

HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (1976/2014)

Document de travail (rédigé par MC Jaillet) pour la réunion du groupe CODEV « politique de la ville » du 11 février 2015

LES GRANDES DATES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE



LES PRINCIPAUX FAITS, ÉVÉNEMENTS, DISPOSITIONS

Dates	Éléments de contexte, diagnostic	Objectifs, procédures, dispositifs	Procédures et dispositifs « adjacents »	Résultats
1977 Le temps des prémices	Vacance dans le parc HLM, déqualification, paupérisation des locataires	Remettre sur le marché ce segment du parc immobilier HVS (Habitat et Vie Sociale)	Palulos (Prime à l'Amélioration du Logement à Usage Locatif et à Occupation Sociale) ouvrant droit au bénéfice de l'APL	Un nombre limité de sites Procédure centralisée Travaux de « colmatage » des façades (renchérissement du coût de l'énergie suite aux chocs pétroliers) Faible mobilisation des collectivités locales Expérimentation de dispositifs nouveaux (« chantiers école »)
1983 1 ^{er} acte fondateur : l'invention du DSQ (Développement Social des Quartiers)	1981 : « émeute » des Minguettes 1983 : rapport Hubert Dubedout « ensemble refaire la ville »	DSQ : une utopie réformatrice (politique territoriale, transversale, partenariale, participative)	// invention des Missions Locales, des ZEP, des CCPD 1983 : « banlieue 89 »	15 sites initiaux « expérimentaux » mobilisant la collectivité Forte implication militante
1984 Banalisation procédurale du DSQ		Les DSQ entrent dans la négociation des 1ers contrats État/Région		148 sites
1989 Refondation de la « politique de la ville » du DSQ (Développement Social des Quartiers au Développement	Constat : limite de l'échelle du quartier ; porter cette politique à l'échelle de l'agglomération ; articuler politique de développement économique et politiques sociale (projet global)	« Circulaire Rocard » : création des contrats de ville, mais aussi des conventions Ville Habitat pour les villes moyennes	//dispositif de gouvernance du DSU (CNV, CIV, DIV au niveau national et localement invention des sous préfets à la ville) création de la DSU	13 contrats de ville expérimentaux Échec de l'ambition intercommunale Après les émeutes du mas du Taureau à Vaulx en Velin, retour au primat du quartier et priorité à

Social Urbain)			(Dotation de Solidarité Urbaine) LOV (Loi d'Orientation de la Ville) : mixité sociale (20% de logts sociaux)	l'insertion par l'économique (rapport « Aubry/Praderie », PLIE)
1993	<i>Changement de majorité au Parlement), Edouard Balladur 1^{er} Ministre, Simone Weil en charge des affaires sociales et de la ville</i>	Banalisation du Contrat de Ville		214 contrats de ville pour la période 1994/1999 (intégrant plus de 1300 quartiers), 40% intercommunaux, 817 monocommunaux
1996	<i>Campagne de l'élection présidentielle se joue pour partie sur la « fracture territoriale » (Jacques Chirac) et la question de la sécurité. Appel à un « plan Marshall » pour les banlieues</i>	Pacte de Relance pour la Ville (PRV)	Retour au quartier « Objectivation » de la géographie prioritaire (aides proportionnées au niveau de « handicap » des quartiers) ; Priorité à l'économique ; Remplacement de la logique de la contractualisation par l'appel à projet (reprise en main par l'État, mais un État « à distance »)	44 ZFU (Zones Franches Urbaines) 372 ZRU (Zones de Redynamisation Urbaine) 334 ZUS (Zones Urbaines Sensibles) = environ 750 quartiers labellisés
1998	<i>1997 Lionel Jospin 1^{er} Ministre de Jacques Chirac</i> Politique de la Ville laissée en jachère, (seule initiative : création des Contrats Locaux de Sécurité –CLS-), priorité à l'emploi (« emplois jeunes », « 35 heures ») « Rapport Sueur » sur la politique de la ville, revient aux principes du Contrat de Ville, insiste sur la dimension intercommunale et la nécessité de la participation des habitants	Relance en 1998 des Contrats de Ville (contrats pour 7 ans): retour aux principes de la circulaire Rocard ; attention portée à la dimension intercommunale et à la participation des habitants Engagement d'une politique	// Loi Voynet (le CV, volet social des contrats d'agglomération) Loi Chevènement (1999) (incitations fiscales au développement de l'intercommunalité,	247 Contrats de Ville pour la période 2000/2006, 70% intercommunaux, 2199 communes, 1500 quartiers

