

## **La politique de la ville en France et en Grande-Bretagne**

### **Bilan décennal**

Renaud EPSTEIN

**Pendant la première décennie des années 2000, la politique de la ville a bénéficié, en France et en Grande-Bretagne, de moyens budgétaires et de soutiens politiques inédits, qui l'ont fait sortir du registre symbolique. Il est aujourd'hui possible d'établir un bilan comparatif des politiques mises en œuvre dans les deux pays.**

Comparant les programmes de développement social et de régénération urbaine des quartiers défavorisés en France et en Grande-Bretagne, Patrick Le Galès soulignait en 1995 le décalage entre le volontarisme affiché par les gouvernements et la réalité d'une politique de la ville qui, dans les deux pays, apparaissait « *à la fois comme importante, légitime, domaine d'activisme de la part du Gouvernement, avec des essais de rationalisation mais en même temps bricolée, peu importante financièrement, velléitaire, incohérente, avec des initiatives sporadiques, des effets d'annonce et une forte sensibilité à la crise et aux médias*<sup>1</sup> ». Trois ans plus tard, les gouvernements de Tony Blair et de Lionel Jospin semblaient démentir cette analyse en initiant d'ambitieux programmes de régénération de quelques dizaines de quartiers emblématiques de l'exclusion socio-spatiale, qui ont été prolongés et étendus par la suite dans le cadre de vastes plans nationaux de réduction des écarts territoriaux.

Pendant la première décennie des années 2000, la politique de la ville a bénéficié, des deux côtés de la Manche, de moyens budgétaires et de soutiens politiques inédits, qui l'ont fait sortir du registre symbolique auquel elle semblait condamnée. Les principaux programmes mis en œuvre dans cette période arrivant ou étant arrivés à leur terme, il est possible d'en établir le bilan. C'est ce qu'on se propose de faire ici, l'examen croisé de ces programmes permettant de tirer quelques enseignements utiles pour la politique de la ville française, au moment où celle-ci se cherche un avenir.

### ***National Strategy for Neighbourhood Renewal et New Deal for Communities***

À son arrivée au pouvoir en 1997, Tony Blair a érigé la lutte contre l'exclusion et les inégalités socio-spatiales en priorité nationale. Des centaines de chercheurs et de professionnels ont été mobilisés pour établir un diagnostic de la situation et de la gestion des quartiers défavorisés, qui a abouti au lancement du *New Deal for Communities* (NDC) en 1998, programme phare d'une *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR)

---

<sup>1</sup> Patrick Le Galès. (1995) « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, 37, 2.

formalisée en 2001. La politique de la ville ainsi mise en place par le gouvernement néo-travailliste se distinguait nettement de celles qui avaient été mises en œuvre jusque-là, critiquées pour l'accent trop exclusif mis sur la requalification physique des quartiers, le déficit de coordination entre services et de participation des habitants, ainsi que le saupoudrage des moyens entre un nombre excessif de zones.

Bien que structurés par un objectif commun de réduction des écarts entre les quartiers pauvres et le reste du territoire (dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la santé, de la sécurité, de la cohésion communautaire, du logement et du cadre de vie) le NDC et la NSNR se différenciaient sur le triple plan scalaire, des moyens mobilisés et de la distribution du pouvoir entre parties prenantes.

Le NDC ne concernait que 39 quartiers (comptant en moyenne 10 000 habitants) parmi les plus déshérités du pays, qui bénéficiaient chacun d'un budget de 50 millions de livres (60 M€) sur une période de 10 ans pour financer toutes sortes de projets visant à améliorer les conditions de vie des résidents. Outre les moyens exceptionnels qui lui étaient consacrés, le NDC se distinguait des programmes de régénération urbaine antérieurs par son approche globale (*holistic*) et remontante (*bottom-up*), ainsi que par sa perspective de développement communautaire (*empowerment*). Cette approche s'incarnait dans des comités de pilotage réunissant des élus locaux, des responsables des institutions et services publics intervenant dans les quartiers visés, ainsi que des représentants de leurs résidents qui disposaient de la majorité des voix, ce qui leur assurait la maîtrise de la définition des priorités et de la programmation.

