

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

DOSSIER RESSOURCES – NOVEMBRE 2012



Observatoire Régional de l'Intégration  
et de la Ville

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

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

■ mel: [contact@oriv.fr](mailto:contact@oriv.fr)

■ site: [www.oriv-alsace.org](http://www.oriv-alsace.org)

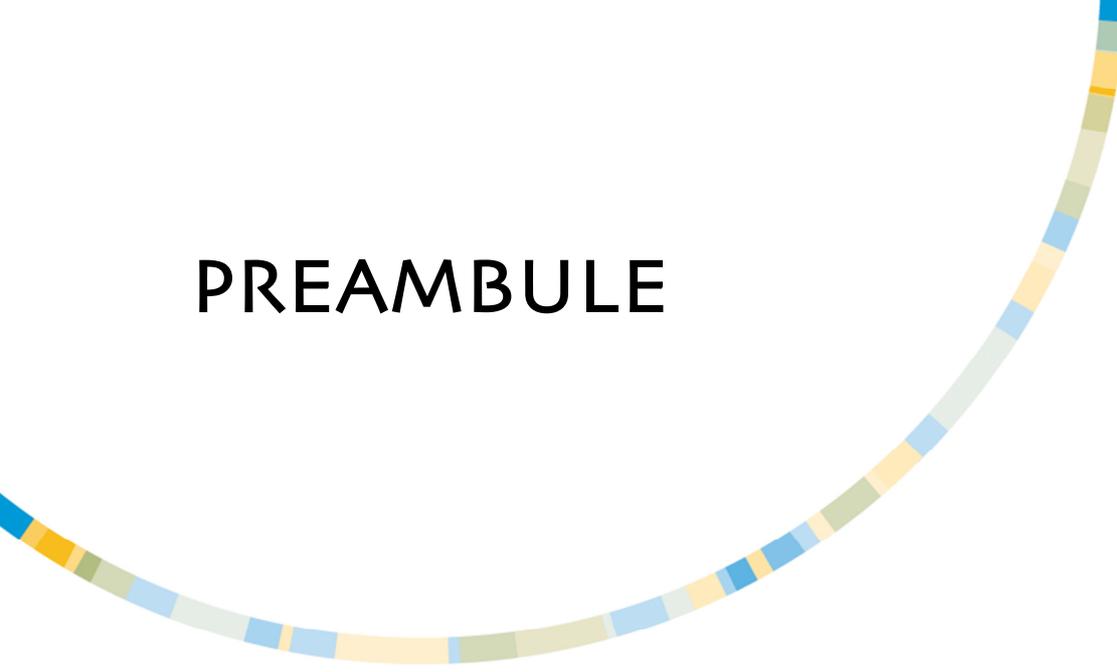




# SOMMAIRE

	Préambule .....	5
	La politique de la ville, une politique publique en évolution.....	7
	Chapitre 1 : Apparition et évolution de la politique de la ville.....	9
	■ Les grands ensembles (1950-1977) .....	11
	■ L'émergence de la politique de la ville (1977-1988) .....	12
	■ L'institutionnalisation de la politique de la ville (1988-2003).....	13
	■ L'« agencification » de la politique de la ville (depuis 2003).....	15
	■ La géographie prioritaire : des territoires d'exception ? .....	16
	Chapitre 2 : Les acteurs de la politique de la ville .....	19
	■ Chef de projet : un métier de plus en plus technique .....	21
	■ L'Etat : un rôle en recomposition .....	22
	■ Les collectivités locales : co-pilotes, partenaires ou exécutants ? .....	22
	■ Les associations, des acteurs incontournables .....	23
	■ Les réseaux nationaux, des supports pour l'action .....	24
	Chapitre 3 : Des principes d'action constants .....	27
	■ L'articulation des crédits spécifiques et des crédits de droit commun .....	29
	■ L'évaluation de la politique de la ville : des indicateurs de résultats aux indicateurs d'impact .....	30
	■ La participation des habitants .....	31
	■ L'articulation aux enjeux d'intégration et de prévention des discriminations.....	32
	■ La recherche de la mixité sociale .....	33
	Conclusion : Inscrire la politique de la ville dans un projet durable de territoire.....	35
	Annexes .....	37
	■ Annexe 1 : Bibliographie.....	39
	■ Annexe 2 : Sitographie .....	42
	■ Annexe 3 : Frise chronologique .....	43
	■ Annexe 4 : Schémas de l'organisation de la PV au national .....	44
	■ Annexe 5 : Glossaire .....	45





# PREAMBULE

L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville est une association intervenant en Alsace et en Lorraine, en tant que centre de ressources sur l'intégration des populations immigrées, la politique de la ville, la prévention des discriminations et la promotion de l'égalité.

Ce dossier ressources a pour objectif de présenter les fondements et évolutions de la politique de la ville en France, ainsi que ses enjeux actuels. Il doit être considéré comme un document de cadrage. Ce document n'a pas vocation à présenter l'ensemble des dispositifs<sup>1</sup> de la politique de la ville mais à rendre compte du sens donné aux actions dans une logique d'intervention globale, incluant les deux volets thématiques de la politique de la ville, la rénovation urbaine et la cohésion sociale.

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.

Ce document actualise le dossier ressources de 2009 et sera mis à jour régulièrement au regard des évolutions de cette politique publique.

Il a été réalisé par Caroline BLAISON, Laetitia ROCHER, chargées de mission « Politique de la ville » à l'ORIV et Murielle MAFFESSOLI, Directrice de l'ORIV.

---

<sup>1</sup> Pour une présentation détaillée des différents dispositifs existants, il est possible de se référer au *Panorama pratique de la politique de la ville*, édité par le Secrétariat Général à la Ville : <http://i.ville.gouv.fr/download/reference/7953/panorama-pratique-de-la-politique-de-la-ville>





# LA POLITIQUE DE LA VILLE, UNE POLITIQUE PUBLIQUE EN EVOLUTION

La politique de la ville n'a pas évolué de façon linéaire. Née à la fin des années 1970, elle s'est lentement structurée et institutionnalisée, souvent en réponse à des épisodes de violences urbaines. Cette évolution par « à coups » rend cette politique publique complexe à appréhender, car ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre sont en constante évolution.

Par son caractère expérimental et novateur, la politique de la ville a su construire des formes d'intervention publique originales sur les territoires. Toutefois, ce caractère expérimental est soumis à plusieurs tensions depuis une dizaine d'années. Les réformes de l'administration centrale et territoriale ont fait bouger les cadres d'action de la politique de la ville notamment en lui conférant un caractère de plus en plus administratif au détriment du sens de cette politique publique. D'ailleurs les acquis de cette politique, tout en ayant essaimé auprès d'autres démarches d'actions publiques, ont rarement été actés et clairement mis en avant.

La Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (loi Borloo) donne pour objectif à la politique de la ville la « réduction des écarts entre les territoires », dans une optique de « retour à la norme ». Elle doit tendre à la normalisation des territoires, à leur banalisation et nécessite des outils et des moyens pour l'observation locale. Cette approche, limitée aux aspects quantitatifs et statistiques, assortie à la promotion de la mixité sociale rend complexe toute évaluation « sociale » de la politique de la ville. En effet, la « norme » et la « mixité sociale » ne sont pas des objets statistiques et occultent les conditions de vie sur un territoire, les problématiques locales ou au contraire les atouts.

Ainsi, si la politique de la ville est la politique publique la plus évaluée, elle l'est surtout par des indicateurs de résultats et non d'impact.

L'objectif poursuivi par la politique de la ville rend également complexe l'appréciation de ces acquis. La plupart des études menées sur l'action de la politique de la ville dans les quartiers prioritaires la remettent en question. Son « manque de résultats » est fréquemment mis en exergue, sans pour autant s'interroger sur ses objectifs et ses moyens. La politique de la ville est relativement jeune (une trentaine d'années) et elle cristallise toutes les tensions et débats qui traversent la société française (précarité, chômage, intégration, immigration, discriminations, mixité...). Par ailleurs, elle poursuit des objectifs et des approches qui ne sont pas forcément compatibles. D'un côté, elle vise à « traiter les lieux », à travers le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), de l'autre elle cherche la « cohésion sociale » sur le territoire, via notamment les crédits d'intervention de l'ACSé<sup>2</sup>.

Dans un premier temps, ce document retracera l'évolution de la politique de la ville, de son apparition à son institutionnalisation et à son organisation actuelle. Dans un second temps, les principaux acteurs de la politique de la ville seront présentés (leurs rôles, leurs spécificités). Les principes d'action seront décrits dans une troisième partie, avant de réinterroger le projet durable de territoire.

---

<sup>2</sup> Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances





# CHAPITRE 1 : APPARITION ET EVOLUTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Il est difficile de s'accorder sur un moment précis de l'histoire pour dater l'apparition des pratiques de la politique de la ville. Si sa naissance institutionnelle date de 1990, ses modes d'interventions se sont façonnés au cours du temps. Ce qu'on appellera ultérieurement politique de la ville est intrinsèquement lié à l'histoire de l'urbanisme de la France de l'après-guerre et notamment, à la constitution des grands ensembles d'habitat social.





## LES GRANDS ENSEMBLES (1950-1977)

### Repères chronologiques :

- 1955 : Démarrage de la construction des grands ensembles
- 1973 : Circulaire Guichard sur la « fin des grands ensembles »
- 1974 : Premier choc pétrolier

Les « grands ensembles » trouvent leur origine dans la période d'après-guerre. L'insalubrité du parc de logement doit disparaître au plus vite, d'une part pour améliorer les conditions de vie des habitants et d'autre part parce qu'il faut répondre à une demande de logement de plus en plus importante du fait du baby-boom. Les mouvements migratoires des années 1950 et le retour des rapatriés d'Afrique du Nord accélèrent le processus et contraignent les pouvoirs publics à créer un nombre suffisant de logements dans des délais courts et à faible coût.

La reconstruction d'après-guerre offre donc l'opportunité de créer une nouvelle urbanité. Les premières pierres de ces ensembles sont posées dans des espaces périurbains jusque-là inoccupés. L'avènement des grands ensembles caractérise l'architecture moderne (c'est-à-dire fonctionnelle, rationnelle, universelle) et vient en rupture avec les formes de l'urbanisme pratiquées jusque-là. Bien qu'il soit difficile de s'accorder sur une définition unique des grands ensembles, ils sont principalement caractérisés par des barres ou des tours et proposent un logement locatif social et collectif. La plupart des grands ensembles sont construits à partir des années 1955. Ce mode de construction prend fin en mars 1973 avec la circulaire Guichard<sup>3</sup>.

Les quartiers et les immeubles sont construits dans l'urgence, avec des matériaux bon marché qui n'ont pas vocation à durer. Pour autant ils constituent une réelle avancée à l'époque. Instituant davantage de confort, ces nouveaux immeubles symbolisent « l'habitat type » des salariés des « Trente Glorieuses ». Des années 50 aux années 70, ouvriers des grandes industries, mais aussi agents de l'Etat (fonction publique), puis rapatriés d'Algérie, accèdent ainsi aux équipements ménagers modernes. Dans ce contexte, les quartiers des grands ensembles offrent des conditions de vie décentes à moindre coût et sont alors de plus en plus prisés par des personnes qui jusque-là se situaient dans une « frange infra-sociale »<sup>4</sup> de la ville (habitants de bidonvilles, habitants des cités de transits notamment). Ils jouent également un rôle de « sas » et s'inscrivent dans une logique de parcours résidentiel pour les jeunes ménages avant d'accéder à la propriété.

Pourtant, dès les années 70, ces grands ensembles connaissent de plus en plus de difficultés et deviennent le lieu où retentissent avec force des problématiques économiques, sociales ou encore démographiques.

