

L'URGENCE DE COMPRENDRE

Adil Jazouli
Henri Rey



Pour une histoire politique
de la politique de la ville

POUR UNE HISTOIRE POLITIQUE
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La collection *L'Urgence de comprendre*
est dirigée par Jean Viard

© Éditions de l'Aube, 2015
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-1294-5

Adil Jazouli
Henri Rey

**POUR UNE HISTOIRE POLITIQUE
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

éditions de l'aube

Des mêmes auteurs :

ADIL JAZOULI :

La Nouvelle Génération issue de l'immigration maghrébine, éd. CIEMI, 1981.

L'État et les jeunes (en coll. avec François Dubet et Didier Lapeyronnie), Éditions ouvrières, 1984.

L'Action collective des jeunes Maghrébins de France, L'Harmattan, 1986.

Les Années banlieue, Seuil, 1992.

Une saison en banlieue, Plon, 1995.

La Marche, une histoire dans l'histoire (en coll. avec Toumi Djaidja), l'Aube, 2013.

HENRI REY :

Les Militants socialistes à l'épreuve du pouvoir (avec Françoise Subileau), Presses de Sciences Po, 1991.

La Peur des banlieues, Presses de Sciences Po, 1996.

L'Intelligence des banlieues (dir. avec Liane Mozère et Michel Péraldi), l'Aube, 1999.

La Xénophobie en banlieue (dir. avec Florence Haegel et Yves Sintomer), L'Harmattan, 2000.

La Gauche et les classes populaires, La Découverte, 2004.

Dictionnaire de mai 68 (dir. avec Jacques Capdevielle), Larousse, 2008.

Le Réformisme assumé de la CFDT (avec Martine Barthélémy, Claude Dargent et Guy Groux), Presses de Sciences Po, 2012.

Remerciements

à toutes les personnalités qui ont aimablement répondu à nos questions et à tous les acteurs, connus ou moins connus, de la politique de la ville.

Avant-propos. Un consensus ambigu

Malgré l'emploi courant du terme, « politique de la ville », il s'agit d'une réalité assez complexe, souvent désignée avec flou et très régulièrement présentée de manière négative dans le débat public. Échecs, insuffisances notoires dans le meilleur des cas, coûts exorbitants, le bilan dressé est rarement en demi-teintes et l'accent est mis sur son impuissance à réduire les maux qui affectent les banlieues et à contenir leurs explosions de colère. Pourtant la politique de la ville a survécu aux alternances politiques pendant plus de trente ans et son champ d'application n'a fait le plus souvent que s'étendre.

Même si l'expression revient constamment dans les médias, la politique de la ville est un objet en partie indéterminé : est-ce en raison de l'euphémisation du terme qui traitant des quartiers populaires paraît s'étendre à tout l'espace urbain, est-ce avant tout l'action de rénovation, réhabilitation, destruction et reconstruction des bâtiments qui est retenue et non l'ensemble des politiques publiques sociales, économiques, éducatives, de droit commun, au plan national et local, en direction des quartiers populaires ? Ces indéterminations, parmi d'autres, contribuent à la difficulté d'établir un bilan rigoureux. On est en effet beaucoup intervenu, et à plusieurs reprises, sur le bâti. De ce point de vue,

beaucoup de quartiers n'ont plus grand-chose à voir avec ce qu'ils étaient il y a une vingtaine d'années. Des transformations spectaculaires, radicales et bien souvent heureuses pour le désenclavement de ces quartiers, le confort des habitants et la qualité de leur cadre de vie, ont été apportées.

En revanche, la plupart des données de l'ONZUS, l'observatoire créé en 2004 pour mesurer sous toutes les coutures l'évolution sociale des quartiers, montrent une stagnation, voire souvent une aggravation d'indicateurs pré-occupants : chômage de longue durée, chômage des jeunes, populations allocataires, échec scolaire, familles monoparentales trois fois plus nombreuses qu'ailleurs, état sanitaire, taux de délinquance et trafics divers... Le béton a été restauré mais ses occupants ne vont pas mieux, au contraire, que leurs prédécesseurs ou qu'eux-mêmes il y a vingt ans. Là réside le paradoxe et la limite essentielle de l'action publique en direction de ces quartiers.

