

Emergence, institutionnalisation et évolution de la « politique des quartiers »

Christine RUELLE,
LEMA - Université de Liège
Faculté des Sciences Appliquées

Haute Ecole de la Province de Liège,
Le 27 octobre 2016

- 1) « Politique des quartiers »? Introduction**
- 2) Caractéristiques et mode d'action de la PDQ**
- 3) Genèse et institutionnalisation de la PDQ:**
 - A. Grille d'analyse**
 - B. Application de la grille d'analyse à la PDQ (cas anglais et français)**
 - C. Différences contextuelles**
- 4) Evolution de la PDQ à plus long terme**
- 5) Conclusion**

1) Introduction: « politique des quartiers » ?

Modalité de l'action publique apparue à la fin du 20^{ème} siècle pour soutenir les quartiers urbains en difficulté suite aux phénomènes conjoints de désindustrialisation et de périurbanisation.

Modalité de l'action publique apparue à la fin du 20^{ème} siècle
pour soutenir les quartiers urbains en difficulté suite aux
phénomènes conjoints de désindustrialisation et de
périurbanisation:

« Politique de la ville » en France

Modalité de l'action publique apparue à la fin du 20^{ème} siècle pour soutenir les quartiers urbains en difficulté suite aux phénomènes conjoints de désindustrialisation et de périurbanisation:

« Politique de la ville » en France

« *Neighbourhood Renewal Policies* » au Royaume-Uni

Modalité de l'action publique apparue à la fin du 20^{ème} siècle pour soutenir les quartiers urbains en difficulté suite aux phénomènes conjoints de désindustrialisation et de périurbanisation:

« Politique de la ville » en France

« *Neighbourhood Renewal Policies* » au Royaume-Uni

« *Soziale Stadt* » en Allemagne

Modalité de l'action publique apparue à la fin du 20^{ème} siècle pour soutenir les quartiers urbains en difficulté suite aux phénomènes conjoints de désindustrialisation et de périurbanisation:

« Politique de la ville » en France

« *Neighbourhood Renewal Policies* » au Royaume-Uni

« *Soziale Stadt* » en Allemagne

En Wallonie: « ZIP-QI » / « Rénovation Urbaine » / « Régies de quartiers » / « PFGV » > refonte et création en cours d'une « politique wallonne de la ville »

2) Caractéristiques et mode d'action de la PDQ

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)
- . Engagement d'un « pilote » pour chaque quartier

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)
- . Engagement d'un « pilote » pour chaque quartier
- . Mise en place d'une structure publique de quartier

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)
- . Engagement d'un « pilote » pour chaque quartier
- . Mise en place d'une structure publique de quartier
- . Travail en partenariat et appel à la créativité

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)
- . Engagement d'un « pilote » pour chaque quartier
- . Mise en place d'une structure publique de quartier
- . Travail en partenariat et appel à la créativité
- . Démarche participative

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)
- . Engagement d'un « pilote » pour chaque quartier
- . Mise en place d'une structure publique de quartier
- . Travail en partenariat et appel à la créativité
- . Démarche participative
- . « Projet de quartier » pour une approche transversale ou intégrée

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)
- . Engagement d'un « pilote » pour chaque quartier
- . Mise en place d'une structure publique de quartier
- . Travail en partenariat et appel à la créativité
- . Démarche participative
- . « Projet de quartier » pour une approche transversale ou intégrée
- . Traduction du « projet » en plan d'actions

Caractéristiques:

- . Pilotage national (ou régional)
- . Définition de zones prioritaires (approche territorialisée)
- . Engagement d'un « pilote » pour chaque quartier
- . Mise en place d'une structure publique de quartier
- . Travail en partenariat et appel à la créativité
- . Démarche participative
- . « Projet de quartier » pour une approche transversale ou intégrée
- . Traduction du « projet » en plan d'actions
- . Faiblesse des moyens financiers

Modes d'action récurrents de la PDQ:

- 1) Outils règlementaires et de planification: schémas directeurs, règlements, chartes, etc.

