



HAL
open science

D'une politique de la ville l'autre : réforme des instruments, redéfinition des objectifs

Thomas Kirszbaum

► To cite this version:

Thomas Kirszbaum. D'une politique de la ville l'autre : réforme des instruments, redéfinition des objectifs. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2010, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/3303330403587/>. halshs-01098472

HAL Id: halshs-01098472

<https://shs.hal.science/halshs-01098472>

Submitted on 25 Dec 2014

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

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

D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE L'AUTRE : RÉFORME DES INSTRUMENTS, REDÉFINITION DES OBJECTIFS

In Les Cahiers français, « La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ? », n°358, septembre-octobre 2010

Thomas Kirszbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan)

La politique de la ville a joué un rôle éminent dans le processus de décentralisation du volet assistanciel de l'État-providence. Elle a contribué à légitimer le territoire comme espace de définition et de mise en oeuvre de projets facilitant la prise en compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté, au lieu d'en séparer les composantes pour ne gérer que des catégories d'ayant droits selon une grille de lecture administrative¹. Sa méthode d'action fondée sur l'instrument contractuel et la mobilisation partenariale a largement diffusé comme mode de gestion ordinaire des territoires². Enfin, cette politique a banalisé le recours au secteur associatif comme opérateur au contact des populations.

Les moyens financiers de la politique de la ville –généralement estimés à moins de 0,3% du budget de l'État– sont très limités au regard des « grands » instruments de l'État-providence que sont les politiques de redistribution sociale, certes « aveugles » aux territoires, mais dont l'impact sur la pauvreté concentrée dans les territoires est infiniment supérieur³. C'est pourquoi la politique de la ville est censée exercer un « effet levier » sur les moyens financiers des politiques ordinaires –dites de « droit commun »– tout en les incitant à adapter leur fonctionnement et prestations aux besoins spécifiques des habitants qui vivent dans les quartiers de minorités pauvres. Telle était la philosophie de l'action qui prévalait dans les années 90.

Des quartiers « laboratoires »

La décennie précédente, celle de l'invention de la politique de la ville, avait surtout cherché –avec un succès plus que mitigé– à prendre appui sur le potentiel d'engagement civique des habitants. Considéré comme le texte fondateur de la politique de Développement social des quartiers, le rapport Dubedout était un appel à démocratiser la gestion des villes. Il voulait agir sur les « *causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers populaires en s'appuyant sur une mobilisation collective de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, sont concernés par la vie de ces quartiers, à commencer par les habitants eux-mêmes* »⁴.

Si cette visée démocratique a fait long feu, cette période a vu éclore tout un champ d'activités ouvrant un espace pour l'implication des habitants dans la consolidation du « lien social ». Il ne s'agissait plus alors de « réparer » des individus victimes d'exclusion, mais de

¹ Donzelot J., Estèbe P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Le Seuil.

² Gaudin J-P. (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan.

³ Davezies L. (2003), « Les inégalités territoriales, la lutte du pot de terre contre le pot de fer ? » in Wachter S. (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, Éditions de l'Aube.

⁴ Dubedout H. (1983), *Ensemble, refaire la ville*, La Documentation française.

les inviter à réparer eux-mêmes le tissu social⁵. Dans cette perspective, un rapport de la Commission nationale pour le développement social des quartiers sur *La présence active des habitants* esquissait une critique du travail social classique, lequel entretiendrait la passivité et l'isolement, pour faire au contraire l'apologie des potentialités collectives qu'il s'agissait de mettre en valeur : « Une action sociale qui ne serait conduite qu'en termes d'assistance ou de multiplication des aides individuelles risquerait en fait de renforcer cette dislocation des solidarités. (...) Il serait insuffisant et erroné de n'aborder la vie sociale de ces ensembles que sous l'angle de la négativité. Le développement n'est pas seulement la lutte contre tel ou tel manque ou handicap collectif ; il est aussi promotion et valorisation des potentialités détenues par la population. (Le développement) peut être endogène et fondé sur la valorisation des ressources et des potentialités locales. C'est à la stimulation de celle-ci et non à l'assistance que doit tendre l'effort de solidarité nationale qui se porte sur ces quartiers »⁶.