L'objectif de réduction des inégalités socio-spatiales se déclinait, dans la NSNR, à une échelle plus large. Les 88 villes britanniques concentrant le plus grand nombre de quartiers défavorisés<sup>2</sup> étaient concernées par ce programme qui s'organisait autour d'une centaine d'objectifs nationaux de réduction des écarts territoriaux, assortis d'indicateurs et de valeurs minimales à atteindre (*floor targets*). La NSNR bénéficiait de lignes de crédits dédiés<sup>3</sup> mais privilégiait, pour atteindre ses objectifs, la mobilisation et la mise en cohérence transversale des politiques de droit commun dans le cadre de « partenariats stratégiques locaux » (*Local Strategic Partnerships, LSP*). Réunissant les autorités locales et les principaux services publics (écoles, police, agences pour l'emploi, services sociaux, bailleurs sociaux...), ces LSP devaient établir un projet traduisant localement la stratégie nationale de réduction des écarts territoriaux, et rendre compte de l'évolution de dizaines d'indicateurs suivis en continu par plusieurs agences gouvernementales. Les performances des LSP étaient en outre contrôlées annuellement par une *Audit Commission* dont les rapports étaient redoutés par les élus et les fonctionnaires qui s'exposaient, en cas de performance insuffisante, à des sanctions ou à l'obligation de sous-traiter les services défectueux. À rebours du NDC, qui constitue une des expériences les plus ambitieuses en Europe de délégation du pouvoir aux communautés locales, la NSNR relevait d'une logique technocratique et descendante, organisant un contrôle centralisé et une mise sous pression des autorités et des services publics locaux. Elle a servi de

---

<sup>2</sup> L'identification de ces quartiers s'est appuyée sur le calcul, pour l'ensemble des 32482 LSOA (ilots constituant la brique de base de l'appareil statistique britannique, comparables aux IRIS français), d'un indice synthétique d'exclusion combinant 38 d'indicateurs couvrant sept dimensions constitutives de l'expérience de la pauvreté (revenus, emploi, santé et handicap, formation et compétences, accès au logement et aux services, délinquance, cadre de vie). La géographie prioritaire de la NSNR était constituée de l'ensemble des quartiers du premier décile de cet indice dans les 88 villes concernées.

<sup>3</sup> Notamment le *Neighbourhood Renewal Fund*, doté de 3.7 Md€. Rapporté au nombre de quartiers concernés par la NSNR, ce fond demeurait limité puisqu'il ne représentait que 25 € par habitant et par an contre près de 5000 € par habitant et par an pour le NDC.

levier à la mise en place d'une forme de centralisme bureaucratique néo-managérial caractéristique de l'ère Blair, appuyé sur un appareillage instrumental complexe combinant une profusion d'objectifs et d'indicateurs de performance, de systèmes de *reporting*, de *benchmarking* et d'audit systématique<sup>4</sup>.

### ***Programme National de Rénovation Urbaine***

L'évolution de la politique de la ville française est relativement comparable sur le plan chronologique, des objectifs poursuivis, des budgets et des instruments mobilisés, sinon des orientations stratégiques qui l'ont guidée ces quinze dernières années. En rupture avec tous les programmes antérieurs, auxquels l'Etat n'avait jamais consacré de ressources conséquentes, le programme national de renouvellement urbain et de solidarité lancé en 1999 par Claude Bartolone prévoyait la mobilisation de près de 5 milliards d'euros sur la période 2000-2006 pour 80 quartiers parmi les plus stigmatisés des principales agglomérations françaises. Cette mobilisation inédite a été prolongée et étendue en 2003 par la loi Borloo qui, inspirée par la NSNR, a assigné à la politique de la ville un objectif inédit de réduction des écarts territoriaux<sup>5</sup> en même temps qu'elle transformait le design institutionnel de cette politique en y introduisant de nouvelles institutions et une nouvelle instrumentation néo-managériales (agence, appels à projet, pilotage par les indicateurs...) importées de Grande Bretagne.

