

Politique de la ville

Perspectives françaises et ouvertures internationales^[1]

Depuis le début des années 2000, les politiques menées en France pour faire face à la concentration spatiale de la pauvreté ont surtout consisté à transformer l'urbain pour promouvoir la mixité sociale des territoires dits "défavorisés". C'est l'esprit du Programme national de rénovation urbaine, lancé en 2003, qui a mobilisé des moyens jusque-là inégaux dans la politique de la ville.

Si de nombreux pays se sont engagés dans cette voie, d'autres options ont pu être retenues : par exemple en Allemagne, où le programme "Ville sociale" a plutôt visé à développer les quartiers concernés, du point de vue urbain, économique et social, en s'appuyant sur leurs potentiels endogènes et sans chercher à modifier leur composition sociologique ; ou aux États-Unis, où l'administration Obama s'est attachée à transformer ces territoires en quartiers de choix et d'opportunités par l'articulation de voies multiples – le développement des quartiers à partir d'actions

collectives, la mixité sociale par la rénovation urbaine et la mobilité des habitants.

Au moment de la concertation gouvernementale sur la prochaine étape de la politique de la ville française, alors que les inégalités restent importantes entre les territoires, cette note propose de faire succéder une approche fondée sur les résidents à celle fondée sur le bâti, en mettant l'accent sur la promotion des trajectoires, sociales et résidentielles, des habitants. Face aux appels renouvelés à la mobilisation du droit commun et à l'égalité des territoires, celle-ci invite aussi à structurer les politiques sectorielles, définies à l'échelle de la ville et de l'agglomération, à partir de l'analyse des mécanismes producteurs d'exclusion, de ségrégation et d'inégalités. Pour aller dans ce sens, des instruments apparaissent nécessaires, notamment des outils permettant d'objectiver la mobilité, sociale et résidentielle, des ménages, ou encore un système de géolocalisation des ressources publiques. ■

[1] Cette note d'analyse s'appuie sur le rapport *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Centre d'analyse stratégique, décembre 2012, et sur des études commandées par le CAS et le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV). Elle prolonge les notes n° 178 sur les "ghettos" français, n° 249 sur les "effets de quartier" et n° 278 sur la participation des habitants.

LES ENJEUX Aux États-Unis et dans la plupart des pays d'Europe occidentale, des politiques publiques ciblées sur les quartiers dits "défavorisés" ont été menées pour lutter contre les problèmes liés à la ségrégation urbaine. Depuis la fin des années 1990, **◆** celles-ci renvoient schématiquement à trois options, non exclusives l'une de l'autre, le dosage variant selon les pays et les périodes considérés : la recherche de la mixité sociale par la rénovation urbaine des territoires concernés ; le développement des quartiers à partir d'actions collectives⁽²⁾, qui vise à améliorer les conditions de vie sur place en s'appuyant sur les ressources des habitants ; et la promotion de la mobilité, sociale et résidentielle, des ménages⁽³⁾.

En France, la politique de la ville s'est principalement centrée sur la première option depuis le lancement, en 2003, du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Ce programme tendait à changer la physionomie des quartiers dits "sensibles" par la démolition des logements sociaux et la diversification de l'habitat, tout en espérant que ces aménagements permettraient d'accroître la mixité sociale dans ces quartiers, et de réduire ainsi les écarts avec leur environnement. Or, si le cadre de vie s'est effectivement profondément amélioré, la pauvreté demeure à des niveaux élevés dans un contexte aggravé par la crise économique, comme le souligne le rapport récent de la Cour des comptes⁽⁴⁾. À cet égard, les nombreux travaux dédiés à la politique de la ville en dressent un bilan contrasté, et appellent à la réorienter et à mobiliser davantage les politiques de droit commun⁽⁵⁾.

Au moment où s'achève le PNRU et où s'ouvrent des réflexions sur l'"égalité territoriale"⁽⁶⁾, cette note identifie les principaux enjeux pour une prochaine étape de la politique de la ville⁽⁷⁾.

◆ EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER, QUELLES POLITIQUES FACE À LA CONCENTRATION SPATIALE DE LA PAUVRETÉ ?

Depuis la fin des années 1990, les orientations privilégiées en Europe occidentale relèvent principalement du développement communautaire et de la mixité sociale par la restructuration urbaine des quartiers prioritaires. Ces deux options ont été également retenues aux États-Unis, où l'administration fédérale leur a adjoint la promotion de la mobilité des habitants.

En Europe occidentale : le développement des quartiers à partir d'actions collectives et la rénovation urbaine

■ Le développement des quartiers à partir d'actions collectives

Ces approches, considérant les quartiers comme une ressource à valoriser, sont fondées sur l'idée que, à partir du moment où les habitants forment un collectif, lié par un ancrage territorial ou des intérêts constitués dans un quartier, ils peuvent exercer localement une fonction de planification. Inspirée par les États-Unis, la France est l'un des premiers pays d'Europe à avoir expérimenté cette approche dans les années 1980 au travers du Développement social des quartiers. À la fin des années 1990, c'est aussi l'esprit en Allemagne du programme *Soziale Stadt* lancé en 1999, aux Pays-Bas de la politique dite des "grandes villes" menée de 1994 à 2009, et au Royaume-Uni de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*

[2] Aussi appelé développement communautaire ; dans les pays anglo-saxons, la notion de "communauté" est d'un emploi banal, largement positif, et renvoie à une action collective, par exemple d'habitants d'un quartier, de personnes en situation de handicap, de collectifs de patients souffrant d'une même pathologie, etc.

[3] Typologie empruntée à Bruce Katz, vice-président de la Brookings Institution, in Katz B. (2004), *Neighbourhoods of Choice and Connection. The Evolution of American Neighbourhood Policy and what it Means for the United Kingdom*, the Joseph Rowntree Foundation's Centenary Event.

[4] Cour des comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Paris, La Documentation française, juillet, p. 13.

[5] ONZUS (2011), *Synthèse du rapport 2011*, Les Éditions du CIV ; Cour des comptes (2012), *op. cit.* ; Goulard F. et Pupponi F. (2010), *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, rapport remis à l'Assemblée nationale, tome 1, n° 2853.

[6] Objectif affiché par François Hollande pendant la campagne présidentielle, repris dans l'intitulé du ministère confié à Cécile Duflot ["Égalité des territoires et du logement"].

[7] Une concertation gouvernementale sur la politique de la ville a été lancée à Roubaix en octobre 2012.

(NSNR) menée de 1998 à 2010 (surtout au travers de son volet phare, le *New Deal for Communities*), qui, malgré des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre, ont toutefois produit des résultats intéressants⁽⁸⁾.