L'importance attachée au lien social a trouvé des justifications théoriques dans certaines analyses de l'exclusion sociale. Pour certains, il valait mieux assurer la réintégration sociale des « exclus » à travers des fonctions socialement utiles, aptes à compenser les effets destructeurs du chômage de masse sur l'estime de soi et la civilité, que s'en remettre au paradigme de l'emploi salarié classique⁷. Ne s'inscrivant ni dans l'économie marchande, ni dans le cadre du secteur public, ces fonctions d'utilité sociale devaient conforter les solidarités primaires en cultivant des liens de réciprocité entre habitants. Ce registre « solidaire » s'est concrétisé de multiples façons, dans une politique de la ville qui a servi de « laboratoire » pour l'expérimentation d'initiatives telles que les régies de quartier, jardins collectifs, crèches parentales, restaurants associatifs et autres « lieux de vie ».

La solidarité par le territoire

La valorisation des quartiers « ressources » a été critiquée, au tournant des années 90, car elle reviendrait à gérer la pauvreté en marge des institutions, en laissant celles-ci fonctionner à l'identique. Formant jusque-là un conglomérat d'initiatives locales, la politique de la ville allait se muer, au tournant des 1990, en une véritable politique nationale. L'État s'engageait à investir massivement (dans) les quartiers et à impulser des transformations substantielles dans son fonctionnement. La politique de la ville ouvrait en particulier des perspectives nouvelles pour la politique de « renouveau du service public » initiée par Michel Rocard en 1989, et placée sous le signe de la responsabilisation et de l'équité. L'ouvrage de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, intitulé *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, qui connut un grand succès auprès des acteurs de la politique de la ville, portait pour l'essentiel sur cette dernière dimension, considérant que la politique de la ville fournissait « aux groupes modernisateurs présents dans chaque administration une finalité irrécusable pour la conduite de leur combat », et leur permettait de « répondre au reproche de servir la seule préoccupation du rendement au détriment de l'équité »⁸.

La diffusion de l'innovation au sein des administrations de l'État ne s'est pas opérée uniquement à partir d'injonctions nationales. Localement, les Contrats de ville

⁵ Doytcheva M. (2007), *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte.

⁶ Commission nationale pour le développement social des quartiers (1982), *Rapport du groupe de travail sur la présence active des habitants*.

⁷ Perret B., Roustang G. (1993), *L'économie contre la société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*, Seuil.

⁸ Donzelot J. Estèbe P., *op. cit.*

négociés en 1993 devaient faire de l'adaptation quantitative et qualitative des services publics leur thème d'action prioritaire. C'est dans ce cadre contractuel que les administrations ont trouvé les financements pour mettre en œuvre les actions qu'elles souhaitaient expérimenter. Dans bien des cas, l'innovation s'est traduite par le rapprochement des services avec les usagers, mais au risque d'accentuer le sentiment de captivité des habitants. Elle n'a pas non plus été propice aux actions collectives des habitants. Au contraire, l'émergence du thème de la « citoyenneté » dans le discours de la politique de la ville, au tournant des années 90, signalait un net glissement « républicain » de cette politique qui valorisait peu les initiatives de la société civile. Son diagnostic était celui-ci : certains habitants de la ville sont moins citoyens que d'autres car les institutions républicaines les abandonnent. L'objectif en découlait : promouvoir une citoyenneté réelle par une mobilisation de l'action publique qui rétablisse le droit de ces habitants à être traités comme les autres. Plus important que leur propre mobilisation, il fallait convaincre les habitants de ces quartiers de la sollicitude de la société à leur égard⁹.

