

« 40 ans de politique de la ville : quels enjeux pour nos villes et nos quartiers populaires ? »
Villejuif - 2 juin 2023

40 ans de politique de la ville : mise en perspective historique et stratégique

Renaud EPSTEIN



40 ans de politique de la ville

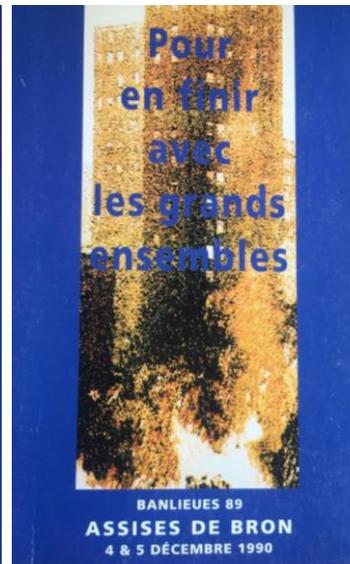
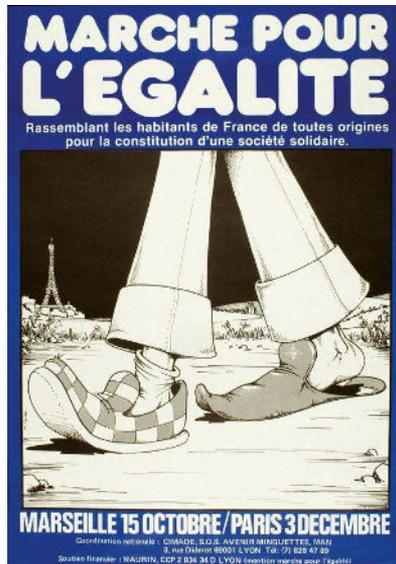
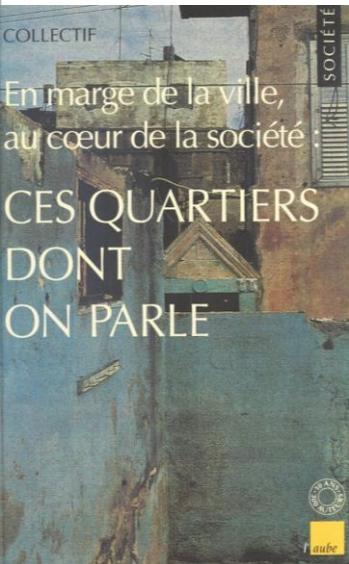
1. **Mise en perspective historique**
ces quartiers dont on préfère ne plus parler
2. **Mise en perspective stratégique**
cinq lectures du « problème des banlieues »



40 ans de politique de la ville : mise en perspective historique

Ces quartiers dont on parle

- A partir des 1980s, des quartiers qui reviennent régulièrement au sommet de l'agenda médiatique et politique



Dans la durée : une politique symbolique

- Poids limité : budgets, groupe d'intérêt, soutiens politiques
- Turn over ministériel ; instabilité administrative
- Activisme communicationnel : les « plans banlieue »



Mise en perspective historique

Quarante ans d'oscillations

- Extension / resserrement du ciblage
- Quartier / agglomération
- People / place
- Politique globale / programmes sectoriels
- Politique incitative (droit commun) / additionnelle (spécifique)
- Démocratie représentative / participative

Cinq moments clés

- 1982 : Développement Social des Quartiers
- 1991 : Développement Social Urbain
- 1995 : Pacte de Relance pour la Ville (ZUS)
- 2003 : Programme National de Rénovation Urbaine
- 2018 : Réception du rapport Borloo



Développement Social des Quartiers (1982)

- **Mise à l'agenda : les « rodéos des Minguettes » (1981)**
- **Trois rapports : Dubedout, Bonnemaison, Schwartz**
 - Critique d'un modèle d'action centralisé et sectorisé
 - Appel au décroisement et à la contextualisation des politiques publiques par le partenariat local
 - Des dispositifs : DSQ, CCPD, Missions locales
- **Une décennie de DSQ**
 - Foisonnement expérimental et découverte du partenariat
 - Extension rapide : 22 quartiers (1982) ⇒ 148 (1984) ⇒ 400 (1989)
- **Le mode d'emploi de la décentralisation**
 - Un **diagnostic** territorial pour rapprocher les acteurs autour d'une lecture partagée des enjeux
 - Une logique de **projet**, itératif et interactif, pour adapter en continu les politiques et les actions
 - Un **contrat** pour institutionnaliser la coopération