Modes d'action récurrents de la PDQ:

- 1) Outils règlementaires et de planification: schémas directeurs, règlements, chartes, etc.
- 2) Projets opérationnels de rénovation urbaine: investissements publics dans le logement, les espaces publics, les infrastructures collectives, etc.

Modes d'action récurrents de la PDQ:

- 1) Outils règlementaires et de planification: schémas directeurs, règlements, chartes, etc.
- 2) Projets opérationnels de rénovation urbaine: investissements publics dans le logement, les espaces publics, les infrastructures collectives, etc.
- 3) Action sociale territorialisée: permanences logement, réinsertion socioprofessionnelle, aide sociale, accompagnement de public-cibles fragilisés, etc.

Modes d'action récurrents de la PDQ:

- 1) Outils règlementaires et de planification: schémas directeurs, règlements, chartes, etc.
- 2) Projets opérationnels de rénovation urbaine: investissements publics dans le logement, les espaces publics, les infrastructures collectives, etc.
- 3) Action sociale territorialisée: permanences logement, réinsertion socioprofessionnelle, aide sociale, accompagnement de public-cibles fragilisés, etc.
- 4) Animation: événements (fêtes de quartier, folklore, etc.), présence dans les espaces publics, offre d'activités, etc.

Modes d'action récurrents de la PDQ:

- 1) Outils règlementaires et de planification: schémas directeurs, règlements, chartes, etc.
- 2) Projets opérationnels de rénovation urbaine: investissements publics dans le logement, les espaces publics, les infrastructures collectives, etc.
- 3) Action sociale territorialisée: permanences logement, réinsertion socioprofessionnelle, aide sociale, accompagnement de public-cibles fragilisés, etc.
- 4) Animation: événements (fêtes de quartier, folklore, etc.), présence dans les espaces publics, offre d'activités, etc.
- 5) Incitants « automatiques »: mesures de discrimination positive (majoration des subsides à la rénovation, zones franches urbaines, etc.)

3) Genèse et institutionnalisation de la PDQ

A. Grille d'analyse

Cadres théoriques mobilisés

Sociologie de l'acteur-réseau (SAR)

M. Callon, B. Latour, M. Akrich

Cadres théoriques mobilisés

Sociologie de l'acteur-réseau (SAR)

L'approche par les instruments

B. Lascoumes et P. Le Galès

Cadres théoriques mobilisés

Sociologie de l'acteur-réseau (SAR)

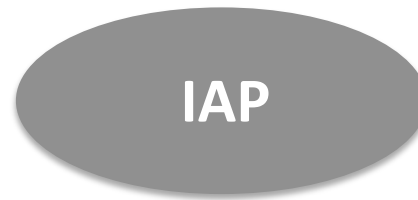
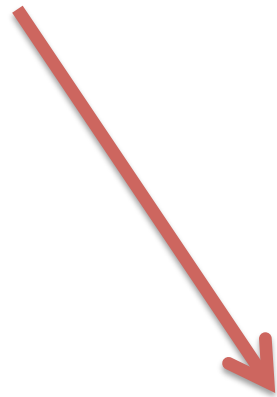
L'approche par les instruments

Modèles récents de la recherche en matière de production du savoir et des innovations