L'appellation politique de la *ville*, qui commence à apparaître à la fin des années 80, témoigne de la volonté de rompre avec une approche centrée sur les seuls *quartiers*. Politique de la ville voulait dire aussi que l'enjeu de solidarité devait être placé au cœur des projets de développement des villes, alors que le Développement social des quartiers leur demeurait adjacents, venant atténuer en aval, par des interventions essentiellement sociales, les effets ségrégatifs du développement¹⁰. Le changement d'échelle ne devait pas être seulement géographique, mais aussi institutionnel. Si la préoccupation intercommunale n'était pas nouvelle, elle allait occuper une place de choix dans le rapport *Demain, la ville* remis en 1998 par Jean-Pierre Sueur à Martine Aubry. Le rapport Sueur dessinait une perspective qui verrait la politique de la ville se fondre dans les nouvelles structures politiques d'agglomération –que le rapport appelait à se transformer en véritable pouvoir politique par l'élection des conseillers au suffrage universel direct– dont elle serait le simple volet « *solidarité territoriale* ».

De l'agglomération au quartier, les Contrats de ville négociés dans la foulée du rapport Sueur avaient vocation à impulser le processus de « territorialisation » de l'ensemble des politiques publiques. La commission animée par George Cavallier chargée de formuler des recommandations sur ces contrats, les définissait comme des espaces d'interrogation sur ce qui « *dans le fonctionnement ordinaire des prestations de droit commun conduit aux évictions, aux mises à l'écart, au déni d'une prestation commune* »¹¹. Dans cette période se développait en effet une critique des politiques spécifiques (territoriales ou non) destinées aux « exclus », qui auraient conforté leur enfermement dans un statut d'exception stigmatisant¹². C'est ainsi que la loi de lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998, dont les Contrats de ville devaient être le cadre territorial pour faciliter l'« *accès aux droits* », avait récusé des systèmes spécifiques de prise en charge, s'attachant au contraire à préciser les modalités d'accès aux droits déjà reconnus, de façon à les rendre effectifs. Les évaluations locales des Contrats de ville ont montré l'écart important entre cette doctrine et la réalité des

⁹ Kirszbaum T. (2004), « Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain », *Esprit*, n°3-4, mars.

¹⁰ Jaillet M-C (2000), « La politique de la ville, une politique incertaine », *Regards sur l'actualité*, n°260.

¹¹ Cavallier G. (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre de la Ville.

¹² Voir par exemple Castel C. (1995), « Les pièges de l'exclusion », *Lien social et politiques*, n° 34, 1995.

pratiques¹³. La politique de la ville avait certes réussi à relayer la préoccupation de la lutte contre l'exclusion urbaine dans différentes administrations de l'État, lesquelles avaient proposé de multiples contrats thématiques aux villes, mais cette politique restait elle-même cantonnée dans une fonction de soutien à la vie associative. Les habitants risquaient ainsi de n'avoir qu'un accès limité à l'offre ordinaire de services et ces services n'étaient guère encouragés à adapter leur action pour mieux s'assurer de leur accessibilité effective.

La politique de la ville saisie par la logique de performance

En vertu de sa fonction d'interpellation des institutions de droit commun, il n'était guère attendu la politique de la ville qu'elle produise des effets directs sur la condition sociale des habitants. Conçue comme la force motrice des transformations de l'action publique ordinaire, c'est à cette aune que l'évaluation de son efficacité était envisagée jusqu'au début des années 2000¹⁴. Faisant l'objet d'attaques réitérées concernant son déficit d'impact présumé, ou en tous cas indémontrable par des indicateurs quantitatifs, la politique de la ville a été entièrement reformatée à partir de 2003 dans le souci très explicite de la mesure d'impacts sur les habitants et les quartiers. Ce renversement de perspective s'est inscrit un contexte plus global de réformes néo-managériales des organisations publiques, engagées sous le sceau de la performance¹⁵. C'est d'ailleurs un acteur –la Cour des comptes– dont les compétences sont davantage affirmées dans le champ de la rationalisation budgétaire que dans celui de la lutte contre la pauvreté urbaine, qui a précipité cette réforme radicale de la politique de la ville. Dans un rapport particulier sur cette politique, publié en février 2002, la Cour lui avait fixé un véritable programme¹⁶. Regrettant l'absence « *d'objectifs quantitatifs affichés au niveau national, en matière de résultat* », elle considérait que, pour évaluer une politique, il est nécessaire d'avoir « *défini des objectifs et s'être donné les moyens de mesurer s'ils sont atteints* ». Et la Cour des comptes d'énoncer ce que devrait être la finalité centrale de la politique de la ville : « *L'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers et de "retour au droit commun", qui justifie la mise en place d'une politique territorialisée spécifique, devrait être prédominant dans les différents dispositifs* ». Cette référence à la réduction des écarts territoriaux n'était une création spontanée. Elle figurait déjà dans des textes épars de la politique de la ville¹⁷, mais sans la moindre portée pratique, car les données sur les différentiels de chômage, d'échec scolaire ou de délinquance entre les quartiers et leur agglomération n'étaient guère disponibles à l'échelle des quartiers. Surtout, la notion de rattrapage territorial n'était jusqu'alors que l'une des orientations possibles, parmi d'autres, de cette politique¹⁸.