Cet objectif de réduction des écarts a structuré le programme national de rénovation urbaine (PNRU) institué par la loi Borloo, dont la responsabilité a été confiée à une nouvelle agence nationale (ANRU) disposant d'un budget de 12 milliards d'euros sur la période 2004-2013 pour rétablir la mixité sociale dans les ZUS. En complément de ce programme prévoyant la démolition et la reconstruction de 250 000 logements, le législateur a étendu le dispositif d'exemption fiscale des zones franches urbaines à 85 quartiers. Alors que la politique de la ville avait jusqu'alors cherché à articuler, dans une approche globale, la transformation des lieux (logique *place-based*) et la promotion sociale de leurs résidents (logique *people-based*)<sup>6</sup>, ces coûteux programmes ont marqué son rabattement sur une approche sectorielle, descendante et purement *place-based*, délaissant l'objectif de développement social pour se concentrer sur le rétablissement de la mixité sociale et fonctionnelle dans des quartiers spécialisés.

Pas plus que les contrats urbains de cohésion sociale mis en place au lendemain des

---

<sup>4</sup> Florence Faucher-King, Patrick Le Gales (2007), *Tony Blair 1997-2007*, Paris : Presses de Sciences Po ; Renaud Epstein, Irène Mboumoua (2012) [Les indicateurs de la politique de la ville : comparaison entre trois pays, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas](#), Rapport pour le Centre d'Analyse Stratégique et le Secrétariat Général du Comité interministériel des villes.

<sup>5</sup> Jusqu'alors ses objectifs et ses cibles n'avaient jamais été précisément arrêtés à l'échelon national. Il revenait aux acteurs locaux de les définir, sur la base de diagnostics et de projets territoriaux. La loi Borloo change la donne en assignant à la politique de la ville l'objectif de « *réduire de façon significative les écarts constatés, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique, entre les zones urbaines sensibles (ZUS) et l'ensemble du territoire national* ».

<sup>6</sup> Suivant l'opposition classique de Downs qui distinguait, au sein des politiques développées en direction des ghettos américains, deux logiques d'intervention. La première (*People-based initiatives*) vise à soutenir la mobilité sociale des résidents, par des actions de formation, de développement communautaire ou des aides matérielles pour accéder à des ressources situées hors du quartier. La seconde (*Place-based measures*) se concentre sur la revitalisation des quartiers eux-mêmes, par le biais d'investissement dans les infrastructures, la réhabilitation de l'habitat ou l'attraction d'activités économiques Cf. Anthony Downs (1968) « *Alternative Futures for the American Ghetto* », *Daedalus*, 97, 4.

émeutes de 2005, le Plan Espoir Banlieue de Fadela Amara n'est parvenu à infléchir la priorité donnée depuis 2003 à une politique de rénovation urbaine dont le succès a été régulièrement célébré par des maires de tous bords, engagés dans de spectaculaires opérations de démolition-reconstruction des grands ensembles qui devaient, en transformant l'urbanisme et le parc de logement de ces quartiers, y rétablir une mixité parée de toutes les vertus<sup>7</sup>.

### ***Objectif commun, stratégies opposées, bilan contrasté***

Si la comparaison permet d'identifier des traits communs, elle conduit aussi voire surtout à révéler les différences entre les politiques de la ville française et britannique<sup>8</sup>. Car ces politiques sont encadrées dans des modèles nationaux forts dissemblables sur le plan des traditions politiques, de l'organisation et du fonctionnement administratifs, de la forme et des réformes de l'Etat providence, ou des rapports entre les institutions publiques et la société civile<sup>9</sup>. À l'approche britannique fondée sur la mobilisation conjointe des pouvoirs publics et des communautés locales, dont l'existence et les compétences sont reconnues, s'oppose l'agenda anti-*empowerment* de la politique de la ville française<sup>10</sup>, structurée par l'affirmation d'un impératif de « retour de la République dans les quartiers » et une défiance croissante à l'égard de toute forme d'organisation communautaire. Les réformes menées au tournant des années 2000 ont radicalisé cette opposition franco-britannique, avec un NDC affichant une ambition de développement communautaire et un PNRU qui devait conjurer le spectre du communautarisme.

