

RETOUR SUR 40 ANS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

QUE SAVONS-NOUS ?



En 1977, face à la dégradation des conditions de vie des populations des quartiers de grands-ensembles et les symptomatiques émeutes urbaines, l'Etat lance le « plan banlieue ». Ainsi, un ensemble d'actions est entrepris par l'Etat afin de réduire les inégalités socioéconomiques entre ces quartiers et « le reste de la ville ».

Naissent alors, il y a 40 ans, les premières politiques de la ville. Se configurant autour d'actions sur le cadre urbain, le développement social, les problématiques économiques et les enjeux de sécurité, les politiques de la ville ont évolué entre rupture et permanence sur le fond, sur leurs actions, comme sur la manière d'intervenir (acteurs, lieux, dispositifs, etc.).

DES GRANDS ENSEMBLES À L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : 1955-1988

La politique de la ville émerge dans un contexte particulier : celui de la crise des grands ensembles. Face à ce qui va devenir à terme une priorité nationale, l'État va développer des manières de faire originales, entre contractualisation, expérimentations et transversalité. Cette manière de faire marquera durablement la politique de la ville. Cette politique est également innovante par le fait qu'elle cible prioritairement un territoire plutôt que des publics comme le font les politiques sociales classiques. Toutefois, les populations ne sont pas oubliées, notamment sur le plan éducatif.

1955 – 1977 : À l'origine de la crise, les grands ensembles et les crises socioéconomiques

Les quartiers de « grands ensembles » naissent durant l'après-guerre pour répondre à la crise du logement, due à différents facteurs : destructions liées à la guerre, insalubrité de l'habitat existant, demande exponentielle produite par le baby-boom et, plus tard, par le retour des rapatriés d'Afrique du Nord. On construit alors de vastes nouveaux quartiers, le plus souvent en périphérie des villes sur des espaces inoccupés ou des champs. De nouveaux principes d'urbanisme sont appliqués. On privilégie les mono-fonctionnalités (priorité à l'habitat et parfois aux fonctions urbaines, mais rarement à l'emploi) et homogénéisation des formes. Ce qui fait l'homogénéité de ces quartiers est la prédominance de barres et de tours, en rupture architecturale avec l'existant, dans des quartiers destinés à accueillir un grand volume de population. A l'époque, ces immeubles et quartiers offrent tout le confort et les équipements de la modernité aux ouvriers, aux rapatriés d'Algérie, aux fonctionnaires, etc. Ils seront pour beaucoup un passage dans une trajectoire socio-résidentielle ascendante qui se conclut par l'achat d'une maison dans le périurbain.



Carte postale promotionnelle de La Guérinière, quartier caennais, dans les années 1960-1970

Source : France Vue

Toutefois, les mutations socioéconomiques de la société, enclenchées entre autres par le premier choc pétrolier (1974), sont à l'origine de processus qui entraîneront une partie des populations de ces quartiers dans des situations de difficultés sociales et économiques marquées et qui perdureront. En 1973, la circulaire Guichard interdit toute nouvelle construction de grands ensembles. On relève ainsi :

- La fin du plein emploi et la précarisation d'une partie du salariat qui touche principalement les ouvriers et les employés,
- La politique migratoire du regroupement familial qui entraîne un besoin en grands logements à prix abordables pour lequel les grands ensembles sont la réponse, amenant à une concentration des populations immigrées dans ces quartiers,
- Le tournant de la politique du logement, qui s'oriente vers l'accès à la propriété d'une maison individuelle, ce qui mène au départ des classes moyennes des quartiers de grands ensembles vers le périurbain.

**DES INÉGALITÉS
ENTRE « QUARTIERS
PRIORITAIRES »
(QPV) ET « RESTE DU
TERRITOIRE »**



42 % des personnes habitant en QPV vivent en-dessous du seuil de pauvreté contre **14 %** dans le reste du territoire



25 % des habitants des QPV se sentent en insécurité dans leur quartier contre **13 %** dans le reste du territoire



1 habitant sur 4 a renoncé à des soins pour des raisons financières

Sources : ONPV – 2014

1977-1988 : la naissance de la politique de la ville

Face à la dégradation de la situation socioéconomique et des conditions de vie des habitants, l'État met en place la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) en 1977. Elle vise tout à la fois à améliorer le cadre de vie (via des subventions aux bailleurs sociaux) et la vie sociale dans les quartiers. Cette mesure concernera environ 200 territoires. Cette première action institue la marque de fabrique de la politique de la ville. La réponse apportée par l'Etat est à l'époque originale puisqu'elle propose une démarche globale imposant un travail transversal et interministériel, en nouant des partenariats, et en agissant sur le social et l'urbain sur des périmètres précis.