		de renouvellement urbain Création des GPV en remplacement des GPU (de la réhabilitation qui a montré ses limites à la démolition) et des ORU (une cinquantaine de GPV à horizon 2006)	politique de la ville compétence obligatoire) Loi SRU : réaffirmation de la mixité et réinstauration des 20%	
2003 Rupture : de la « politique de la ville » à une politique de rénovation urbaine	« Cataclysmes » politique du 21 avril 2001 Disqualification de la politique de la ville appuyée sur un rapport de la cour des comptes (les quartiers n'ont pas changé, une politique illisible, superposition de dispositifs)	dissociation « place » et « people » ; « agenciarisation » (ANRU et ACSE) ; Priorité à l'urbain - Retour aux quartiers Vote de la Loi Borloo sur la rénovation urbaine Mise en place du PNRU : opérations de démolition/reconstruction 200 000 logements détruits et reconstruits (« pas tous sur place et pas tous les mêmes »), autant réhabilités - sur le volet social, en 2007, création des CUCS à l'échelle intercommunale	« Recentralisation » et retour à une logique de projet Création d'une agence (ANRU) guichet unique regroupant les financements Mobilisation du 1% (en contrepartie mise en place de Foncière Logement)	467 CUCS signés pour la période 2007/2009 puis prorogés jusqu'au 31 décembre 2014 (les 247 ex contrats de ville + 128 nouveaux CUCS dont 82% signés par une seule commune)
2014 retour aux Contrats de Ville comme matrice de la politique de la ville engagement d'un PNRU 2		Loi Lamy Une nouvelle géographie prioritaire indexée sur le seul indicateur de pauvreté qui fait apparaître une nouvelle cartographie de la politique de la ville (les grands quartiers de la « politique de la ville » mais aussi des quartiers de villes moyennes et petites) L'obligation de mettre en place des conseils citoyens La confortation de l'échelle	Maintien de l'ANRU Regroupement de l'ACSE et de la DATAR et du Commissariat Général au Plan au sein du CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires)	De 2600 quartiers inscrits dans au moins un des dispositifs de la politique de la ville (ZFU, ZUS, ZRU, CUCS) à 1300 quartiers « labellisés » politique de la ville 200 quartiers d'intérêt national qui pourront bénéficier du PNRU 2,

		intercommunale		
2015/2016	Attentats de Paris « Charlie » janvier 2015, novembre 2015 Attentat de Nice juillet 2016	Discours politique sur l'apartheid social, Constat d'un effondrement des centralités dans les villes moyennes et petites Projet de loi « égalité et citoyenneté » (forte tonalité logement, mais intégrant un « pacte de sécurité » pour lutter contre le terrorisme) en cours de discussion au Parlement	Réaffirmation de la mixité comme moyen de lutter contre la ségrégation (confortation du taux de 25%, nomination d'un délégué interministériel à la mixité, mobilisation des préfets pour prendre des arrêtés de carence, non relogement dans les quartiers de la géographie prioritaire des « ayants droits » du DALO, expérimentation dans 17 départements de secteurs multi collèges pour « dépasser les effets de la carte scolaire » (1% des collèges accueillent 70% des enfants d'origine sociale défavorisée	Inquiétude sur le niveau de financement du PNRU 2 Crainte des sites qui ne sont pas d'intérêt national de ne pas bénéficier de financement

LES GRANDS DÉBATS CONSTITUTIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Diagnostic :

nouveau quartier populaire ou « ghetto »
ghetto versus « relégation » ou ghetto versus « communauté » offrant des « ressources communautaires » à ses habitants
question sociale ou/et « ethnique » : quartier avant tout pauvre et/ou marqué par d'autres problématiques (« d'intégration » ?). Débat réactivé par la nouvelle géographie prioritaire qui a privilégié l'indicateur de pauvreté, minorant les effets de discrimination dans la constitution du « problème »
effet « normatif » de la figure du quartier « en difficulté » construite en référence aux situations île de France, masquant la diversité des situations
une appréciation évolutive de la réalité marquée par le poids des représentations sociales construites par les médias (du jeune « beur » au début des années 1980 à « l'islamiste radical », en passant par le « sauvageon » (JP Chevènement), la « racaille » (N. Sarkozy)...)
une « topologisation » du social

Échelle de la politique de la ville :

quartier et/ou ville/agglomération : au début une politique de quartier –DSQ–, puis avec le contrat de ville, affirmation de la nécessité de désenclaver la politique de la ville de la seule échelle du quartier pour la porter aussi à l'échelle de la ville/agglomération, question qui n'est pas stabilisée, politique qui a souvent oscillé de l'une à l'autre, renvoyée à la prééminence de l'échelle du quartier quand l'un d'entre eux était affecté par une émeute ou révolte » fortement médiatisée ; nécessité d'associer les deux échelles, mais difficulté à le faire

Discrimination positive :

la politique de la ville et ses dispositifs par nature en relèvent (ZEP, ZFU...). Discrimination positive qui s'applique d'abord à un territoire à la différence de *l'affirmative action* qui conduit aux Etats-Unis à l'établissement de quotas ou de places réservées. En France une tentative en ce sens : les emplois ville (Instaurés par Éric Raoult, de fait quasiment jamais appliqués).