▼ La National Strategy for Neighbourhood Renewal au Royaume-Uni (1998-2010)⁽⁹⁾

La NSNR vise 88 villes concentrant les quartiers pauvres identifiés à l'aide de l'*Index of Multiple Deprivation*. Pour réduire les écarts territoriaux, elle s'appuie à la fois sur les politiques spécifiques et sur les politiques de droit commun, appelées à être mises en cohérence au travers de "partenariats stratégiques locaux" (*local strategic partnerships*) réunissant les autorités locales et les principaux services publics (écoles, police, agences pour l'emploi, bailleurs sociaux...). C'est dans ce cadre que doit être définie conjointement une stratégie locale d'intervention, et que doivent être déclinés les priorités, les objectifs quantifiés de réduction des écarts et les engagements des partenaires. Les autorités locales jouent un rôle important, les habitants sont associés à la décision, et les programmes sont inscrits dans un temps long.

D'un point de vue financier, un enjeu majeur est de stimuler les cofinancements, publics et privés, et de réorienter les ressources de droit commun en fonction des besoins des quartiers et de leurs habitants. Outre ces moyens supplémentaires dégagés grâce à la NSNR, le budget alloué au *New Deal for Communities* s'élève à près de 75 millions d'euros pour chacun des 39 quartiers ciblés, peuplés d'environ 9 900 habitants en moyenne.

Les programmes allemand, britannique et néerlandais convergent à plusieurs égards :

- ▶ d'abord, par l'approche décisionnelle ascendante, dite *bottom up*, attribuant un rôle central dans la définition des projets à des instances locales constituées d'habitants et de représentants des secteurs économiques, scolaires, sanitaires, des bailleurs et des autorités locales ;

- ▶ ensuite, par l'approche intégrée de l'action publique ciblée sur les quartiers, visant à la fois à transformer les infrastructures physiques, mais aussi à agir sur les facteurs sociaux et économiques ;

- ▶ enfin, par le redéploiement attendu des ressources de droit commun en fonction des besoins des quartiers ciblés et de leurs habitants.

▼ Le programme *Soziale Stadt* en Allemagne (depuis 1999)⁽¹⁰⁾

Au travers du programme allemand *Soziale Stadt*, la responsabilité de la mise en œuvre incombe aux communes qui disposent de nombreuses compétences, notamment en matière d'urbanisme. Si celles-ci reçoivent des *Länder* les subventions, c'est bien à elles de formuler les orientations stratégiques. Les projets sont définis lors de "forums de quartier" mensuels où toutes les parties prenantes sont représentées (élu, bailleurs sociaux, habitants, commerçants, etc.) – un groupe chargé de mobiliser et de coordonner, au niveau municipal, les différentes administrations concernées. Le lien entre ces deux niveaux est établi par le biais d'"équipes de gestion des quartiers" jouant un rôle de médiation et de coordination au sein et entre ces deux niveaux. Et, pour favoriser l'expression et l'implication des habitants du quartier, des comités d'habitants ont été mis en place, auxquels ont été confiés des fonds spécifiques (*Empowerment Funds*).

Au total, le coût de ce programme s'élève à près de 3 milliards d'euros entre 1999 et 2010, répartis entre 600 quartiers localisés dans 400 villes. Par un effet de stimulation des politiques de droit commun, il aurait engendré près de 15 milliards d'investissement.

Dès la fin des années 1990, on observe toutefois, dans de nombreux pays européens, un glissement vers des opérations de restructuration urbaine menées au nom de la mixité sociale.

[8] Voir, dans le rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris, La Documentation française, "Rapports et documents", n° 52, les contributions de Tunstall R. (2012), "La stratégie nationale de renouvellement urbain au Royaume-Uni (1998-2010)"; Bolt G. et van Kempen R. (2012), "Les politiques urbaines aux Pays-Bas"; et Zimmer-Hegmann R. (2012), "Le programme « Ville sociale » en Allemagne".

[9] Tunstall R. (2012), *op. cit.*; Communities and Local Government (2010), *The New Deal for Communities Experience: A Final Assessment*. The New Deal for Communities Evaluation: Final Report; Epstein R. et Mboumoua I. (2012), *Les indicateurs de la politique de la ville : comparaison entre trois pays, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas*, Centre d'analyse stratégique / Secrétariat général du comité interministériel des villes.

[10] Zimmer-Hegmann R. (2012), *op. cit.*; voir aussi Donzelot J. (2008), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, "Points", p. 158; Böhme C. et al. (2008), *The Program "Social City" (Soziale Stadt). Status Report*, Centre for Knowledge Transfer "Social City", German Institute of Urban Affairs, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, juillet.

📌 La “politique des grandes villes” aux Pays-Bas (*Grotestedenbeleid*) (1994-2009)^[11]

Lancée en 1994, la politique des grandes villes consacre l'essentiel de son action à des territoires situés dans 31 villes. Au travers de ses trois phases (1994-1998, 1999-2004, 2005-2009), son approche décisionnelle est restée transversale, participative et intégrée ; elle s'est appuyée sur trois piliers (social, économique, physique) afin de transformer l'aspect physique des quartiers, mais aussi d'agir sur les paramètres sociaux et économiques. Quant à l'objectif explicitement visé, il est resté le même : “développer ensemble des centres urbains qui soient sûrs, tout en répondant, en parallèle, aux attentes des habitants, des entreprises, des instituts, des visiteurs et des touristes [...] ; développer des villes présentant une véritable vitalité économique et offrant des lieux de très haute qualité pour promouvoir le commerce et la cohésion sociale”.

En termes de gouvernance, l'État définit les grandes orientations et les objectifs ainsi que les budgets qui sont alloués aux municipalités sur une période de cinq ans, mais ces dernières disposent d'une grande autonomie dans la définition des projets et des objectifs inscrits dans les contrats signés avec l'État, dont elles assurent la mise en œuvre, en lien avec les acteurs économiques, les organismes sociaux et les habitants des quartiers visés.

En termes financiers, la répartition des moyens alloués aux trois piliers a varié d'une phase à l'autre : 1,2 milliard d'euros pour le volet économique, 0,2 pour le volet physique, 0,1 pour le volet social de 1994 à 1999 [respectivement 5,7 ; 1,8 ; 3,7 de 1999 à 2004 ; 0,16 ; 1,3 ; 3,7 de 2004 à 2009].