De fait, l'objectif commun aux deux pays – réduire les inégalités territoriales – s'est traduit dans des stratégies antagonistes : la loi Borloo a rabattu la politique de la ville sur une stratégie sectorielle et purement *place-based* de banalisation urbaine qui devait conduire au rétablissement de la mixité sociale (et, implicitement, ethno-raciale) par la dispersion spatiale des pauvres et l'attraction dans les quartiers rénovés d'habitants moins défavorisés. Cette perspective de mixité exogène était en revanche absente du NDC et de la NSNR<sup>11</sup>, qui privilégiaient une stratégie de développement social endogène, appuyée sur la mobilisation de toutes les parties prenantes de la gestion des quartiers dans le cadre de projets transversaux articulant la requalification des lieux et la promotion sociale des résidents.

La comparaison permet aussi de prendre la mesure du déficit évaluatif de la politique de la ville française. D'importants moyens ont été consacrés à l'évaluation de la NSNR et plus encore du NDC, dans une logique d'*evidence-based policy*. Il en va autrement en France où l'impératif d'évaluation mis en avant pour justifier la réforme de 2003 est demeuré purement rhétorique.

L'évaluation du NDC s'est appuyée sur un vaste programme d'études combinant des

---

<sup>7</sup> Pour une analyse de la mise en place et de la mise en œuvre de cette politique de rénovation urbaine, cf. Renaud Epstein (2013) *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po.

<sup>8</sup> Renaud Epstein et Irène Mboumoua (2011), « France et Grande-Bretagne : Circulations et convergences », [Urbanisme, 380](#).

<sup>9</sup> Romain Garbaye (2011), *Emeutes vs Intégration. Comparaisons franco-britanniques*, Presses de Sciences Po.

<sup>10</sup> Thomas Kirsbaum (2011), « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », [Urbanisme, 380](#).

<sup>11</sup> Sur ce plan, la NSNR a connu une inflexion en 2006, le gouvernement de T. Blair redéfinissant ses priorités en mettant l'accent sur l'objectif de mixité sociale, en complément de l'objectif initial d'amélioration de la situation des résidents..

analyses statistiques, des études du fonctionnement des 39 NDC, et surtout quatre vagues d'enquêtes auprès d'un panel de 500 ménages dans chacun des quartiers concernés, portant sur la situation et les perceptions de leurs habitants au regard des six objectifs thématiques poursuivis<sup>12</sup>. Ce protocole ayant été reproduit dans 39 autres quartiers défavorisés des mêmes villes, les évaluateurs ont pu établir les effets et l'impact du NDC au double niveau des quartiers visés (par calcul du différentiel avec les quartiers test), et sur les parcours individuels de leurs résidents, combinant ainsi une évaluation des effets sur les lieux et de l'impact sur les gens<sup>13</sup>. Le bilan qu'ils en tirent est globalement positif : sur les 36 indicateurs suivis, 32 ont évolué favorablement en valeur absolue et 31 en valeur relative (par rapport aux quartiers test). Les résultats sont surtout favorables pour les indicateurs *place-based* (relatifs aux conditions de logement, à l'insécurité, à la perception du cadre de vie et à la vie sociale), les indicateurs *people-based* faisant apparaître un surcroît de performance peu significatif par rapport aux quartiers test.