¹³ Epstein R., Kirszbaum T (2005), *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville.

¹⁴ Béhar D. (1997), « La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ? », *Urbanisme*, n°297, novembre-décembre.

¹⁵ Bezès P. (2008), « Le tournant néomanagériale de l'administration française », in O. Borraz, V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po.

¹⁶ Cour des comptes (2002), *La politique de la ville. Rapport public particulier*, Journal officiel.

¹⁷ Notamment le relevé de décisions du Conseil interministériel des villes du 22 février 1994, puis dans le cahier des charges pour l'élaboration des Grands projets de ville (GPV) en 1999.

¹⁸ Voir Estèbe P. (2004), *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan.

Réduire les écarts par la rénovation urbaine

Le rapport de la Cour des comptes a rencontré un large écho médiatique et le législateur a fait droit avec diligence à ses recommandations. Comme l'a montré Renaud Epstein, tout a été fait dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo) pour rendre la politique de la ville évaluable : les outils de l'évaluation n'ont pas été construits en fonction des objectifs impartis à cette politique ; ce sont au contraire les objectifs de cette politique qui ont été redéfinis en fonction de l'exigence de mesure des résultats et des instruments administratifs disponibles pour ce faire¹⁹. Reprenant à la lettre la formulation de la Cour des comptes, la loi Borloo affirme ainsi que « *la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de "retour au droit commun"* ». Il s'agit plus spécifiquement de réduire les écarts entre les 751 Zones urbaines sensibles (ZUS) et l'ensemble du territoire national, en créant l'instrument de suivi de ces écarts avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Localement, chaque ZUS devait faire l'objet de « programmes d'actions » fixant des objectifs de résultats chiffrés dans une liste exhaustive de domaines allant du chômage à la sécurité en passant par l'éducation, la santé, les services publics, etc. Ces programmes devaient faire l'objet d'évaluations périodiques sur la base de 65 indicateurs de moyens et de résultats spécifiés dans l'annexe 1 de la loi. Les rédacteurs de la loi Borloo se sont directement inspirés en cela de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* lancée deux plus tôt au Royaume-Uni, qui instituait un système de suivi des écarts entre les 88 quartiers les plus défavorisés du pays et la moyenne nationale²⁰.

Les programmes d'action de la loi Borloo ont tardé à voir le jour. Ils ont finalement été mis en oeuvre dans le cadre des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), lancés seulement en 2006, c'est-à-dire au lendemain des émeutes de l'automne 2005, en même temps qu'était créée une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ). La grande priorité de la réforme Borloo était en fait le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), inscrit dans la loi, laquelle créait aussi une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) chargée de son pilotage et bénéficiant d'une manne financière exceptionnelle, grâce à la mutualisation des apports financiers de l'État (10,9 milliards d'euros à ce jour), du 1 % logement, de la Caisse des dépôts et consignations et du mouvement HLM ; cette politique fondée sur des démolitions, reconstructions et réhabilitations, pèse pour plus de 40 milliards d'euros de travaux. A titre de comparaison, les moyens dévolus aux CUCS, en charge du volet social de la politique de la ville, qu'ils gèrent désormais de façon à peu près déconnectée de son volet²¹, sont infiniment moins importants. En juin 2007, une étude réalisée sur un échantillon 200 sites²² a estimé que les projets de rénovation urbaine disposaient d'une enveloppe moyenne de 4 188 euros par habitant

¹⁹ Sur les affinités entre cette réforme et les principes de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), voir ce même auteur. Epstein R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville, *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, janvier-février.

