



HAL
open science

Après les émeutes, comment débattre de la politique de la ville ?

Thomas Kirszbaum, Renaud Epstein

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum, Renaud Epstein. Après les émeutes, comment débattre de la politique de la ville ?. Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en France , 2006. hal-04180692

HAL Id: hal-04180692

<https://hal.science/hal-04180692>

Submitted on 13 Aug 2023

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.

APRES LES EMEUTES, COMMENT DEBATTRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

Regards sur l'actualité, juin 2006

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum

Le débat public consécutif aux émeutes urbaines de l'automne 2005 a fait ressortir trois points de consensus : la politique de la ville est un échec généralisé, la réalisation de l'objectif de mixité sociale est la condition même de son succès, et les maires de banlieue doivent être confortés comme acteurs de premier plan de cette politique. Tenues pour des évidences, ces trois assertions méritent d'être discutées. On ne saurait en effet attribuer la situation actuelle des quartiers à la seule politique de la ville, sans réfléchir plus avant sur ses objectifs, sa méthode ainsi que ses critères d'évaluation. Le consensus républicain sur l'objectif de mixité sociale inhibe d'éventuelles stratégies alternatives, alors que le passé même de la politique de la ville, tout comme les expériences étrangères, démontrent qu'elles existent. L'implication des maires ne saurait tenir lieu de garantie démocratique alors que les habitants des quartiers souffrent d'un déficit persistant de représentation et de responsabilisation. Autant d'éléments qui conduisent à s'interroger sur les réorientations intervenues depuis 2003, lesquelles ne semblent pas propices au renouvellement du débat démocratique sur la politique de la ville.

Les émeutes urbaines de l'automne dernier s'inscrivent dans une histoire déjà ancienne de confrontations entre les forces de l'ordre et des groupes de jeunes habitants des quartiers populaires. Si leur déclenchement suit un scénario maintes fois répété depuis les premiers « rodéos » de la fin des années 70, ces émeutes diffèrent cependant des explosions sporadiques du passé par leur durée et, surtout, leur diffusion géographique sur le territoire national. Cette nouveauté inquiétante a placé les quartiers de grands ensembles visés par la politique de la ville sous les feux de l'actualité et un vaste débat public s'est engagé quant aux causes de cette flambée de violences et aux responsabilités qu'elles mettent en jeu. Faisant intervenir de nombreux chercheurs, élus, acteurs de terrain et autres commentateurs, ce débat a produit une floraison d'analyses couvrant un vaste spectre de registres explicatifs. Des points de consensus méritent cependant d'être soulignés. On remarque notamment que les tenants de la responsabilité individuelle des « fauteurs de troubles » et ceux d'une responsabilité collective de la société se sont retrouvés dans le constat partagé d'un échec du « modèle républicain d'intégration ». Pour l'ensemble des commentateurs, les émeutes ont signé l'échec des politiques menées jusqu'ici, lesquelles ne sont pas parvenues à assurer l'égalité des conditions dans la ville et par conséquent l'égalité des chances entre ses habitants. Les critiques se sont particulièrement concentrées sur une politique de la ville née en réponse aux violences urbaines et périodiquement « refondée » au gré de leur médiatisation. Trois constats ressortent plus particulièrement de ce concert de critiques, portant sur l'efficacité, les objectifs et les conditions de mise en œuvre de la politique de la ville. Son inefficacité serait avérée, les émeutes ne faisant que rendre visible l'échec généralisé de cette politique. Loin

de questionner l'objectif poursuivi, ce constat d'échec s'est accompagné d'un éloge appuyé de la « mixité sociale », présentée à la fois comme l'objectif ultime de la politique de la ville et la condition de succès de ses diverses interventions. Enfin, le rôle positif des maires a lui aussi fait l'objet d'un large consensus, sans que leurs responsabilités dans les émeutes ne soient jamais interrogées. Tenus pour des évidences, ces trois constats méritent d'être discutés car la justesse du diagnostic détermine en grande partie la pertinence des réorientations qui s'annoncent, comme après chaque émeute d'envergure.

Quelle évaluation de la politique de la ville ?