■ La rénovation urbaine

Hormis le programme allemand *Soziale Stadt*, qui n'a jamais explicitement cherché à modifier la composition sociologique des quartiers ciblés^[12], la mixité tend à constituer un référentiel des politiques urbaines au cours des années 2000, notamment en France et aux Pays-Bas^[13]. Dans cette approche fondée sur l'existence présumée de dynamiques négatives liées à la concentration de la pauvreté, l'enjeu est de développer la mixité sociale, ce qui se traduit le plus souvent par des opérations de transformation urbaine (démolitions, réhabilitations,

diversification des statuts d'occupation) visant à changer l'image de ces quartiers.

En France, c'est bien l'orientation prise à la fin des années 1990, tout particulièrement au travers du PNRU lancé en 2003. Au nom de la mixité sociale, celui-ci concentre en effet l'essentiel des moyens mobilisés – plus de 42 milliards d'euros^[14] – sur des actions urbaines menées dans les zones urbaines sensibles (ZUS), comme en témoignent les objectifs quantitatifs assignés par la loi du 1^{er} août 2003 : réaliser 200 000 logements locatifs sociaux ; en réhabiliter 200 000 ; en démolir 200 000 sur la période 2004-2008^[15].

De même, aux Pays-Bas, l'objectif de mixité sociale, voire ethnique, devient particulièrement crucial dans la politique des grandes villes. Si celle-ci a toujours visé à améliorer le cadre de vie des habitants, le gouvernement appelle toutefois, dès 1997, à réduire les concentrations de populations pauvres par la démolition de logements sociaux et la construction, en parallèle, de logements destinés à des ménages plus aisés. Notons toutefois qu'à la différence de la France les moyens affectés aux volets sociaux et économiques restent prépondérants par rapport à ceux alloués au volet physique.

Le Royaume-Uni opte aussi pour la mixité sociale et la restructuration urbaine, mais plus tardivement et surtout de façon moins marquée qu'en France et aux Pays-Bas : ainsi, la mixité sociale ne devient un objectif central de la NSNR qu'à partir de 2006 au travers du *Mixed Communities Demonstration Programme*. Au-delà des discours officiels, l'engagement du gouvernement apparaît toutefois mesuré à la lecture des moyens alloués, ce programme n'ayant fait l'objet ni de redéploiement ni de financement supplémentaire. Bien plus que la mixité sociale, la NSNR s'attache à améliorer les conditions de vie des habitants originels des quartiers, en jouant sur l'offre de services et le développement communautaire. Dans cet esprit, c'est d'ailleurs la mobilité sociale des habitants qui devient l'objectif central du gouvernement à la fin des années 2000, celle-ci étant entendue comme l'amélioration des revenus et de la classe sociale, d'une génération à l'autre^[16].

[11] Bolt G. et van Kempen R. [2012], *op. cit.* ; Epstein R. et Mboumoua I. [2012], *op. cit.*

[12] Zimmer-Hegmann R. [2012], *op. cit.*

[13] Bolt G. et van Kempen R. [2012], *op. cit.*

[14] Le programme budgétaire de l'État dédié à la politique de la ville représente 534,3 millions d'euros en 2012, auxquels s'ajoutent les financements des autres acteurs en jeu, dont le montant ne peut être établi à ce jour. En ce qui concerne le PNRU, plus de 42 milliards d'euros ont été programmés pour la période 2004-2013.

[15] Objectifs portés, après les émeutes de l'automne 2005, à la construction de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements pour la période 2004-2013.

[16] Tunstall R. [2012], *op. cit.*

■ Quel bilan ?

- ▶ S'agissant d'abord du **développement des quartiers fondé sur des approches collectives**, les évaluations disponibles du programme "Ville sociale" allemand et de la NSNR britannique – en particulier celles du *New Deal for Communities* – sont globalement positives : des "forums de quartier" ont permis la mise en réseau d'acteurs ; l'intégration et l'ancrage territorial des actions déployées ; les municipalités ont réinvesti le terrain des quartiers ; et des innovations ont été introduites dans la gestion publique⁽¹⁷⁾. Celles-ci montrent à quel point ce processus politique, ascendant et participatif, favorise la mobilisation citoyenne, améliore les relations entre les habitants et les acteurs locaux, et entraîne, en parallèle, des effets positifs sur la santé mentale, le sentiment d'insécurité, la satisfaction d'habiter dans le quartier et le vivre ensemble. Ces évaluations n'en révèlent pas moins un certain nombre de points sur lesquels se montrer vigilant : d'abord, la prise en compte des orientations définies par les instances locales à tous les niveaux de la décision publique de l'agglomération ; ensuite, la définition d'un calendrier explicitant les échéances et le budget consacré ; l'association aux conseils de quartier du maximum d'acteurs ressources (y compris universitaires, entreprises, ONG, etc.) ; enfin, l'allocation de budgets significatifs⁽¹⁸⁾.
- ▶ S'agissant ensuite des politiques de **restructuration urbaine**, le bilan reste nuancé et surtout très différencié localement.

Ainsi, aux Pays-Bas, où la mixité est fortement mise en avant, les évaluations indiquent une certaine forme de déségrégation sociale, mais des changements beaucoup moins nets sur la composition ethnique des quartiers. Du point de vue de l'amélioration des conditions

de logement des habitants originels, il semblerait que la rénovation urbaine n'ait pas permis aux plus pauvres d'accéder à l'offre nouvelle, en location ou en accession à la propriété, dans des conditions aussi satisfaisantes qu'auparavant⁽¹⁹⁾.

Quant à la France, un bilan évaluatif du PNRU est en cours de réalisation par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)⁽²⁰⁾. Pour l'heure, un certain nombre d'études révèlent déjà quelques résultats. On relève d'abord des effets positifs du point de vue de l'amélioration du cadre de vie des quartiers dégradés (habitat, équipement, voirie). Pour cette raison, les élus locaux célèbrent, à la quasi-unanimité, le succès du PNRU⁽²¹⁾. Un sondage de l'institut CSA réalisé en 2011 a même mis en évidence l'adhésion des populations bénéficiaires et de leurs voisins⁽²²⁾. En revanche, cette amélioration n'a pas conduit, comme espéré, à une évolution de la composition socio-économique des quartiers, par l'attraction de populations plus aisées⁽²³⁾ (mixité sociale dite "exogène"). Dans certains cas, il aurait toutefois favorisé la mixité sociale "endogène"⁽²⁴⁾ par l'ancrage local d'habitants, notamment des jeunes couples bi-actifs qui, à terme, auraient pu quitter le quartier pour accéder à la propriété⁽²⁵⁾. Outre ces résultats, ce programme a fait l'objet de critiques portant sur les modalités de l'action publique : la faible articulation entre interventions urbaines et sociales ; l'association trop limitée des habitants aux projets ; la faible mobilisation des politiques de droit commun et la répartition insatisfaisante des moyens spécifiques ; ou encore la trop forte municipalisation des projets de rénovation urbaine à l'échelle des quartiers et, en corollaire, la trop faible intégration des stratégies à l'échelle de l'agglomération⁽²⁶⁾. En raison de ce bilan, à la fois mitigé et surtout très différencié localement, la plupart des acteurs souhaitent que le PNRU soit amélioré, voire réorienté, malgré les progrès réalisés sur le cadre bâti.



