexte socioéconomique global et l'accroissement ou l'amélioration des difficultés des territoires ? La politique de la ville n'a aucune prise sur le marché de l'emploi par exemple.
- Comment isoler les effets de la politique de la ville, au regard des divers dispositifs existants (droit commun, dispositifs spécifiques, etc...) ?
- La nécessité de former les professionnels à la question de l'évaluation. Par ailleurs, mener ou animer une démarche d'évaluation est très chronophage et nécessite souvent des moyens supplémentaires.

Intégration, discriminations et politique de la ville⁸

⁸ Voir aussi : ORIV, Immigration, intégration, discriminations... de quoi parle-t-on ? Quelques éléments de compréhension, Strasbourg, ORIV, avril 2008, 30 p.

⁹ Est étrangère toute personne résidant en France et n'ayant pas la nationalité française.

¹⁰ Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques, Le vécu des attitudes intolérantes ou discriminatoires : des moqueries aux comportements racistes, in *Etudes et résultats*, n° 290, février 2004, 12 p.

Les territoires « politique de la ville » sont concernés par les questions d'intégration et de discriminations, du fait :

- de la composition sociodémographique des territoires, marqués par une surreprésentation de la population étrangère (16% des habitants en ZUS sont étrangers⁹ pour une moyenne nationale de 5,5%) ;
- d'une exposition aux discriminations plus importante qu'ailleurs (discriminations liées à l'origine réelle ou supposée des personnes et à l'adresse - même si cette forme de discrimination n'est pas reconnue par la loi).

En effet, le taux de chômage en ZUS des jeunes diplômés garçons est de 15,3% (contre 7,4% en moyenne) et l'effet quartier majeure de 10%, en moyenne le temps de sortie du chômage, y compris pour les diplômés. Par ailleurs, on sait qu'à diplôme égal, âge égal, région de résidence égale... le risque de chômage pour un homme immigré hors Union Européenne s'accroît de 17,2 points par rapport à un homme non immigré (27,2% de chômage au lieu de 10%, par exemple). Pour les femmes, il s'accroît de 15,5 points avec une tendance à accepter des postes sous qualifiés. Le fait d'habiter un quartier de la politique de la ville est, bien souvent, un facteur de discrimination qui induit une rupture dans l'égalité de traitement. Ce « délit d'adresse » se combine avec le « délit de faciès ». Selon une étude de la DREES¹⁰ « l'environnement résidentiel est un facteur de différenciation particulièrement pour les personnes issues de l'immigration. Ainsi, 39% des immigrés et 51% des personnes issues de l'immigration ayant vécu dans une cité déclarent avoir été en butte à des attitudes intolérantes ou discriminatoires ».

¹¹ CHEBBAB-MALICET Laure-Leyla, Des liaisons dangereuses ? Intégrer les « immigrés » et gérer la crise urbaine, in *Ecarts d'identité*, n° 90/91, sept.-déc. 1999

¹² Il est ici fait référence au programme des Sites Pilotes pour l'Intégration (SPI). Soixante sites ont été définis, sur la base de la circulaire du 25 juillet 1990 du Premier Ministre. Il s'agissait alors de « poser les jalons d'une politique d'intégration territorialisée » venant abonder la politique de la ville.

Dans les faits, les politiques publiques en charge des questions d'intégration d'une part et de la politique de la ville d'autre part, se sont entrecroisées. « Intégrer les immigrés et gérer la crise urbaine sont devenus les maîtres mots d'une action publique territorialisée et contractualisée dès la fin des années 1980 »¹¹. Au départ était posée une volonté d'un traitement simultané qui a échoué¹² et a de fait donné lieu à la mise en place de deux politiques parallèles qui ponctuellement renouent des liens.

Ainsi, le lien entre ces différents enjeux est rarement établi en tant que tel. En effet, l'entrée de la politique de la ville est le territoire et non la population. De plus, l'idéal républicain qui pense l'individu comme un être universel, pris en compte en dehors de ses spécificités et de ses différences a également constitué un frein à une approche spécifique des publics.

Ainsi, la question de l'intégration des populations immigrées et plus récemment celle des discriminations raciales n'ont été prises en compte dans le cadre de la politique de la ville qu'à l'occasion des contrats de ville en 2000. L'intégration des populations immigrées et la prévention des discriminations y étaient positionnées comme une dimension transversale et devaient figurer dans les programmes d'action thématiques et territoriaux.

Les circulaires encadrant la mise en œuvre des CUCS en 2006 demandent que soient traitées les questions d'intégration, de prévention des discriminations et d'égalité des chances comme un enjeu transversal.