Par un curieux hasard calendaire, le second rapport annuel de l'Observatoire national des ZUS (Zones urbaines sensibles) a été publié trois jours avant le drame de Clichy-sous-Bois. Ce rapport officiel a crûment mis en lumière l'ampleur du décrochage des 751 quartiers réunis depuis 1995 dans cette catégorie administrative. Les indicateurs chiffrés couvrant une douzaine d'entrées thématiques laissent peu de doute sur les dynamiques à l'œuvre : l'accroissement des écarts entre l'ensemble des ZUS et le reste du territoire national se vérifie localement entre chaque ZUS et son environnement. Le taux de chômage des habitants de ces quartiers, en augmentation constante, est près de deux fois plus élevé que la moyenne nationale. La concentration de la pauvreté y est nette, avec un revenu fiscal moyen par unité de consommation inférieur de plus d'un tiers au niveau national. Enfin, les indicateurs scolaires laissent penser que les écarts ne sont pas prêts de se résorber : le taux de réussite au diplôme national du brevet fait apparaître un différentiel de 10 points en défaveur des élèves scolarisés en ZUS¹.

Du constat d'un renforcement de la spécialisation sociale des quartiers visés par la politique de la ville à celui de son échec, il n'y a qu'un pas que la quasi-totalité des commentateurs ont franchi sans grande précaution². Il s'agit là pourtant d'un raccourci hasardeux car l'imputation des évolutions mesurées à la politique considérée bute sur des problèmes scientifiques difficiles à surmonter. Comment faire la part, dans la dynamique d'évolution des ZUS, entre ce qui incombe aux actions de la politique de la ville et ce qui tient à d'autres facteurs, tels que les effets des autres politiques publiques, les évolutions du contexte économique ou les transformations socio-démographiques spontanées des quartiers ? Ce n'est pourtant pas faute d'avoir évalué la politique de la ville, pionnière en la matière. Si l'on additionne l'ensemble des évaluations conduites aux différents niveaux (national, régional, local) depuis le début des années 1980, la politique de la ville peut se targuer d'un bilan impressionnant avec la production de près de 300 rapports d'évaluation. Mais le savoir ainsi constitué achoppe presque toujours sur la question des impacts de la politique de la ville sur les quartiers et populations concernés. L'immense majorité de ces travaux ne traite dans le meilleur des cas que des effets de cette politique sur l'action publique —coordination des interventions, mobilisation prioritaire des moyens (discrimination positive) et innovation— lesquels apparaissent extrêmement contrastés en fonction des sites et des périodes³.

¹ Rapport 2005 de l'observatoire national des ZUS
(<http://www.ville.gouv.fr/pdf/editions/observatoire-ZUS-rapport-2005.pdf>)

² De leur côté, les rares défenseurs de la politique de la ville à avoir pris la parole se sont contentés de nuancer le sentiment d'échec généralisé. Voir Dauge Y., « Eveiller la politique de la ville », *Libération*, 7 décembre 2005

³ Epstein R., Kirszbaum T., *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la Délégation Interministérielle à la ville, 2005.
(http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/DIV_synthese_evaluationsCV.pdf)

La politique de la ville n'est pas parvenue à réduire les écarts entre les quartiers prioritaires et leur environnement, cela est incontestable. Mais pouvait-il en être autrement s'agissant d'une politique marginale, dont les crédits (hors investissement) sont si limités qu'ils ne parviennent pas même à compenser l'inéquitable distribution des crédits des politiques de droit commun (emploi, logement, éducation...) dont pâtissent des quartiers pourtant qualifiés de « prioritaires »⁴ ? L'accentuation des écarts territoriaux ne s'accompagne pas forcément, au demeurant, d'une aggravation de la condition des habitants. Comme le relève le rapport de l'Observatoire des ZUS, « *selon la date d'observation, ce ne sont pas forcément les mêmes habitants qui résident en ZUS. Une dégradation ou une stagnation des indicateurs socio-économiques de ces quartiers entre deux dates ne reflète donc pas nécessairement l'évolution des conditions de vie des populations présentes en début de période, mais résulte aussi des changements induits par la mobilité résidentielle* ». En dépit de leur apparente objectivité, les statistiques territorialisées sur lesquelles se fondent les appréciations de la politique de la ville ne sauraient donc faire office d'évaluation. Car l'image statique qu'elles renvoient des quartiers et des écarts qui les séparent de leur environnement risque de fonctionner en trompe l'œil, en occultant les trajectoires des habitants.