L'évaluation de la NSNR, assise pour l'essentiel sur des analyses statistiques, conclut elle aussi au succès<sup>14</sup>. Les objectifs de réduction des écarts sont globalement atteints, tant entre les villes de la NSNR et la moyenne nationale qu'entre les quartiers défavorisés de ces villes et leur environnement. Ainsi, dans un contexte de forte croissance économique, d'amélioration du niveau d'éducation et de réduction de la délinquance dans la plupart des villes britanniques, les quartiers prioritaires de la NSNR ont connu des évolutions particulièrement favorables entre 2001 et 2007, conduisant par exemple à une réduction de moitié des écarts pour les cambriolages, de plus d'un tiers en matière de réussite scolaire et de quelques points pour le chômage. Là encore, la comparaison avec des quartiers proches sur le plan socio-économique mais ne bénéficiant pas de la NSNR permet aux évaluateurs d'imputer à cette politique les évolutions positives mesurées.

Il en va tout autrement en France, où les rapports de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles ont établi, année après année, la stagnation ou l'augmentation des écarts entre ces 750 quartiers et leur environnement. À la différence de son homologue britannique, la politique de la ville française n'est pas parvenue à réduire les écarts territoriaux. Pour autant, elle n'a pas été sans effets sur les quartiers et leurs habitants. C'est notamment le cas du PNRU, qui a radicalement changé le cadre de vie dans des centaines de quartiers à défaut d'y rétablir la mixité escomptée. Mais son efficacité et son impact demeureront à jamais incertains, les instruments de suivi des situations individuelles et les conditions de l'imputation au PNRU des évolutions mesurées n'ayant pas été mis en place au lancement du programme<sup>15</sup>. Ce déficit évaluatif n'a pourtant pas empêché les élus nationaux et locaux, ainsi que de nombreux observateurs, de proclamer régulièrement le "succès incontestable" de la rénovation urbaine, la mise en avant de ses réalisations (*outputs*) visibles et souvent spectaculaires permettant d'occulter la faiblesse de ses résultats (*outcomes*).

---

<sup>12</sup> Trois de ces objectifs relevant du registre *place-based* (habitat et cadre de vie, délinquance, cohésion communautaire) et trois du registre *people-based* (emploi, éducation, santé).

<sup>13</sup> Le lecteur souhaitant obtenir une présentation plus détaillée de la méthode et des résultats de l'évaluation NDC se reportera aux rapports accessibles en ligne : [http://extra.shu.ac.uk/ndc/ndc\\_reports.htm](http://extra.shu.ac.uk/ndc/ndc_reports.htm).

<sup>14</sup> AMION (2010), [Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal](#), Final report, Communities and Local Government.

<sup>15</sup> Pour établir rigoureusement l'impact de la rénovation urbaine, il aurait fallu que le mode de construction de la géographie prioritaire du PNRU permette de constituer, sans biais de sélection, un échantillon de quartiers servant de base contrefactuelle d'une part, que des cohortes d'habitants des quartiers soient constituées *ex ante* pour faire l'objet d'un suivi dans la durée d'autre part.

## *Quels enseignements pour la politique de la ville française ?*

En dépit d'évaluations positives, la politique de la ville britannique n'a pas survécu à l'alternance de 2010 et aux coupes budgétaires qui ont suivi. À défaut d'avoir pesé sur les décisions du gouvernement Cameron, les évaluations de la NSNR et du NDC pourraient alimenter la réflexion des acteurs de la politique de la ville française, engagés dans une réforme qui s'opère « à l'aveugle » faute d'évaluation sérieuse de la politique menée depuis 2003. Elles incitent en particulier à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre et la cohérence des décisions annoncées en février 2013 par le ministre délégué à la Ville, François Lamy, dont se dégagent trois orientations principales : participation des habitants (« pouvoir d'agir »), mobilisation des politiques de droit commun (« retour de l'État dans les quartiers »), concentration spatiale des crédits spécifiques de la politique de la ville en direction des quartiers les plus « lourds » (réforme de la géographie prioritaire et lancement d'une nouvelle génération d'opérations de rénovation urbaine plus ciblée que la précédente)<sup>16</sup>. Au regard de ces orientations, trois enseignements principaux peuvent être tirés des évaluations britanniques.