[17] Voir, dans le rapport du CAS, Kirszbaum T. [2012], "La politique de la ville ici et ailleurs : la tentation d'en finir avec une question interminable".

[18] Carrel M. et Houard N. [2012], "La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville", *La note d'analyse*, n° 278, Centre d'analyse stratégique, septembre.

[19] Voir, dans le rapport du CAS, Houard N. et Lelévrier C. [2012], "Mobilité et choix résidentiels : quels enjeux pour les politiques publiques ?".

[20] L'ONZUS a été mandaté le 13 septembre 2012 par François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville. Ses conclusions devront être remises début 2013.

[21] Epstein R. [2012a], "ANRU : mission accomplie ?", in Donzelot J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

[22] CSA/ANRU [2011], *La satisfaction à l'égard des programmes de rénovation urbaine*, rapport d'étude, juin.

[23] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française ; Conseil économique, social et environnemental [2011], *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain* ; AMG VF [2012], *Recommandations de l'Association des maires de grandes villes de France pour un PNRU 2* ; Goulard F. et Pupponi F. [2010], *op. cit.*

[24] Catégories empruntées à Thomas Kirszbaum. Voir Kirszbaum T., "Le logement social dans l'impensé de la ville multiethnique", in Houard N. (dir.) [2011], *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, DIHAL, La Documentation française.

[25] Voir les travaux de Christine Lelévrier, notamment Lelévrier C. et Nougé C., "La fin des grands ensembles ?", in Donzelot J. (dir.) [2012], *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

[26] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *op. cit.* ; Conseil économique, social et environnemental [2011], *op. cit.* ; AMG VF [2012], *op. cit.* ; Goulard F. et Pupponi F. [2010], *op. cit.*

Ainsi, prises isolément, ces différentes options présentent des avantages et des limites. Par ailleurs, malgré les évaluations positives dont certaines ont pu faire l'objet, les moyens financiers de ces politiques ont été fortement réduits en Allemagne, et même supprimés fin 2010 aux Pays-Bas et au Royaume-Uni sous le coup de la crise économique et financière ou de changements gouvernementaux. Aux États-Unis au contraire, dans un contexte budgétaire tout aussi contraint, l'administration Obama a fait le choix de maintenir, et même de renforcer, la politique fédérale visant à lutter contre les effets de la ségrégation urbaine, dans une nouvelle stratégie consistant à combiner les trois approches : le développement communautaire, la mixité sociale des quartiers et la mobilité des habitants, considérant que la limite commune à chacune d'entre elles tiendrait au manque d'articulation avec les deux autres⁽²⁷⁾.

(Aux États-Unis : une approche combinée

Annoncée en 2009, la *Neighborhood Revitalization Initiative* lancée par l'administration Obama vise à transformer les quartiers dits "défavorisés" en "quartiers de choix et d'opportunités", permettant à leurs habitants de développer leur potentiel, individuel et collectif, et d'avoir accès à l'ensemble des ressources nécessaires à la promotion de leurs trajectoires sociales (écoles de qualité, logements décentes et abordables, commerces, activités culturelles, etc.)⁽²⁸⁾. Pour ce faire, l'administration souhaite avant tout concentrer le maximum de ressources dans les mêmes quartiers et favoriser simultanément trois orientations :

- ▶ la mixité sociale par la rénovation urbaine ;
- ▶ le développement communautaire par l'implication des habitants dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet de transformation ;
- ▶ la mobilité, non seulement résidentielle mais aussi sociale des habitants, par le soutien direct au déménagement des personnes vers des quartiers plus favorisés et la délivrance de services (éducation, emploi, santé...) devant faciliter la promotion des individus⁽²⁹⁾.

Cette approche plurielle était déjà celle du programme *Hope VI (Housing Opportunity for People Everywhere)* en 1992⁽³⁰⁾, qui avait toutefois été critiqué pour s'être focalisé sur la première orientation, au détriment des deux autres⁽³¹⁾ ; ici, l'approche est plus équilibrée entre les trois volets. Par ailleurs, elle se veut transversale, territorialisée, guidée par des indicateurs pour en faciliter le suivi et l'évaluation, et flexible pour s'adapter aux conditions changeantes du terrain. Enfin, si ces programmes sont spatialement ciblés, ils tendent toutefois à connecter au maximum les quartiers à leur environnement plus large afin d'optimiser les opportunités accessibles aux habitants⁽³²⁾.

Il est trop tôt pour pouvoir tirer des enseignements de la *Neighborhood Revitalization Initiative* et de nombreux paramètres opposent les États-Unis et la France (un régime de protection sociale nettement moins redistributif aux États-Unis qu'en France ; une organisation de type fédéral ; ou encore le rôle majeur joué par le secteur privé et philanthropique). Le cas américain présente néanmoins l'intérêt d'envisager la combinaison de voies multiples et de mettre en avant l'objectif de mobilité des habitants, l'intérêt de la transformation d'un quartier étant apprécié à l'aune de l'augmentation des opportunités accessibles aux ménages qui y résident, à l'opposé de la France où, à ce jour, la politique de la ville est surtout centrée sur l'objectif de mixité sociale et le levier de la rénovation urbaine.

📍 ARTICULER LES OPTIONS POLITIQUES EN METTANT DAVANTAGE L'ACCENT SUR LA PROMOTION DES TRAJECTOIRES INDIVIDUELLES

Au cours des années 2000, la politique de la ville française a largement mis l'accent sur les transformations urbaines. Puisque, à son terme, le cadre de vie collectif des quartiers s'est profondément amélioré, il convient désormais d'insister sur des questions non résolues à ce jour, liées aux opportunités accessibles aux habitants (professionnelles, scolaires, évolution des revenus, etc.)⁽³³⁾. L'enjeu deviendrait alors non pas la composition socio-économique du

[27] Kirszbaum T. (à paraître), *La rénovation urbaine entre performance et équité : le programme Choice Neighborhoods aux États-Unis*, Centre d'analyse stratégique / Secrétariat général du comité interministériel des villes.