Ce positionnement transversal peut constituer un atout, mais présente aussi des limites. Les politiques publiques d'intégration et de prévention des discriminations sont complexes et il ne suffit pas de les inscrire dans un document contractuel pour qu'elles soient prises en compte. Le fait de lier les différentes notions peut aussi avoir un effet de « brouillage », ne serait-ce que par manque d'identification du public concerné par chaque politique :

- Intégration : personnes immigrées (personnes nées étrangères à l'étranger et qui vivent en France, ces personnes ayant pu acquérir la nationalité française ou non) et plus particulièrement les primo-arrivants (personnes arrivées récemment en France et amenées à y résider durablement) ;
- Discrimination : personnes rencontrant des inégalités de traitement (refus d'un bien ou d'un service) au regard de critères illégitimes prohibés par la loi (apparence, patronyme, genre, origine réelle ou supposée...) ;
- Egalité des chances : possibilité donnée à chaque citoyen de faire valoir ce qu'il sait faire, ses mérites afin de progresser dans la société. Cette politique publique en cours de construction se base sur une approche méritocratique pour des personnes rencontrant des difficultés d'accès à certains biens ou services.

Ainsi si l'inscription de l'intégration et de la prévention des discriminations dans la politique de la ville permet la prise en compte de ces questions dans les stratégies locales, il est nécessaire de faire un travail préalable de définition des enjeux locaux :

- En faisant un détour par l'histoire pour comprendre le peuplement des territoires relevant de la politique de la ville, et donc du développement social urbain ;
- En définissant le sens de ces notions (intégration, discriminations...) et ce qui en est attendu. Les études montrent que les derniers Contrats de ville ont travaillé davantage à l'intégration socioculturelle, à la citoyenneté, à la lutte contre le racisme qu'à la lutte contre les discriminations proprement dites ;
- En spécifiant les enjeux locaux (De quoi s'agit-il ? Qu'est qui est en jeu ? Qui est concerné ?). Un diagnostic clair de la situation locale est un préalable nécessaire. Il s'agit d'identifier : qui sont les populations en présence (primo-arrivantes, immigrées, issues de l'immigration) et quelles sont les difficultés rencontrées : adaptation à de nouveaux usages, maîtrise de la langue, discriminations, inégalités sociales...
- En sériant les problèmes et en adaptant les réponses à ces questions.

5. L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS ET DES APPROCHES

La politique de la ville a évolué par « à coups », souvent dans l'urgence en réaction à des événements (de violences collectives notamment).

La Circulaire Guichard de 1973 met fin à la construction des grands ensembles. Par ailleurs, la France doit faire face à compter de 1974 au premier choc pétrolier qui génère une crise économique sans précédent. Dans le même temps, ces années sont marquées par une forte dégradation des logements et du cadre de vie dans les grands ensembles. Une réflexion est engagée qui débouche en 1977 sur la création des opérations **Habitat et Vie Sociale** (HVS).

Ces dernières ont pour objectif de traiter le cadre de vie, via des subventions en direction des bailleurs sociaux pour financer des actions de réhabilitation du bâti et la construction d'équipements. Seize sites sont retenus dans ce cadre, étendus rapidement à vingt deux. Mais ces réhabilitations du bâti n'ont pas d'effets sociaux et ne répondent pas aux difficultés sociales.

A l'été 1981 de violents incidents ont lieu au quartier des Minguettes dans la banlieue de Lyon. Dans la foulée, le conseil des ministres instaure la Commission nationale pour le développement social des quartiers, chargée de la mise en œuvre de programmes de réhabilitation. Les zones d'éducation prioritaires sont créées. Elles constituent donc un renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé.

En réponse à ces violences est également mis en place le dispositif « **Opérations anti Été chaud** », rebaptisé par la suite « Opérations Prévention Été » puis « Ville-Vie-Vacances » (cf p.23).

C'est à cette période que le gouvernement commande trois rapports, qui seront les fondements de la politique de la ville :

- Le rapport SCHWARTZ – *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* (1981) sur les jeunes en difficultés, qui donne lieu à la création des Missions Locales et de la Délégation Interministérielle aux Jeunes.

- Le rapport BONNEMAISON - *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* (1982) sur les causes et remèdes de la délinquance qui est le point de départ des actions dans le domaine de la prévention de la délinquance (Conseil National de Prévention de la Délinquance, Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance...). Des actions seront menées sur 18 villes pilotes volontaires dès 1983.

- Le rapport DUBEDOUT – *Ensemble refaire la ville* (1983) sur les quartiers déshérités, qui amène à la mise en œuvre des opérations de Développement Social des Quartiers (DSQ) et à la constitution du Conseil National du DSQ.

En 1983 est créée la mission « **Banlieues 89** » pour mettre en œuvre des projets de réhabilitation, d'aménagement et de désenclavement des banlieues tout en réintroduisant l'esthétique dans ces quartiers.

Les premiers contrats de plan Etat-régions (1984-1988) intègrent le développement social des quartiers : 148 conventions **Développement Social des Quartiers** (DSQ) y sont inscrites concernant environ 170 quartiers. Ces opérations sont désignées comme une procédure expérimentale et constituent la première forme de contractualisation de la politique de la ville. Il s'agit d'effectuer un traitement social des quartiers, de les intégrer à la ville et d'intégrer les habitants en leur donnant un statut social.

