¿ Interrogations ?
revue pluridisciplinaire de sciences humaines et sociales

Vieille-Marchiset Gilles

La Politique de la Ville : les enjeux d'une action publique conjointe

Pour citer l'article

Vieille-Marchiset Gilles, « La Politique de la Ville : les enjeux d'une action publique conjointe », dans *revue ¿ Interrogations ?*, N°4. Formes et figures de la précarité, juin 2007 [en ligne], https://www.revue-interrogations.org/La-Politique-de-la-Ville-les (Consulté le 26 avril 2024).

ISSN 1778-3747

Tous les textes et documents disponibles sur ce site sont, sauf mention contraire, protégés par la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.

En France, la Politique de la Ville est une administration de mission, qui s'est progressivement mise en place à la fin du vingtième siècle. D'abord dénommée Développement social des quartiers (DSQ), cette action publique se nomme ensuite Politique de la Ville, avant d'être aujourd'hui intégrée dans une perspective de cohésion sociale. Sa philosophie est issue de groupes de réflexion des années 1970, notamment au sein du comité interministériel *Habitat et vie sociale*, prônant une action sociale globale afin de lutter contre toutes les nouvelles formes d'exclusion dans les zones urbaines déshéritées. Cette politique étatique vise à la « *la restauration de tous les aspects de la vie sociale des grands ensembles à partir d'une rénovation du bâti à l'élaboration de laquelle les habitants sont invités à participer* » [1]. Elle se caractérise par des actions variées (construction et entretien des bâtiments, insertion, médiation, action socioculturelle, sport, etc.), organisées sous le sceau de la transversalité, de la proximité et de la citoyenneté. Son mode d'intervention publique valorise la contractualisation et le conventionnement, pour amener différents partenaires publics et privés (Etat, collectivités, associations, entreprises, etc.) à travailler ensemble dans des zones urbaines clairement identifiées : les banlieues [2]. Elle est au cœur d'enjeux sociaux, scientifiques et politiques, que nous proposons de dévoiler en trois temps : primo, une description des dispositifs et des instances institutionnels en présence (la face émergée de cette politique) ; secundo, une analyse des enjeux et processus à l'œuvre dans l'élaboration progressive de cette action publique (sa face immergée) ; tertio, les apports et les limites de la Politique de la Ville, à la base d'une renouvellement des formes d'action publique en France.

Le développement de cette politique publique transversale se fait en cinq temps.

En 1981, à la suite de l'arrivée de la gauche au pouvoir, les émeutes urbaines de Minguettes à Vénissieux prennent les allures d'un véritable séisme politique. Se mettent en place parallèlement les Missions locales pour l'emploi, le Conseil national du développement social des quartiers (1981) et les Zones d'éducation prioritaire (1982). Une commission présidé par Hubert Dudebout, député-maire de Grenoble, est diligentée et remet un rapport intitulé *Ensemble, refaire la ville*. Elle insiste sur le rôle de l'accumulation des handicaps sociaux, sur l'insuffisance des services, sur l'isolement et la dégradation de la vie dans certains quartiers. En 1983, est installé le Comité national de prévention de la délinquance suite au rapport Bonnemaison, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* (1982). La mission *Banlieues 1989* est à ce moment mise en place.
Lors du retour de la gauche en 1988, les dispositifs en la matière sont relancés avec la création du Comité interministériel des villes (CIV) et de la Délégation interministérielle de la ville (DIV). Suite aux émeutes de Vaux-en-Velin, lors de l'été 1990, l'Etat se mobilise massivement dans quatre cents quartiers : un ministère de la Ville est créé, une loi sur la Ville est promulguée en 1991, avec notamment la nomination de sous-préfets à la ville, chargés de coordonner les actions au niveau local, notamment le contrat-ville.
En 1995, la loi Pasqua pour l'aménagement du territoire réorganise un zonage complexe avec trois appellations : zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones franche urbaine (ZFU). Le Pacte de relance de la ville de 1996 confirme le rôle primordial du contrat-ville et insiste sur la place des services marchands de proximité et propose des incitations, financières et surtout fiscales, pour attirer les entreprises dans les banlieues.
En 1998, suite à la création des contrats locaux de sécurité, un an auparavant, le gouvernement Jospin lance les contrats éducatifs locaux, versant éducatif du contrat-ville. Les deux dispositifs visent à réunir des partenaires locaux pour gagner en efficacité dans l'intervention publique. De nombreux acteurs de médiation vont être affectés dans ces actions, notamment dans le cadre des emplois-jeunes [3].
Mais, face à la dispersion des différentes opérations et pour endiguer les logiques de guichets inhérentes, Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi et de la Cohésion sociale, engage, dès 2002, un vaste chantier aboutissant au plan de cohésion sociale de 2004, bâti sur trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Depuis le 1er janvier 2007, les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) intègrent tous les dispositifs et projets de développement social et urbain en faveur des quartiers en difficulté, reconnus comme prioritaires.