M. Gibbons et al, H. Etzkowitz, C. Edquist, B-A. Lundvall,...



Nouvel enjeu

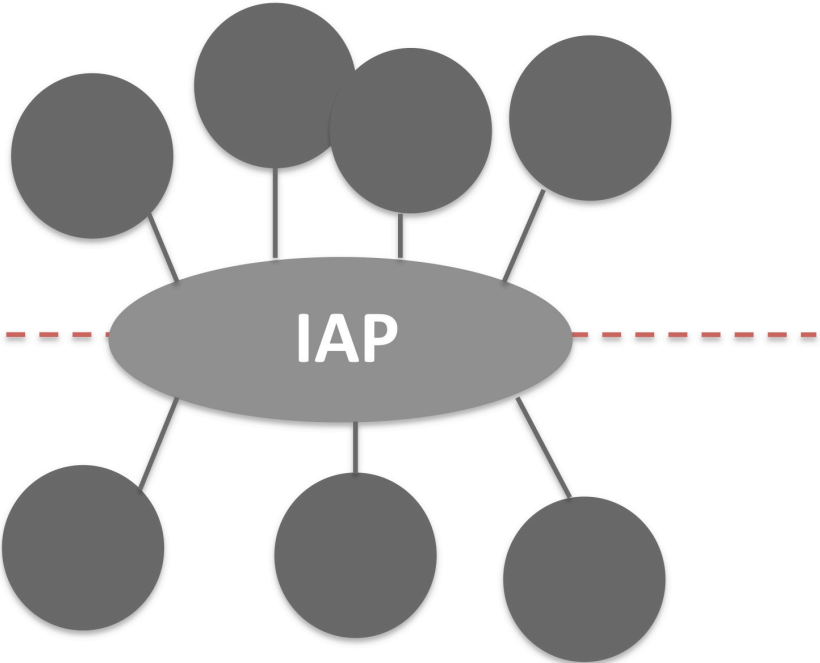


Politiques, subsides,
procédures, etc.