L'année du premier choc pétrolier (1974) s'avère décisive et trois mouvements se développent :

- Le passage d'une situation de plein emploi à une situation de chômage de masse qui touche plus durement les classes populaires et ouvrières.
- Le changement de politique migratoire. Ainsi l'arrêt de l'immigration de travail va considérablement changer les conditions de vie des immigrés. Désormais, le processus migratoire va majoritairement concerner des familles, dans une logique de regroupement familial. Leurs besoins en grands logements vont amener ces familles à se loger dans les grands ensembles, qui commencent à être désertés par d'autres populations ayant bénéficié de la mobilité résidentielle.
- Les aides à la pierre et l'accès à la propriété résidentielle permettent aux classes moyennes de s'inscrire dans un parcours résidentiel « ascendant », laissant derrière eux leurs anciens quartiers d'habitation.

Peu à peu, les quartiers d'habitat populaire vont concentrer des habitants cumulant des difficultés économiques et/ou sociales et de fait se retrouver « en dehors » de la ville, de la société.

<sup>3</sup> Circulaire « Barres et tours » du 5 avril 1973

<sup>4</sup> Pierre Peillon, *Les Grands ensembles, Points de repères historiques*, In Histoire des grands ensembles mémoire des habitants, CRPV Essonne, Décembre 2005 <http://www.crpve91.fr/07-capitalisation/pdf/actes/ActesJour/Jour2005/Jour3A.pdf>

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. L'intervention sur ces territoires est repensée et les premières approches prônent un développement social urbain. La logique d'innovation et d'expérimentation se met en place.



## L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (1977-1988)

### Repères chronologiques :

- 1977 : Habitat et Vie Sociale
- 1981 : Violences urbaines aux Minguettes
  - premier dispositif « anti été-chaud »
  - création des Zones d'Education Prioritaire
- 1982 : Premières lois de décentralisation
- 1983 : Rapport Dubedout « Ensemble refaire la ville »
- 1984-1994 : Mise en place des conventions de Développement Social des Quartiers

La Circulaire Guichard de 1973 met fin à la construction des grands ensembles. Dès les années 1970, les logements et le cadre de vie dans les grands ensembles sont fortement dégradés. Le mode d'urbanisme et la logique monofonctionnelle sont remis en question.

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 les effets sociaux escomptés et ne répondent pas aux difficultés sociales.

Durant l'été 1981 de violents incidents ont lieu dans le quartier des Minguettes dans la banlieue de Lyon. En réponse à ces violences, et dans un contexte de changement politique qui vise à mettre en œuvre des réponses « nouvelles », le dispositif « Opérations anti Été chaud » est mis en place. Par la suite, il sera rebaptisé « Opérations Prévention Été » puis « Ville-Vie-Vacances ».

Parallèlement, les zones d'éducation prioritaires (ZEP) sont créées<sup>5</sup>. Elles constituent 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.

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 (avec la création du Conseil National de Prévention de la Délinquance, des 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. Un an après la mise en place des contrats plan État/Région, fixés par la loi du 29 juillet 1982, une nouvelle méthodologie de l'action se développe. Le rapport Dubedout préconise une approche territoriale et interministérielle des problèmes à traiter.

<sup>5</sup> Circulaire du 1er juillet 1981

Dans la continuité du rapport Dubedout, est créée en 1983 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 sur une période de 5 ans.

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 envisagées 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, d'autres procédures se développent, 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).

Trois principes phares de la politique de la ville sont affirmés durant cette période : l'interministérialité, la contractualisation et le partenariat. Les lois de décentralisation créent un contexte institutionnel favorable, en reconnaissant le pouvoir des élus locaux et en valorisant les expériences locales.

En dépit des efforts engagés, les difficultés se multiplient 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).



## L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (1988-2003)

### Repères chronologiques :

- 1988 : Création du Comité Interministériel des Villes (CIV), du Conseil National des Villes (CNV) et de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)
- 1990 : Création du poste de Ministre de la ville
- 1991 : Création des postes de Sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville
- 1995 : Création du Fonds Interministériel à la Ville (FIV)
- 1996 : Pacte de Relance pour la Ville

En 1990, François Mitterrand annonce la création du ministère de la ville. Michel Delebarre se voit ainsi missionné par le président de la République pour se saisir de la question des « banlieues ». Le poste de Ministre de la ville vient compléter les instances et administrations mises en place deux ans plus tôt et qui, pour la plupart existent encore aujourd'hui :

- Le Comité Interministériel des Villes (CIV) assure le pilotage et la mise en œuvre de la politique de la ville pour les différents ministères, sous l'autorité du Premier Ministre.
- Le Conseil National des Villes (CNV), organe consultatif placé auprès du Premier ministre et composé de professionnels, d'élus et de personnes qualifiées.
- La Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) a pour mission la préparation des délibérations des CIV, l'animation et le pilotage des équipes de terrain.

Parallèlement, l'Etat poursuit l'institutionnalisation de la politique de la ville au niveau local en créant les postes de « Sous-préfets Ville ».

Les efforts se concentrent également au début des années 1990 pour asseoir la politique de la ville sur un socle législatif. Ainsi, en 1991, la loi de solidarité financière<sup>6</sup> est votée. Elle conduit à la création de la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui instaure un système de solidarité intercommunale dans lequel les communes riches versent une dotation aux communes concernées par un parc de logements HLM important.

En juillet 1991, la Loi d'orientation pour la ville<sup>7</sup> (LOV) est votée. Sous forme de loi-cadre, la LOV instaure les principes et moyens de la politique de la ville tout en proposant un cadre très général pour la mise en œuvre du droit de l'aménagement et de l'habitat. Sur fond de mixité sociale, elle vise à lutter contre la concentration de l'habitat social dans certains quartiers ou certaines communes. La loi pour la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU) en 2000<sup>8</sup> complètera les mesures instituées dans la LOV.

En 1995, le Fond Interministériel à la Ville (FIV) est créé « pour donner plus de souplesse à la gestion des instruments contractuels de la politique de la ville en améliorant la fongibilité des crédits déconcentrés. Il a pour fonction de mettre à la disposition des préfets une enveloppe fongible, selon un calendrier et une circulaire d'utilisation uniques, sans autre spécialisation que celle de financer l'ensemble des actions du développement social urbain. »<sup>9</sup>

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires<sup>10</sup> (1995) et le Pacte de Relance pour la Ville<sup>11</sup> (1996) renforcent l'intervention sur certains territoires considérés comme les plus en difficulté en leur donnant un socle législatif. Elle se traduit par la création de zones urbaines sensibles (ZUS), de zones de redynamisation urbaine (ZRU) et de zones franches urbaines (ZFU).

Quelques années plus tard, la loi Chevènement du 12 juillet 1999 fait de la politique de la ville une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération. La gestion intercommunale de la politique de la ville se dessine peu à peu.

Dans cette logique de construction des cadres de la politique de la ville, le gouvernement expérimente de 1989 à 1993 des contrats de ville, lance 296 contrats en Développement Social des Quartiers et met en place la démarche des Grands projets urbains (GPU), ancêtre des Grand Projets de ville (GPV). Ces derniers constituent un volet du contrat de ville et permettent un renforcement des moyens sur certains quartiers par des opérations sur le bâti. L'objectif est d'ancrer et d'amplifier le projet social porté par le Contrat de ville.

Les contrats en DSQ sont abandonnés en 1993 au profit des Contrats de ville censés être plus globaux et permettant une véritable articulation entre les dimensions urbaine et sociale de la politique de la ville.

Le Contrat de ville se concrétise par la circulaire de décembre 1998 qui en fait le contrat principal de la politique de la ville. Si certains dispositifs gravitent toujours autour du Contrat de ville, il n'en reste pas moins que ce dernier « constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre le processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes »<sup>12</sup>.

Les contrats de ville seront renouvelés une fois sur la période 2000-2006.

Les années 1990 sont celles de l'institutionnalisation de la politique de la ville. L'Etat se dote d'outils législatifs et administratifs pour conduire cette politique publique. La politique de la ville, jusqu'ici centrée sur des quartiers, devient une politique des quartiers, associée à un zonage consacré par le législateur.

---

<sup>6</sup> Loi du 13 mai 1991

<sup>7</sup> Loi du 13 juillet 1991

<sup>8</sup> La Loi de solidarité et renouvellement urbain impose pour les communes de plus de 3 500 habitants inscrites dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, la création de 20% de logements sociaux du parc immobilier.

<sup>9</sup> Projet de loi de finances pour 1999

<sup>10</sup> Loi du 4 février 1995

<sup>11</sup> Loi du 14 novembre 1996

<sup>12</sup> Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006



## L' « AGENCIFICATION » DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (DEPUIS 2003)

### Repères chronologiques :

- 2003 : Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et création de l'ANRU
- 2005 : Plan de Cohésion sociale
- 2006 : Loi pour l'égalité des chances et création de l'ACSé
- 2007 : Mise en œuvre des CUCS
- 2008 : Dynamique Espoir Banlieue

Alors que la politique de la ville commence à bénéficier d'une assise administrative et législative, les années 2000 marquent un véritable tournant dans la manière d'envisager l'action publique tant sur le plan des objectifs qui lui sont assignés que des modalités de l'intervention (création des agences). Cette évolution s'inscrit plus globalement dans l'évolution de l'action publique et les nouvelles formes de management et d'évaluation (Loi d'Orientation pour la Loi de Finances, Révision Générale des Politiques Publiques...).

La loi d'orientation et de programmation pour la Ville et la rénovation urbaine en 2003 (dite Loi Borloo<sup>13</sup>) marque une rupture à plusieurs titres :

- Elle donne des objectifs chiffrés à la politique de la ville qui devient une politique de réduction des écarts entre les territoires.
- Elle rend l'observation locale des ZUS obligatoire pour les communes et instaure l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, chargé de rendre un rapport annuel sur l'évolution des territoires.
- Elle lance le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et crée l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Le PNRU est entièrement géré par l'ANRU, qui dès 2004 lancera des appels à projets auprès des communes pour le financement d'opérations de rénovation urbaine. Contrairement aux Grands Projets de Ville et à leur logique de renouvellement urbain, l'ANRU préconise des interventions de grande envergure sur le bâti, caractérisées par des opérations de démolition et de reconstruction.

Le Plan de Cohésion Sociale de 2004<sup>14</sup> s'articule autour de trois axes : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Ce plan d'ensemble a offert des moyens supplémentaires pour les territoires prioritaires, en créant notamment le Programme de Réussite Educative<sup>15</sup> et les Maisons de l'Emploi<sup>16</sup>.

C'est dans ce contexte qu'à l'automne 2005, certains quartiers sont secoués par des « violences urbaines ». Elles vont amener les pouvoirs publics à repenser une nouvelle fois les cadres d'intervention de la politique de la ville.

Ainsi, en mars 2006, la loi pour l'égalité des chances est votée, créant notamment l'ACSé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), résultat de la fusion du FASILD<sup>17</sup> et d'une partie des services de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV). Les volets « urbain » et « social » se retrouvent gérés par deux agences aux fonctionnements, aux objectifs et aux moyens très différents, tout en étant sous la tutelle de la DIV.

<sup>13</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2003

<sup>14</sup> Ce plan sera promulgué par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

<sup>15</sup> Pour en savoir plus :

[http://91.121.152.29/~webdev/clt\\_sgcv/actions.php?action=Lire\\_Article&code=Educ9&recherche=Recherche\\_Theme&id\\_theme=5](http://91.121.152.29/~webdev/clt_sgcv/actions.php?action=Lire_Article&code=Educ9&recherche=Recherche_Theme&id_theme=5)

<sup>16</sup> Pour en savoir plus :

[http://91.121.152.29/~webdev/clt\\_sgcv/actions.php?action=Lire\\_Article&code=Eco8&recherche=Recherche\\_Theme&id\\_theme=2](http://91.121.152.29/~webdev/clt_sgcv/actions.php?action=Lire_Article&code=Eco8&recherche=Recherche_Theme&id_theme=2)

<sup>17</sup> Le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles a été créé en 1958 et visait à financer des opérations en faveur des immigrés. En 2001 son champs d'intervention est élargi et il devient le Fonds d'Actions et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD).