En 1981, des émeutes éclatent à Vaulx-en-Velin mettant un peu plus à jour les difficultés que connaissent les populations de ces quartiers et l'urgence à intervenir. La commission du Développement Social des Quartiers (DSQ) est créée à l'automne de la même année et oriente la future politique de la ville vers l'accompagnement social et le développement.

Parallèlement sont créées les Zones d'Éducation Prioritaires (ZEP), ajoutant la dimension éducative dans la réponse apportée.



Quartier du Chemin Vert à Caen.

La réponse est aussi urbaine. L'État souhaite répondre aux problèmes urbains de déqualification du parc et d'enclavement des quartiers par le plan « Banlieue 89 » (lancé en 1983). La dimension « développement social » est intégrée dans les premiers contrats de plan États-Régions (1984-1988) avec la signature de 148 conventions Développement Social des Quartiers dont bénéficient 170 quartiers. Il s'agit d'une expérimentation qui constitue une première forme de contractualisation de la politique de la ville. Dans le même temps, 136 conventions de quartier et 130 conventions ville-habitat sont signées, entérinant la place des collectivités dans la politique de la ville dans le contexte favorable de la décentralisation.

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : 1988-2003

Six ans après la décentralisation, la création en 1988 d'une instance de proposition, le Comité Interministériel des Villes (CIV) et de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) entérinent l'approche transversale et institutionnalisent encore un peu plus la politique de la ville. La décennie 1990 est marquée par la construction progressive par l'État des cadres, notamment législatifs et administratifs, pour conduire la politique de la ville, avec des zonages consacrés par le législateur.

1990-1995 : le logement ou faire du social avec l'urbain

En 1990, le gouvernement crée le Ministère de la Ville, complété par le poste de Ministre d'État de la Ville, démontrant l'importance de la question pour l'Etat. Le Ministère est chargé de coordonner l'ensemble des actions s'inscrivant dans la politique de la ville. En outre, l'Etat crée les postes de « Sous-préfets Ville », des chargés de missions « politique de la ville » pour l'Etat. Ce dernier institue donc son action locale.

La même année, la loi sur la solidarité financière institue une solidarité entre les communes favorisées et les plus défavorisées via la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU).

Parallèlement, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV, sous forme de loi-cadre) est votée en 1991. Elle instaure les moyens et principes de mise en œuvre de la politique de la ville. Les principes sous-jacents de cette loi reposent sur les notions de mixité de l'habitat dans les quartiers et donc de lutte contre la ségrégation à l'échelle de l'agglomération. Elle veut ainsi agir pour le droit à la ville. Ces *leitmotivs* sont encore présents aujourd'hui. Il faut tout de même relever que la mise en œuvre concrète des dispositions de la loi a été très complexe avec une dimension restrictive importante. Beaucoup des principes n'ont pu voir le jour.

Pendant cette période, la réponse est essentiellement urbaine, avec l'objectif que la rénovation des logements et l'amélioration du cadre de vie aient des impacts positifs sur les conditions socioéconomiques des populations. C'est en partie sous ces principes qu'ont été actés les Grands Projets Urbains (GPU, qui constituent un volet des contrats de ville). Ils concentrent des actions sur le bâti sur 13 sites particulièrement difficiles.

1995-2000 : ZUS, ZFU, ZRU : géographie prioritaire et relance économique

Le milieu des années 1990 imprime un léger tournant : la géographie prioritaire est en partie redessinée et l'intercommunalité va devenir un acteur majeur de la politique de la ville. La dimension économique est également introduite.

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires (LOADT) en 1995 et le Pacte de Relance de la Ville (PRV) en 1996 marquent cette période avec l'objectif de réduire les inégalités entre les quartiers « sensibles » et le reste du territoire. La priorité est mise sur le

développement économique et social. Trois niveaux d'intervention sont définis en fonction du niveau de difficulté. Ces objectifs sont traduits par la création des Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les Zones Franches Urbaines (ZFU) destinées à attirer les entreprises et ainsi créer de l'emploi. On peut également citer les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU), c'est-à-dire des zones où les difficultés sont particulièrement vives, mesurées et fixées par décret. Ces zones bénéficient de dispositions et d'exonérations fiscales. Le zonage entre en application en 1997.