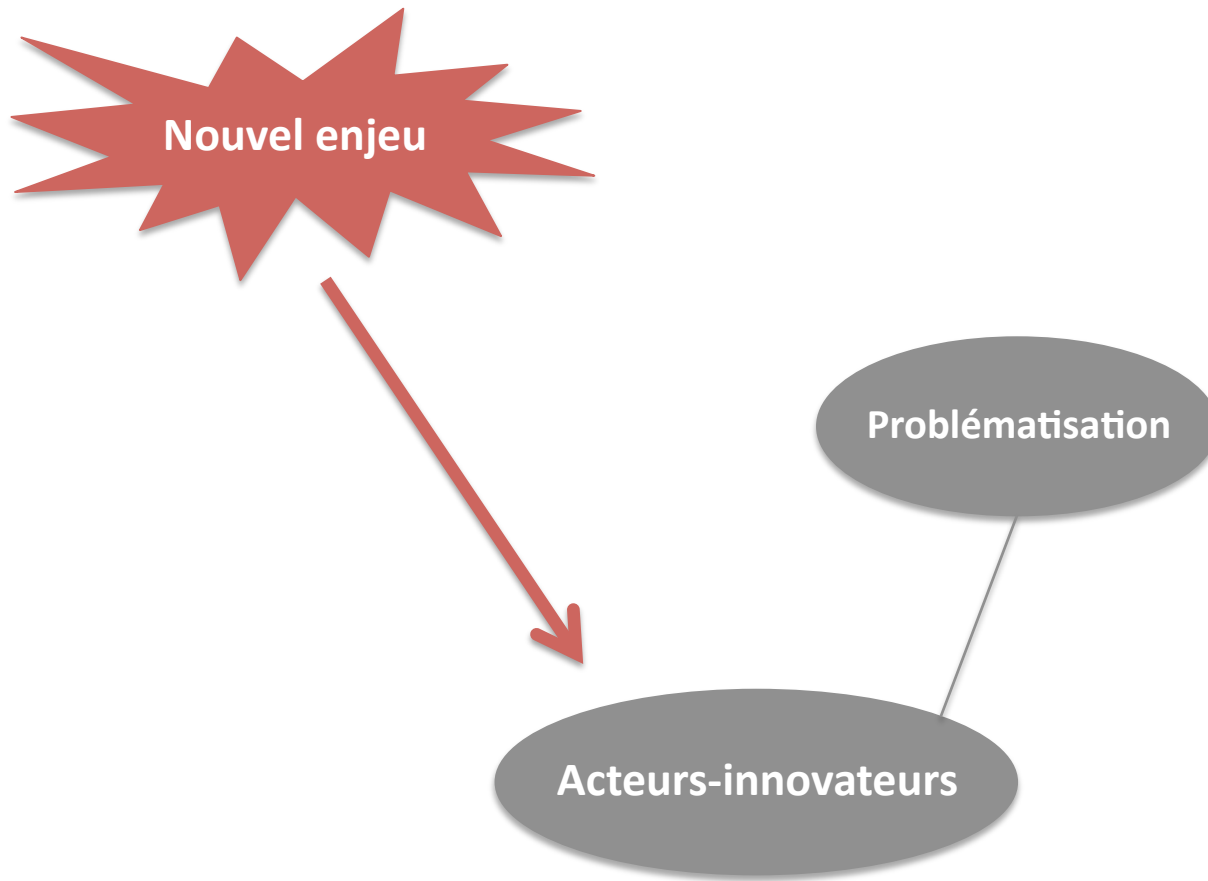
Acteurs-innovateurs