[28] Voir la description de la stratégie sur le site de la Maison-Blanche : http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/nri_description.pdf ; voir aussi le chapitre 11 du rapport du CAS : Theodos B. et Popkin S. [2012], "Les politiques de développement territorialisées aux États-Unis".

[29] Kirszbaum T. (à paraître), *op. cit.*

[30] Cosme C. [2012], *Politique de la ville. L'expérience américaine*, Paris, La Documentation française, Centre d'analyse stratégique, "Études", n° 2.

[31] Le bilan de *Hope VI* apparaît nuancé. Si le traitement des lieux a en effet permis d'améliorer l'image des quartiers, d'attirer dans certains sites des habitants ayant des revenus plus élevés, de faire baisser la pauvreté et la criminalité, ce programme est néanmoins critiqué pour s'être surtout focalisé sur cette dimension au détriment du développement communautaire et de la promotion de la mobilité sociale des habitants originels. Cf. Theodos B. et Popkin S. [2012], *op. cit.*

[32] Kirszbaum T. (à paraître), *op. cit.*

[33] Donzelot J. [dir.] [2012], *op. cit.*

quartier, mais les trajectoires sociales et résidentielles de ses habitants. Pour les orienter, il s'agit, d'une part, de structurer les politiques de droit commun en fonction d'un diagnostic, ancré localement, partant des facteurs structurels à l'origine des processus d'exclusion, des inégalités et des discriminations ; d'autre part, de se doter d'instruments permettant de mieux comprendre ces mécanismes⁽³⁴⁾.

Pour promouvoir les trajectoires individuelles, adapter les politiques de droit commun en fonction d'un diagnostic systémique

Sans s'appuyer sur un diagnostic systémique, partant du territoire, de nombreux dispositifs ont été expérimentés au travers de la politique de la ville française. À cet égard, le soutien aux lieux dans une logique de "discrimination positive territoriale" ("*place-based*" *policies*) a clairement été privilégié par rapport au soutien aux personnes ("*people-based*" *policies*)⁽³⁵⁾, non dans l'objectif de promouvoir la mobilité des gens mais afin de réduire les écarts entre les quartiers et leur environnement :

- ▶ par le renforcement des moyens en personnel (professeurs supplémentaires, assistants pédagogiques, infirmières, etc.) des établissements définis comme prioritaires (situés en zones urbaines sensibles [ZUS], en zones d'éducation prioritaires [ZEP], dans les réseaux ÉCLAIR [Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite] et RSS [Réseaux de réussite éducative]) ;
- ▶ par des allègements fiscaux aux entreprises qui s'implantent dans les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones de redynamisation urbaine (ZRU), en contrepartie desquels elles doivent effectuer au moins un cinquième de leurs nouvelles embauches parmi les résidents de la zone franche (un tiers depuis le 1^{er} janvier 2003) ;
- ▶ enfin, au travers des transformations sur le bâti menées par le PNRU.

Outre le bilan du PNRU déjà décrit dans cette note, on peut tirer quelques enseignements des enquêtes sur ces dispositifs "place" :

- ▶ les ZFU et les ZRU ont vraisemblablement échoué à créer des effets d'entraînements sur le quartier, le faible niveau de formation des habitants et l'enclavement de ces zones demeurant les principaux obstacles à ce que ces activités économiques bénéficient à la population⁽³⁶⁾ ;
- ▶ les élèves scolarisés en ZEP ne bénéficient ni d'acquis meilleurs ni d'une scolarité mieux réussie que leurs homologues scolarisés hors ZEP, toutes choses égales par ailleurs⁽³⁷⁾. Quant aux effets des politiques d'éducation prioritaire plus récentes, il est encore trop tôt pour en dresser un bilan exhaustif⁽³⁸⁾.

L'option "people" a peu été explorée en France, hormis quelques dispositifs tels que le "busing"⁽³⁹⁾ et les mesures liées à l'excellence du plan Espoir Banlieues lancé en 2008 ("internats d'excellence" et tutorats dits "cordées de la réussite"⁽⁴⁰⁾). Dans cette approche centrée sur les personnes, le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) a proposé quelques pistes dans son dernier rapport pour promouvoir la mobilité résidentielle à l'échelle de l'agglomération et étendre le choix des logements sociaux proposés aux ménages concernés par la démolition.

Les propositions du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU pour promouvoir les parcours résidentiels à l'échelle de l'agglomération⁽⁴¹⁾

- Inclure un objectif de mobilité résidentielle dans les projets de rénovation urbaine.
- Réserver au moins 25 % des attributions annuelles aux habitants des quartiers prioritaires en demande de mutation.
- Amener les organismes HLM à proposer systématiquement trois logements aux ménages (dont une proposition hors du quartier et hors ZUS).
- Rendre obligatoires les collaborations inter-bailleurs pour mutualiser l'offre de logements proposée.



[34] Voir, dans le rapport du CAS, Davezies L. et Estèbe P. [2012], "Quelle solidarité pour les quartiers populaires" ; Epstein R. [2012b], "Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ?".
 [35] Typologie empruntée à Jacques Donzelot, décrite dans le chapitre 1 du rapport du CAS : Donzelot J. [2012], "Les lieux et les gens".
 [36] ONZUS (2011), *Synthèse du rapport 2011*, Les Éditions du CIV, p. 9 ; Kirszbaum T. et Epstein R. [2010], *Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville*, rapport remis à l'Assemblée nationale.
 [37] Meuret D. [2000], "Les politiques de discrimination positive en France et à l'étranger", in van Zanten A. (dir.), *L'École : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 112-120 ; Rochex J.-Y. et Kherroubi M. [2004], "La recherche en éducation et les ZEP en France", *Revue française de pédagogie*, n° 146, Paris, p. 115-190.
 [38] Voir, dans le rapport du CAS, van Zanten A. [2012], "Les politiques de choix de l'école et leurs effets".
 [39] Il s'agit de déplacer des classes situées dans une école peu mixte dans un établissement scolaire de la même commune, sur la base du volontariat du maire, des enseignants qui accompagnent la classe "délocalisée" et des parents des élèves concernés.
 [40] Les internats d'excellence [26 en 2011-2012] tendent à offrir un cadre favorable aux études secondaires et supérieures à des élèves "motivés" afin de promouvoir la mixité sociale et l'égalité des chances. Les "cordées de la réussite", expérimentées depuis début 2008 (312 en 2011-2012), visent à créer des liens entre des lycées situés dans des ZEP ou des ZUS, des établissements d'enseignement supérieur (grande école ou université) et des lycées ayant une classe préparatoire aux grandes écoles.
 [41] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *op. cit.*