²⁰ SEU (Social Exclusion Unit) (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal : National Strategy Action Plan*, Cabinet Office.

²¹ Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

²² Aures (2007), *Enquête sur l'ingénierie de la politique de la ville*, Rapport pour l'IRDSU.

concerné, contre 29,2 euros pour le CUCS, auxquels s'ajoutent 31,2 euros pour la gestion urbaine de proximité et 19,1 euros pour le programme de réussite éducative...²³

Étrangement, la mesure d'impact s'arrête aux portes de la rénovation urbaine. Les conventions signées par les villes avec l'ANRU ne confèrent aucun caractère obligatoire à leur évaluation. A l'inverse, les Contrats urbains de cohésion sociale doivent faire l'objet d'une évaluation au bout de trois ans. Charge aussi à eux de mesurer l'évolution des écarts territoriaux, alors que les crédits qu'ils mobilisent ne peuvent produire le moindre impact en la matière. L'injonction de performance pèse en fait sur les porteurs de projets, notamment associatifs, qui bénéficient des subventions des CUCS. S'ils y répondent de façon souvent très formelle, par des bilans d'action qui renseignent fort peu sur la façon dont les habitants ont été affectés par leurs interventions, la rhétorique sur le bon usage des deniers publics paraît réactiver la figure du « pauvre non méritant »²⁴ qui doit mériter l'aide de la société. L'investissement urbain dans les quartiers échappe à ce devoir car la société tout entière est supposée en retirer un bénéfice. La rénovation urbaine est plus acceptable politiquement que le traitement préférentiel de certains habitants de la ville. En témoigne le consensus des différents courants politiques, qui ne vaut pas autant pour le volet social de la politique de la ville.

Un déplacement de la fonction du territoire

La politique de la ville française obéit depuis ses origines à un mouvement pendulaire qui a conduit les responsables nationaux à privilégier tantôt une approche sociale, tantôt une approche urbaine. Maintenant qu'elle penche durablement de ce dernier côté, l'évidence d'une politique de la ville constituant une dimension territoriale du volet assistanciel de la protection sociale, telle que nous l'avons définie plus haut, mérite discussion. Envisagé comme un instrument de l'État-providence²⁵, le territoire peut servir à orienter de façon préférentielle un surcroît de ressources publiques en direction de quartiers identifiés par les spécificités sociales (et tacitement ethniques) de leur habitants. La « géographie prioritaire » de la politique de la ville permet d'indexer des mécanismes de discrimination positive sur un critère de résidence, par exemple dans les actions de promotion de la « diversité »²⁶. Mais il s'agit ici aussi de rémunérer des individus méritants, sans infléchir les inégalités structurelles d'allocation des ressources.

Les orientations retenues par la loi Borloo témoignent en fait d'un déplacement de la fonction du territoire comme catégorie de l'action : à travers elle, l'objectif de la politique de la ville n'est pas tant de changer significativement la condition socio-économique des habitants que de changer les territoires même où ils résident, quitte à les en faire partir. N'étant plus vraiment conçu comme un instrument de solidarité, qui prendrait appui sur une

²³ Cette faiblesse du volet social de la politique de la ville a néanmoins été compensée, ces dernières années, par une augmentation substantielle du montant de la Dotation de solidarité urbaine versée aux communes défavorisées. Mais la contribution propre de cette dotation à la correction des inégalités de « pouvoir d'achat » en services publics locaux des communes serait de l'ordre de 0,22%. Gilbert G., Guengant A. (2004), *Évolution des effets péréquateurs des concours de L'Etat aux collectivités locales*, Rapport pour le Commissariat général du plan.