De l'expérimentation locale à la politique nationale (1991)

Remise en cause d'une approche expérimentale reposant sur des militants

- Des émeutes de Vaulx-en-Velin au discours de Bron (1990)
- Rapport Delarue (1991) *La Relégation*

La politique de la ville érigée en priorité nationale

- Un **ministre** d'Etat et des sous-préfets Ville
- Une **loi** d'orientation pour la ville (LOV)
- Des **institutions** : Comité Interministériel des Villes / Délégation Interministérielle à la Ville / Conseil National des Villes / Comité national d'évaluation
- Des **budgets** : Dotation de Solidarité Urbaine, Nouvelle Bonification Indiciaire, Fonds Interministériel à la Ville
- Des **programmes** : contrats de ville et dispositifs sectoriels (Grands projets urbains, Service national ville, Café musique...)⁶

Zones urbaines sensibles (1995)

Une opération inédite : délimiter la géographie prioritaire

- Un « plan Marshall pour les banlieues » sans crédits : le Pacte de Relance pour la Ville
- Zonage et hiérarchisation nationale des quartiers (ISE) : 751 ZUS

Les ZUS : un instrument multi-fonctions

- exonération fiscale
- allocation budgétaire (dotations et crédits spécifiques)
- production statistique
- ciblage *colourblind*

Les effets du zonage

- Effets pervers ?
- Effets cognitifs (statistiques) : représentation dualisée de la ville et unifiée des quartiers
- Effets normatifs : l'instrument détermine les objectifs
- Effet cliquet



PNRU (2003)

Une réforme radicale de la politique de la ville

- Une réforme néo-managériale (contexte LOLF) : programme national, objectifs quantifiés, agence
- Moyens exceptionnels et rabattement sectoriel
- Du *bottom-up* (projet territorial - contrat) au *top-down* (programme sectoriel - appel à projet)
- Un guichet unique au service des projets des maires ?

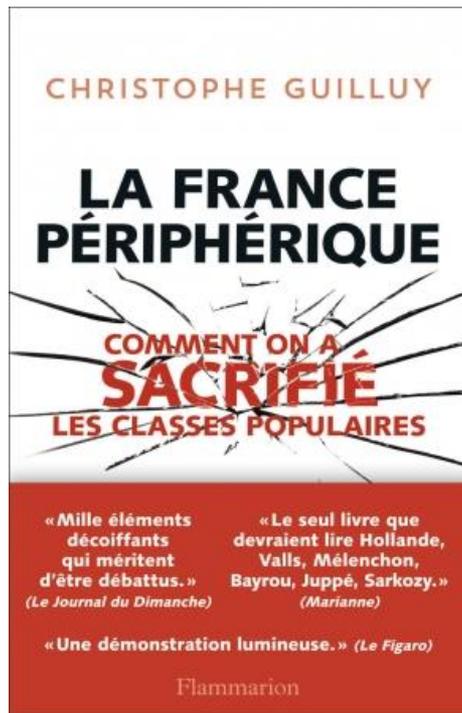
La préfiguration d'un nouveau modèle de gouvernement à distance

- LOLF, Acte II, RGPP : une nouvelle architecture pour l'action publique territoriale
- retrait de l'Etat (déconcentré) des territoires, retour de l'Etat (agencifié) dans la définition des politiques territoriales
- Redistribution des tâches entre Etat (orientations) et villes (mise en œuvre et mise en cohérence)



Enterrement du rapport Borloo (2018) : des quartiers dont on préfère ne plus parler

Depuis une dizaine d'années, un déplacement de la ligne de fracture dans le débat public : « France périphérique » et Gilets jaunes



Enterrement du rapport Borloo : des quartiers dont on préfère ne plus parler

Mise en concurrence des souffrances territoriales

- Les « milliards pour les banlieues » vs l'abandon de la « France périphérique »
- Les risques perçus de l'affichage d'une politique pour les quartiers dits prioritaires : susciter le ressentiment de la « France périphérique »

Dilution de la politique de la ville

- « L'égalité territoriale », du slogan de campagne à la disparition d'une administration dédiée (SGCIV ⇒ CGET)
- Réforme de la géographie prioritaire (2014)

« La politique de la ville, elle concerne tout l'espace français [...]