Au contraire, aux États-Unis, certains programmes ont mis l'accent sur le soutien direct aux personnes, à l'image des programmes de mobilité résidentielle (*Section 8, Gautreaux, Moving to Opportunity, Thompson*), locaux puis fédéraux, développés depuis plus de trente ans⁽⁴²⁾ ; ou des programmes de "chèques éducation", menés au cours des années 1990⁽⁴³⁾. Fondés sur l'idée que la ségrégation irait de pair avec un accès inégal à la mobilité et engendrerait des difficultés scolaires ou professionnelles, ils visent à distribuer des chèques (*vouchers*) aux familles résidant dans des quartiers défavorisés pour leur permettre d'accéder, sans attendre, aux opportunités de la ville. La logique poursuivie est similaire :

- ▶ dans le champ du logement, les *vouchers* aident les ménages à déménager dans des quartiers plus aisés en couvrant une partie des charges locatives ;
- ▶ dans le champ de l'éducation, les *vouchers* permettent aux familles de scolariser leurs enfants dans un établissement privé en couvrant une partie des frais de scolarité, voire de transport vers les établissements privés⁽⁴⁴⁾.

Certains experts insistent sur l'intérêt que présentent ces programmes "*vouchers*" pour permettre aux habitants qui le souhaitent de quitter leur quartier, d'aller vivre, ou étudier, dans un environnement plus favorisé, et profiter ainsi de certains avantages dont bénéficient les habitants des beaux quartiers. D'autres les critiquent toutefois en raison du risque de fuite des habitants les plus favorisés, de l'aggravation des conditions de vie dans les quartiers qui pourrait y être liée, et des effets limités des *vouchers* sur la mobilité sociale du public cible⁽⁴⁵⁾ :

- ▶ s'agissant des "chèques éducation", les évaluations révèlent des effets significatifs bien que limités pour les élèves afro-américains⁽⁴⁶⁾ ; mais, dans l'ensemble, des progrès peu significatifs chez les élèves, et seulement dans certaines matières ou pour certains niveaux d'études⁽⁴⁷⁾ ;

- ▶ s'agissant des programmes de mobilité résidentielle : les enquêtes révèlent des effets positifs seulement sur l'état de santé des enfants et des femmes adultes, et sur le taux de criminalité des jeunes femmes⁽⁴⁸⁾ ; mais plus généralement, des difficultés d'insertion dans le nouveau quartier, des phénomènes de discrimination dans l'accès des enfants aux établissements scolaires de bon niveau ou à certains services publics du nouveau quartier⁽⁴⁹⁾.

♥ Le programme Thompson expérimenté à Baltimore⁽⁵⁰⁾

Lancé en 2003, le programme Thompson consiste, comme les précédents, à attribuer 2 000 *vouchers* à des familles volontaires pour financer une partie du loyer de logements choisis dans des quartiers plus aisés.

Un accompagnement individualisé est proposé aux ménages en amont du déménagement, et prolongé en aval, pendant au moins deux ans :

- les familles sont aidées à choisir leur logement, à gérer les éventuels coûts liés au passage du *Public Housing* au parc privé, à s'insérer dans le nouveau quartier (accès aux services, aux établissements scolaires de bon niveau et aux emplois), et à diversifier les liens sociaux (clubs sportifs, activités extrascolaires) ;
- des activités spécifiques sont proposées (stages d'été ; emplois, en dehors des horaires scolaires, dans des établissements locaux) pour enrayer la délinquance des jeunes garçons ;
- les familles reçoivent une aide permettant de couvrir 75 % des frais de formation à la conduite et d'acheter une voiture d'occasion pour éviter les ruptures professionnelles liées au transport.

Si les résultats de ces dispositifs apparaissent limités, l'un d'entre eux se montre toutefois plus prometteur : le programme de mobilité résidentielle Thompson, expéri-



[42] Pour une synthèse de ces travaux, voir Bacqué M.-H. et Fol S. [2007], "Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse", in Authier J.-Y. et al. (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte.

[43] van Zanten A. [2012], *op. cit.*

[44] *Ibid.*

[45] Houard N. [2011], *op. cit.* ; van Zanten A. [2012], *op. cit.*

[46] Miron G. et Urschel J. [2008], *The Impact of School Choice Reforms on Student Achievement*, Western Michigan University, The Evaluation Center.

[47] Rouse C. E. [1998], "Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, p. 553-602.

[48] Kling J. R., Ludwig J. et Katz L.-F. [2005], "Neighborhood effects on crime for female and male youth: Evidence from a randomized housing voucher experiment", *Quarterly Journal of Economics*, 120(1), p. 87-130 ; Sanbonmatsu L. et al. [2006], "Neighborhoods and academic achievement: Results from the Moving to Opportunity Experiment", *Journal of Human Resources*.

[49] Varady D. P. et Walker C. C. [2003], "Using housing vouchers to move to the suburbs: How do families fare?", *Housing Policy Debate*, 14(3), p. 347-382.

[50] Pour plus de détails sur le programme Thompson, cf. Engdahl L. [2009], *New Homes, New Neighborhoods, New Schools: A Progress Report on the Baltimore Housing Mobility Program*, Poverty and Race Research Action Council (PRRAC) and The Baltimore Regional Housing Campaign ; DeLuca S. et Rosenblatt P. [2010], "Does moving to better neighborhoods lead to better schooling opportunities? Parental school choice in an experimental housing voucher choice", *Teachers College Record*, 112(5) ; Tegeler P. [2007], "Connecting families to opportunity: The next generation of housing mobility policy", in Smedley B. et Jenkins A. (éd.), *All Things Being Equal: Instigating Opportunity in an Inequitable Time*, New Press ; Houard N. [2011], *op. cit.*

menté dans la période récente à Baltimore. Tirant des leçons des limites des expériences précédentes, celui-ci accorde plus d'importance au choix des ménages (choix de déménager ou de rester ; choix du quartier de destination ; et, au sein de ce quartier, choix du logement le plus adapté) et aux services offerts en sus de l'aide au paiement du loyer (accompagnement individualisé en amont et en aval du relogement). Dans certaines conditions détaillées dans la note du Centre d'analyse stratégique sur les "effets de quartier", ce type d'expériences pourrait constituer une source d'inspiration pour la France⁽⁵¹⁾.