²⁴ Geremek B. (1987), *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du moyen âge à nos jours*, Gallimard.

²⁵ Estèbe P. (2004), « Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Politiques.

²⁶ Sabbagh D. (2006), *Une convergence problématique : les stratégies de légitimation de la « discrimination positive » dans l'enseignement supérieur aux États-Unis et en France*, *Politix*, n°73.

analyse des processus inégalitaires dont l'origine se trouve en dehors des quartiers eux-mêmes (l'absence d'impulsion nationale pour situer la politique de la ville à l'échelle des intercommunalités en est un signe), le territoire devient le problème à résoudre²⁷.

Si la loi Borloo a opéré un retour à l'échelle du quartier, celle-là même que privilégiait la première phase de la politique de la ville, il ne s'agit nullement de mettre en valeur ses ressources. Le choix de concentrer les ressources de la politique de la ville sur la seule catégorie des Zones urbaines sensibles –en oubliant au passage plus de 600 quartiers non-ZUS qui étaient pris en compte par les Contrats de ville– le montre bien puisque les critères pris en compte pour définir cette catégorie territoriale reposent sur un cumul de handicaps²⁸. Ce choix n'est pas sans conséquence. Le recours à la catégorie des ZUS induit une lecture de la pauvreté qui fait la part belle aux causalités *endogènes*. Pourtant, toute notion de justice sociale n'en est pas absente. En effet, si le quartier présente des déficits intrinsèques qui pénalisent ceux qui y résident, en pesant négativement sur leur destin social, une intervention menée à cette échelle peut trouver sa justification. L'évocation d'un ghetto « *culturel* » ou « *mental* » par les autorités²⁹ suggère ainsi une influence du milieu de vie sur les comportements, valeurs et aspirations des individus concernés. Elle conduit à des explications qui rappellent les controverses américaines sur l'isolement socio-spatial des Noirs pauvres et l'hypothèse d'une « *culture de la pauvreté* » ou d'une « *underclass* », c'est-à-dire de phénomènes de déviance et de marginalité auto-entretenus au fil des générations. L'ouvrage retentissant du sociologue William J. Wilson, publié en 1984 aux USA et traduit en français en 1994, impute ces phénomènes en premier lieu à un déficit de mixité sociale dans ces quartiers³⁰. Ce débat, qui a fait irruption en France autour de l'hypothèse très discutée de la constitution de « ghettos » dans le contexte national³¹, est loin d'être tranché sur le plan scientifique, en particulier la question d'un possible « effet de quartier » sur les comportements individuels, appelé aussi « effet de pairs » ou de « contagion », tout comme d'éventuels effets bénéfiques des situations de mixité résidentielle³².

Une finalité de normalisation

De ces hypothèses découlent plusieurs conséquences pour l'action. Si les quartiers et, à travers eux, leurs habitants sont handicapés, il faut les « remettre à niveau » selon la logique du travail social antérieure à la politique de la ville. Dans le domaine urbain, le

²⁷ Voir aussi Estèbe P. (2004), *op. cit.*

²⁸ Il s'agit d'un « indice synthétique d'exclusion » permettant d'affecter un coefficient unique à chaque quartier, calculé de la manière suivante : ISE = (taux de moins de 25 ans) x (taux de non-diplômés) x (taux de chômeurs de longue durée) x (population du quartier) / potentiel fiscal de la commune.

²⁹ Voir Gilli F., Kirszbaum T. (2008), « Ghettoïsation, inégalité des chances, réduction des écarts : les justifications du Plan Espoir Banlieue », *Regards sur l'actualité*, n° 342, juillet.

³⁰ Wilson W. J. (1994), *Les oubliés de l'Amérique*, Desclée de Brouwer (traduction ff. Ed. Originale: *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass and Public Policy* (1987), University of Chicago Press.

³¹ Maurin E. (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil ; Wacquant L. (2006), *Parias urbains : Ghetto, banlieues, État*, La Découverte ; Lapeyronnie D. (2008), *Ghetto urbain : ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Robert Laffont.