Les inégalités avec les quartiers plus favorisés de la ville n'ont pas été réduites et il n'y a pas de tendance vertueuse qui conduirait à s'en rapprocher. Quand certains paramètres s'améliorent (les transports publics, l'accès d'une partie des jeunes à l'enseignement supérieur...), d'autres s'aggravent (l'insécurité, les trafics, le chômage). Comment rendre compte à la fois de ce paradoxe et de la pérennité plus que trentenaire de la politique de la ville ? Quand une politique ne produit pas les effets attendus, pourquoi donc persévérer, à plus forte raison quand les détenteurs du pouvoir changent ? La raison est sans aucun doute politique, mais encore ? C'est à la genèse et à la nature du consensus ambigu qui s'est formé autour de la politique de la ville que vont nos interrogations.

Consensus ambigu, produit par les contraintes comme par les stratégies, il s'énonce d'emblée sur le mode de

l'évidence: preuve par l'absurde de la nécessité d'une telle politique, cette formule qui revient souvent, comme un ultime argument, quand sont soulignées ses limites: que se serait-il passé et dans quel état seraient les quartiers sans la politique de la ville? C'est elle qui témoigne que la République, soucieuse d'égalité, n'abandonne pas ses territoires en difficultés. Mais on s'interroge moins fréquemment, un peu plus aujourd'hui qu'hier tout de même, sur l'ensemble des logiques sociales qui conduisent à la situation dans laquelle sont plongées les banlieues. Quel est le coût du séparatisme social, des ségrégations ou même, si l'on veut frapper les esprits sans forcément user du terme pertinent, de l'apartheid, comme on voudra? Car il s'agit bien de prendre en compte la somme des processus, des micro-décisions publiques et privées et des évitements qui limitent et sapent toute l'action publique en direction des quartiers. Refus d'accueillir du logement social, en particulier très social, dans les communes riches, désertion des établissements scolaires des quartiers, au demeurant sous-dotés en personnel qualifié, constitution de déserts médicaux, disparition des commerces de proximité, extrêmes difficultés à dépasser les logiques autonomes des institutions intervenant dans les mêmes quartiers...

Il faudrait, de manière parallèle à l'énoncé des coûts de la politique de la ville, produire l'évaluation des manques ainsi générés, en particulier dans le maillage de ces territoires en services publics. Le processus de paupérisation, jamais enrayé, qui les affecte, n'a ainsi rien de surprenant. Et l'écart entre le montant des crédits, certes conséquents, de la politique de la ville et celui d'une simple mise à niveau des politiques de droit commun dans leur ressort est considérable. L'acquiescement à la mise en œuvre d'une politique spécifique en direction des quartiers peut de la sorte renvoyer

à de mauvaises raisons, quand il émane de collectivités territoriales plus favorisées, bien décidées à enfermer leurs voisines moins fortunées dans une spécialisation fonctionnelle : l'accueil des pauvres et des immigrés. Pour un bilan plus complet des effets de la politique de la ville, il faudrait apprécier aussi la fonction de sas remplie par les quartiers dans le parcours résidentiel et la mobilité sociale de ceux de leurs habitants qui sont partis ailleurs. De premières études commencent à le permettre.

Dans cet ouvrage nous cherchons surtout à esquisser une histoire *politique* de la politique de la ville. On entend par là à la fois : une mise en perspective du contexte dans lequel les décisions des acteurs politiques ont été actées, une restitution des jeux d'acteurs et des rapports de force entre eux, une identification de leurs réseaux, une appréciation des marges d'action dont ils disposent. Comme nouvelle catégorie ou nouveau domaine d'action publique, la politique de la ville a fait l'objet d'études et recherches qui constituent un certain nombre d'acquis précieux. Cependant on pourrait aussi rapporter autant que possible la constitution d'une telle politique aux contraintes produites par la mise en œuvre d'autres politiques publiques (emploi, social, sécurité, immigration) pour en évaluer l'importance, en repérer parfois l'urgence et la propension à en faire une réponse à des situations de crise ou aux apories des politiques traditionnelles et à s'émanciper relativement ainsi d'une stricte fonctionnalité assignée. On pense en particulier aux conséquences de la redistribution des pouvoirs provoquée par les lois de 1982-1983 sur la décentralisation, processus neuf et non dénué d'effets parfois inattendus pour leurs promoteurs. Dans cette histoire politique, les événements ont naturellement leur rôle, qu'il s'agisse des émeutes, de faits divers tragiques qui souvent les engendrent ou des

alternances politiques, des succès et défaites électorales, du surgissement d'un courant politique, à l'extrême droite de l'échiquier, qui modifie le jeu classique des oppositions et des alliances. Au demeurant, le fait que de tels événements n'altéreraient pas la pérennité de la politique de la ville constituerait aussi une donnée politique.