Sous réserve de disposer des instruments nécessaires à l'élaboration d'un diagnostic systémique, partant des manifestations localisées de l'exclusion et remontant aux causes qui se situent à l'échelle de la ville, de l'agglomération, parfois à un niveau plus large, la politique de la ville pourrait servir d'aiguillon pour structurer les politiques de droit commun en fonction des besoins des quartiers et des habitants. De là découleraient les orientations stratégiques formulées ainsi que le juste dosage "people" / "place". Dans une note récente sur la participation des habitants, le Centre d'analyse stratégique a proposé trois pistes pour instituer un tel cadre décisionnel *bottom up* :

- ▶ instaurer des "budgets participatifs de quartier"⁽⁵²⁾, intégrés à l'échelle de l'agglomération, plaçant les habitants en situation de codécision dans la politique de la ville ;
- ▶ garantir la qualité du débat public ;
- ▶ et permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir⁽⁵³⁾.

Dans cette perspective, la politique de la ville pourrait non seulement servir d'espace d'observation et d'expérimentation, mais aussi de levier de territorialisation des politiques de droit commun. Dans le même temps, la capacité d'action individuelle et collective des résidents serait renforcée dans une logique d'*empowerment*⁽⁵⁴⁾, propice à la mobilité sociale des habitants, sur place.



[51] *Ibid.*

[52] "Pyramide participative" constituée de plusieurs échelons (forums locaux de quartier ; groupes de pilotage politique au niveau de la municipalité et de l'agglomération) ; liée à des ressources significatives ; explicitant le lien avec la décision. Cette structure financière et organisationnelle est décrite dans Carrel M. et Houard N. (2012), *op. cit.*

[53] Carrel M. et Houard N. (2012), *op. cit.*

[54] Il s'agit, selon la définition qu'en donne Marie-Hélène Bacqué, d'un "processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper". Cf. Bacqué M.-H. (2005), "L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines", *Territoires*, n° 460, p. 32-35.

[55] Davezies L. et Estèbe P. (2012), *op. cit.* ; Epstein R. (2012b), *op. cit.*

[56] Voir le chapitre 7 du rapport du CAS : L'Horty Y. et Petit P. (2012), "Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers par des politiques publiques mieux ciblées".

[57] Observatoire national des zones urbaines sensibles (2010), *Rapport 2010*, Paris, Les Éditions du CIV, p. 129.

[58] L'Horty Y. et Petit P. (2012), *op. cit.*

[59] van Zanten A. (2012), *op. cit.*

[60] Goux D. et Maurin E. (2005), "Composition sociale du voisinage et échec scolaire. Une évaluation sur données françaises", *Revue économique*, vol. 56, n° 2, mars, p. 349-362 ; Sari F. et Issenhane S. (2009), "Effets contextuels et effets de pairs : quelles conséquences sur la réussite scolaire ?", *Emploi et protection sociale*, actes des 29^e journées de l'Association d'économie sociale, Paris, L'Harmattan.

Les instruments nécessaires à la structuration des politiques de droit commun

Très riches, les travaux de l'ONZUS permettent de décrire avec précision les situations, voire les trajectoires, de territoires – en l'occurrence, les ZUS. Néanmoins, en dehors de quelques enquêtes ponctuelles, le dispositif de suivi et d'observation ne permet pas d'objectiver les trajectoires des ménages. Il ne permet pas non plus d'identifier les dépenses publiques allouées aux quartiers. *A fortiori*, aucune comparaison de ces évolutions ne peut être établie avec d'autres territoires⁽⁵⁵⁾.

■ Objectiver les trajectoires des ménages

À ce jour, on ne dispose d'aucune information permettant d'appréhender, de façon systématique, les parcours des habitants, ayant quitté ou non le quartier, en termes de performances scolaires, professionnelles, d'évolution des revenus. Certes, certaines enquêtes mettent en évidence des corrélations entre le fait d'habiter dans un quartier prioritaire et les trajectoires individuelles, déjà soulignées dans la note du Centre d'analyse stratégique sur les "effets de quartier", mais aucune d'entre elles ne permet d'établir, de façon robuste, les causes à l'origine des effets observés :

- ▶ sur le plan professionnel⁽⁵⁶⁾, les études montrent que, toutes choses égales par ailleurs, un habitant des quartiers de la politique de la ville aurait moins de chance qu'un habitant des autres quartiers de trouver un emploi dans les dix-huit mois, une durée de chômage de 9,2 % supérieure à la moyenne, et entre 1,1 et 1,9 fois moins de chance d'être en emploi⁽⁵⁷⁾ ; de récentes enquêtes ont montré l'existence de processus de discrimination dans l'accès à l'emploi : plutôt liée à l'origine pour ceux ayant un nom à consonance étrangère, plutôt liée à l'adresse pour les autres⁽⁵⁸⁾ ;
- ▶ sur le plan scolaire⁽⁵⁹⁾, les effets de la ségrégation sur les orientations sont avérés : l'enquête Emploi de l'INSEE⁽⁶⁰⁾ indique en effet que le fait d'habiter dans un

voisinage défavorisé augmente la probabilité d'abandonner ses études, de ne pas avoir de diplôme (BEP, bac ou diplôme de niveau bac + 2), ou d'être en retard scolaire à 18 ans ; d'autres recherches montrent que, à niveau scolaire comparable, un jeune de milieu populaire scolarisé dans un collège à la tonalité sociale défavorisée développe un niveau d'aspiration scolaire moins élevé que quand il est scolarisé dans un établissement moins populaire, le changement de contexte affectant moins les jeunes de milieu favorisé⁽⁶¹⁾ ;

- ▶ sur le plan de la mobilité résidentielle, celle-ci serait globalement plus importante dans les quartiers prioritaires : entre les recensements de 1990 et 1999, 61 % des habitants des ZUS auraient en effet changé de logement, contre 53 % dans le reste des agglomérations de plus de 2 000 habitants, et 48 % en France métropolitaine hors ZUS⁽⁶²⁾.

Or, pour que l'action publique puisse effectivement contribuer à orienter les trajectoires individuelles de façon ascendante, il paraît nécessaire de comprendre les facteurs causaux ou protecteurs des inégalités mesurées, notamment ceux extérieurs au quartier (effets de stigmatisation, de discrimination, isolement spatial et institutionnel, etc.). Pour éclairer ces dimensions et mesurer l'impact de la durée d'exposition au voisinage, il pourrait être utile de réunir des informations longitudinales. À cet égard, deux voies sont envisageables :

- ▶ d'un côté, des enquêtes pluriannuelles de suivi de cohortes de ménages résidant dans des quartiers, telles que l'enquête "Panel politique de la ville" lancée en 2011 par le secrétariat général du comité interministériel des villes⁽⁶³⁾, permettent de suivre des parcours d'individus ayant, à un moment donné, résidé dans un quartier prioritaire. Si ces informations présentent un intérêt, elles sont toutefois limitées, notamment par la taille des échantillons et leur attrition au fil des années ;
- ▶ une autre voie est la panélisation des données administratives provenant des organismes sociaux, à l'image du panel "Paname" réalisé par la Caisse nationale d'allocations familiales, qui permet de suivre les prestations, les situations familiales des allocataires et leurs revenus sur plusieurs années.