Ce mode de contractualisation est poursuivi et adapté pour la période 1989-1994 et étendu à de nouveaux quartiers (296 conventions).

Les nouvelles procédures mises en œuvre doivent permettre une perception globale des problèmes sur un même territoire en :

- envisageant ensuite une action globale (concertée et simultanée),
- se basant sur un développement du partenariat dans une optique de prévention,
- faisant en sorte d'impliquer les habitants.

Dans le même temps, se développent d'autres procédures, comme les conventions de quartier (136 conventions), ou encore les conventions ville habitat (130), ainsi que 13 contrats de ville à titre expérimental (Mulhouse est alors retenu comme lieu d'expérimentation).

En dépit des efforts engagés, les difficultés croissent et de nouveaux incidents éclatent en 1990 à Vaulx-en-Velin. Dans ce contexte, l'Etat se dote de moyens supplémentaires, y compris sur le plan législatif et considère la question des « quartiers sensibles » comme une priorité nationale (constance que l'on retrouve depuis cette date).

En 1993, l'évaluation des opérations DSQ met en avant trois enjeux :

- l'absence de lisibilité et la complexité liée au nombre de procédures,
- l'inadéquation de l'échelle d'intervention qu'est le quartier,
- la nécessité d'une intervention renforcée sur certains quartiers.

Il est alors décidé de mettre en œuvre dès 1994 une procédure unique, le **contrat de ville**. Son objectif est de lutter contre les processus d'exclusion, de réinsérer dans la ville les quartiers en voie de marginalisation et de rénover le cadre de vie. 214 contrats de ville sont signés pour la période 1994-1999.

Les contrats de ville sont renouvelés pour la période 2000-2006, mais avec quelques aménagements par rapport à la période précédente (en termes de durée, de territoires d'intervention et de thématiques).

Dans le même temps, 50 **Grands Projets de Ville** (GPV) sont mis en place. Il s'agit d'une procédure visant des opérations de grande envergure dans le domaine du renouvellement urbain. Pour des sites plus modestes des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) sont mises en place (30 sites).

Le rapport ANDRE de 2005 sur « L'avenir des contrats de ville » fait un bilan mitigé du dispositif. L'auteur souligne les avancées et points positifs de la politique de la ville comme la mobilisation des acteurs, la création de nouvelles formes de partenariat, le travail des associations ou encore l'adaptation des politiques publiques aux territoires. Mais il relève également des écueils notamment en termes de lisibilité, d'empilement des dispositifs, de démultiplication des actions et de difficile mobilisation des financements à une hauteur suffisante et de manière rapide. Il ne réfute pas le principe de ce contrat mais propose de le rénover et de le simplifier dans la mesure où il considère qu'il est important qu'existe une politique contractualisée entre l'Etat et les collectivités.

En octobre-novembre 2005 des violences urbaines éclatent à Clichy-Sous-Bois, qui s'étendent à de nombreuses communes dans toute la France.

Suite à ces violences des mesures sont annoncées dans le domaine de l'emploi, de l'apprentissage, de la citoyenneté et de la répression des auteurs des violences (loi pour l'égalité des chances de mars 2006).

En 2007 les **Contrats Urbains de Cohésion Sociale** (CUCS) sont mis en place en remplacement des contrats de ville. D'une durée de trois ans reconductibles une fois, ils ont pour vocation d'articuler et de coordonner l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville. Les CUCS sont soumis à une injonction forte d'évaluation. Cet enjeu répond aux différents travaux ayant pointé, depuis de nombreuses années, le manque de résultats identifiables de la politique de la ville, au regard des financements accordés.

Prévus initialement sur la période 2007-2009, les CUCS seront finalement prolongés d'un an, afin de donner du temps aux acteurs pour préparer la nouvelle contractualisation.

6. LES PRINCIPAUX TEXTES REGLEMENTAIRES

Tout au long de son développement, la politique de la ville a été marquée par des lois ou des plans.

La « loi Besson » (mai 1990) : vise à la mise en œuvre du droit au logement. La loi rend obligatoire l'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et prévoit l'institution d'un Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ainsi que des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS).

La loi sur la solidarité financière (mai 1991) : institue trois mécanismes de péréquation en faveur des communes pauvres supportant de lourdes charges liées aux dysfonctionnements urbains : la dotation de solidarité urbaine (DSU), le fonds de solidarité pour les communes d'Ile-de-France, la dotation particulière de solidarité urbaine.

La loi d'orientation pour la ville (dite LOV - juillet 1991) : établit le droit à la ville et pose les principes de la politique de la ville. Elle instaure les programmes locaux pour l'habitat (PLH).

Le pacte de relance pour la ville (1996) : instaure 68 nouvelles mesures dans le domaine de l'économie, de l'éducation, de l'accompagnement des mineurs délinquants et du logement. Le pacte crée par ailleurs de nouveaux zonages (Zones Urbaines Sensibles - ZUS, Zones de Redynamisation Urbaines - ZRU et Zones Franches Urbaines - ZFU) sans toutefois mettre en cause le contrat ville qui fait l'objet d'une contractualisation.