Au-delà de ce bref descriptif de l'émergence d'une action publique conjointe à destination des quartiers dits relégués, il s'agit à présent de mettre à jour les enjeux politiques et administratifs, sociaux et scientifiques, sous-jacents en nous centrant non pas sur les populations ciblées, mais sur les acteurs sociaux et politiques à l'initiative de cette nouvelle forme d'intervention publique.

A l'origine, des militants de la « Deuxième Gauche », proche du Parti socialiste unifié et de la CFDT, ont investi ce champ de l'action sociale. Très mobilisés lors du mouvement de mai 68, ils sont le plus souvent diplômés de l'enseignement supérieur en sciences humaines et sociales ou en sciences politiques. Sans faire partie des Corps d'Etat (notamment des Ponts et Chaussées), ils vont être recrutés sur profil politique et militant dans les

structures DSQ ou plus tard Politique de la Ville. Comme le précise Sylvie Tissot [4], le développement de cette action publique est donc associé à la reconversion d'un engagement militant et à la prise de position d'acteurs sociaux aux ressources culturelles importantes, mais insuffisantes pour être reconnues par les hauts fonctionnaires, notamment du ministère de l'Equipement. L'histoire de la Politique de la Ville ne peut être comprise sans la référence aux tensions entre cette administration de mission et celle de gestion de l'urbanisme. Jusqu'en 1988, les politiques sectorielles vont résister à ces nouveaux venus en influençant les comités interministériels pour réaffecter les crédits vers leurs missions d'origine. L'arrivée de Michel Rocard, figure emblématique de la « Deuxième Gauche », comme Premier ministre va changer la donne : le politique va prendre le pas sur l'administratif. La Politique de la Ville prend un nouvel élan en intégrant certains hauts fonctionnaires comme les sous-préfets à la ville et en recrutant des chargés de mission locaux aux profils identifiés précédemment. Les administrations de mission (Equipement, Emploi, Environnement) doivent plier devant le nouvel équilibre politique et le nécessaire retour électoraliste envers les banlieues, qui ont voté massivement pour la Gauche.

Par ailleurs, ce renforcement de l'Etat au niveau de la Politique de la Ville est perçu comme un moyen détourné d'organiser une « contre-décentralisation » par un contrôle par contrat des politiques municipales d'urbanisme et d'action sociale. Derrière *l'Etat-animateur [5]* se cache « *une réorientation autoritaire du mode d'action incitatif de l'Etat, visant à contrôler les effets de la décentralisation* » [6]. Pour autant, ces politiques contractuelles n'empêchent pas une municipalisation des dispositifs de pilotage : par un « *apprentissage des normes de la négociation* » *[7]*, les services municipaux vont utiliser les contrats villes pour financer leurs propres dispositifs et choix politiques [8]. Cette logique de guichet va être possible grâce à la maîtrise progressive de nouvelles procédures et d'un nouveau vocabulaire, associés au management de projet (diagnostic partagé, plan d'actions, évaluation, etc.) et surtout à une rhétorique à manier avec justesse autour de la re-création du lien social [9]. Par ce biais s'impose progressivement une bureaucratisation rampante, laissant la part belle aux administrations locales au détriment des associations militantes. En outre, cette « *pensée progressiste et réformiste, issue d'une tradition sociale chrétienne* » [10] est à la base d'une intervention publique « localiste » à forte composante nostalgique (retrouver un âge d'or des liens face à un individualisme de masse !).