Quel objectif pour la politique de la ville : mixité ou mobilité sociales ?

On voit combien le jugement porté sur la politique de la ville dépend des objectifs qui lui sont impartis. Alors qu'elle était à l'origine ouverte à une pluralité d'objectifs, cette politique s'est peu à peu vue assigner la « mixité sociale » comme seul horizon légitime. Au nom de cet objectif univoque de mixité sociale, un arsenal législatif et réglementaire sophistiqué s'est constitué depuis le début des années 1990, articulant des dispositions sur les attributions de logements sociaux (diversification du peuplement), leur construction (rééquilibrage du parc HLM entre les communes) et le renouvellement urbain (diversification des produits « logement » et des fonctions urbaines dans les quartiers spécialisés). Le consensus politique sur la finalité de mixité est d'autant plus remarquable que cette question était encore, il y a peu, au cœur de violentes controverses politiques. Après avoir remis en cause les dispositions contraignantes de Loi d'Orientation pour la Ville (13 juillet 1991)⁵, puis ferraillé contre l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (13 décembre 2000) qui reprenait et renforçait ces mêmes dispositions, les élus de la droite parlementaire se sont finalement ralliés, à l'occasion de la loi Urbanisme, Habitat et construction (2 juillet 2003), à cette idée chère à la gauche d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes. Les déclarations récentes du Président de la République⁶, appelant à une application ferme des sanctions prévues contre les communes récalcitrantes, témoignent du chemin parcouru en cinq ans. Tout se passe comme si l'enjeu de la mixité sociale avait fini par s'imposer comme une cause exigeant l'unité de la Nation, parce qu'elle touche au cœur du « vivre ensemble » républicain.

⁴ Voir Fourcade M., Le Coz G., Lejeune D. et Vilchien D., *Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires*, Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, 2005.

⁵ La loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat atténuait fortement la portée de la loi d'orientation pour la ville qui obligeait les communes urbaines dans lesquelles les logements locatifs sociaux représentent moins de 20 % du nombre de résidences principales, à prendre des dispositions pour en faciliter la construction et atteindre, à terme, un objectif de 20%.

⁶ A l'issue d'une rencontre avec le bureau de l'Association des Maires de France, le lundi 21 novembre 2005.

Les seuls à faire entendre une note dissonante dans ce concert unanime sont les chercheurs experts de l'urbain, majoritairement critiques vis-à-vis des politiques visant un objectif explicite de mixité sociale⁷. Leurs critiques portent à la fois sur la relativité de la notion de mixité, dont la fonction dans les politiques urbaines serait essentiellement idéologique, et sur les effets pervers dont elle est source. A défaut d'être une catégorie objective d'appréhension du réel, la mixité est d'abord une valeur politique traduisant une conception particulière du bien commun, définie par son négatif : le « ghetto ». Dans les années 80, les responsables du « développement social des quartiers » considéraient avec une certaine bienveillance la spécialisation sociale -voire ethnique- des quartiers⁸, avant que ces mêmes quartiers se voient dénoncés comme des « ghettos » à partir des années 1990. La promotion concomitante du thème de la mixité revêtait alors le sens d'un « droit à la ville », d'une mobilité facilitée par la distribution harmonieuse des logements sociaux et de nouvelles règles d'attribution de logements au profit des ménages défavorisés. Mais devant ses difficultés d'application pratique, l'objectif de mixité a fini par ne plus concerner que les seules Zones urbaines sensibles, à travers un programme de démolitions-reconstructions aussi volontariste sur le plan des réalisations qu'incertain s'agissant de ses effets sur les parcours socio-résidentiels des populations. Plus encore, des chercheurs ont souligné le paradoxe d'un principe de mixité qui justifie désormais –avec la caution du législateur– les freins opposés à l'accès au logement de personnes appartenant aux « minorités visibles » dans les quartiers où ces minorités sont déjà sur-représentées⁹.