Dans la continuité du rapport du Sénateur Pierre André<sup>18</sup>, le Comité Interministériel des Villes annonce par ailleurs la disparition des contrats de ville qui seront remplacés par les Contrats urbains de Cohésion sociale (CUCS), en 2007 (circulaire du 24 mai 2006). Le CUCS<sup>19</sup> est un contrat passé entre les collectivités territoriales et l'Etat, autour de cinq thématiques prioritaires :

- accès à l'emploi et au développement économique,
- amélioration du cadre de vie,
- réussite éducative,
- citoyenneté et prévention de la délinquance,
- santé.

Les questions d'intégration, de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances doivent relever d'une dimension transversale.

Chacune de ces thématiques fait l'objet d'un programme d'action défini entre les collectivités et l'Etat. Ce contrat formalise un engagement de trois ans, renouvelable une fois et doit faire l'objet d'une évaluation pour sa reconduction. A minima, le CUCS est cosigné par le maire de la commune (ou le président de l'EPCI) et le préfet. Tout autre partenaire peut toutefois être signataire du CUCS. A ce jour, près de 490 CUCS ont été signés, contre 247 contrats de ville sur la période 2000-2006.

Suite à la présidentielle d'avril 2007, le gouvernement souhaite impulser une nouvelle dynamique. Fadela Amara devient secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la ville, auprès du ministre du Logement et de la Ville. Elle initie une concertation nationale intitulée "Les rencontres territoriales de la ville" d'octobre à décembre 2007. En 2009, plusieurs démarches<sup>20</sup> sont lancées pour une refonte de la géographie prioritaire et des modalités de contractualisation. Dans ce contexte une circulaire datée du 5 juin prolongera une première fois les CUCS pour une année supplémentaire sans obligation contraignante d'évaluation.

Faute d'arbitrage gouvernemental à l'issue de ces démarches et de différents rapports, les réformes seront repoussées à 2014 et les CUCS reconduits en l'état jusque-là.

L'année 2009 marque également un changement d'ordre institutionnel. La DIV est rebaptisée Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SGCIV).

En 2012, à la faveur d'un nouveau changement gouvernemental, François Lamy est nommé Ministre délégué chargé de la ville, rattaché au Ministère de l'égalité des territoires et du logement de Cécile Duflot. Il lance en octobre 2012 une concertation nationale en vue de réformer la politique de la ville autour de trois chantiers : la géographie prioritaire, la gouvernance, les projets de territoire et les thématiques d'intervention.

## LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE : DES TERRITOIRES D'EXCEPTION ?

Les sites concernés par les procédures de la politique de la ville constituent ce que l'on appelle la géographie prioritaire. Au fil du temps plusieurs quartiers ont été identifiés.

En 1996, pour la première fois est mise en place une géographie prioritaire sur une base réglementaire. En effet, la LOADDT<sup>21</sup> et le Pacte de Relance pour la Ville (PRV) de 1996 ont défini les territoires prioritaires selon une « géographie à entonnoir » :

- 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

<sup>18</sup> Sénateur Pierre ANDRE, *Contrat de ville, simplifier et rénover*, Rapport d'information n°402, Juin 2005

<sup>19</sup> Pour en savoir plus :

[http://91.121.152.29/~webdev/clt\\_sgciv/actions.php?action=Lire\\_Article&code=Trans5&recherche=Recherche\\_Theme&id\\_theme=1](http://91.121.152.29/~webdev/clt_sgciv/actions.php?action=Lire_Article&code=Trans5&recherche=Recherche_Theme&id_theme=1)

<sup>20</sup> En septembre 2009 publication d'un rapport réalisé par Gérard Hamel et Pierre André intitulé « La révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville - Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », Paris, La documentation Française, 83 p.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000457/index.shtml>

<sup>21</sup> La loi du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, dite aussi Loi Voynet

par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi »<sup>22</sup>. Il y a 751 ZUS en France (717 en métropole, qui concernent 4,4 millions d'habitants en 2006).

- 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 »<sup>23</sup> des ZUS et permettent aux entreprises de bénéficier d'exonérations incitatives pendant 5 ans. Il y a 435 ZRU en France.
- Les Zones Franches Urbaines (ZFU) sont « des quartiers de plus de 10000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine (ZRU). »<sup>24</sup> 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 s'ajouter à ceux existants auparavant comme les Zones d'Education Prioritaire, et restent toujours d'actualité. La mise en œuvre des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) a vu se développer le nombre de quartiers prioritaires hors ZUS, pour atteindre un total de 2500 quartiers. Dans le même temps, l'Etat a souhaité y prioriser les interventions. Par la circulaire du 15 septembre 2006 il les classe en trois niveaux impliquant notamment une mobilisation différenciée des crédits d'intervention de l'ACSé.

Par ailleurs, 542 ZUS et 112 quartiers hors ZUS sont éligibles au Programme National de Rénovation Urbaine.

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 à un paradoxe : la géographie prioritaire induit un processus de discrimination positive territoriale qui tout en permettant une prise en compte optimisée, risque de renforcer la stigmatisation de ces territoires. Les zonages peuvent être des guides pour l'intervention publique, mais ils ont des limites. Par exemple, l'approche infra-communale n'est pas pertinente pour traiter des problématiques liées à l'emploi ou au développement économique.

Malgré les 2.500 « quartiers CUCS », le territoire de référence reste la Zone Urbaine Sensible (ZUS). La statistique publique, via l'INSEE ou l'Observatoire National de Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), a fortement développé la connaissance statistique des ZUS et non de l'ensemble des quartiers prioritaires<sup>25</sup>. Il en résulte une information partielle et parcellaire sur l'évolution des territoires et les habitants qui y résident. En effet, la loi Borloo de 2003 rend obligatoire l'observation des ZUS mais pas des autres territoires contractualisés.

La géographie prioritaire contractuelle concernait 8,3 millions d'habitants en 2006. Le panorama évolutif des quartiers de la politique de la ville<sup>26</sup> présente des données des recensements de 1990, 1999 et 2006. Cette analyse met en lumière l'accroissement des inégalités spatiales entre les différents quartiers d'une même commune et confirme le processus de spécialisation des territoires, malgré une mobilité résidentielle forte pour les quartiers de la politique de la ville. En effet, chaque année 7% des habitants quittent le quartier, mais sont remplacés par des publics en situation toujours plus précaire. La mobilité résidentielle est forte sur les territoires prioritaires et les données recensées d'année en année ne concernent pas les mêmes personnes.

Pour comprendre véritablement la réalité des territoires, il faut plutôt privilégier l'observation des « flux », c'est-à-dire les arrivées et les départs d'une partie de la population, plutôt que de se restreindre à observer un « stock » de population à un moment T. La comparaison des données dans la durée est limitée par cet aspect et nécessitera des précautions dans l'analyse. Conscient de cet enjeu, l'ONZUS a initié une étude appelée « panel politique de la ville ». Elle vise à constituer un panel de ménages résidant dans des quartiers de la politique de la ville qui seront interrogés annuellement sur une période de 4 ans. Cette étude permet d'étudier les phénomènes de mobilité résidentielle au sein de ces quartiers et l'évolution des conditions de vie des habitants

---

<sup>22</sup> Article 42 de la LOADDT

<sup>23</sup> Article 2 de la loi PRV

<sup>24</sup> Article 2 de la loi PRV

<sup>25</sup> L'INSEE met à disposition une série de 19 indicateurs-clés pour l'ensemble des territoires de la géographie prioritaire. Néanmoins, les quartiers CUCS et les quartiers ZUS ne bénéficient pas du même traitement des données issues du recensement de la population.

<sup>26</sup> Panorama évolutif des quartiers de la Politique de la Ville, in Rapport ONZUS 2010, pp. 12-39  
<http://extranet.ville.gouv.fr/docville/RapportONZUS2010/Panoramadesquartiers.pdf>

au regard des dispositifs mis en place par la politique de la ville : rénovation urbaine, accès à l'emploi, parcours scolaires et vie sociale.

D'après le rapport ONZUS de 2011, les statistiques de l'emploi et notamment du chômage des jeunes actifs sont de plus en plus alarmantes : 43% des jeunes actifs sont au chômage. De même, les femmes d'origine immigrée ont quatre fois moins de chances d'être en emploi lorsqu'elles résident en Zone Urbaine Sensible. Les données relatives aux minimas sociaux ne sont guère plus encourageantes : les quartiers "politique de la ville" concentrent deux fois plus d'allocataires et de personnes vivant sous le seuil de pauvreté que les autres territoires.

Néanmoins, tous les quartiers prioritaires ne rencontrent pas les mêmes difficultés, qu'il s'agisse de leur nature ou de leur intensité.

Mais, les indicateurs statistiques ne peuvent rendre compte à eux seuls des difficultés rencontrées sur les territoires, l'image et la vie d'un quartier ne sont pas réductibles à quelques indicateurs. De plus, la recherche de « réduction des écarts » limite la manière de penser le territoire et le projet pour l'ensemble de l'agglomération.

Finalement, depuis les années 1980, la politique de la ville a connu une institutionnalisation de plus en plus prégnante. Avec les années, une profusion d'outils ont été construits au service de son action. Mais face à ces outils, c'est bien la méthode d'intervention, liée au développement social et urbain, qui a permis de coordonner une diversité d'acteurs partis prenants de la ville.



# CHAPITRE 2 : LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

De nombreux acteurs aux statuts très variés interviennent sur les territoires prioritaires : bailleurs sociaux, agents des services publics, travailleurs sociaux, bénévoles et salariés associatifs, chefs de projet, délégués du préfet... Cette partie présentera les principaux acteurs de la politique de la ville, notamment ceux dont le métier a subi des évolutions fortes ces dernières années, comme les chefs de projet ou encore les représentants de l'Etat.





## CHEF DE PROJET : UN METIER DE PLUS EN PLUS TECHNIQUE

Comme cela a été rappelé plus haut, les années 1980 sont marquées par l'expérimentation. La politique de la ville se fait pas-à-pas et cette importance des pratiques incrémentales nécessite des acteurs dont le métier n'est pas contraint par des cadres prédéfinis. Les professionnels des premières années de la politique de la ville deviennent chefs de projets suite à des carrières plutôt sociales (dans les centres sociaux par exemple) ou suite à des expériences liées au militantisme. Les chefs de projet sont employés par les communes et leurs postes sont cofinancés par l'Etat.

Vers le milieu des années 2000, les chefs de projets deviennent de plus en plus des spécialistes et des techniciens de la ville. Les parcours universitaires offrent une spécialisation dans le développement territorial, dans l'aménagement du territoire ou encore dans l'urbanisme. Ces formations sont en rapport direct avec la « Politique de la ville » et/ou le développement social urbain.

Ce basculement vers une professionnalisation du métier de chef de projet marque un changement dans la manière de conduire la politique de la ville. Aujourd'hui, les ressources à mobiliser et à valoriser ne sont plus les mêmes. La politique de la ville étant devenue de plus en plus administrative, un technicien ayant une bonne connaissance du fonctionnement des collectivités, sachant maîtriser l'outil informatique, le fonctionnement des marchés publics et de l'appel à projets sera privilégié. Finalement, ce sont les pratiques du management public qui sont de plus en plus recherchées, en écho aux évolutions de la politique publique dans les années 2000.