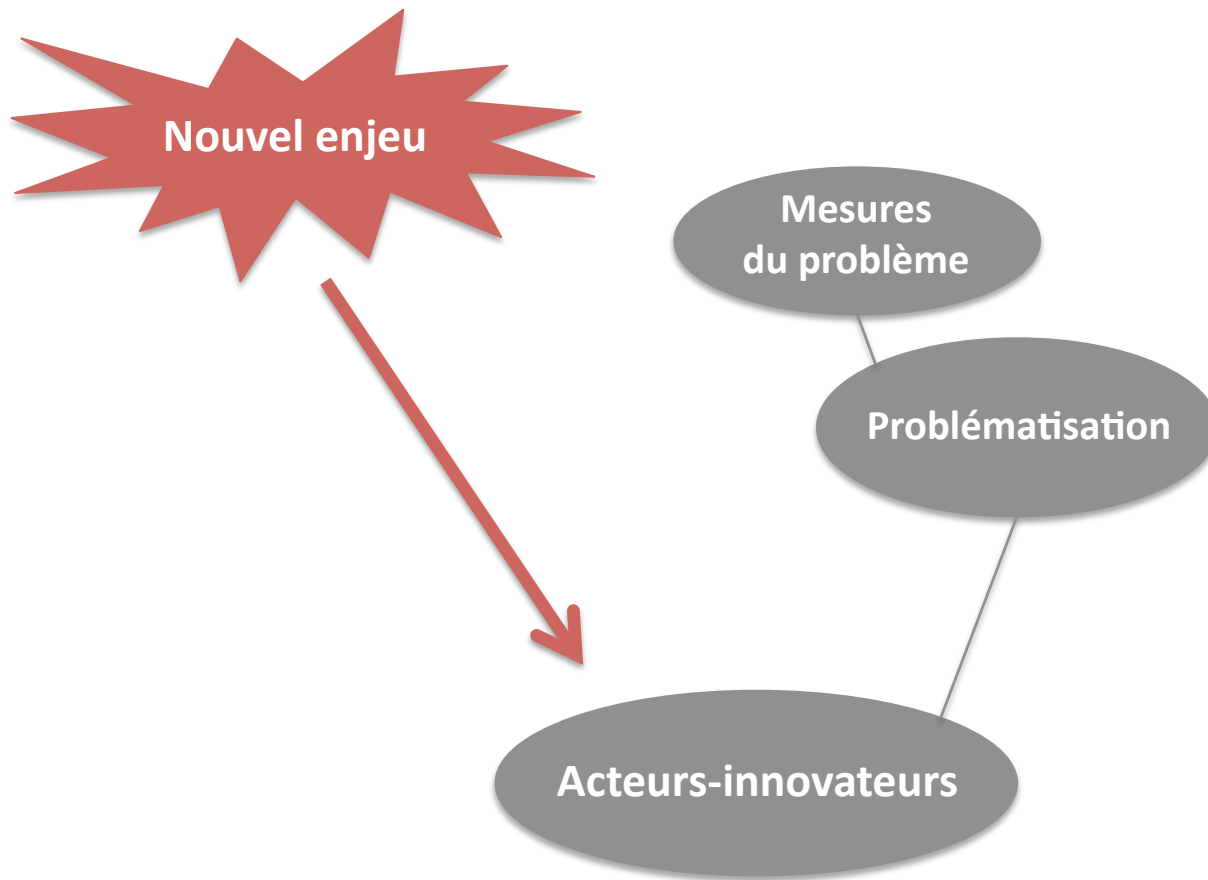
Espace-temps de l'innovation