Les doutes des chercheurs s'alimentent également de la confrontation avec les politiques menées ailleurs, en Europe et en Amérique du Nord. Il en ressort que la mixité sociale, considérée tout à la fois comme l'objectif et la condition d'efficacité de la politique de la ville, est une spécificité que la France ne partage qu'avec de rares pays d'Europe du Nord qui se singularisent par le poids électoral de partis politiques populistes et xénophobes (Danemark, Pays Bas, Flandre Belge). D'autres pays insistent plus volontiers sur la mobilité sociale des habitants qui conditionne leurs opportunités de mobilité résidentielle. La mixité sociale y est pensée comme le résultat de parcours économiques et résidentiels réussis et non comme le préalable à la possibilité même de les réaliser. Plutôt que d'exercer une contrainte sur les choix résidentiels des ménages, des stratégies visant à lever les obstacles auxquels sont confrontés certains groupes dans l'accès à la ville et à ses différentes offres (éducation, formation, emploi, logement, culture...) sont alors privilégiées. Outre ce qu'elles peuvent nous apprendre en matière de lutte contre les discriminations, les expériences étrangères montrent qu'il est possible de conforter et potentialiser, en parallèle, les ressources internes des quartiers pauvres. Cette stratégie d'inspiration « communautaire », qui vise à stabiliser et responsabiliser les élites sociales déjà présentes dans ces quartiers, semble plus pragmatique que la nôtre, focalisée sur le mythe du retour des classes moyennes « blanches » qui les ont désertés depuis longtemps.

Ces interpellations des chercheurs ont été sans grand poids sur l'opinion et l'action publiques. Au cours des dernières années, la mixité sociale s'est imposée comme l'objectif cardinal des politiques urbaines françaises en marginalisant d'autres options pourtant envisagées au début des années 1980 (reconnaissance du

⁷ Pour d'autres développements sur ce points, voir Epstein R., Kirszbaum, T., *L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines*, Regards sur l'actualité, 292, juin-juillet 2003.

⁸ Pour une relecture de la politique de la ville des années 1980 sous cet angle, voir Donzelot J., Mével C., *Mixité sociale et développement communautaire*, 2001 Plus, Veille internationale, n° 56, 2001.

⁹ Simon P., *La discrimination : contexte institutionnel et perception par les immigrés*, Hommes & Migrations, n° 1211, 1998.

caractère populaire et ethnique des quartiers) ou à la fin des années 1990 (fluidification des parcours à l'échelle de l'agglomération). A l'évidence, la quête de mixité sociale qui justifie la politique actuelle de démolitions-reconstructions n'a pas été élaborée en réponse à la demande des habitants des quartiers visés, mais pour répondre à l'anxiété du reste de la société, relayée par une classe politique tentée de croire que la dilution des problèmes entraînerait leur disparition et appelant de ses vœux une hypothétique dispersion résidentielle des minorités visibles¹⁰. L'avenir dira si les émeutes de l'automne 2005 auront contribué à réinterroger le statut de la mixité dans les politiques urbaines françaises, ce en quoi elles auraient été salutaires.

Quelle représentation des habitants ?

Dans la litanie de critiques adressées à la politique de la ville, peu de voix se sont élevées pour questionner sa méthode fondée sur la mobilisation des institutions publiques, à commencer par les maires. Au contraire, les émeutes ont permis de célébrer les élus de banlieue, présentés comme les « pompiers » de la République qui refusent de désertir le terrain. Fort de leur légitimité « de proximité », ces élus locaux ne se sont pas privés de renvoyer à l'État la responsabilité principale de l'échec de la politique de la ville : la faiblesse des moyens mobilisés, l'instabilité et la complexité des procédures définies à l'échelon central auraient eu pour conséquence de fragiliser les actions de terrain et de limiter les marges de manœuvre locales.