Dans notre recherche, il est arrivé assez souvent que de prime abord, nos interlocuteurs évoquent l'apparition et le maintien d'une politique de la ville – de cette politique de la ville – sur le mode de l'évidence. Il n'y aurait pas d'autre choix, en raison de contraintes pesantes et absolues, et s'en dispenser ouvrirait la voie au chaos. En ce sens, l'objet n'aurait pas de coloration politique et le politique se réduirait à l'accomplissement d'une mission obligée de service public. L'absence de contradictions correspondant aux grandes lignes de partage traditionnelles de l'esprit public est souvent proclamée. Une telle neutralité apparente dans le récit sur la politique de la ville ne reconnaît que de rares scissions, celles liées aux qualités propres des personnages qui la conduisent : un bon ministre ou un grand délégué interministériel, par contraste avec des figures moins saillantes et la symétrie droite/gauche n'est pas loin (Jean-Louis Borloo *versus* Michel Delebarre ou Jean-Louis Borloo *versus* Claude Bartolone), quelle que soit la sensibilité politique des personnes interrogées. Ainsi on pourrait imaginer une histoire d'une grande simplicité, sans relief et pour tout dire de peu d'intérêt. Il faut cependant se garder d'en rester à une telle représentation, qui résulte en grande partie de l'extrême relativisation et de la naturalisation d'un grand nombre de faits et d'épisodes marquants, bien reconstitués ensuite au cours des entretiens.

Parmi ces faits marquants on évoquera : la constitution d'un réseau professionnel et de réseaux politiques

partageant un ensemble de paradigmes sur le logement social et le développement social, et selon les cas plus ou moins inscrits dans une logique gestionnaire/autogestionnaire, l'accès des membres de ces réseaux à des responsabilités élargies, en prise directe sur l'exécutif, avec la venue au pouvoir du parti socialiste, leur rôle pour promouvoir, malgré les réticences et les embûches, Hubert Dubedout à la tête de la CNDSQ et faire de son rapport le corpus de référence des professionnels engagés dans ce champ; les rodéos des Minguettes, la crainte des étés chauds et les épisodes récurrents d'émeutes bien avant le grand embrasement de 2005.

Les revers électoraux de 1983, à commencer par celui de Dubedout à Grenoble, la première alternance en 1986 dans le cours de la politique de développement social des quartiers et les incertitudes sur son maintien constituent autant de faits et de moments politiques d'une première grande étape dans l'histoire de la politique de la ville, marquée par l'expérimentation, la ferveur des professionnels engagés dans les dispositifs et de fortes attentes dans la portée transformatrice des réformes entreprises. La seconde alternance en 1988 qui voit la gauche à nouveau à l'œuvre dans la plupart des responsabilités exécutives ouvre une deuxième étape, dans laquelle la multiplication des sites et des villes impliqués donne un tout autre format et une tout autre échelle à cette politique. Dotée d'une délégation interministérielle, dès 1988, puis d'un ministère d'État, en 1990, la politique de la ville s'est fortement institutionnalisée, dans le cadre d'un partenariat entre les collectivités territoriales qui la pilotent et l'État, au rôle indispensable dans les montages financiers. C'est au cours de cette étape que sa nécessité s'impose à chacun, lui conférant un certain indifférentisme partisan.

Le nouveau changement de majorité à l'Assemblée nationale, qui se produit en 1993, sanctionnera le caractère consensuel de cette politique institutionnalisée, en la dotant par surcroît d'un volet économique avec les zones franches urbaines. Cette période, conclue avec la mise en place des grands projets de ville, donne lieu à une interrogation permanente sur la pertinence des dispositions engagées : délimitation territoriale et échelle – commune ou agglomération (rapport Sueur) –, dispersion ou concentration des moyens sur les territoires les plus défavorisés (GPV), ségrégation spatiale ou mixité sociale (LOV), politiques spécifiques en direction des quartiers ou politiques de droit commun... Dans le même temps, on assiste bien à une sorte de routinisation de la politique de la ville, symboliquement déniée dans la succession des labels et des acronymes. Les singularités persistantes des quartiers, en termes de chômage, et en particulier de celui des jeunes, d'échecs scolaires, de statuts familiaux, de délinquance, tendent à éloigner la perspective d'une réintégration des quartiers dans la situation moyenne du pays. Le regard extérieur porté sur eux y contribue. Tandis que l'hypothèse de leur ghettoïsation, parfois écartée, le plus souvent en raison des résultats attendus des politiques spécifiques mises en œuvre, revient avec force, le pouvoir politique s'engage dans une démarche volontaire de très grande ampleur, la rénovation urbaine.