La loi solidarité et renouvellement urbain (dite loi SRU - décembre 2000) : vise notamment à inciter les communes à construire des logements sociaux afin de favoriser la mixité sociale (seuil de 20% de logements sociaux sur une commune).

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (août 2003) : loi de programmation pour cinq ans (2004-2008) qui fixe les objectifs, les moyens et les outils d'une politique globale en faveur des quartiers. Cette loi vise quatre objectifs :

- rétablir l'équité sociale et territoriale en mobilisant les politiques publiques,
- rénover durablement l'habitat et le cadre de vie, notamment par le développement de l'offre de logement,
- soutenir le développement d'activités économiques et la création d'emploi dans les ZUS,
- lutter contre la marginalisation des ménages.

Cette loi crée également **l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles** (ONZUS rattaché à la DIV) et la création de **l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine** (ANRU). Cette dernière a pour mission la mise en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). D'une durée de cinq ans (2004-2008), il doit permettre une restructuration en profondeur et répondre aux enjeux de mixité sociale et de développement durable. Ces moyens peuvent être mobilisés par les territoires en ZUS et ceux ayant des caractéristiques identiques. Les financements peuvent être utilisés pour le réaménagement d'espaces publics, des voiries et des équipements publics et la construction d'un habitat de qualité (réhabilitation, démolition...).

Le plan de cohésion sociale (2004) : vise à apporter une réponse globale aux inégalités croissantes (qu'elles soient d'ordre professionnelles, sociales ou encore territoriales) et d'agir pour « reconstruire la cohésion sociale ». Le plan repose sur trois pôles (l'emploi, le logement, l'égalité des chances) et se décline en 20 programmes.

L'emploi regroupe onze programmes portant sur la création de Maisons de l'Emploi, le renforcement de l'accompagnement des jeunes en difficulté et sans qualification via les missions locales et PAIO, le développement de l'apprentissage, le développement des services aux particuliers.

Le logement repose sur trois programmes portant sur : le développement de la production de logements sociaux, la mobilisation du parc privé ou encore le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence.

Enfin, l'égalité des chances donne lieu à six programmes permettant d'agir dans le domaine scolaire par : la création d'équipes de réussite éducative, la création de pôle d'excellence éducative, la refonte de la dotation de solidarité urbaine dans un souci de plus de solidarité entre les territoires, les chartes territoriales de cohésion sociale, la rénovation de l'accueil des primo-arrivants ou encore la création de la **Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité** (HALDE).

La mise en œuvre de ce plan repose sur la **loi de programmation de la cohésion sociale** votée le 18 janvier 2005 (engagement des financements sur cinq ans).

La loi pour l'égalité des chances (mars 2006) : instaure diverses mesures relatives à l'emploi et à l'éducation, comme réponse aux violences urbaines de l'automne 2005. Outre l'apprentissage à 14 ans, le renforcement des pouvoirs de la HALDE et le Service Civil Volontaire, cette loi crée **l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances** (ACSé).

La Dynamique espoir banlieue (2008) : annoncé comme le nouveau « plan Marshall » pour les banlieues lors de la campagne présidentielle de 2007, il a pour objectifs de renforcer l'égalité des chances et de réduire les écarts structurels entre les quartiers. Concentré sur 215 quartiers prioritaires au titre de la rénovation urbaine, ce plan s'articule autour de 3 axes : l'emploi, l'éducation et le désenclavement. En Alsace six quartiers sont concernés : Europe (Colmar), Hautepierre, Meinau et Neuhof (Strasbourg), Brossolette et Wolf-Wagner-Vauban-Neppert (Mulhouse).

Les volets d'intervention sont les suivants : l'emploi, l'éducation, les transports, la sécurité et le financement des initiatives locales. Sa mise en œuvre relève notamment de programmes triennaux élaborés par les différents ministères concernés (CIV du 20 juin 2008).

7. LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Au niveau national :

- Le **Comité Interministériel des Villes** (CIV), présidé par le Premier Ministre est une instance de décision créée en octobre 1988. Le CIV définit, anime et coordonne les politiques relevant de la responsabilité de l'Etat destinées à améliorer le cadre de vie urbain.
- Le **Conseil National des Villes** (CNV) est une instance de réflexion et de proposition créée en octobre 1988. Il débat sur les grandes orientations en matière de politique de la ville. Il comprend quarante membres, dont vingt cinq élus locaux ou nationaux et quinze personnalités qualifiées nommées pour trois ans par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre de la ville.
- Le **Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes** (SGCIV) a remplacé en 2009 la Délégation Interministérielle à la Ville créée en 1988. Administration aujourd'hui placée sous l'autorité du Ministre de tutelle, il est chargé d'impulser et d'animer la politique de la ville. Le secrétariat général prépare les délibérations du CIV et veille à l'exécution de ses décisions. Depuis 2007 la mise en œuvre des actions et le suivi financier sont délégués à l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSE).
- Le **Ministre Délégué à la Ville** institué en 1990 (prend des dénominations différentes selon les périodes). Actuellement, son appellation est Secrétaire d'Etat à la politique de la Ville. Il est chargé de préparer et de mettre en œuvre la politique de la ville, en animant et coordonnant l'action du gouvernement. Il a autorité sur le SGCIV.
- L'**Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine** (ANRU) a été créée par la loi du 1er août 2003, pour réduire les inégalités dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Cette agence vise à simplifier et accélérer les démarches des collectivités locales et des organismes HLM portant des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (ZUS).
- L'**Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles** (ONZUS) instauré en 2003. Il doit permettre de mesurer l'évolution des inégalités. Les thèmes retenus sont ceux de l'emploi, du développement économique, de la formation scolaire, de l'accès au système de santé et de la sécurité. La loi prévoit que les collectivités ayant des ZUS sur leur territoire doivent produire un rapport annuel. Une fois l'an, le ministère présente devant l'Assemblée Nationale un rapport sur l'évolution des ZUS.
- L'**Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances** (ACSE) a été créée par la loi pour l'égalité des chances (31 mars 2006) à partir des missions du Fonds d'Action Social pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD) et contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle. Elle intervient principalement dans les domaines de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et de la politique de la ville et gère à ce titre les crédits de l'Etat.

Au niveau déconcentré :

- Les **Préfets** de région et de département,
- Les **Sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville** (postes créés en 1991) et les **Préfets à l'égalité des chances** (sur six territoires depuis 2006),
- Les **services déconcentrés** des ministères concernés par la politique de la ville.

Au niveau local :

- **Les communes et intercommunalités** : tous les dispositifs de la politique de la ville s'organisent autour du binôme Préfet-Maire (ou Président de l'EPCI).
- **Les Conseils Régionaux et Conseils Généraux** : selon les sites leur implication sera plus ou moins forte. Certains ont développé des politiques volontaristes en faveur des quartiers en difficultés et peuvent être des partenaires à part entière de la politique de la ville.
- Les **chefs de projets** ou plus globalement les **équipes « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale »** (MOUS) dont la mission est de promouvoir et d'animer le projet global mis en œuvre sur le quartier ou l'agglomération. Ils ont un rôle d'interface entre élus, habitants, partenaires institutionnels et associations. Ils sont généralement employés par les communes ou EPCI.
- Les **délégués du Préfet** (mise en place progressive en 2008) ont pour mission de coordonner l'action des services de l'Etat dans certains quartiers, sous l'autorité du Sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville.
- Les divers **partenaires locaux** : selon les sites, les associations, les bailleurs et les Caisses d'Allocations Familiales (par exemple) s'investiront de manières différenciées.
- Les **agents des services publics de proximité** : enseignants, policiers...

Les partenariats autour des dispositifs de la politique de la ville sont multiformes. Les différentes collectivités ou partenaires institutionnels seront plus ou moins impliqués selon les sites, les politiques développées ou encore les pratiques partenariales locales.

8. LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS EXISTANTS

Il s'agit des principaux dispositifs thématiques actuels.

Adultes-relais

Le programme adulte-relais confie des missions de médiation sociale à des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Peuvent bénéficier de ces postes (financés à 80% par l'Etat) des habitants des territoires prioritaires, d'au moins 30 ans et en recherche d'emploi.

Ateliers Santé Ville - ASV

Cet outil est destiné à rapprocher acteurs et professionnels de la santé afin d'élaborer des programmes adaptés au niveau local et, si possible, avec la participation des habitants afin de réduire les inégalités sociales et territoriales en matière de santé et notamment d'améliorer l'accessibilité aux soins et à la prévention des personnes en situation précaire.

Contrats Locaux d'Accompagnement à la Scolarité - CLAS

Ils permettent de soutenir des actions en direction des jeunes et enfants scolarisés, du primaire au lycée. Ces actions se déroulent hors temps scolaire et sont distinctes des actions d'accompagnement éducatives mises en œuvre par les établissements scolaires.

Contrats Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance - CLSPD

Ils réunissent et coordonnent tous les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, la justice de proximité et la sécurité publique dans les communes.

Contrats Urbains de Cohésion Sociale - CUCS

Conclus pour une durée de trois ans renouvelable une fois, ce contrat a pour objectif de coordonner l'ensemble des dispositifs thématiques et territoriaux en faveur des quartiers en difficultés.

Maisons de l'emploi

Créées par le Plan de Cohésion Sociale les Maisons de l'emploi rassemblent en un même lieu, physique ou virtuel, à la fois le Service public de l'emploi (État, ANPE, Assédic) et les multiples partenaires que sont l'AFPA, les missions locales, les PAIO, les chambres consulaires, les organismes de développement économique et d'insertion professionnelle et les acteurs locaux au plus près du terrain.

Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi - PLIE

Les PLIE sont des services d'accompagnement à l'emploi, qui ont pour objectif l'accueil et l'accompagnement personnalisé de longue durée des demandeurs d'emploi de niveaux de qualification inférieur ou au maximum égal au niveau IV (niveau bac) et en difficulté d'insertion afin de les aider à trouver un emploi durable.

Plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations

C'est en 2001 que sont lancés, à titre expérimental, les premiers plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations. Ciblés sur le marché du travail, il s'agit tout à la fois de mettre en œuvre des actions de sensibilisation, de formation des acteurs et d'accompagnement des victimes, en cohérence avec les réalités locales, mais aussi de faire évoluer les modes d'action grâce à une réflexion partagée entre acteurs locaux. Sur la base des enseignements issus de la première phase, une extension de la démarche à de nouveaux sites a été initiée lors des lancements des CUCS avec un élargissement de la question des discriminations au logement.

Programmes de Rénovation Urbaine - PRU

Il s'agit de programmes de renouvellement urbain sur les quartiers les plus en difficultés et qui font l'objet d'un conventionnement avec l'ANRU et les partenaires locaux. Les PRU ont pour objectif d'améliorer l'habitat, le cadre de vie et les espaces extérieurs, de créer les conditions de l'implantation de nouveaux services et commerces et de favoriser la mixité sociale par une production de logements diversifiée.

Programmes de Réussite Educative - PRE

Il s'agit d'apporter un soutien individualisé et personnalisé aux jeunes en fragilité, en prenant en compte la globalité de leurs difficultés scolaires, sanitaires et sociales. A travers les programmes de réussite éducative, il s'agit de mettre à disposition des partenaires locaux de nouveaux moyens souples. Le mode d'intervention consiste, hors temps scolaire, dans la prise en charge individuelle et collective d'enfants et d'adolescents dans une logique de suivi individualisé. Il s'agit donc de constituer une équipe (dite équipe de réussite éducative) pluridisciplinaire, regroupant des professionnels du social, de l'éducatif, du sanitaire (psychologue, éducateur, orthophoniste, intervenants culturels...), pouvant intervenir dans ce cadre.

Programme URBAN

URBAN est un programme de l'Union européenne visant le développement économique et social de quartiers urbains en Europe.

Réseaux d'Ecoute d'Appui et d'Accompagnement des Parents - REAAP

Les REAAP ont pour objectif d'accompagner les parents dans leurs fonctions éducatives, de renforcer et de susciter de nouvelles initiatives, en mettant en réseau les différents intervenants auprès des familles.

Ville-Vie-Vacances - VVV

Il s'agit du plus ancien dispositif de la politique de la ville (ex-opération « Anti été-chaud » créée en 1982). Ce dispositif vise à prévenir la délinquance dans les quartiers sensibles pendant les vacances scolaires, par le financement d'activités de loisirs à visée éducative.

POUR NE PAS CONCLURE...

Au long de ses trente années d'existence, la politique de la ville a fait l'objet de nombreuses critiques, sur son opacité (fonctionnement complexe, multitudes de dispositifs spécifiques...), ses effets et son coût. Mais la « politique de la ville » ne pourra à elle-seule améliorer la situation des territoires concernés : l'ensemble du « droit commun » doit être mobilisé.

Par ailleurs, la politique de la ville a proposé une méthodologie novatrice aux pouvoirs publics : la contractualisation collectivités locales/Etat, la dimension globale et transversale des contrats... Ce mode de travail a été repris dans d'autres domaines. Elle continue toutefois à questionner et à être mise en cause. Jamais une politique publique n'a fait autant l'objet de rapports d'évaluation.

Il lui est souvent reproché une ambition trop grande et/ou une géographie prioritaire trop éclatée. Cette difficulté à définir les objectifs de la politique menée provient en grande partie du fait qu'elle poursuit parallèlement deux buts fondamentaux qui ne sont pas forcément convergents :

- Les actions visant à améliorer les conditions de vie dans les territoires de la politique de la ville : il s'agit notamment des travaux de rénovation et d'aménagement urbain, des actions de gestion sociale de proximité, des programmes visant à renforcer la présence des services publics dans ces quartiers et à y développer des actions de médiation sociale et de prévention de la délinquance.
- Les actions destinées à améliorer la situation personnelle des habitants de ces territoires. Relèvent de cette catégorie les efforts faits pour lutter contre le chômage dans ces quartiers et pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle, les actions en faveur de l'intégration, de l'éducation et de la formation ou de la santé. Le succès de ce deuxième type d'action offre la possibilité aux habitants dont la situation personnelle s'est améliorée de quitter les quartiers prioritaires, qui sont ainsi privés des effets bénéfiques des actions menées, surtout si les partants laissent la place à de nouvelles familles présentant des problèmes d'exclusion.