Ces reproches sont fondés, mais ne doivent pas occulter la responsabilité des maires eux-mêmes qui, dans un système institutionnel local caractérisé par l'extrême fragmentation des pouvoirs, sont *de facto* des acteurs centraux des politiques publiques locales. La politique de la ville est d'ailleurs l'un des principaux leviers sur lequel se sont appuyés les maires des communes urbaines pour construire leur *leadership* dans l'action publique locale au cours des années 1980 et 1990. Les maires sont depuis longtemps des acteurs à part entière de la politique de la ville et non les victimes d'un jacobinisme persistant. Car la méthode promue par la politique de la ville, fondée sur la notion de « contrat global » entre l'Etat et les villes, confère la primauté aux projets définis par ces dernières sur les mesures décidées à des échelons supérieurs (national, régional, départemental), lesquelles doivent être territorialisées, c'est-à-dire adaptées en fonction des projets locaux. Ce pouvoir municipal n'a été que faiblement entamé par l'essor des nouvelles structures intercommunales initiées par la loi Chevènement¹¹. La politique de la ville en fournit une illustration : la loi accorde cette compétence aux communautés d'agglomération, mais son pilotage effectif continue le plus souvent de s'effectuer à l'échelle communale des communes. La conduite de politiques de cohésion urbaine et sociale à l'échelle jugée pertinente, celle des agglomérations, reste hypothéquée par la réticence des maires et de leurs puissants relais sénatoriaux vis-à-vis de la constitution de véritables entités politiques supracommunales¹².

Si la responsabilité des maires peut être discutée, c'est aussi et peut-être surtout sur le terrain de la démocratie et de la manière dont les habitants sont représentés localement. Les premières lois de décentralisation étaient motivées par le souci d'approfondir la démocratie locale, mais les édiles ont manifesté les plus grandes réticences à partager ce pouvoir avec les habitants des quartiers dont ils ont la charge. Avec

¹⁰ Pour un affichage explicite de cet objectif de dispersion, voir la tribune de Christian Estrosi « Délit d'adresse », publiée dans *Le Monde* du 29 décembre 2005.

¹¹ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹² Le Lidec P., *Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir*, Pouvoirs Locaux, n°67, 2005.

le thème de la participation des habitants, la politique de la ville avait pourtant l'ambition de promouvoir la constitution de corps intermédiaires (les associations) en capacité de peser sur l'action publique, de la définition des objectifs poursuivis jusqu'aux conditions de sa mise en œuvre et à l'évaluation des résultats. Son bilan est singulièrement faible en la matière, les quartiers « prioritaires » accusant toujours un sérieux déficit de représentation. Bien que leurs habitants partagent des conditions similaires d'existence, leurs intérêts communs n'ont pas d'autre traduction dans la sphère publique que celle que leur concèdent (chichement) les maires. On l'a bien vu lors des émeutes, le « dialogue » s'est réduit à un face à face entre des jeunes sans discours ni projet et des institutions plus ou moins désemparées. Entre les deux, les adultes résidents de ces quartiers sont restés sans voix.

Les associations occupent bien une place de choix dans la politique de la ville qui les sollicite pour délivrer des prestations, en substitution ou, dans le meilleur des cas, en complément de l'action des services publics. Autrement dit, les associations jouent un rôle de délégués de service public et non de représentation des habitants. Certes, les associations financées par la politique de la ville ne sont pas toutes de même nature et certaines sont d'abord financées pour valoriser l'initiative d'habitants, notamment dans le domaine culturel. Mais ce n'est pas tant la fonction de représentation de ces associations qui se trouve ainsi valorisée que leur fonction de « lien social ». Toute velléité de sortir de ce rôle se heurte à la méfiance des élus qui mettent en doute la représentativité des associations qui voudraient parler au nom des habitants, quand ils ne les stigmatisent pas en brandissant le spectre du communautarisme. De la même façon, on peut noter que les habitants les plus dynamiques des quartiers, porteurs d'initiatives souvent soutenues par la politique de la ville, n'ont pas trouvé la place qu'ils pouvaient espérer dans la vie démocratique locale. S'ils ont bien été intégrés dans les appareils (para)administratifs, c'est principalement dans des fonctions de médiation aussi peu valorisées que précaires, dont la vocation est de pacifier les relations entre les habitants et les institutions, beaucoup plus rarement dans les partis politiques et les conseils municipaux. A nouveau, le détour par l'étranger jette une lumière crue sur le décalage entre la population des quartiers et ses représentants¹³.