La fin des années 1990 est marquée par une intense activité du CIV et une augmentation des budgets dédiés à la politique de la ville (+ 20 % entre 1999, + 70 % entre 2000 et 2001). La loi Chevènement de 1999 rend obligatoire la compétence politique de la ville pour les communautés d'agglomération. De plus, la loi Voynet relative à l'aménagement durable du territoire permet que les contrats de ville puissent être intégrés aux contrats d'agglomération entre l'État et les EPCI via le volet social. En 2001, 70 % des 247 contrats de villes sont intercommunaux, appuyant le pouvoir local dans la politique de la ville. Quatre champs sont visés par cette troisième génération de contrats : le cadre de vie, les services publics, l'action économique et la prévention de la délinquance.

2003-... : RÉNOVATION URBAINE ET AGENCIFICATION

L'action publique, et donc la politique de la ville, est marquée au début des années 2000 par une recomposition dans son intervention : la logique d'agencification et de mise en place d'appels à projet. De plus, la logique d'objectivation est elle aussi inscrite, imposant l'évaluation de l'action publique. Enfin, l'implication d'acteurs est renforcée : le « secteur privé » (les promoteurs, les financeurs, les entreprises...) et les « habitants ».



Exemple de rénovation urbaine à Colombelles : la résidentialisation, principe important.

2003-2005 : ANRU, PNRU, une semi-rupture avec le passé

Une troisième période s'ouvre en 2003, avec le lancement du Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU), entériné par la loi Borloo d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Celle-ci marque un retour aux grands aménagements urbains en débloquant une enveloppe de 8 milliards d'euros sur 8 ans. Priorité est donnée au traitement lourd de certains quartiers dans une logique de démolition qui contraste avec celle du renouvellement urbain des GPU. La plupart des quartiers ZUS, mais également de nouveaux quar-

tiers, aux caractéristiques analogues, y sont éligibles. La rupture dans la manière dont l'État intervient est marquée puisque c'est désormais l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) qui gère le PNRU et lance les appels à projet. La loi Borloo marque aussi une rupture par l'assignation d'objectifs chiffrés à la réduction des inégalités.

Parallèlement, en 2004-2005, le Plan de Cohésion Sociale est élaboré. Il repose sur 3 piliers qu'il s'engage à encourager : l'emploi et l'activité avec la création notamment des maisons de l'emploi ; le logement avec, entre autres, un vaste programme de construction de logements locatifs sociaux ; l'égalité des chances avec la mise en place du programme de réussite éducative (PRE) dans les quartiers défavorisés.



La démolition-reconstruction pour diversifier le parc de logement, leitmotiv du PNRU.

Sources :
Diego Bis / Flickr

2005-2014 : Les CUCS ou la consolidation du plan Borloo

De nouvelles émeutes urbaines, assorties d'un rapport critique à l'égard des contrats de ville, amènent le CIV en 2006 à envisager une « nouvelle génération de contrats pour une politique de la ville renouvelée », le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS). Celui-ci est proposé aux partenaires locaux, à compter du 1er janvier 2007, pour une durée de 3 ans, renouvelable. Il est présenté comme un cadre d'intervention intégrant les différents dispositifs « politique de la ville » existants. Le CUCS apparaît alors comme une nouvelle tentative de réconcilier les quartiers et la ville par le biais social. Surtout, le CUCS est l'occasion de repenser la géographie prioritaire du territoire en y incluant de nouveaux quartiers. 495 nouveaux contrats sont signés, le double des contrats de ville.

L'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) est créée en 2006 pour renforcer les modalités d'intervention de l'État. L'Acsé est avant tout un développeur de programmes d'intervention dans les quartiers politiques de la ville. C'est notamment elle qui développe les Programmes de Réussite Educative (PRE), Ateliers santé ville (ASV), etc. Sa deuxième casquette est celle d'opérateur financier. Elle s'occupe, à ce titre, de la redistribution des crédits de l'État dans le cadre du CUCS. Elle se veut « le volet humain de la politique de la ville ». Elle sera remplacée par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) en 2014.

2014-2018 : NPRU et nouveaux contrat de ville

Plus de trente ans après le début de la politique de la ville, les critiques sont vives : manque de cohérence, empilement des périmètres, objectifs non atteints... L'État travaille alors à la recomposition de la politique de la ville.