En 2010, l'AcSé a commandé une étude sur les professionnels de la politique de la ville<sup>27</sup>. Menée par le cabinet FORS Recherches Sociales, elle visait à questionner l'évolution de la figure initiale du chef de projet. L'étude pointe une spécialisation claire dans les domaines du management. Par exemple en Alsace, les activités de management, d'évaluation, d'étude et de diagnostic représentent 30% du temps de travail des professionnels. Par ailleurs, le niveau Bac +5 est inévitablement demandé pour prétendre à un poste de chef de projet.

Toutefois, il faut noter que la fonction de chef de projet reste précaire dans la mesure où c'est le contrat à durée déterminée de trois ans qui est le plus fréquemment utilisé. En écho, les postes de chefs de projets sont caractérisés par une faible ancienneté. Ainsi, en moyenne, au niveau national, 71% des professionnels interrogés occupent leur poste depuis moins de cinq ans.

La « figure » du chef de projet généraliste englobant l'ensemble des thématiques de la politique de la ville est mise à mal ces dernières années. La logique d'appel à projets et la spécialisation par dispositif (notamment dans le cadre de la Rénovation Urbaine) a conduit à une fragmentation des approches et des postes. Les professionnels de la rénovation urbaine (urbanistes, architectes...) sont de plus en plus spécialisés de par les compétences requises et la technicité nécessaires à la conduite de ces projets. Cette « hyper-spécialisation » dans la conduite des CUCS et des PRU rend les liens entre cultures professionnelles difficiles à créer et à maintenir.

Ainsi, alors que la politique de la ville doit s'envisager comme une seule entité articulant les dimensions liées à l'urbain et à la cohésion sociale, ce sont deux types de cultures professionnelles qui travaillent trop souvent en parallèle plutôt qu'en co-élaboration.

<sup>27</sup> ACSé, Etude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville. Rôle et missions des professionnels « généralistes », mars 2011 [www.lacse.fr/wps/wcm/connect/6647f6804924dc49a0bef89c6e891eab/Ingenierie.zip?MOD=AJPERES&CACHEID=6647f6804924dc49a0bef89c6e891eab](http://www.lacse.fr/wps/wcm/connect/6647f6804924dc49a0bef89c6e891eab/Ingenierie.zip?MOD=AJPERES&CACHEID=6647f6804924dc49a0bef89c6e891eab)



## L'ÉTAT : UN ROLE EN RECOMPOSITION

Les lois de décentralisation ont offert un nouveau pouvoir à l'échelon local. Après la période de planification dans lequel l'Etat imposait de manière hiérarchique les actions à mettre en place dans les territoires, son rôle évolue dans les années 1980. Ce dernier est alors perçu comme « l'animateur »<sup>28</sup> des politiques publiques. L'Etat central pose les cadres de l'action publique et il revient aux équipes territoriales de s'approprier les politiques publiques pour les adapter aux contextes locaux. Au niveau local, le préfet reste le pilier de la mise en œuvre des dispositifs, jugeant ainsi la pertinence d'un financement attribué à une action déclinée au titre de la politique de la ville.

Avec la création de l'ANRU et de l'ACSé, ainsi qu'avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) engagée en 2007, la place de l'Etat dans la politique de la ville va évoluer une nouvelle fois. La logique d'agencification et d'appel à projets place l'Etat dans un mode de « gouvernement à distance »<sup>29</sup>. Ce gouvernement à distance se caractérise ainsi par une généralisation des pratiques de management liées à un pilotage des actions par la performance. En imposant des normes de contrôle et d'évaluation, l'Etat tente de maîtriser les actions mises en place. Le rôle du Préfet, délégué territorial des agences, est d'ailleurs renforcé.

En 2009 sont créés les postes de Délégués du Préfet. Ce sont des agents de l'État missionnés à plein temps pour coordonner l'intervention des différents services de l'Etat sur le territoire, qu'il s'agisse du volet urbain ou du volet social. Leurs missions et leur rôle sur le territoire s'expriment de façon très différenciée selon les sites. Si certains y voient, ou espèrent y voir, le moyen de renforcer le partenariat avec l'État, d'autres craignent un renforcement du contrôle de l'Etat.

Au niveau national<sup>30</sup>, la politique de la ville est animée par le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SGCIV) qui exerce une tutelle sur quatre agences :

- l'ACSé (Agence Nationale pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances)
- l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation urbaine),
- l'EPARECA (l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux)<sup>31</sup>,
- l'EPIDE (l'Etablissement Public d'Insertion de la Défense)<sup>32</sup>.

Le Comité Interministériel des Villes (CIV) est l'instance de décision de la politique de la ville. Il réunit, sous l'autorité du premier ministre ou du ministre en charge de la ville, tous les ministres concernés par cette politique. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Il bénéficie de l'expertise du Conseil National des Villes (CNV), organe consultatif placé auprès du Premier ministre et composé d'élus locaux, de responsables associatifs, de syndicalistes et de personnalités qualifiées. L'Observatoire National de Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), quant à lui, contribue à une meilleure connaissance des quartiers de la politique de la ville et à l'évaluation des politiques publiques menées en leur faveur.



## LES COLLECTIVITES LOCALES : CO-PILOTES, PARTENAIRES OU EXECUTANTS ?

Plusieurs niveaux de collectivités sont concernés par la politique de la ville, même si la commune reste l'échelon de base. L'évolution de la politique de la ville, ces dernières années, a tenté de privilégier les liens avec les EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) alors que la politique de la ville devenait une compétence obligatoire pour les Communautés Urbaines et les Communautés d'Agglomérations depuis 1991.

<sup>28</sup> Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville*, 1994, Paris, Esprit, 238 p.

<sup>29</sup> Renaud Epstein, *Gouverner à distance. Quand l'État se retire de territoires*, in *Esprit*, novembre 2005, pp. 96-111

<sup>30</sup> Cf annexe 4 p. 45 – Schéma organisation PV au national

<sup>31</sup> Pour en savoir plus :

[http://91.121.152.29/~webdev/clt\\_sgciv/actions.php?action=Lire Article&code=Eco5&recherche=Recherche Theme&id\\_theme=2](http://91.121.152.29/~webdev/clt_sgciv/actions.php?action=Lire Article&code=Eco5&recherche=Recherche Theme&id_theme=2)

<sup>32</sup> Pour en savoir plus :

[http://91.121.152.29/~webdev/clt\\_sgciv/actions.php?action=Lire Article&code=Educ6&recherche=Recherche Theme&id\\_theme=2](http://91.121.152.29/~webdev/clt_sgciv/actions.php?action=Lire Article&code=Educ6&recherche=Recherche Theme&id_theme=2)

Si les contrats de ville 2000-2006 ont encouragé la dimension intercommunale du pilotage du dispositif, il en va autrement pour les Contrats Urbains de Cohésion Sociale et les Projets de Rénovation Urbaine. Le maire est placé au cœur du dispositif, ce qui peut avoir des conséquences sur l'articulation entre les différentes compétences et les échelles d'intervention (communales et communautaires, par exemple pour le développement économique, l'urbanisme et l'habitat social) et la réflexion à l'échelle de l'agglomération. Les quartiers prioritaires s'inscrivent dans un espace urbain qui ne se limite pas à leur environnement immédiat.

Il en va de même pour les Départements et les Régions. Les départements et régions sont concernés de par leurs compétences de droit commun : action sociale et insertion pour les départements, emploi et développement économique pour les régions. Mais, ces deux collectivités sont impliquées de manières très différenciées dans la politique de la ville et leur engagement varie selon les contextes locaux. Néanmoins, les différentes réformes et circulaires d'application des nouveaux dispositifs n'encouragent pas la participation de ces collectivités. Le pilotage reste très centré sur le « duo » Préfet/Maire (voire le Président de l'EPCI).

Par ailleurs, le développement de la procédure d'appel à projets interroge la dimension partenariale de la politique de la ville. Classiquement, la politique de la ville s'est construite « en marchant », en adaptant les priorités et les modes d'intervention aux contextes locaux, sur la base d'un diagnostic partagé et d'un plan d'action contractualisé entre les collectivités et l'Etat. La généralisation de l'appel à projet national (Contrat Urbain de Cohésion Sociale, Projets de Rénovation Urbaine, Programme de Réussite Educative...), dans lequel l'Etat définit ses priorités au niveau national, remet en question sa dimension expérimentale et novatrice et son ajustement aux réalités locales.



## LES ASSOCIATIONS, DES ACTEURS INCONTOURNABLES

Le rôle primordial des associations dans la politique de la ville a été maintes fois souligné. En effet, sans associations il ne pourrait y avoir de « politique de la ville ». Intervenant directement sur les territoires, au plus près des habitants, ce sont notamment elles qui mettent en application les orientations et priorités des politiques publiques.

Le rapport Sandrier<sup>33</sup> estime qu'en 2000, 73% des crédits de fonctionnement de l'Etat en faveur des contrats de ville sont dédiés aux associations de la politique de la ville. Ce sont entre 7 500 et 8 000 associations qui bénéficient de crédits spécifiques.

Le rapport de l'ONZUS<sup>34</sup> en 2010 va dans le même sens. En 2009, 7 916 associations ont bénéficié de crédits de l'ACSé<sup>35</sup>. Elles représentent 68% des organismes subventionnés par l'Agence, pour 40% des montants alloués et 16 265 actions différentes.

Il est difficile d'établir une comparaison entre les résultats de ces deux études pour plusieurs raisons. Le champ institutionnel a beaucoup évolué entre 2000 et 2009, avec l'apparition de l'ACSé en 2006, la mise en œuvre de nouveaux programmes (passage des contrats de ville aux CUCS, PRE...) et l'augmentation du nombre de territoires prioritaires (750 ZUS en 2000, 2 500 quartiers prioritaires en 2007). Néanmoins, ces données permettent de montrer la part importante que tiennent les associations dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Malgré ce poids, les associations ne sont que rarement associées à la définition des orientations et priorités des politiques publiques au niveau national comme local. Elles sont bien souvent considérées comme des opérateurs de terrain et non comme des partenaires. Lors de sa sortie en 2001, le rapport Sandrier pointait déjà les difficultés des associations et leur place particulière dans le champ des politiques publiques. Ce rapport préconisait davantage de partenariat et de concertation entre associations et pouvoirs publics, afin d'éviter les risques d'instrumentalisation.

Par ailleurs, le recours aux procédures d'appel à projets et de marchés publics a mis en concurrence les associations intervenant sur un même territoire ou sur un même champ

<sup>33</sup> Jean-Claude SANDRIER, *Les associations et la politique de la ville, Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2001, 160 p.

<sup>34</sup> Benoit LANDAU, *Les subventions accordées par l'ACSé, montants et organismes destinataires en 2009*, In Rapport ONZUS 2011, pp. 290-311.

<sup>35</sup> Agence Nationale pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances, agence créée en 2006 et regroupant l'ensemble des crédits spécifiques de l'Etat pour la politique de la ville (CUCS, PRE, Adultes-relais...).

thématique et a fragilisé les plus petites d'entre elles, notamment celles reposant sur du bénévolat, intervenant souvent en proximité.

Au-delà du partenariat entre pouvoirs publics et associations se pose la question de l'accompagnement dans le montage de projet, la rédaction du dossier de demande de subvention et l'évaluation. Les demandes des financeurs ainsi que la complexité du contexte institutionnel, social et économique, nécessitent des compétences de plus en plus pointues pour les porteurs de projet.