Vaut-il mieux traiter les lieux ou s'occuper des gens ? Question transversale et omniprésente quand on interroge la politique de la ville. En France (à la différence d'autres pays) le choix a été de traiter des deux à la fois, au risque de ne parvenir ni à l'un, ni à l'autre comme semble l'indiquer les nombreuses interpellations de cette politique.

Marie-Christine JAILLET¹⁵ considère que « répondre à cette question suppose préalablement d'identifier ce qui pose problème dans les quartiers. Or, la réponse dépend de qui la pose. Pour ceux qui ne vivent pas dans ces quartiers, c'est probablement leur existence même qui pose problème. Il y a alors un bénéfice certain à traiter *des lieux*. Par contre, ce qui pose problème à ceux qui y vivent, c'est moins les lieux que la situation qui leur est faite, et en particulier leur difficulté à trouver une place dans une société qui ne leur en fait guère, et ce quels que soient les efforts qu'ils déploient. Dans ce cas, la priorité consiste moins à traiter les lieux qu'à développer des politiques susceptibles de lutter efficacement contre les inégalités et les discriminations et à redonner du pouvoir aux gens sur leurs conditions de vie et leur destin. »¹⁶

¹⁵ Chercheuse au CNRS

¹⁶ JAILLET Marie-Christine, La politique de la ville en France : histoire et bilan in *Regards sur l'Actualité*, n° 296, décembre 2003, pp. 5-23

ANNEXE 1 : FRISE CHRONOLOGIQUE ET SYNTHETIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Dates	◇ Evènements marquants	□ Dispositifs	• Lois et plans	⇒ Acteurs
1974	◇ Début de la crise économique ◇ Fermeture des frontières à l'immigration de travail		• Circulaire Guichard	
1977		□ Habitat et vie sociale		
1981	◇ Violences urbaines aux Minguettes ◇ Rapport SCHWARTZ - <i>L'insertion sociale et professionnelle des jeunes</i>			⇒ Création de la commission nationale pour le développement social des quartiers
1982	◇ Rapport BONNEMAISON – <i>Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité</i>	□ Opérations anti été-chaud		
1983	◇ Rapport DUDEBOUT - <i>Ensemble refaire la ville</i>	□ Banlieues 89		
1984		□ Conventions DSQ (jusque 1994)		
1988			⇒ Création du Comité Interministériel des Villes, du Conseil National des Villes et de la Délégation Interministérielle à la Ville	
1990	◇ Violences urbaines à Vaulx-en-Velin		• Loi Besson	⇒ Création du poste de Ministre délégué à la ville
1991			• Loi sur la solidarité financière • Loi d'orientation pour la ville	⇒ Mise en place des Sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville
1994		□ Contrat de ville □ Grands Projets de Ville		
1996		□ ZUS, ZRU et ZFU	• Pacte de relance pour la ville	
2000			• Loi Solidarité et Renouvellement Urbain	
2003			• Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine	⇒ Création de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles et de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
2004			• Plan de cohésion sociale	
2005	◇ Rapport ANDRE sur l'avenir de la politique de la ville ◇ Violences urbaines (Clichy-Sous-Bois, puis de nombreuses communes en France)			
2006			• Loi pour l'égalité des chances	⇒ Disparition du FASILD et création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) ⇒ Création de six poste des Préfets à l'égalité des chances
2007		□ Contrats Urbains de Cohésion Sociale		
2008			• Plan espoir banlieue	⇒ Mise en place des Délégués du Préfet
2009				⇒ Disparition de la DIV, remplacée par le SG CIV

ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie non exhaustive – documents disponibles à l'ORIV

RAPPORTS OFFICIELS

ANDRE Pierre, **L'avenir des contrats de ville**, Paris, Sénat, juin 2005, 54 p.

BELORGEY Jean-Michel, **Evaluer les politiques de la ville**, Paris, Conseil National des Villes, 1993, 72 p.

BONNEMAISON Gilbert, **Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité**, Commission des maires sur la sécurité, Paris, La documentation Française, 1983, 212 p.

BREVAN Claude, PICARD Paul, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, **Une nouvelle ambition pour les villes : de nouvelles frontières pour les métiers**, Paris, La documentation Française, 2001, 188 p. Coll. Des rapports officiels

Cour des comptes, **La politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés**, Paris, Journaux officiels, février 2002, 221 p. + annexes 332 p.

DELARUE Jean-Marie, **Banlieues en difficultés : la relégation**, Paris, Syros/Alternatives, 1991, 224 p.

DUBEDOUT Hubert, **Ensemble : refaire la ville** - Rapport au Premier ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, Paris, La documentation Française, 1983, 112 p., Coll. des rapports officiels

FITOUSSI Jean-Paul, LAURENT Eloi, MAURICE Joël, **Ségrégation urbaine et intégration sociale**, Paris, La documentation Française, 2003, 137 p.

JAZOULI Adil, **Banlieues : les nouvelles frontières intérieures : rapport de synthèse**, Programme d'observation et d'évaluation des politiques publiques dans les banlieues, Paris, Banlieuescopies, 1992, 84 p.