En 2014, la loi de Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine s'affiche comme une refonte totale de la politique de la ville. Plusieurs changements importants sont à relever. En

premier lieu, la géographie prioritaire connaît un recentrage des actions. Les « quartiers CUCS » sont remplacés par les Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV), dont le périmètre est délimité par un unique critère, celui du revenu des habitants. Sont ainsi définis 1 500 QPV pour 5,5 millions d'habitants contre 2 500 « quartiers CUCS » auparavant. De plus, un Nouveau Plan de Renouvellement Urbain est lancé (NPRU) sur 450 quartiers, dans une logique de recentrage des crédits. L'Etat choisit donc de recentrer les crédits et de passer par une mobilisation accrue des politiques de droit commun.

Le triptyque d'intervention de la politique de la ville

Développement économique et emploi

Cadre de vie et renouvellement urbain

Cohésion sociale

Le contrat de ville unique devient le document de référence. Il fixe les objectifs à atteindre, la nature des actions, les modalités de mise en œuvre, les moyens humains et financiers et les indicateurs pour mesurer les évolutions. C'est donc un outil de mise en œuvre de la politique de la ville à échelle intercommunale. Les contrats sont signés pour une durée de 6 ans entre l'Etat, les collectivités, les partenaires économiques et les associations. La loi prévoit aussi la création de conseils

citoyens, faisant des quartiers des laboratoires de la démocratie participative. Enfin, un Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) est créé. Il est chargé de mettre en place une méthode nationale d'évaluation.

Les contrats de ville arrivent en 2018 au stade de l'évaluation à mi-parcours, ce qui permettra de faire évoluer les modalités d'intervention et les thématiques prioritaires. L'Etat a annoncé le renforcement de quelques axes (l'éducation et l'économie par exemple).



Poincaré à Caen – Construction de logements privatifs dans un quartier « d'habitat social » pour répondre aux objectifs de mixité sociale.

UN BILAN INÉVITABLEMENT CONTRASTÉ

Pendant 40 ans, la politique de la ville a été marquée par les partenariats qu'elle a permis de mettre en lien et sa capacité à intervenir localement, avec pragmatisme. En cela, la politique de la ville a fait preuve de grandes innovations dans l'action publique, innovations reprises dans d'autres politiques. Sur le terrain, plusieurs points positifs sont à relever. A ce jour de nombreux quartiers disposent d'un niveau d'équipement et de services publics satisfaisant. Les différentes phases de rénovation urbaine ont permis d'améliorer l'image des quartiers et de faire évoluer positivement le cadre de vie pour les habitants. Certains acteurs ajoutent qu'il est impossible de mesurer les coûts sociaux évités.

Sur le fond, l'évaluation « objective » est complexe, voire impossible. Le volume des objectifs fixés et l'impossible évaluation quantitative d'une partie de ceux-ci gênent l'évaluation chiffrée des politiques de la ville. La grande diversité des situations locales empêche de tirer un bilan national. De plus, des voix s'élèvent toujours sur les logiques à l'œuvre : des actions majoritairement « spatiales » alors que les facteurs à l'origine des maux des quartiers sont essentiellement d'ordre socioéconomique.

Enfin, l'évaluation est aveugle aux évolutions : il existe une illusion d'optique. La trajectoire des lieux n'est pas la trajectoire des gens. Les ménages déménagent, il ne reste alors parfois dans ces lieux que ceux qui ne peuvent en partir.

L'Aucame remercie P. DESPRES (DG ORS-CREAI Normandie, NormanVilles) et L. LECANU (Délégué du Préfet - Caen, Colombelles) pour leurs retours et leur temps.

- www.cget.gouv.fr/
- www.onpv.fr/
- ORIV, «La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux», dossier ressources, 2012
- C. Giraud, «40 ans de politique de la ville : des pratiques aux idées», Metropolitiques.eu, 2017
- Act'Urba #2, Politique de la ville, contextes et enjeux - AUCAME, oct. 2011

Directeur de la publication : Patrice DUNY

Réalisation et mise en page : AUCAME 2018

Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire

Contact : ludivine.collette@aucame.fr

DÉPÔT LÉGAL : 4^e TRIMESTRE 2018
ISSN : 1964-5155



Agence d'urbanisme de Caen Normandie
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code