Les professionnels de la politique de la ville (chefs de projet, chargés de mission de quartier, agents de l'Etat...) ne se sentent pas toujours suffisamment outillés pour accompagner les associations. A l'occasion d'une étude<sup>36</sup> menée par le réseau SARA<sup>37</sup> et l'ORIV en 2010 sur les besoins en accompagnement des associations de la politique de la ville, la moitié des professionnels interrogés estimaient ne pas disposer des informations nécessaires pour accompagner les associations, alors qu'ils sont tous sollicités par les porteurs de projet dans le cadre de leurs fonctions.



## LES RESEAUX NATIONAUX, DES SUPPORTS POUR L'ACTION

La politique de la ville s'appuie également sur une diversité d'acteurs structurés en réseaux d'action publique. Ces réseaux peuvent se classer en trois catégories :

- Les associations d'élus, notamment l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF) ou encore Villes et Banlieues
- Les réseaux de professionnels, à savoir l'Inter-Réseau des professionnels du Développement Social Urbain (IR.DSU)<sup>38</sup> et le réseau AMADEUS (Association des Missions d'Aménagement et de Développement Economique Urbain et Solidaire)<sup>39</sup>.
- Les structures visant la qualification des acteurs : les centres de ressources « politique de la ville ».

L'**Association des Maires des Grandes Villes de France** (AMGVF) a été créée en 1974. Comme son nom l'indique, elle permet de prendre en compte la spécificité des grandes villes et de tenter de réfléchir collectivement aux problématiques qui s'y trouvent.

L'association compte aujourd'hui près d'une centaine de membres. L'AMGVF axe essentiellement ses réflexions sur la place et le rôle de l'urbain dans le fonctionnement du territoire. En adoptant une vision large, il s'agit de prendre en compte l'urbain sous ses différentes formes, qu'elles soient économiques, politiques, sociales ou culturelles.

Parallèlement, l'**Association « Villes et Banlieues »** est le résultat du groupement des « communes périphériques des principales agglomérations françaises, des villes de première couronne urbaine et celles de grande banlieue. »<sup>40</sup> Elle a été créée en 1983 sur le constat qu'il fallait placer la question des « banlieues » au cœur des débats politiques. Villes et Banlieues est un espace de réflexion et de dialogue pour les élus et leurs partenaires.

Deux réseaux de professionnels seront principalement cités ici. L'**Association des Missions d'Aménagement et de Développement Economique Urbain et Solidaire** (AMADEUS) existe depuis une dizaine d'années. Elle rassemble les cadres des collectivités locales responsables des services dédiés à la politique de la ville. Via l'échange de pratiques et l'analyse des situations locales, elle se donne pour objectif de participer aux réflexions sur l'évolution des territoires et des politiques publiques.

L'**Inter-Réseau des professionnels du Développement Social et Urbain** (IR-DSU) regroupe quant à lui des chefs de projets, chargés de mission ou encore agent de développement en charge de la politique de la ville dans les collectivités. Ce réseau national possède le statut associatif. Il se décline au niveau local en 18 réseaux régionaux. L'IR-DSU s'inscrit dans une

<sup>36</sup> *Etude sur les besoins d'accompagnement des associations de la politique de la ville en Alsace*, juin 2010, 34 p.

<sup>37</sup> SARA est un réseau d'associations œuvrant pour le soutien et l'accompagnement à la vie associative en région Alsace.

<sup>38</sup> <http://www.irdsu.net/>.

<sup>39</sup> Il réunit des professionnels de collectivités locales, responsables de services en charge de la politique de la ville

<sup>40</sup> <http://www.ville-et-banlieue.org/lassociation/histoire>

démarche de valorisation des expériences locales et participe également aux réflexions nationales sur le devenir des collectivités locales, des territoires et de la politique de la ville.

Les **centres de ressources « Politique de la ville »** sont des structures inter-régionales, régionales ou départementales. Les premiers ont émergé en 1993. Reconnu à compter du CIV de 1998, l'Etat a favorisé leur développement sur l'ensemble du territoire afin de « renforcer et d'appuyer les politiques locales de constitution d'expertise et de formation ». Ils sont aujourd'hui 19 en France métropolitaine et dans les territoires d'outre-mer<sup>41</sup>. Ils recouvrent près de 80% des territoires en CUCS. Tantôt relevant du statut associatif, ils peuvent également être constitués en groupement d'intérêt public (GIP). Les centres de ressources sont cofinancés par l'Etat et les collectivités territoriales.

Ils permettent de garantir des espaces de dialogues et de qualification pour les acteurs de l'Etat, des collectivités ou encore pour les associations. Ils sont un des lieux privilégiés pour la rencontre entre les différentes cultures professionnelles. De par leur fonction « ressources », ils dispensent de l'information. Fort de leur structuration en réseau national et de leur lien avec le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SG CIV), ils se font l'écho de réflexions et débats nationaux, tout en participant activement aux orientations stratégiques de la politique de la ville. Observateurs des territoires, de leurs évolutions et des outils mobilisés pour la mise en place de l'action publique dans les quartiers, les centres de ressources ont pour mission d'aider les professionnels du développement social et urbain à structurer des démarches dans les quartiers via un appui méthodologique. Un cadre de référence national<sup>42</sup> fixe les modalités de partenariat entre les centres de ressources et l'Etat.

La liste des réseaux citée ici n'est pas exhaustive et d'autres réseaux nationaux, voire européens, existent également. La réflexion spécifique que produit chacun de ces réseaux sur le devenir des territoires prioritaires ne cesse donc de progresser et constitue un socle de référence pour penser la spécificité des schémas de développement dans les territoires d'intervention de la politique de la ville à l'échelle locale, nationale et européenne.

---

<sup>41</sup> Pour plus d'informations sur les centres de ressources : <http://www.ville.gouv.fr/?-Centres-de-ressources-regionaux->

<sup>42</sup> <http://www.villecaraipe.net/wp-content/uploads/2011/07/Cadre-de-reference-centres-de-ressources-160211>





# CHAPITRE 3 : DES PRINCIPES D'ACTION CONSTANTS

La politique de la ville s'est construite pendant une trentaine d'années sur certains principes, comme le partenariat, l'interministérialité ou l'expérimentation. Néanmoins, au fil des dispositifs et des approches, un certain nombre de principes sont réaffirmés, comme la nécessaire articulation entre les crédits spécifiques et de « droit commun », l'évaluation de la politique de la ville, la participation des habitants, la prise en compte des populations immigrées ou encore la mixité sociale.





## L'ARTICULATION DES CREDITS SPECIFIQUES ET DES CREDITS DE DROIT COMMUN

La politique de la ville consiste en des interventions renforcées sur des territoires considérés comme prioritaires. Il s'agit donc de moyens financiers spécifiques qui doivent venir renforcer les moyens de « droit commun », c'est-à-dire les moyens mis en œuvre sur tous les territoires sans distinction. Les moyens spécifiques visent à compenser les difficultés rencontrées sur certains territoires, dans une logique d'équité des interventions. Il peut s'agir à la fois de moyens financiers (sous forme de subventions, dotations, exonérations) et de moyens humains, en terme d'ingénierie.

Il n'existe pas un seul « droit commun », mais plusieurs. L'Etat et les collectivités locales ont chacun leurs règles d'intervention. De même, la « frontière » entre dispositifs spécifiques et droit commun est parfois ténue. Pour certaines collectivités, les dispositifs spécifiques de l'Etat s'intègrent dans des projets plus globaux. Dès lors la limite entre « spécifique » et « droit commun » n'est plus pertinente.

Le rapport Goulard-Pupponi relatif à l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés rappelle que « la politique de la ville n'est jamais envisagée comme se limitant à l'usage de crédits spécifiques nationaux dédiés au financement de sa mise en œuvre. Il est clair pour ses acteurs et parties prenantes que la politique de la ville s'appuie en premier lieu sur la mobilisation et l'organisation de ce qu'il est convenu d'appeler les moyens de *droit commun*, c'est-à-dire les crédits de l'Etat qui, précisément, ne sont pas initialement dédiés à cette politique et les crédits que les collectivités territoriales, notamment, lui consacrent. »<sup>43</sup>

Ainsi, les crédits spécifiques de la politique de la ville ont toujours eu une vocation d'effet levier sur les moyens de droit commun, ou plus précisément une fonction de complémentarité.

La circulaire du 24 mai 2006 relative à la mise en œuvre des CUCS précise que « la mobilisation des moyens de droit commun doit constituer le socle des engagements des partenaires. Elle doit permettre de mieux cibler les crédits spécifiques sur des actions prolongeant ou renforçant les politiques de droit commun vers les quartiers en difficulté. » D'ailleurs, les CUCS Expérimentaux, initiés courant 2011, ont vocation à renforcer la visibilité et le pilotage de ces moyens<sup>44</sup>.

Peu de documents permettent de rendre compte des crédits mobilisés. Le Document de Politique Transversale Ville (DPT Ville), annexe du Projet de Loi de Finances, liste l'ensemble des programmes de l'Etat en faveur de la politique de la ville. Dans celui de 2012, 31 programmes ministériels sont recensés (dont le BOP<sup>45</sup> 147 – Politique de la ville et Grand Paris), eux-mêmes déclinés en dispositifs et actions opérationnelles. Ce document peut constituer un support à l'analyse, mais le recours à ces programmes présente quelques limites.

En effet les députés François Goulard et François Pupponi ont tenté de chiffrer la contribution financière des différents ministères. Ils ont soulevé trois écueils principaux :

- Certains programmes budgétaires n'apportent aucune précision sur les moyens financiers en faveur des quartiers prioritaires.
- Certains programmes évaluent leur contribution par un prorata au poids des quartiers en difficulté qui n'est pas explicité.
- D'autres programmes ministériels recensent des actions qui ne sont pas particulièrement mises en œuvre sur les quartiers prioritaires.

Il est de ce fait assez difficile d'avoir une vision fiable de la somme des contributions des différents ministères au niveau national au « profit » des territoires prioritaires de la politique de la ville.

<sup>43</sup> GOULARD François, PUPPONI François, *Rapport sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Paris, Assemblée nationale, octobre 2010, tome 1, p.111

<sup>44</sup> Circulaire n°5528/SG du 27 avril 2011 sur la Mise en œuvre des CUCS expérimentaux

<sup>45</sup> Budget opérationnel de programme

Au niveau local, les mêmes difficultés subsistent. Une étude menée par le cabinet Geste pour le compte de l'Etat en Lorraine sur la mobilisation de leurs crédits de droit commun en faveur des territoires prioritaires de la politique de la ville<sup>46</sup> montre que la majeure partie des budgets de l'Etat n'est pas territorialisée, en particulier à l'échelle des quartiers. Pour les interventions qui sont territorialisées, la géographie utilisée ne recoupe pas exactement celle de la politique de la ville (la géographie de l'éducation prioritaire par exemple).

Par ailleurs, le cabinet GESTE soulève une contradiction intrinsèque au « droit commun » de ces programmes. En effet, la demande de concentration des moyens sur quelques territoires est souvent incompatible avec leur vocation à couvrir un large territoire.

De même, il est apparu lors de l'élaboration des avenants aux CUCS Expérimentaux qu'il était très difficile de chiffrer les moyens de droit commun mobilisés. Au-delà de la difficulté à territorialiser des moyens ayant une vocation départementale, voire régionale, les services concernés ont eu de grandes réticences à communiquer leurs chiffres. En effet, dans le contexte actuel de réduction des moyens de l'Etat, toutes les données liées à l'activité des services et leurs moyens financiers sont extrêmement sensibles.



## L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : DES INDICATEURS DE RESULTATS AUX INDICATEURS D'IMPACT

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

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 conduite 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 relative aux lois de finances) en 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 ont été soumis à une injonction forte d'évaluation, dès leur mise en œuvre<sup>47</sup>. Il s'agissait 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 à des difficultés identiques.