Il s'agit bien d'une troisième étape dans l'histoire de la politique de la ville. Plus encore que dans les précédentes, on privilégie l'action sur le bâti, sur la forme urbaine, par des destructions très nombreuses et par la restructuration complète de quartiers. La rationalisation des procédures, l'accélération des processus de décision, l'engagement de l'État et des financeurs qu'il associe à sa démarche se combinent pour produire un effet de changement qualitatif

dans l'action publique en direction des quartiers, le sentiment d'une sorte d'avant et d'après le Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Le volet social ne connaît pas pareille transformation et reste bien le parent pauvre dans la politique de la ville. On évoquera fréquemment, au cours des émeutes de 2005, l'impact négatif des restrictions apportées aux financements des associations, financements qu'il faudra bien rétablir une fois le calme revenu. L'hypothèse d'une correspondance géographique entre opérations ANRU et lieux des émeutes sera même scrutée¹.

Les émeutes n'auront pas eu pour effet d'inscrire de manière durable la thématique des banlieues en haut de l'agenda politique, mais les grandes échéances électorales (présidentielle et législatives de 2007) en seront affectées, tant dans la mise en exergue de quelques enjeux (sécurité, immigration, citoyenneté) opposant les principaux candidats que dans l'importance de la mobilisation des électeurs des quartiers et dans leurs choix de vote. L'alternance de 2012 ne modifie pas sensiblement la donne et les quartiers figurent de manière discrète dans la campagne de François Hollande. La rigueur budgétaire conduit à une redéfinition de la géographie prioritaire des quartiers concernés par la politique de la ville pour permettre la mise en place d'une deuxième étape des rénovations urbaines.

Nous allons reprendre les principales questions ponctuant l'histoire de la politique de la ville, depuis ses prémices jusqu'à son état présent, en commençant par les origines.

1. Ainsi parmi les villes qui ont passé les premières conventions ANRU, 85,3 % ont connu des émeutes en 2005 contre seulement 51,2 % des villes n'ayant pas passé de telles conventions (Hugues Lagrange et Marco Oberti (dir.), *Émeutes urbaines et protestations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006).

Pour y parvenir, nous nous appuyons sur les témoignages et éclairages d'acteurs essentiels de la politique de la ville (ministres, animateurs de la CNDSQ, délégués interministériels à la Ville, maires, responsables du mouvement HLM), rencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper la plupart du temps les propos. La présence continue depuis 1981, au plus près des dispositifs et des instances de décision, de l'un d'entre nous, considéré par beaucoup des personnalités interrogées comme un des leurs, a compté dans la richesse et la précision des informations et des jugements recueillis. Des acteurs de terrain aussi importants pour la mise en œuvre de la politique de la ville que les chefs de projet ou les responsables locaux des services déconcentrés de l'État ou encore les militants associatifs ne figurent pas parmi les personnes interrogées alors qu'ils font partie au premier chef de l'histoire de cette politique. D'autres travaux leur sont consacrés. L'orientation de nos investigations, centrées sur la production politique de la politique de la ville comme sur les choix gouvernementaux dont elle a dépendu, nous a conduits à délimiter ainsi drastiquement le cercle de nos interlocuteurs.

**I. LES POLITIQUES DE LA VILLE AVANT LA POLITIQUE DE
LA VILLE**

La constitution des réseaux

C'est seulement à partir de 1988 que l'on est fondé, en toute rigueur, à parler de « politique de la ville » pour désigner l'action publique spécifique engagée en direction des quartiers populaires et impulsée par une délégation interministérielle à la Ville. Les dispositifs qui l'ont précédée peuvent être envisagés soit comme les prémices encore balbutiantes de cette politique soit comme le cadre structurant l'essentiel des conceptions et des instruments de l'action publique en direction des quartiers.

Deux types de discours peuvent en effet être recueillis à ce sujet : d'un côté, l'accent est mis sur la précocité et sur la continuité dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des thématiques et des modes d'action en direction des quartiers – les procédures Habitat et vie sociale (HVS) seraient, de ce point de vue, la vraie matrice de la politique de la ville et tout ou presque figure déjà dans le rapport Dubedout de 1983, *Ensemble refaire la ville*. D'un autre côté, on oppose le caractère expérimental, léger, périphérique aussi bien des opérations HVS que du développement social des quartiers à une véritable politique publique conduite à vaste échelle, sur la quasi-totalité des agglomérations à partir de 1988, avec la DIV, puis avec le ministère d'État à la Ville. Ces