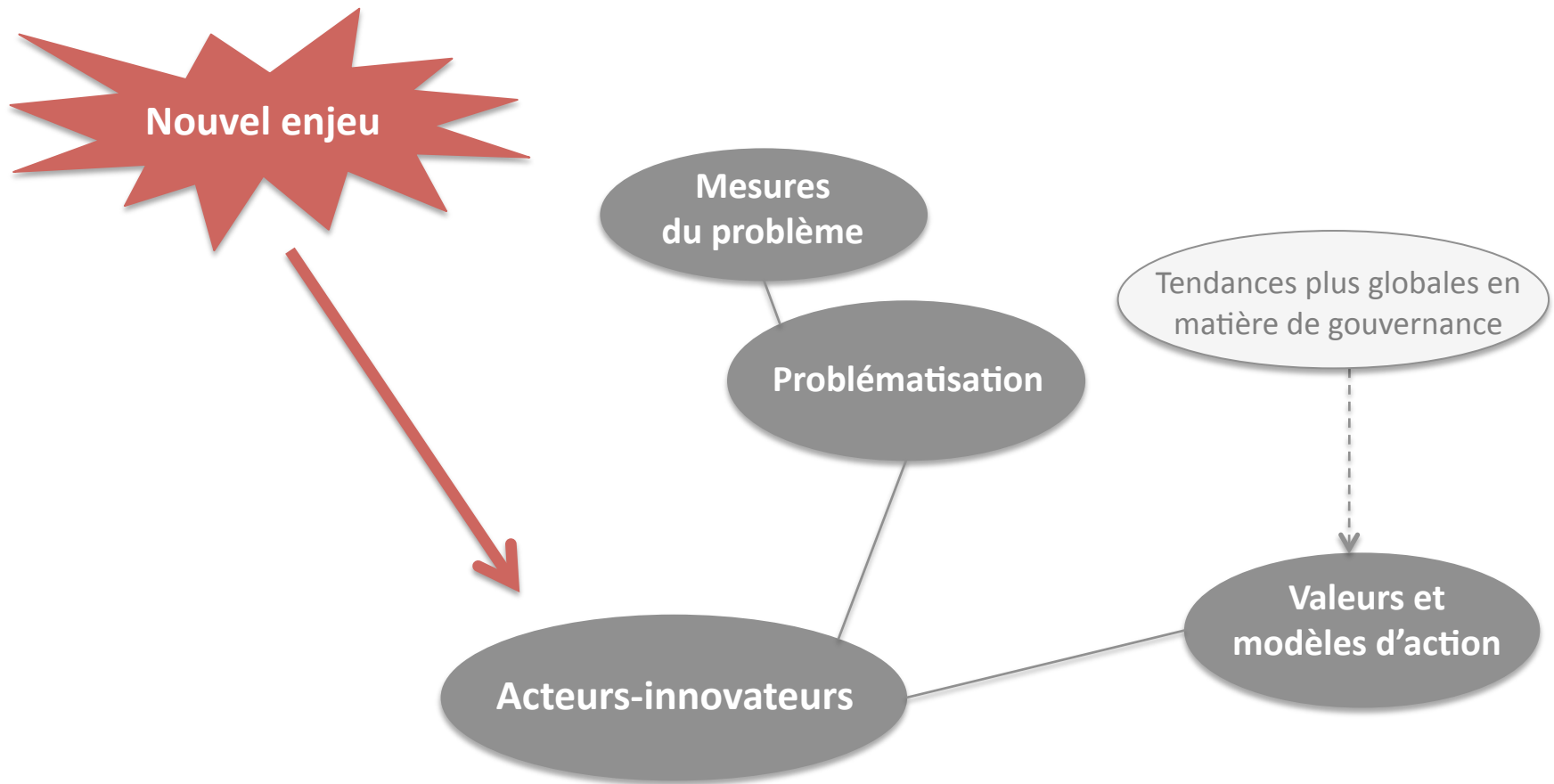
Espace-temps l'action

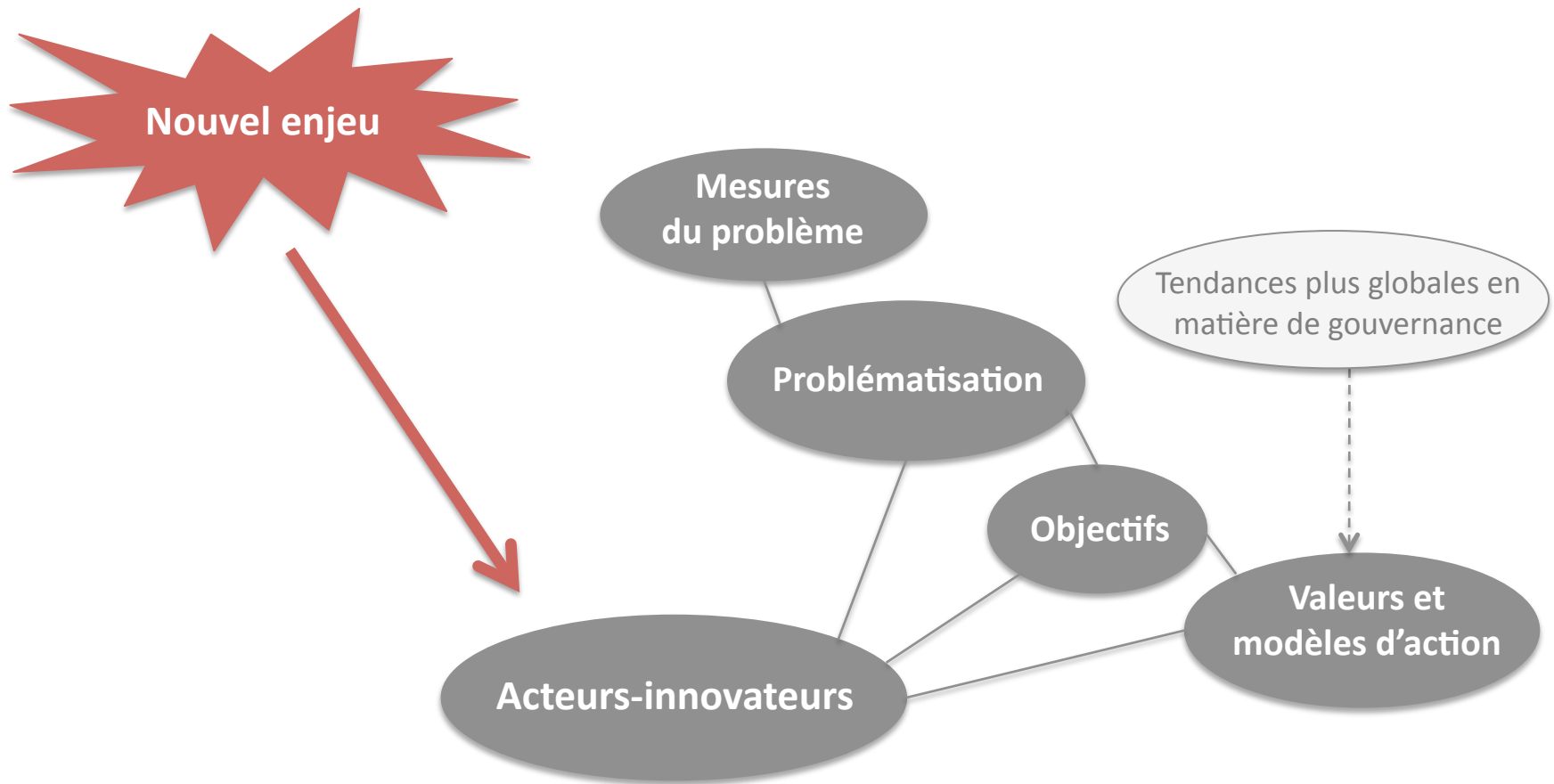