- Comment évaluer les effets d'une politique publique à l'échelle de l'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 socio-économique 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.) ?
- Comment mobiliser et former les professionnels à la question de l'évaluation et du suivi continu des actions et du dispositif ? Par ailleurs, mener ou animer une démarche d'évaluation est très chronophage et nécessite souvent des moyens supplémentaires.

Par ailleurs, s'il est aisé de mesurer la réalisation des programmes et dispositifs, il est plus délicat de quantifier les impacts à court terme et à moyen terme. Les dispositifs changent régulièrement,

<sup>46</sup> GESTE, *Evaluation des CUCS de Lorraine 2010, Bilan des crédits de droit commun, Rédaction des documents de bilan, Rapport final*, Mai 2011

<sup>47</sup> Circulaire DIV du 5 juillet 2007

les objectifs ne sont pas toujours formulés de manière opérationnelle et il est donc difficile de les décliner en indicateurs. De plus, les objectifs doivent être atteints dans des délais très courts, alors que les actions menées visent la structure sociale du territoire. L'enjeu de l'observation locale prend tout son sens : l'instauration de l'Observatoire National des ZUS et l'obligation pour les communes ayant une ZUS de produire un rapport annuel d'évaluation en sont les premiers jalons.



## LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Dès la procédure Habitat et Vie Sociale en 1977, la participation des habitants est posée comme un enjeu des dispositifs de développement social urbain, voire comme une condition de réussite. Mais les démarches participatives sont multiples et renvoient à des formes et des modalités très différentes : la consultation, la concertation, la cogestion, la codécision...<sup>48</sup>

De même, les lieux ou les instances dans lesquels les habitants peuvent participer sont très divers. Si les structures institutionnalisées (type conseil de quartier) mobilisent peu de personnes, l'implication dans la vie associative ou l'organisation d'animations donnent une image différente de la volonté d'expression et d'engagement des habitants.

Lors de ses précédents travaux, l'ORIV a identifié des freins à la participation des habitants. Les limites de la concertation réglementaire et des instances de participation sont de trois ordres : les dysfonctionnements des structures de participation, la dimension personnelle et la non-reconnaissance sociale.<sup>49</sup>

Un des premiers obstacles à la participation réside dans les dysfonctionnements des structures ou des démarches de participation mises en place. Pour pouvoir participer il faut connaître ce qui se fait et les structures de participation sont souvent mal connues (activités, missions, sens des démarches...). Il s'agit dans un premier temps d'un manque de communication et de lisibilité de l'action pour les habitants. Par ailleurs, le rôle des habitants dans les processus de participation étant peu reconnu et valorisé, certains peuvent en ressentir de l'ingratitude. De plus, la « mauvaise » image des hommes politiques dévalorise la participation citoyenne et l'existence même des structures de participation. Ces aspects interrogent l'accueil qui est fait aux habitants dans les instances et les processus participatifs.

Une autre forme d'obstacle (mais qui peut aussi être un atout) relève d'une dimension plus personnelle. La participation est un acte individuel, qui renvoie à des intérêts et des pratiques personnels. Par exemple, la défense d'intérêts personnels n'engage pas nécessairement les participants sur la durée. D'autres vont rechercher une forme de convivialité, un moyen de se rendre utile, d'être valorisé et reconnu par les autres membres de la société. Au-delà de l'intérêt individuel se pose la question du temps disponible pour « participer ». Le capital temps est inégal selon les contraintes familiales, professionnelles et personnelles auxquelles doit faire face l'individu. Enfin, la « culture de la participation » n'est pas la même pour tous, « *on ne naît pas bénévole* ».

Un troisième obstacle est celui de la non-reconnaissance sociale. Il s'agit de reconnaître à chacun une « confiance sociale » qui passe par le savoir-être (confiance et estime de soi) et le savoir-faire (capacité à prendre la parole en public par exemple). Enfin, les structures de participation doivent garantir la prise en compte des avis et actions des habitants sur le projet, même s'ils ne sont pas détenteurs du pouvoir d'action. Ne pas avoir d'influence réelle sur le projet entraîne un désintérêt et une défiance face aux démarches participatives et citoyennes. Cette injonction à la « participation des habitants » est régulièrement mise en avant dans les différentes circulaires, mais ses modalités ne sont jamais clairement définies.

D'autres pays comme les Etats-Unis ont développé d'autres approches de la participation des habitants, basées sur l'empowerment. Cette notion, qui peut être traduite par la capacité d'agir, consiste à acquérir la capacité de prendre la parole et de pouvoir être entendu. Il s'agit d'être capable de faire le poids en nombre et dans la capacité à construire un discours. L'empowerment

<sup>48</sup> ORIV, *Mobilisation de la parole des habitants dans les projets de rénovation urbaine*, Dossier thématique, nov. 2011, p.10

<sup>49</sup> ORIV, *Comprendre les obstacles à la participation citoyenne, contribution à une autre reconnaissance du citoyen*, mars 2005, 4 p.

est un processus qui permet de s'investir dans les politiques publiques, de peser sur les décisions de son environnement, de sa vie propre et de son quotidien. La conception du pouvoir aux Etats-Unis diffère de la conception française. Les américains la considèrent comme étant le « fruit d'une construction et non d'un octroi ou d'une conquête ».<sup>50</sup>

Cette conception de la place des habitants et de leur rôle dans la cité est intéressante à confronter avec la perception française de la politique de la ville et de la « participation » des habitants. Aux Etats Unis, il s'agit de chercher à fédérer les associations autour d'un projet commun pour le quartier, pour le territoire. Il s'agit de redonner du pouvoir aux habitants dans leur lieu de vie. En France, la tendance est inverse. Bien que régulièrement présentée comme un principe directeur des dispositifs de la politique de la ville, qu'il s'agisse de la rénovation urbaine ou du développement social, la « participation » n'a que rarement été effective. La vie associative est tributaire d'appels à projets, dont les concepteurs sont les services de l'Etat et les municipalités. La dimension « communautaire » a souvent été mal interprétée en France et vue uniquement sous l'angle de la communauté ethnique ou religieuse. Or, il s'agit bien d'une communauté de résidence, de lieu de vie qui permet de faire émerger des projets originaux via la reconnaissance de la pratique du territoire par les habitants.



## L'ARTICULATION AUX ENJEUX D'INTEGRATION ET DE PREVENTION DES DISCRIMINATIONS

Les politiques publiques d'intégration des populations immigrées et de prévention des discriminations sont intimement liées à la politique de la ville.

La première raison est d'ordre démographique, puisque les immigrés et les descendants d'immigrés sont surreprésentés dans les territoires prioritaires. D'après le rapport 2011 de l'ONZUS<sup>51</sup>, un habitant sur deux résidant en zone urbaine sensible est immigré ou descendant d'immigré. Qu'il s'agisse de leur situation socioéconomique, de leur situation par rapport à l'emploi (chômage ou rémunération), de leur santé, etc. la situation des immigrés et des descendants d'immigrés est toujours plus défavorable que celle relevée pour les autres habitants du territoire.

Par ailleurs, un descendant d'immigré sur quatre déclare avoir été victime de discriminations liées à l'origine. A cela s'ajoute un effet de discrimination à l'adresse. D'après l'ONZUS, les personnes susceptibles d'être victimes de discriminations raciales ont 17 fois plus de « chances » d'être victimes de discriminations territoriales que les autres.

L'autre raison de cette histoire commune est d'ordre institutionnel. En effet, dès les années 1990 le FAS<sup>52</sup> (Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles) signe des accords avec la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) qui visent à mobiliser la politique de la ville au service de l'intégration<sup>53</sup>. Le Comité Interministériel des Villes (CIV) du 30 juin 1998 affirme que la politique de la ville est le « lieu privilégié de construction d'une politique publique d'intégration ». En 2001, le FAS est rebaptisé FASILD<sup>54</sup> pour intégrer la lutte contre les discriminations, action publique émergente depuis la fin des années 90.

Ainsi, les contrats de ville 2000-2006 comptent un « axe transversal fort », l'intégration et la lutte contre les discriminations.

Malgré ce positionnement, ces thématiques peinent à exister et à être prises en compte par les différents partenaires.

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 peut constituer un atout, mais présente aussi des limites.

<sup>50</sup> Projet de loi de finances pour 1999

<sup>51</sup> [http://publications.onzus.fr/rapport\\_onzus\\_2011](http://publications.onzus.fr/rapport_onzus_2011)

<sup>52</sup> Le Fonds d'Action Sociale a été créé en 1958 et visait à financer des opérations en faveur des immigrés. En 2001 il est rebaptisé FASILD (Fonds d'Action Sociale pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations) et fusionnera avec une partie des services de la Délégation Interministérielle à la Ville en 2006 pour donner naissance à l'ACSé.

<sup>53</sup> Milena DOYTICHEVA, *Une discrimination positive à la française ?*, Paris, La Découverte, 2007.

<sup>54</sup> Fonds d'Action et de Soutien à l'Intégration et à la Lutte contre les Discriminations

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 trois notions peut avoir eu 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 ayant obtenu un titre de séjour depuis peu 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...) dans une situation comparable ;
- 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 se base sur une approche méritocratique pour des personnes supposées rencontrer des difficultés d'accès à certains biens ou services.

La France a une tradition « universaliste » qui rend difficile l'appréhension de ces questions. Par exemple, l'absence de statistiques « ethniques » peut constituer un obstacle à la mesure de la diversité française et des difficultés rencontrées. Pour certains chercheurs, la difficulté principale des territoires prioritaires n'est pas tant le chômage ou l'enclavement urbain, mais les discriminations ethno-raciales que subissent les immigrés et leurs descendants.



## LA RECHERCHE DE LA MIXITE SOCIALE

La politique de la ville a depuis toujours eu vocation à privilégier la mixité sociale sur ses territoires. La conception de la mixité sociale à la française défend une idée selon laquelle la concentration des populations précarisées dans un même lieu doit être à tout prix atténuée. Erigée en principe directeur, la mixité sociale n'a jamais été clairement définie : quel serait le « seuil » à atteindre, à quelle échelle doit-elle se faire (cage d'escalier, rue, quartier, ville...) ? Néanmoins, l'Etat a développé dès le début de la politique de la ville des outils politiques et techniques visant à la promouvoir sachant qu'ils n'ont pas toujours eu les effets escomptés.

Dans les années 80, les actions de requalification du parc locatif social sont privilégiées. Ce faisant, l'Etat tente d'enrayer la mauvaise image des grands ensembles qui se dégradent vite. Mais ces opérations coûtent cher et l'effort n'améliore pas la situation socio-économique des habitants. Les plus durement touchés par la crise économique n'ont plus accès aux parcours résidentiels ascendants et les quartiers d'habitat social commencent à concentrer de personnes précaires. Ainsi, « alors que l'on pensait avoir à résorber un stock de situations difficiles, il a fallu traiter des flux se reconstituant et enflant en même temps que la précarité se développait »<sup>55</sup>. Parallèlement, le passage de l'aide à la pierre à l'aide personnalisée (APL) provoque une véritable chute dans la construction des logements HLM. Malgré des efforts d'incitations financières et de mise en cohérence des politiques de logement (loi Besson de 1990), la composition sociale de ces territoires ne se diversifie pas.

En 1990, le Parlement vote la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) qui prolonge la loi Besson. Surnommée « Loi anti-ghettos » elle vise à inciter les communes qui ne possèdent pas suffisamment de logements sociaux à en construire d'avantage ou à payer une amende. Un point d'honneur est donné au rééquilibrage des territoires afin de prévenir « de nouvelles concentrations de pauvres. »<sup>56</sup> C'est ce qui mènera à l'adoption de la Loi de Solidarité et Renouvellement urbain (Loi SRU) en 2000. Avec cette loi, le taux de logement social doit représenter 20% du parc de logement de la commune.