a fait débat : compatible ou non avec le principe républicain de l'égalité de traitement. Débat tranché par le Conseil Constitutionnel « détournement inégalitaire compatible avec les principes de la République dès lors qu'il est un détournement pour faire rejouer les conditions de l'égalité » (logique de la compensation d'un handicap qui prévaut pour d'autres politiques). Mais travaux ont montré l'inefficacité de la discrimination positive pour lutter contre l'échec scolaire (ne parvient pas à surmonter les effets de « milieu » liés la ségrégation sociale)

Politique s'attachant aux « lieux » ou/et aux « gens » (« *place* » ou « *people* ») :

dans les principes, politique qui doit associer les deux registres, mais qui l'a toujours fait avec difficulté, parfois en dissociant les deux registres (PRU, CUCS), parfois en essayant de les associer dans un même dispositif (principe du Contrat de Ville). Mais des champs d'action qui ne mobilisent pas la même ingénierie. Débat qui renvoie au diagnostic porté sur ces quartiers : priorité à accorder à la transformation du cadre bâti ou à la remise en « mouvement » des gens

Participation des habitants :

intention initiale (Hubert Dubedout, inspiré par la « 2^{ème} gauche », porté au pouvoir municipal à Grenoble dans le sillage des GAM – Groupe d'Action Municipal- prônant l'autogestion) : refonder la démocratie dans les quartiers... Participation des habitants a peiné à s'installer (tout au plus de la consultation, des associations le plus souvent, parfois des expérimentations plus poussées...), globalement mise en échec (défiance des élus mais plus encore la démocratie participative n'est pas dans la tradition française)... Invoquée, ré-invoquée... jusqu'à l'établissement par la force de la loi des conseils citoyens (qui ne sauraient associer seulement les associations)

Échec ou réussite :

une politique qui plus que d'autres a fait l'objet de nombreuses évaluations (rapports Figeat, Lévy, Delarue, Sueur...) et rapports de la cour des comptes, en général plutôt critiques et débouchant sur une disqualification de la politique de la ville : trop « *place* » et pas assez « *people* », ne parvenant pas à enrayer la spirale de la déqualification (les taux de -pauvreté, chômage, échec scolaire... - restant les mêmes, voire augmentant...). Evaluation de cette politique à partir d'une logique de « stock » (le quartier considéré comme un « stock » de situations à traiter qu'à force de moyens on parviendrait à régler). Dès lors, politique forcément disqualifiée car aucun des indicateurs mesurant l'évolution du « stock » ne s'améliore. Considérer plutôt cette politique comme une politique confrontée à une logique de « flux »... Là où elle réussit, quand elle parvient à remettre sur des trajectoires de mobilité (sociale) des habitants de ces quartiers, ceux-ci ne restent pas dans les quartiers, ils s'en vont, aucun indicateur pour qualifier ce flux de sortie et celles et ceux qui les remplacent sont « en difficulté ». Ces quartiers assument à l'échelle de l'agglomération une véritable fonction sociale : d'accueil.

Mixité :

notion très controversée, mobilisée par la LOV, puis la SRU, censée permettre la déghettoisation. Pratique car flexible. S'agit-il de favoriser la mixité fonctionnelle pour favoriser la mixité sociale ou de favoriser la mixité sociale dans le peuplement ? À quelle échelle (cage d'escalier, immeuble, îlot, quartier, commune) ? Faut-il la rechercher dans le peuplement ou la favoriser dans des lieux (lieux publics, équipements) ou à l'occasion d'événements (faire ensemble plutôt qu'habiter ensemble) Et quelle mixité sociale (dans quelle dimension : générationnelle, appréciée à partir du niveau de revenus –« les riches avec les pauvres », à partir de « l'origine » - la mixité sociale vise-t-elle alors avant tout la « désethnicisation » ?- Notion qui fait débat dans les sciences sociales (« les interactions sociales « mixtes » génèrent de la tension, mise à distance ou retrait).

pour ce qui est de la déghettoisation, faut-il la rechercher en ramenant des « classes moyennes » dans les quartiers (tentative vouée à l'échec reconnaît le conseil scientifique de l'ANRU, les opérations nouvelles d'accession à la propriété ont surtout favorisé la mobilité résidentielle ascendante de locataires habitant les quartiers ou familiers des quartiers et contribuent à accroître la fragmentation sociale interne aux quartiers) ? Ou travailler à rééquilibrer l'offre de logements sociaux bon marché en la répartissant « équitablement » à l'échelle de l'agglomération pour faire baisser la pression qui s'exerce sur les quartiers ? Cela suppose d'introduire de la diversité dans la production de logements partout (refus d'un certain nombre de communes sous pression des électeurs ou acceptation de logements sociaux en en contrôlant le peuplement, mais surtout réactions de type *nimby* (*Not In My BackYard*) du voisinage).

Une politique financée par le droit commun ou par des financements dédiés :

les actions dans les quartiers doivent-elles être financées seulement par des financements dédiés ou par le droit commun ? Une politique souvent « accusée » d'exonérer de la mobilisation du droit commun alors qu'elle devrait avant tout avoir un effet levier pour mobiliser les financements ordinaires.