S'il est beaucoup question de « citoyenneté » dans le discours officiel de la politique de la ville, il s'agit d'une citoyenneté produite par les institutions. Le succès de ce thème repose sur un diagnostic simple : certains habitants de la ville sont moins citoyens que d'autres parce que les institutions républicaines les négligent. L'objectif en découle : promouvoir une citoyenneté réelle par la mobilisation des institutions qui rétablisse le droit de ces habitants à être traités comme les autres. A la limite, cette doctrine rend inutile la participation des habitants puisque les problèmes de ces derniers ne sont que le résultat de défaillances institutionnelles. Convaincre la population de quartiers de la détermination des pouvoirs publics à prendre à bras le corps leurs problèmes, telle est l'essence du message « républicain » de la politique de la ville. Plus important que leur mobilisation, le discours institutionnel assure les habitants de la sollicitude de la société à leur égard, tout en s'efforçant d'obtenir leur acquiescement par un travail de pédagogie aux projets conduits en leur nom¹⁴. Les opérations de rénovation urbaine auxquelles tend à se réduire la politique de la ville sont éclairantes de ce point de vue : loin d'ouvrir un espace de négociation avec les habitants les plus directement concernés, ces

¹³ A titre d'exemple, les Etats-Unis comptent plus de 500 maires noirs, dont 4 dans des villes de plus d'un million d'habitants.

¹⁴ Sur la recherche du « consentement » des habitants dans la politique de la ville par contraste avec la « confiance » qui leur faite dans la politique américaine, voir Donzelot J. et al., *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003.

opérations de démolitions-reconstructions conçues par les municipalités et les bailleurs sociaux demeurent largement pensées sans les habitants. Présentée comme une « concertation », la participation des habitants se réduit le plus souvent à une simple information qui s'apparente à une manipulation¹⁵. Les habitants peuvent ainsi craindre, parfois avec raison, que ces projets soient pensés contre eux.

La nouvelle politique de la ville ou la tentation de la simplification

L'évocation de la politique actuelle de rénovation urbaine permet de souligner l'important *hiatus* apparu entre le contenu du débat public engagé depuis l'automne dernier et l'évolution récente des politiques publiques. Car la politique de la ville si fortement critiquée relève déjà du passé. Le gouvernement n'a pas attendu les émeutes pour amorcer une réforme radicale de cette politique. La rupture est intervenue en août 2003, avec l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la ville. Parler de rupture à propos de la *rénovation urbaine* pourrait surprendre. Le ministre délégué à la Ville, Jean-Louis Borloo, a en effet inscrit sa démarche dans le prolongement de la politique de *renouvellement urbain* initiée par son prédécesseur en 1999. Des ruptures ont certes été admises sur un triple plan : celui des ressources mobilisées, qui ont été sensiblement renforcées ; celui de l'architecture institutionnelle, simplifiée avec la création du « guichet unique » qu'est l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; celui enfin de l'évaluation avec la définition nationale des critères de réussite et la création d'un Observatoire national des ZUS chargés d'en assurer le suivi. Autant d'évolutions qui relèvent apparemment de la seule sphère de la gestion, mais qui affectent en réalité la politique de la ville dans ses principes fondateurs : cibles et objectifs, méthodes et réalisations, distribution du pouvoir entre l'Etat central et les villes...

L'avènement de cette nouvelle politique de la ville n'a pas suscité les débats de fond que l'on pouvait escompter. Les événements récents et les débats qui les ont accompagnés pourraient être propices à une réflexion sur les tensions qui traversent la politique de la ville : faut-il en attendre et donc mesurer un impact direct sur les quartiers ou des effets indirects via la transformation des autres politiques publiques (coordination, mobilisation, innovation) ? la mixité sociale est-elle le vecteur le plus pertinent d'intégration socio-économique des populations concernées ? le projet de démocratisation de l'action publique dont la politique de la ville était porteuse doit-il être remis en chantier ? Sous couvert de rationalisation et de simplification, on peut craindre que les réformes récentes évacuent ces questions aussi fondamentales que complexes. S'il est sans doute trop tôt pour mesurer les effets de la politique de rénovation urbaine, le débat démocratique paraît largement occulté par une rhétorique de l'urgence et de l'impératif du passage à l'acte.