S'agissant de la volonté affichée de renforcer le « pouvoir d'agir » des habitants des quartiers populaires et dans l'attente des résultats de la mission Bacqué-Mechmache sur le sujet, l'évaluation du NDC incite à la modestie quant aux effets qui peuvent en être attendus. Le pouvoir de (co)décision délégué dans le cadre du NDC a certes permis d'améliorer la perception des quartiers et leur vie sociale, mais il n'a pas eu d'effets significatifs sur les destins sociaux de leurs habitants, à l'exception de ceux qui se sont engagés dans les luttes intra- et inter-communautaires autour de la conquête et de l'exercice de ce pouvoir délégué. Comme le rappellent les spécialistes français de la participation, celle-ci n'est pas une baguette magique permettant, dans un même mouvement, de résoudre les problèmes socio-économiques structurels des quartiers populaires, de moderniser l'action publique et de transformer des fonctionnements démocratiques qui le sont fort peu<sup>17</sup>.

La circonspection s'impose d'autant plus que la conversion affichée par le gouvernement à la philosophie de l'*empowerment* s'accompagne de la proclamation du « retour de l'État » dans les quartiers populaires et de la réaffirmation de l'objectif de mixité sociale. Ces mots d'ordre apparaissent pourtant en tension, renvoyant d'un côté à une approche ascendante, appuyée sur les potentialités des quartiers, de l'autre à une approche descendante, cherchant à compenser leurs déficits en mobilisant des ressources (et des habitants) provenant de l'extérieur. Leur compatibilité avait déjà été mise à l'épreuve dans la politique de la ville française au tournant des années 1980<sup>18</sup>. Elle l'a été de nouveau en Grande-Bretagne au cours de la décennie passée, où les services publics locaux ont été pris en tenaille entre les demandes du gouvernement central (NSNR) et celles des communautés locales (NDC), ce qui les a conduits à désinvestir le NDC pour se concentrer sur la réalisation

---

<sup>16</sup> Ces annonces correspondent à un curieux *mash-up* des orientations poursuivies par la politique de la ville au cours des décennies passées : le développement social assis sur la participation des années 1980, la modernisation et la mobilisation de l'action publique des années 1990, et la mixité par la rénovation urbaine des années 2000. Ces trois orientations renvoyant à des lectures contrastées voire opposées des enjeux, leur juxtaposition témoignent du flou conceptuel et de l'indécision stratégique de la politique de la ville actuelle. Cf. Renaud Epstein (2012), « [Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ?](#) », in Noémie Houard (dir.) *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Centre d'Analyse Stratégique – La documentation Française.

<sup>17</sup> Marion Carrel (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions.

<sup>18</sup> Thomas Kirszbaum (2011) op. cit.

des objectifs qui leur étaient assignés dans le cadre de la NSNR.

Enfin, plus positivement, l'évaluation de la NSNR montre que l'objectif de mobilisation des politiques de droit commun n'est pas condamné à l'échec comme pourrait le laisser croire l'histoire de la politique de la ville française, où les initiatives successives prises pour mobiliser les administrations et leurs politiques en faveur des quartiers populaires<sup>19</sup> ne sont jamais parvenues à faire disparaître les inégalités de traitement dont ceux-ci pâtissent. Sur ce plan, l'instrumentation néomanagériale de la NSNR a fait la preuve d'une certaine efficacité. On peut malheureusement douter que les conventions d'objectifs négociées par F. Lamy avec les différents ministères parviennent au même résultat, du fait de leur périmètre limité à quelques mesures, et parce qu'elles ne prévoient pas de dispositifs de contrôle et de mécanismes de sanction (positive ou négative) sans lesquels on voit mal comment la politique de la ville pourrait peser sur des fonctionnements administratifs et politiques qui sont structurellement défavorables aux quartiers populaires.

Publié dans [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 4 juin 2013. © [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr)

---

<sup>19</sup> Création d'un Comité interministériel pour les villes en 1984, d'une délégation interministérielle à la ville en 1988, d'un ministère de la Ville en 1990, du poste de sous-préfet ville en 1991, puis de préfet délégué en 2005 et de délégué du préfet dans les quartiers en 2009.