Ensuite, on ne peut comprendre cette apparition des quartiers dits sensibles comme nouvelle catégorie de l'action étatique sans prendre en compte le rôle des experts scientifiques, notamment au début des années 1990. Sylvie Tissot [11], à partir d'une enquête réalisée à partir des Entretiens de la ville, publiés sous l'égide de la revue *Esprit*, insiste sur le rôle des sociologues du Centre d'analyse et d'intervention sociologique (CADIS), proche de la pensée d'Alain Touraine [12]. De nombreuses expertises, notamment dans le cadre des diagnostics ou des évaluations des contrats-villes, influencent l'élaboration de cette action publique. La logique des intégrés et des exclus s'impose comme grille de lecture du social. De nombreux acteurs sociaux rentabilisent leur expérience militante en la transformant en crédit scientifique. L'institutionnalisation de la Politique de la Ville s'appuie donc sur cette expertise scientifique, à la base d'une vision duale de la société et d'une véritable spatialisation de l'action publique.

Au final, ce mode d'action publique a certes apporté une composante transversale et participative à l'intervention étatique, mais elle n'est pas exempte de contradictions : au-delà du versant stigmatisant de cette discrimination positive, beaucoup y voient une réduction du social à l'urbain (masquant entre autres la pauvreté rurale), une simple gestion de la précarité, une régulation de l'exclusion à la place d'une réelle démarche d'intégration. La participation citoyenne, présentée comme fer de lance du départ, est toute relative et se réduit à un « *complément local de la démocratie représentative* » [13] : seuls certains acteurs, voire quelques groupes restreints, sont consultés, parfois sollicités et souvent instrumentalisés. En outre, au-delà de sa « *contribution à la déstabilisation du marché du travail* » [14], ces politiques sociales urbaines ne feraient qu'accentuer la marginalisation et la désadaptation des acteurs et des territoires. La « main gauche » de l'Etat serait bien impuissante face à sa « main droite », allié objectif d'un système néolibéral, déstabilisateur pour les plus fragiles !

Bibliographie complémentaire

● Baudin G., Genestier P., *Banlieue à problème : la construction d'un problème social et d'un thème de l'action publique*. Paris, La documentation française, 2002.

● Chevalier G., *Sociologie critique de la politique de la ville : une action publique sous influence*. Paris,

L'Harmattan, 2005.

● Cubero J., *L'émergence des banlieues*, Paris, Privat, 2002.

● Danamme D. & Jobert B., « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n°45 (1), 1995, p. 3-30.

● Messu M., *La société protectrice : le cas des banlieues sensibles*, Paris, Editions du CNRS, 1997.

● Tissot S., *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique.* Paris, Le Seuil, 2007.

● Vieillard-Baron H., *Les banlieues*. Paris, Flammarion, 1997.

Notes

[1] G. Chevalier, « Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, XXXVII, 1996 p.210.

[2] A l'instar de Patrice Duran (*Penser l'action publique*, Paris, LGDJ Droit et société, vol. 27., 1999, p.124), nous parlerons ainsi *d'action publique conjointe* en référence à une définition d'objectifs collectifs, à une mise en action à plusieurs niveaux opérationnels (Etat, collectivités, associations) et à la place prépondérante de la négociation et de la culture du dialogue.

[3] Voir J.-M. Stébé, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, PUF, 2005.

[4] S. Tissot, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les 'quartiers' et militantismes institutionnels », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n°70, 2005, p.71-88.

[5] J. Donzelot, & P. Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris, Ed. Esprit, 1994

[6] Chevalier, *op. cit*., p.224.

[7] J.P. Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux des politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol.45-1, 1995, p.43.

[8] P. Warin, « L'impasse démocratique de la politique de la Ville en France », *Swiss Political Science Review*, 3(3), 1997, p. 1-29.

[9] Voir P. Genestier, « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien. Cadre cognitif et catégories de l'action politique », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, p.142-153 ; et « L'expression 'lien social' : un syntagme omniprésent, révélateur d'une évolution paradigmatique », *Espaces et sociétés*, 126, 2006, p.19-34.

[10] *Ibid*., 2006, p.28.

[11] S. Tissot, « Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des 'quartiers sensibles' », *Genèses*, n°60, 2005, p.123-178.

[12] Plusieurs publications peuvent être citées : A. Jazouli., *L'action collectives des jeunes maghrébins en France*, Paris, L'Harmattan, 1986 ; F. Dubet*, La galère : jeunes en survie*, Paris, Fayard, 1987 ; F. Dubet & D. Lapeyronnerie, *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992 ;

[13] Bacqué M.H., Sintomer Y. 2001. « Gestion de proximité et démocratie participative ». *Les annales de la recherche urbaine*, n°90, p.154.

[14] Mauger G. 2001. « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 136-137, 5-14.