Une politique des quartiers, ce n'est pas une politique des métropoles [...]

Un grand enjeu pour le mandat qui est le mien, c'est de permettre

à chacun de penser qu'il est à l'égal de l'autre et **qu'il n'y a aucune préférence pour certains quartiers par rapport à d'autres »**

(François Hollande, Auch, 3 août 2013)

Enterrement du rapport Borloo : des quartiers dont on préfère ne plus parler

- Des quartiers absents de la campagne présidentielle (2017)
- L'été meurtrier
- De l'appel de Grigny à l'enterrement du rapport Borloo



VIVRE ENSEMBLE
VIVRE EN GRAND
Pour une réconciliation nationale



« Je ne vais pas non plus vous annoncer un plan ville, un plan banlieue, parce que cette stratégie est aussi âgée que moi. Le premier plan de la sorte a été présenté en effet, par Raymond Barre, à peu près au moment où je naissais [...] Je crois qu'aujourd'hui, **poursuivre dans cette logique c'est vouloir poursuivre dans l'assignation à résidence**, la politique spécialisée, une forme de politique de clientèle en quelque sorte, qui ne bougerait pas, qui serait allouée à certains quartiers. »

(Emmanuel Macron, 23 mai 2018)

Enterrement du rapport Borloo : des quartiers dont on préfère ne plus parler

Des quartiers prioritaires qui ne le sont plus

- Du CGET à l'ANCT : une politique de cohésion territoriale tournée prioritairement vers les centres des villes petites et moyennes
- A défaut d'une ambition affichée pour la politique de la ville, des moyens restaurés : NPNRU, Cités éducatives

Ces quartiers dont on reparle (un peu)

- Discours des Mureaux (2020) : séparatisme et égalité des chances
- Crise sanitaire : les quartiers en première ligne
- CIV de Grigny (2021) : le retour raté du plan banlieue