En plus de la taille de l'échantillon concerné, la limite de cet exercice est le caractère sectoriel des informations collectées. Dans le modèle suédois, l'ensemble de la situation sociale des habitants est recueilli, et actualisé chaque année, pour toute la population, à travers la base de données *Statistics Sweden LISA Files* (voir encadré).

▼ La base de données suédoise Statistics Sweden LISA Files⁽⁶⁴⁾

Issue d'un partenariat entre Statistics Sweden, la Social Insurance Agency et la Swedish Agency for Innovative Systems, la base de données LISA contient des informations sur l'ensemble des individus de plus de 16 ans recensés en Suède, et croise des données liées à l'emploi, à l'éducation, au social. Actualisée annuellement depuis 1990, LISA permet de mener des enquêtes statistiques longitudinales sur l'ensemble de la population, en distinguant certains groupes ou certains territoires, révélant les trajectoires résidentielles et sociales. Son exploitation doit se faire dans le respect des lois protégeant les données personnelles (anonymisation, utilisation à des fins scientifiques, etc.).

Deux types de données sont enregistrés :

- sur l'individu : profession ; salaire ; autres revenus ; statut professionnel (salarié ou employeur) ; lieu de naissance de l'individu et des parents ; année d'immigration ; lieu de résidence ; lieu de travail ; plus haut niveau de qualification ;
- sur l'employeur : adresse ; type d'activité ; statut de l'entrepreneur ; nombre d'employés distribués par sexe et niveau de qualification ; nombre d'embauches dans l'année ; distribution des salaires au cours de l'année ; données économiques "clés" / "de base" (depuis 1997).

■ Identifier les ressources publiques allouées aux territoires

Parallèlement aux indicateurs de mobilité sociale individuelle, il serait intéressant de pouvoir localiser les informations (issues par exemple de l'enquête Emploi de l'INSEE ou de statistiques administratives), qu'elles concernent les ménages ou les ressources affectées aux territoires. En effet, il est aujourd'hui impossible de quantifier, et donc de mettre en perspective, les crédits alloués



[61] Duru-Bellat M. (2009), *Accès à l'éducation : quelles inégalités dans la France d'aujourd'hui ?*, document de référence préparé pour le rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2010 – Atteindre les marginalisés, p. 16 et sq.

[62] Observatoire national des zones urbaines sensibles (2005), *Rapport 2005*, p. 121.

[63] Enquête par panel réalisée à la demande de l'Observatoire national des ZUS (ONZUS) sur un échantillon de ménages résidant en ZUS, présentée dans le rapport de l'ONZUS de 2011 et dont les premiers résultats sont présentés dans le rapport de 2012.

[64] Voir le site de Statistics Sweden : http://www.scb.se/Pages/List_257743.aspx.

aux différents territoires. Seules des études ponctuelles et localisées apportent quelques éclairages. Si certaines d'entre elles semblent mettre en évidence un traitement préférentiel des quartiers prioritaires en ce qui concerne les équipements sportifs et culturels⁽⁶⁵⁾, les enquêtes ayant tenté de comptabiliser les moyens alloués aux territoires montrent toutefois à quel point les crédits spécifiques de la politique de la ville ne parviennent pas à compenser le manque de mobilisation des politiques de droit commun sur ces territoires⁽⁶⁶⁾. Puisque les données budgétaires disponibles permettent seulement d'évaluer le budget alloué par le gouvernement à la politique de la ville et occultent les crédits de droit commun versés par l'État et par les autres acteurs en jeu, un certain nombre d'experts, à l'image de la Cour des comptes⁽⁶⁷⁾, appellent à une meilleure identification et à une meilleure territorialisation des dépenses publiques. Certains évoquent même un système de géolocalisation permettant de mettre en perspective l'ensemble des ressources attribuées aux différents territoires, au-delà des seuls quartiers prioritaires⁽⁶⁸⁾.

On peut certes identifier plusieurs obstacles à l'introduction de tels instruments dans la statistique publique : par exemple, les lois et jurisprudences protégeant les données personnelles pour la mesure de la mobilité sociale ; ou encore l'agrégation et l'homogénéisation de masses d'informations considérables ; et, surtout, l'adhésion de l'ensemble des financeurs pour la territorialisation des dépenses publiques⁽⁶⁹⁾. Ces informations n'en paraissent pas moins fondamentales pour adapter les politiques de droit commun en fonction des situations sociales et territoriales.

CONCLUSION

Si, à l'évidence, les opérations de rénovation urbaine ont conduit à une amélioration du bâti, cette note se fonde sur des expériences étrangères invite désormais à se centrer sur le sort des habitants. Reprenant des orientations déjà proposées dans de précédentes notes sur la participation des habitants et sur les effets de quartier, elle propose un cadre conceptuel pour mobiliser les politiques de droit commun dans le but de favoriser les trajectoires ascendantes des résidents. C'est à partir de l'identification des inégalités de chances de mobilité des ménages et des inégalités de traitement entre les territoires que la politique de ville pourra servir d'aiguillon pour transformer l'action publique et poser les jalons d'une politique d'égalité territoriale.

► **Mots clés :** politique de la ville, rénovation urbaine, zones urbaines sensibles, *New Deal for Communities*, *Soziale Stadt*, quartiers défavorisés



Noémie Houard,
département Questions sociales



[65] Par exemple : Martin-Houssart G. et Tabard N. (2002), "Les équipements publics mieux répartis sur le territoire que les services marchands", *France, portrait social, 2002-2003*, Paris, INSEE.

[66] Epstein R. et Mboumoua I. (2012), *op. cit.*

[67] Cour des comptes (2012), *op. cit.*

[68] Voir, dans le rapport du CAS, Epstein R. (2012b), *op. cit.*

[69] Voir, dans le rapport du CAS, Damon J. (2012), "Variations autour de la politique de la ville".

AUTRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Note d'analyse :

N° 278 ■ La participation des habitants :
trois pistes pour rénover la politique de la ville (septembre
2012)

Rapport :

Politique de la ville
Perspectives françaises et ouvertures internationales (décembre 2012)




Études :

Politique de la ville
L'expérience américaine (décembre 2012)

Les indicateurs de la politique de la ville

Comparaison entre trois pays, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas
(décembre 2012)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 309 -
décembre 2012 est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétaires de rédaction :
Delphine Gorges,
Valérie Senné

Dépôt légal : décembre 2012
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre.



www.strategie.gouv.fr