Finalement, des années 80 aux années 90, les acteurs assistent à un processus de paupérisation du parc de logement social alors qu'historiquement, il n'était pas réservé aux populations les plus pauvres. Les logements HLM sont même réservés aux plus précaires ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des bailleurs sociaux. D'ailleurs, certains bailleurs alertent sur le risque de ghettoïsation. L'enjeu réside dans le fait de réintroduire de la

<sup>55</sup> René BALLAIN, *Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés*, in *Recherches et prévisions*, n° 62, déc. 2000.

<sup>56</sup> Christine Lelévrier, "La mixité sociale et les politiques urbaines", in *Revue Passages*, n°109-110, mai-juin 2001, pp. 29-32.

solvabilité dans le parc de logement. La solution d'une action sur la morphologie même des logements est alors envisagée. Notamment, les opérations menées au titre de l'ANRU s'inscrivent bien dans l'idée de créer de la mixité sociale par les formes de l'habitat.

Neuf ans après la mise en place du PNRU (Programme National de Rénovation Urbaine), le constat qui domine est celui d'une reconcentration des populations précarisées sur certains territoires<sup>57</sup>. Qu'il s'agisse du rapport du Conseil Economique Social et Environnemental<sup>58</sup> ou de celui du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU<sup>59</sup>, chacun s'accorde pour dire que si le PNRU a permis d'améliorer le cadre de vie des habitants, il n'a pas su impulser la diversification attendue de la population.

Encore récemment l'ANRU a annoncé la mise en place des plans stratégiques locaux (PSL). Ces derniers visent à engager une réflexion sur la place du quartier au sein du territoire et/ou de son agglomération. Les plans stratégiques ont pour objectif de « poursuivre la diversification de l'offre de logements dans les quartiers et [de] mettre en place une stratégie d'attribution des logements favorisant la mixité sociale. »<sup>60</sup>

Finalement, la mixité sociale est abordée uniquement sous deux angles. Le premier consiste à diversifier les formes d'habitat, visant à attirer des populations moins précarisées, comme si la juxtaposition de classes sociales différentes engendrait des relations sociales. Déjà en 1970 Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire pointaient cet écueil dans leur article<sup>61</sup> « Proximité spatiale, distance sociale ». Le second relève d'un principe de dispersion<sup>62</sup> des populations précaires qui, en devenant minoritaires dans les quartiers, adopteraient les normes des classes moyennes. Jusqu'alors, ce principe ne s'est jamais vérifié localement.

Les outils techniques successivement mis en place pour la politique de la ville doivent être questionnés et repensés pour favoriser d'une part un droit à la ville pour tous et considérer d'autre part les atouts des territoires repérés au titre de la politique de la ville.

---

<sup>57</sup> Christine Lelévrier, La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? in, *Espaces et Sociétés*, 2010, n°140/141.

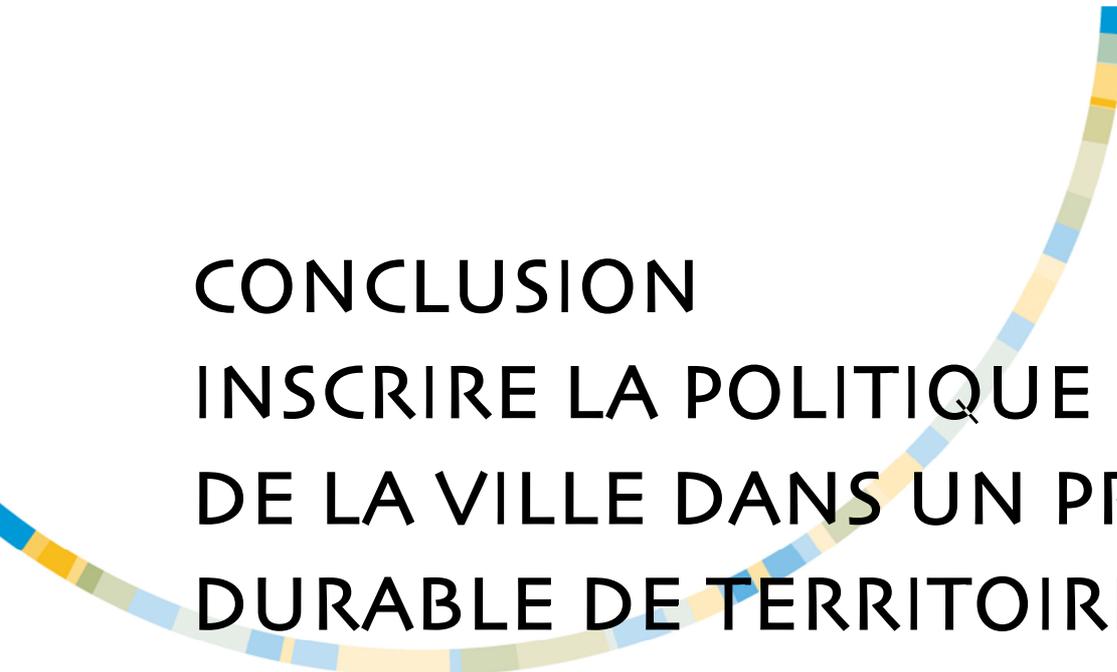
<sup>58</sup> *Bilan et perspective du PNRU*, septembre 2011 : <http://www.lecese.fr/> – travaux du CESE

<sup>59</sup> *Les quartiers en mouvement, Pour un acte II de la rénovation urbaine*, Rapport du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, La documentation française, 2011 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000559/index.shtml>

<sup>60</sup> [http://archives.gouvernement.fr/fillon\\_version2/gouvernement/maurice-leroy-prepare-l-acte-2-du-programme-national-de-renovation-urbaine.html](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/maurice-leroy-prepare-l-acte-2-du-programme-national-de-renovation-urbaine.html)

<sup>61</sup> Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*, in: *Revue française de sociologie*, 1970, 11-1. pp. 3-33.

<sup>62</sup> Lelévrier C. op. cit., 2010



# CONCLUSION

## INSCRIRE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS UN PROJET DURABLE DE TERRITOIRE

Depuis plus de 20 ans, la politique de la ville s'adapte, se fait et se défait au rythme des réformes étatiques et des modes de faire. Souvent pointée du doigt pour ses « échecs » (cf. rapport de la Cour des comptes, articles de presse), elle a néanmoins expérimenté dès ses débuts des modes de coopération nouveaux. Son organisation en « administration légère » a rendu l'animation interministérielle compliquée à mener, face à des ministères plus importants en nombre d'agents ou en moyens dédiés comme l'Education nationale, la Santé ou encore l'Intérieur.

Précurseur de la mise en place des contrats d'action publique et du travail partenarial, la politique de la ville rappelle aussi toute une partie de l'histoire contemporaine française (histoire de l'urbanisme, de l'immigration et de la désindustrialisation). Le rapprochement des cultures professionnelles et la transversalité des actions sont remises en question aujourd'hui avec les nouvelles organisations institutionnelles.

Prise de plus en plus dans des rouages administratifs et bureaucratiques, elle a pourtant été la première à soulever la question de l'habitant dans la prise en compte de la restructuration d'un quartier. Il est ainsi important de réaffirmer le sens des interventions de la politique de la ville afin de valoriser la capacité des habitants des territoires défavorisés.

Finalement, il s'agit donc bien de repenser le projet de territoire en plaçant le principe de co-élaboration au cœur du projet.

Pour se faire plusieurs conditions doivent être réunies :

- rapprocher les cultures professionnelles,
- valoriser les capacités d'expérimentation,
- renforcer l'interministérialité et la transversalité au sein des collectivités locales,
- repenser l'articulation entre les différentes échelles de territoires pour la mise en place du projet,
- redonner une véritable capacité d'action aux habitants des quartiers prioritaires.

Dans cette optique, il s'agit de penser le développement des territoires en lien avec l'ensemble de la ville, voire de l'agglomération. Par ailleurs, aucun quartier ne pourra jamais voir sa situation s'améliorer si les actions mises en place ne sont pas pensées en lien avec l'ensemble des acteurs de ce territoire. Un projet n'est durable et approprié que s'il est partagé. La politique de la ville a fondé ses actions sur des valeurs et un sens de l'intérêt général qu'il convient aujourd'hui de réintégrer. En cela, les politiques mises en place dans le domaine du développement durable offrent une bonne opportunité pour réinventer des modes de faire dans une optique de mutualisation et d'expérimentation.

Pour ce faire, il faut envisager une nouvelle manière de stabiliser les politiques publiques en sortant de la logique de l'urgence induite par la gestion des dispositifs de la politique de la ville. Ainsi, alors que la politique de la ville était pensée comme une politique transitoire, voire d'urgence, elle a créé des modes d'interventions permanents pour l'action publique.

Des réformes de fonds sont attendues par les acteurs de la ville, professionnels et élus, concernant les modes de péréquation financière (Dotation de Solidarité Urbaine et Dotation de Développement Urbain), les modalités de contractualisation et la géographie prioritaire. La mise en œuvre de la concertation nationale lancée le 11 octobre 2012 par François Lamy, sur la réforme de la politique de la ville porte en elle l'ensemble de ces attentes. A suivre...

# ANNEXES



■ <b>Annexe 1</b> : Bibliographie .....	39
■ <b>Annexe 2</b> : Sitographie.....	42
■ <b>Annexe 3</b> : Frise chronologique .....	43
■ <b>Annexe 4</b> : Schémas de l'organisation de la PV au national.....	44
■ <b>Annexe 5</b> : Glossaire.....	45





## Annexe 1 : 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.

<http://www.senat.fr/rap/r04-402/r04-402.html>

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.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//834037801/0000.pdf>

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

[http://i.ville.gouv.fr/download\\_file/373/396/une-nouvelle-ambition-pour-les-villesde-nouvelles-frontieres-pour-les-metiersrapport-remis-a-monsieur-claude-bartolone-ministre-delegue-a-la](http://i.ville.gouv.fr/download_file/373/396/une-nouvelle-ambition-pour-les-villesde-nouvelles-frontieres-pour-les-metiersrapport-remis-a-monsieur-claude-bartolone-ministre-delegue-a-la)

Cour des comptes, **La politique de la ville une décennie de réformes**, Paris, Cour des Comptes, juillet 2012, 335 p.

<http://www.ccomptes.fr/Presse/Communiqués-de-presse/La-politique-de-la-ville-une-decennie-de-reformes>

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.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000096/0000.pdf>

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.

[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/044000057/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/044000057/0000.pdf)

GOULARD François, PUPPONI François, **Rapport d'information déposé (...) par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 2853) du 21 octobre 2010 sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés**, Assemblée nationale. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, novembre 2011, 61 p.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3969.pdf>

GOULARD François, PUPPONI François, **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.**, Paris, Assemblée Nationale, octobre 2010, 310 p.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2853-ti.pdf>

GOULARD François, PUPPONI François, **Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés - Tome II**, Paris, Assemblée Nationale, octobre 2010, 352 p.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2853-tii.pdf>

HAMEL Gérard, ANDRE Pierre, **La révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville « Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation »**, France, Premier Ministre, septembre 2009, 83 p.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//094000457/0000.pdf>

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.

ONZUS, **Observatoire national des zones urbaines sensibles : rapport 2012**, Saint-Denis, Editions du CIV, 2012, 282 p. <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-onzus-2012.pdf>

SANDRIER Jean-Claude, **Associations et politique de la ville**, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation Française, 2001, 157 p.- coll. Des rapports officiels  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//014000509/0000.pdf>

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.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984000572/index.shtml>

## 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, **Questions à la politique de la ville**, in *Urbanisme*, n° 380, septembre-octobre 2011, 98 p.  
[http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Urbanisme\\_politique\\_de\\_la\\_Ville.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Urbanisme_politique_de_la_Ville.pdf)

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.