SANDRIER Jean-Claude, **Associations et politique de la ville**, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation Française, 2001, 157 p.- coll. Des rapports officiels

SCHWARTZ Bertrand, **L'insertion professionnelle et sociale des jeunes**, Rapport au Premier ministre - La documentation française, 1983 – 152 p.- Coll. Des rapports officiels

SUEUR Jean-Pierre, **Demain, la ville : rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité**, Paris, La documentation Française, mars 1998, 2 tomes 230 p. et 391 p.

OUVRAGES - PERIODIQUES

AMRANI Younes, BEAUD Stéphane, **"Pays de malheur !" Un jeune de cité écrit à un sociologue**, 2004, La Découverte, 234 p., Coll. Cahiers libres

ANDERSON Antoine, **Politiques de la ville - De la zone au territoire**, Paris, Syros, octobre 1998, 288 p.

AUTHIER Jean-Yves, BACQUE Marie-Hélène, GUERIN-PACE France dir., **Le quartier : Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales**, Paris, La Découverte, 2007, 293 p. Coll. Recherches,

AVENEL Cyprien, **Sociologie des "quartiers sensibles"**, Paris, Armand Colin, 2004, 128 p.

BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, **Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville**, Paris, Éditions Albin Michel, 1996, 557 p. Coll. Pluriel

BAILLEAU Francis, GORGEON Catherine dir., **Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?** Paris, DIV, 2000, 197 p. Coll. Etudes et recherches

- BODY-GENDROT Sophie, LUSSAULT Michel, PAQUOT Thierry, **La ville et l'urbain. L'état des savoirs**, 2000, La Découverte, 441 p
- CHEVALIER Gérard, Auteur, **De l'utopie à la compassion : Sociologie critique de la politique de la ville**, 2004, Paris, Publibook, 214 p., Coll. Droit et Sciences Politiques
- Collectif, **Où va la ville ?** in *Pour*, décembre 2005, n°188, 205 p.
- Collectif, **La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation**, in *Esprit*, mars-avril 2004, n° 303, 345 p.
- Collectif, **La politique de la ville**, in *Regards sur l'actualité*, décembre 2003, n°296, 102 p.
- DAMON Julien, **Quartiers sensibles et cohésion sociale**, in *Problèmes politiques et sociaux*, novembre 2004, n° 906, 119 p.
- DAMON Julien, **La politique de la ville**, in *Problèmes politiques et sociaux*, mai 1997, n°784, 82 p.
- DONZELOT Jacques, **Quand la ville se défait : Quelle politique face à la crise des banlieues ?** Paris, Seuil, mars 2006, 185 p. Coll. La couleur des idées
- DONZELOT Jacques, **Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France**, Paris, Le Seuil, 2003, 362 p.
- DUBET François, LAPEYRONNIE Didier, **Les quartiers en exil**, Paris, Seuil, 1992, 245 p., bibliogr 8 p.
- ESTEBE P., **L'usage des quartiers, Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982- 1999)**, L'Harmattan, 2004
- FITOUSSI Jean-Paul, LAURENT Éloi, MAURICE Jôél, **Ségrégation urbaine et intégration sociale**, Paris, La documentation Française, 2003, 137 p.
- LAPEYRONNIE Didier, **Ghetto urbain, ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui**, Paris, Robert Laffont, 2008, 625p.
- MASCLET Olivier, **La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué**, Paris, La Dispute, 2003, 316 p.
- MAURIN Éric, **Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social**, Paris, Seuil et La République des idées, 2004, 96 p.
- MONCOMBLE Françoise, **La déliaison - La politique de la ville en question ?** L'Harmattan, 2001, 178 p. Coll. Logiques sociales
- Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV), **Immigration, intégration, discriminations... de quoi parle-t-on? Quelques éléments de compréhension**, Strasbourg, ORIV, avril 2008, 30 p. – Téléchargeable sur : www.oriv-alsace.org
- ORIV, **Les jeunes et les violences urbaines dans les quartiers alsaciens – Etude exploratoire**, Strasbourg, ORIV, juin 1996, 109 p. Coll. Les Cahiers de l'Observatoire n° 18
- PAQUOT, Thierry, LUSSAULT, Michel, BODY-GENDROT, Sophie, **La ville et l'urbain. L'état des savoirs**, Paris, La Découverte, 2000, 441 p.
- REY Henry, **La peur des banlieues**, Paris, Presses de sciences politiques, 1996, 157 p.
- TISSOT Sylvie, **L'Etat et les quartiers**, Paris, Seuil, 2007, 300 p.
- VIEILLARD-BARON Hervé, **Les banlieues**, Paris, Flammarion, 1997, 127 p., Coll. Dominos
- VILLECHAISE-DUPONT Agnès, **Amère banlieue, les gens des grands ensembles**, Paris, Grasset, 2000, 329 p.