Avec la loi du 1^{er} août 2003, la politique de la ville ne concerne plus que les ZUS, ces zones périmétrées à la rue près par le pouvoir central¹⁶, en ignorant plus de la moitié des quartiers définis jusqu'alors comme « prioritaires » par les acteurs locaux. Cette recentralisation se vérifie au plan des objectifs, qui étaient jusqu'à présent définis par les villes et les services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre d'une négociation locale. Ils sont désormais fixés dans la loi d'orientation dont l'annexe 1 décline 65 indicateurs de moyens et de résultats qui préfigurent le passage de la politique de la ville dans l'ère de la LOLF (Loi organique relative aux lois de

¹⁵ Sur la typologie des formes de participation, voir l'article fondateur de Arnstein S., *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, vol.35, n°4, 1969.

¹⁶ Estebe P., *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, 2004.

finances). Justifiée par la « culture du résultat », ce mode de définition des objectifs reste problématique. Loin de garantir une meilleure évaluabilité de la politique menée, il entérine le rabatement de l'évaluation sur le suivi des écarts territoriaux, d'autant plus difficile à imputer à la politique de la ville que l'incertitude demeure entière quant aux conditions de son articulation avec les autres interventions visant les mêmes territoires, notamment celles de la future Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Le mouvement de centralisation à l'œuvre entérine également la réduction de la politique de la ville à une stratégie unique et uniforme de mixité sociale par la transformation de l'espace bâti. La politique de la ville laissait aux maires et aux représentants locaux de l'Etat le choix entre une pluralité de stratégies (mixité sociale, médiation et valorisation des quartiers populaires, renforcement de la mobilité sociale et de l'accessibilité des offres urbaines), correspondant à une lecture pluraliste des modes d'intégration dans la ville. La politique de rénovation urbaine restreint fortement l'éventail des objectifs et des stratégies possibles. Une direction univoque est fixée : remettre « à la moyenne » des quartiers exclusivement considérés sous l'angle de leurs handicaps urbains (morphologie, enclavement, niveau d'équipement et d'activités économiques) et sociaux (concentration des populations défavorisées et issues de l'immigration). En cela, la loi Borloo clôture un cycle de long terme de la politique de la ville qui prétendait territorialiser l'action publique pour porter de concert la requalification physique des lieux et la promotion économique et sociale de leurs habitants. Un nouveau cycle s'amorce, caractérisé par une complète dissociation entre l'investissement sur le cadre bâti, dans le cadre d'une procédure recentralisée, et des interventions à caractère social (au sens large) renvoyées vers les politiques de droit commun ou laissées à la seule initiative des collectivités locales qui bénéficient pour ce faire d'une Dotation de solidarité urbaine plus généreuse.

Enfin, avec l'ANRU, le pouvoir central se dote d'un instrument de « gouvernement à distance » des interventions conduites dans les ZUS, définissant non seulement les objectifs mais aussi les contenus des programmes d'action, tout en laissant aux maires la responsabilité de leur mise en œuvre¹⁷. Les discours insistants sur la concertation avec les habitants font pâle figure en regard de la réorganisation des pouvoirs induite par ce guichet unique. C'est auprès de l'Agence nationale –et non des habitants– que les élus doivent faire valider leur projet et rendre compte des réalisations. Pourtant, les interrogations que soulève la nouvelle politique de la ville mériteraient d'être débattues, notamment avec les citoyens les plus directement affectés par les changements en cours. Force est de constater qu'elles ne le sont pas et que le mode d'organisation comme le contenu de la politique de rénovation urbaine sont peu propices au renouvellement du débat démocratique sur la politique de la ville.

Renaud Epstein, Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (CNRS-ENS Cachan)

Thomas Kirszbaum, Centre d'Analyse et de Recherches sur l'Agir Social (Université d'Evry-Val d'Essonne)

¹⁷ Epstein R., « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005