³² Authier J.-Y. et al. (dir.) (2007), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte ; Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches, HALDE, La Documentation française.

recours quasi-systématique au levier des démolitions³³ témoigne de cette volonté de « mise à la norme » dans les quartiers-cibles de l'ANRU, lesquels ne sont considérés que sous l'angle de leurs handicaps urbains (morphologie, niveau d'équipement, enclavement, monofonctionnalité) et sociaux (concentration des populations défavorisées)³⁴. La loi du 1^{er} août 2003 a également réactivé les Zones franches urbaines, créées sept ans plus tôt³⁵. Ces zones franches ne visent pas seulement à favoriser l'accès à l'emploi des résidents ; le caractère peu contraignant de la clause d'embauche locale et les lacunes en matière de contrôle du respect de leurs obligations par les employeurs ont d'ailleurs été rapidement soulignés³⁶. Il s'agissait aussi, pour les promoteurs de ce dispositif, de « *faire des quartiers comme les autres* » en y introduisant des activités économiques, des commerces et d'autres fonctions qui leur font défaut. Loin du concept de discrimination positive, il n'est pas sans intérêt de relever que les premiers bénéficiaires des dépenses d'intervention de la politique de la ville engagées au titre du programme 147 « Équité sociale et territoriale et soutien » (hors rénovation urbaine et Dotation de solidarité urbaine) sont les entreprises (44% du total), alors que les dépenses bénéficiant directement aux ménages ne représentent que 1%.

L'objectif de retour à la norme transparaît aussi dans certaines mesures récentes (par exemple le Contrat d'autonomie promu par le plan Espoir banlieues) incitant les habitants à jouer le jeu de l'intégration des normes comportementales et à faire valoir leurs mérites comme contrepartie de l'effort consenti en leur direction par la société. Il se vérifie aussi dans le retour en force, depuis quelques années, de la politique d'intégration des immigrés ou dans l'extension des compétences de l'ACSE aux actions de lutte contre l'illettrisme. La volonté de responsabiliser et mettre à niveau les individus apparaît d'autant plus impérative qu'elle conditionne leurs chances de promotion individuelle dans un univers de compétition sociale généralisée pour l'accès aux meilleures positions. Dans le même temps, le « donnant-donnant » proposé aux individus n'est légitime que si les règles de la compétition sociale sont fixées selon un principe de justice qui rétribue les talents et mérites en éliminant les barrières faisant obstacle au développement du « capital humain ». Dans la politique de la ville, cette notion d'égalité des chances trouve deux terrains de prédilection. Il s'agit tout d'abord de neutraliser les effets inégalitaires du lieu de résidence ; la rénovation urbaine s'inscrit d'une certaine façon dans cette logique. Le second domaine d'application du paradigme de l'égalité des chances est celui de la lutte contre les discriminations et de la promotion de la « diversité », dont l'une des finalités est de contrecarrer les discours victimaires, en assurant les habitants des quartiers du caractère équitable de l'accès aux positions valorisées de la société. Ainsi conçue, l'égalité des chances est le corollaire indispensable du discours sur la responsabilisation des individus. Le renversement de perspective est saisissant avec une conception de la solidarité qui tenait d'abord les pauvres pour des victimes d'une ordre social et urbain inégalitaire.

³³ La loi Borloo fixe un objectif de 200 000 logements sociaux à démolir en cinq ans, ce chiffre ayant été porté à 250 000 par en 2005. Les problèmes financiers de l'ANRU semblent devoir le ramener à 130 000.

³⁴ Epstein R. (2005), « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, n°23, mars.

³⁵ Les premières zones franches ont lancées à l'occasion du Pacte de relance pour la ville du gouvernement Juppé. Il s'agissait de la première politique d'envergure utilisant la méthode du zonage, le niveau d'intensité de leurs handicaps déterminant l'intensité des mesures correctrices. Le gouvernement Jospin avait décidé leur extinction progressive.

³⁶ Barilari A. et al. (1998), *Rapport d'enquête sur le dispositif des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaines*, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration ; Buguet B. (1998), « Évaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaines », Inspection générale des affaires sociales.