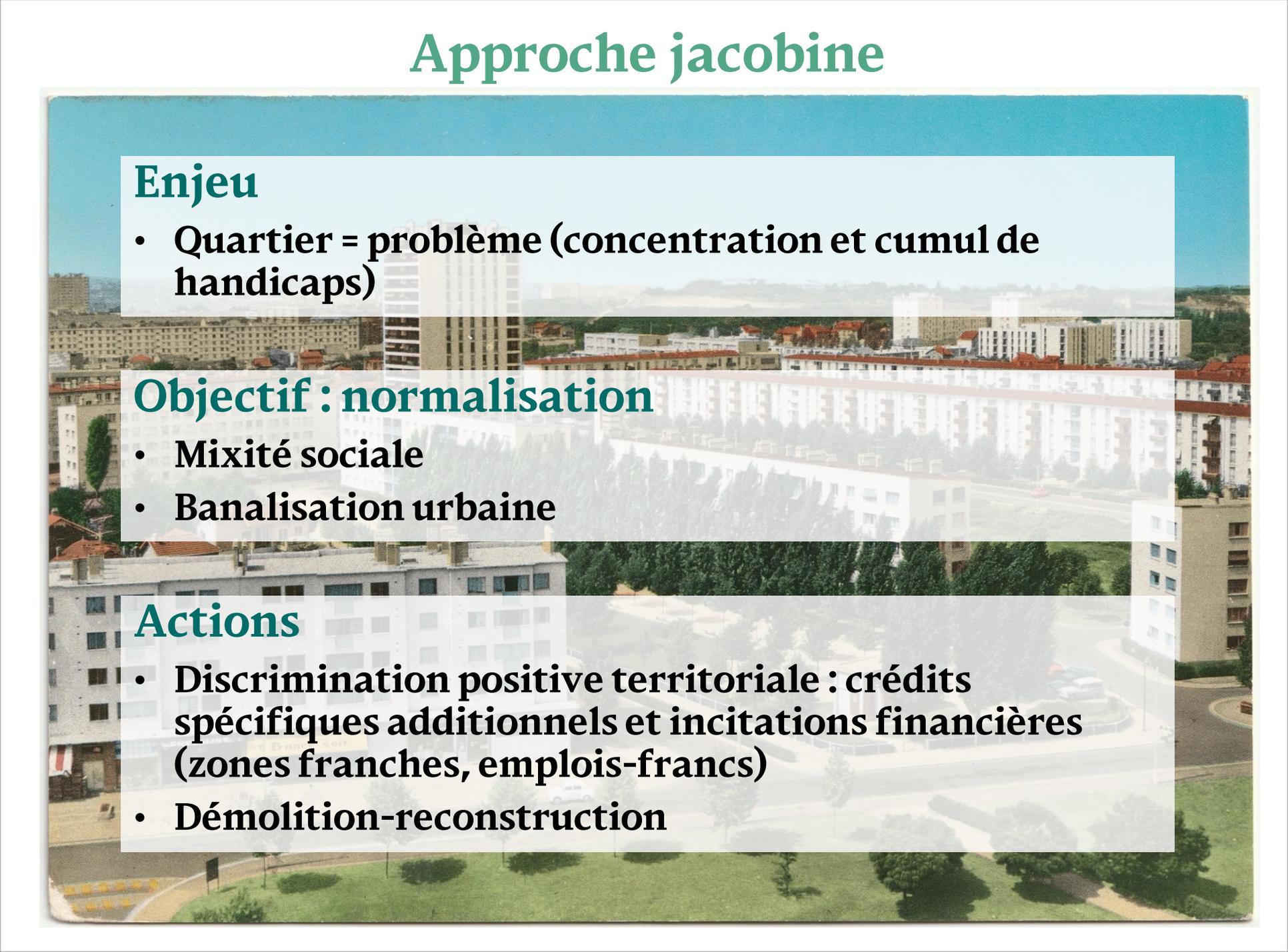
Une politique en suspens

- Olivier Klein : une figure symbolique sans poids politique
- Incertitude sur l'avenir des contrats de ville, des cités éducatives, de la géographie prioritaire, de l'ONPV...
- Certitude : la lutte contre la ségrégation scolaire n'est plus à l'agenda

Mise en perspective stratégique : 5 approches du « problème des banlieues »



Approche jacobine



Enjeu

- Quartier = problème (concentration et cumul de handicaps)

Objectif : normalisation

- Mixité sociale
- Banalisation urbaine

Actions

- Discrimination positive territoriale : crédits spécifiques additionnels et incitations financières (zones franches, emplois-francs)
- Démolition-reconstruction

Approche communautarienne

Enjeu

- Quartier = ressources

Objectif : droit à la ville

- Reconnaissance et valorisation des quartiers populaires
- Empowerment collectif

Actions

- Soutien aux initiatives et mobilisations collectives
- Co-construction et délégation des services publics aux associations

Lyon

Approche sociale-réformiste

Enjeu

- Quartier = symptômes et laboratoires

Objectif : équité territoriale

- Adapter l'offre des services publics aux besoins des territoires
- Organiser la transversalité entre politiques publiques, autour d'un projet territorial de développement social

Actions

- Etudes, recherches et évaluations
- Expérimentations inter-institutionnelles
- Interpellation politique



Approche néo-conservatrice



Enjeu

- Quartier = menace

Objectif : ordre républicain

- Maintenir l'ordre public
- Affirmer les valeurs de la République

Actions

- Education civique
- Renseignement et lutte contre la radicalisation
- Aménagement sécuritaire

Approche néolibérale

Enjeu

- Quartier = individus désavantagés sur les marchés

Objectif : égalité des chances

- Empowerment individuel (« émancipation ») : susciter des ambitions et soutenir les talentueux
- Lutte contre les discriminations

Actions

- Dedoublement CP/CE1
- Mentorat
- Soutien à l'entrepreneuriat (et uberisation)