DOYTCHEVA Milena, **Une discrimination positive à la française ?**, Paris, La Découverte, 2007.

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 Jöel, **Ségrégation urbaine et intégration sociale**, Paris, La documentation Française, 2003, 137 p.
- HEYRAUD Emmanuel, **La politique de la ville. Maîtriser les dispositifs et les enjeux**, Paris, Berger-Levrault, 2010, 450 p. (Pratiques locales)
- 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](http://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
- PAN KE SHON Jean-Louis, **Portrait statistique des zones urbaines sensibles. Population, mobilité, habitat, chômage, scolarité**, in *Informations sociales*, n° 141, mai 2005, pp. 24-32  
<http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2007-5-page-24.htm>
- 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.



## Annexe 2 : SITOGRAPHIE

### **Les sites des 19 Centres de ressources « politique de la ville » en France**

Consulter la liste sur : <http://www.ville.gouv.fr/?centres-de-ressources-regionaux>

dont le site de l'ORIV : [www.oriv-alsace.org/](http://www.oriv-alsace.org/) et sa rubrique « Développement Social et Urbain » :

- **Dispositifs politique de la ville en Alsace** (CUCS...) ; Répertoire des Professionnels de la ville
- Les **modes d'interventions** de l'ORIV dans le cadre de la politique de la ville
- Les **publications** de l'ORIV sur les différents thèmes de la politique de la ville

### **Ministère délégué à la ville**

[www.ville.gouv.fr/](http://www.ville.gouv.fr/)

### **Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV)**

<http://www.ville.gouv.fr/?le-secretariat-general-a-la-ville>

### **Conseil national des villes (CNV)**

<http://www.ville.gouv.fr/?le-conseil-national-des-villes,109>

### **Panorama pratique de la Politique de la ville**

<http://i.ville.gouv.fr/download/reference/7953/panorama-pratique-de-la-politique-de-la-ville>

### **Base de données documentaires IVille**

<http://i.ville.gouv.fr>

### **Système d'information géographique du secrétariat général du CIV**

<http://sig.ville.gouv.fr/>

### **Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS)**

<http://www.onzus.fr/>

### **Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**

[www.lacse.fr](http://www.lacse.fr)

### **Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

[www.anru.gouv.fr](http://www.anru.gouv.fr)

### **Inter-Réseaux DSU**

[www.irdsu.net](http://www.irdsu.net)

### **Association des Maires de Grandes Villes de France**

<http://www.grandesvilles.org/>

### **Association Ville & Banlieue**

[www.ville-et-banlieue.org](http://www.ville-et-banlieue.org)

### **Crévilles - Centre de ressources électroniques sur les villes**

<http://crevilles.org>

# Annexe 3 : Frise chronologique

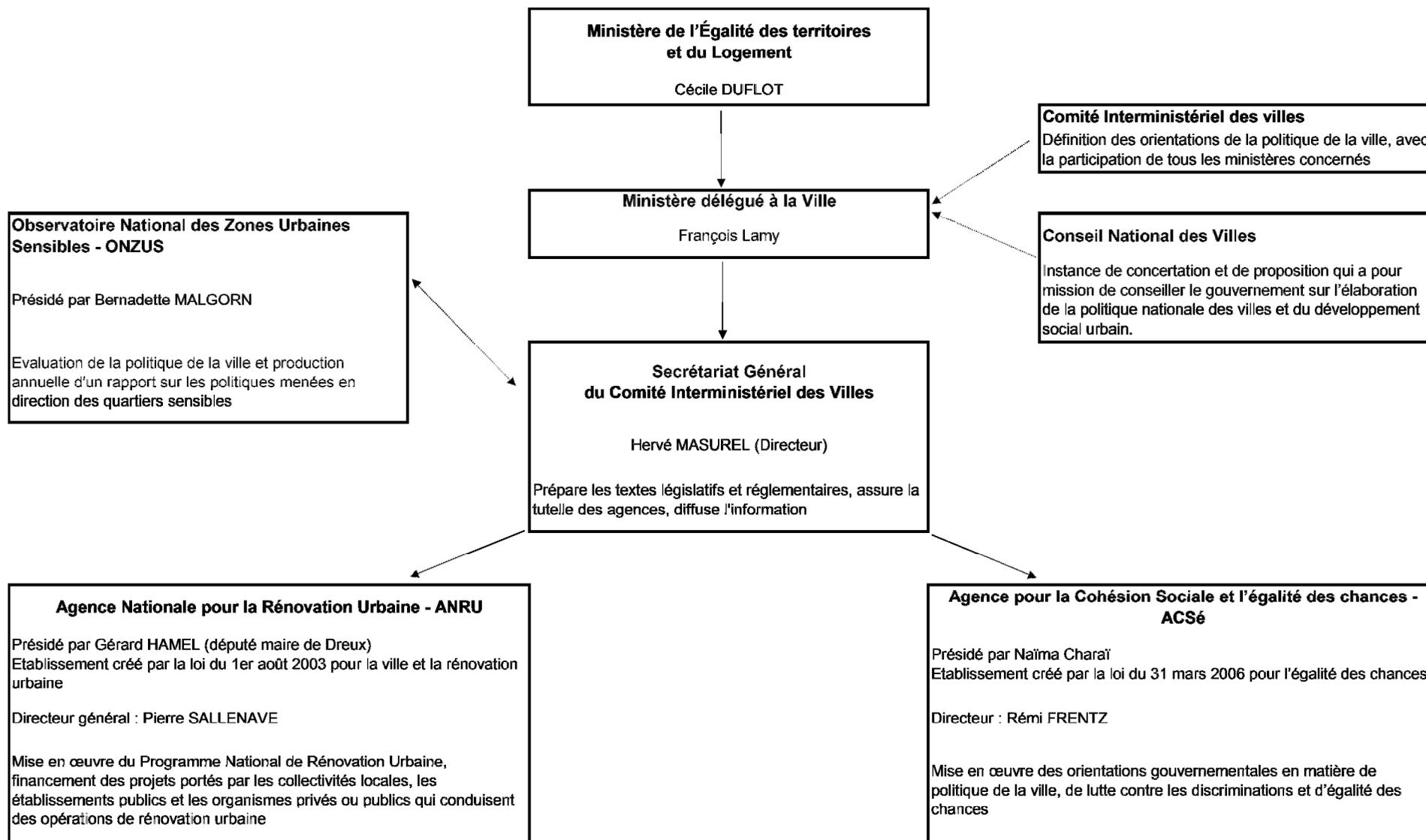
Dates	◊ Evènements marquants	☐ Dispositifs	▪ Rapport lois et plans	~ Acteurs
1973			▪ Circulaire Guichard	
1974	◊ Choc pétrolier et début de la crise économique ◊ Fermeture des frontières à l'immigration de travail			
1977		☐ Habitat et vie sociale		
1981	◊ Violences urbaines aux Minguettes ◊ Création des ZEP	☐ Opération anti été-chaud	▪ Rapport SCHWARTZ - L'insertion sociale et professionnelle des jeunes	
1982	◊ Lancement de la phase 1 de la décentralisation		▪ Rapport BONNEMAISON – Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité	
1983		☐ Banlieues 89	▪ Rapport DUBEDOUT -Ensemble refaire la ville	~ Création de la commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ)
1984		☐ Conventions DSQ (jusqu'en 1994) ☐ Contrat de Plan Etat-Région (jusqu'en 1998)		
1988			▪ Création du Comité Interministériel des Villes (CIV), du Conseil National des Villes (CNV) et de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)	
1990	◊ Violences urbaines à Vaulx-en-Velin ◊ Création du ministère de la Ville		▪ Loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement	~ Création du poste de Ministre délégué à la ville
1991			▪ Loi sur la solidarité financière ▪ Loi d'orientation pour la ville (LOV)	~ Mise en place des Sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville
1994		☐ Contrat de ville ☐ Grands Projets Urbain (GPU)		
1995			▪ Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires (LOADT)	~ Création du Fond interministériel à la Ville (FIV)
1996		☐ Zone Urbaines Sensibles (ZUS), Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) et Zones Franches Urbaines (ZFU)	▪ Pacte de relance pour la ville	
1999			▪ Loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale	
2000			▪ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)	
2003			▪ Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi Borloo)	~ Création de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) ~ Création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)
2005	◊ Violences urbaines (Clichy-Sous-Bois, puis de nombreuses communes en France)		▪ Plan de cohésion sociale (PCS)	
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 postes de Préfet à l'égalité des chances
2007	◊ Lancement de la Révision générale des Politiques publiques (RGPP)	☐ Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)		~ Fadela Amara est nommée au secrétariat d'Etat chargée de la Politique de la ville sous le gouvernement Fillon
2008			▪ Plan espoir banlieue	~ Mise en place des Délégués du Préfet
2009			▪ Circulaire du 5 juin 2009 sur la prolongation des CUCS ▪ Rapport André et Hamel sur l'avenir de la politique de la ville	~ Disparition de la DIV, remplacée par le SG CIV
2010			▪ Rapport Goulard-Pupponi sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés	
2011		☐ Contrats Urbains de Cohésion Sociale Expérimentaux (CUCSE) visant à mieux mobiliser les droits communs des services de l'Etat et des collectivités	▪ Rapport Goulard-Pupponi concernant la mise en œuvre des conclusions du rapport de 2010 sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés	
2012	◊ Concertation sur la réforme de la politique de la ville		▪ Rapport de la Cour des Comptes "La politique de la ville, une décennie de réformes"	~ François Lamy est nommé ministre délégué chargé de la Ville sous le gouvernement de Jean-Marc Ayrault



## Annexe 4 : Schémas de l'organisation de la PV au national



### Organisation de la politique de la ville au niveau national (Etat)





## Annexe 5 : GLOSSAIRE

### A

ACSé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

AMADEUS : Association des missions d'aménagement et de développement économique, urbain et solidaire

AMGVF : Association des Maires des Grandes Villes de France

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

### B-C

CIV : Conseil interministériel des villes

CNDSQ : Conseil national du développement social des quartiers

CNV : Conseil national des villes

CRPV : Centre de ressources politique de la ville

CES (ANRU) : Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale

### D

DIV : Délégation interministérielle à la Ville

DSQ : Développement social des quartiers

DSU : Développement social urbain

DSU : Dotation de solidarité urbaine

### E

EPARECA : L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIDE : Établissement Public d'Insertion de la Défense

### F

FAS : Fond d'action sociale

FASILD : Fonds d'Action Sociale pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations

FIV : Fond interministériel à la Ville

### G-H

GPU : Grand Projet urbain

GPV : Grand Projet de ville

HLM : Habitation à loyer modéré

HVS : Habitat et vie sociale

### I-J-K-L

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRDSU : Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain

LOADT : La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi Voynet)

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LOV : Loi d'orientation sur la ville

### M-N-O-P-Q-R

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

PSL : Plan stratégique local

RGPP : Révision générale des politiques publiques

### S-T-U-V

SARA : Soutien aux Associations en Région Alsace

SGCIV : Secrétariat général du conseil interministériel des villes

SRU : (loi) Solidarité et renouvellement urbain

VVV : Ville-Vie-Vacances

### WXYZ :

ZEP : Zones d'éducation prioritaires

ZFU : Zones franches urbaines

ZRU : Zones de redynamisation urbaines

ZUS : Zones urbaines sensibles



Observatoire Régional  
de l'Intégration et de la Ville  
1 rue de la course,  
67000 Strasbourg  
tél : 03 88 14 35 89  
fax : 03 88 21 98 31  
mel : [contact@oriv.fr](mailto:contact@oriv.fr)  
site : [www.oriv-alsace.org](http://www.oriv-alsace.org)