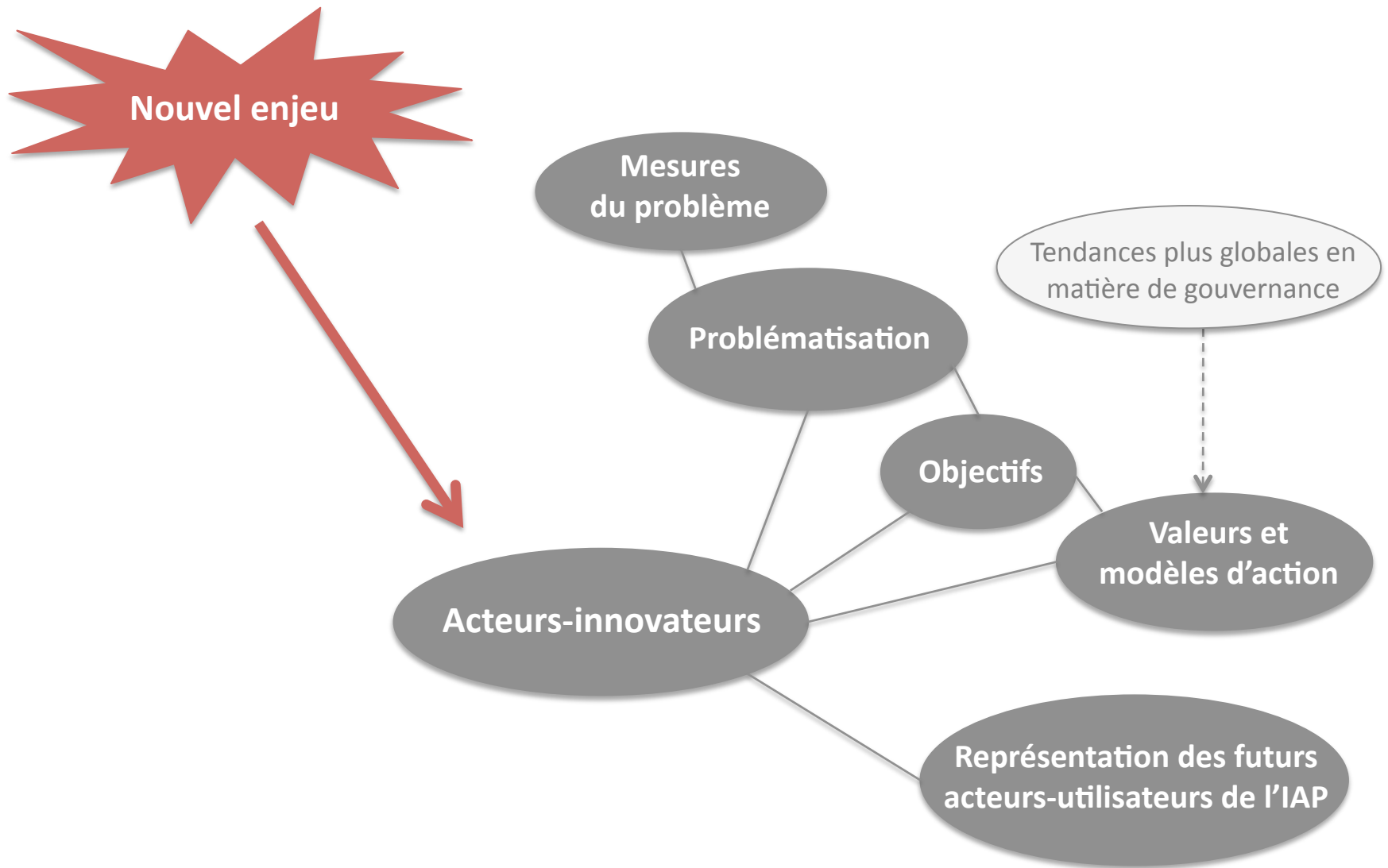
Acteurs-utilisateurs

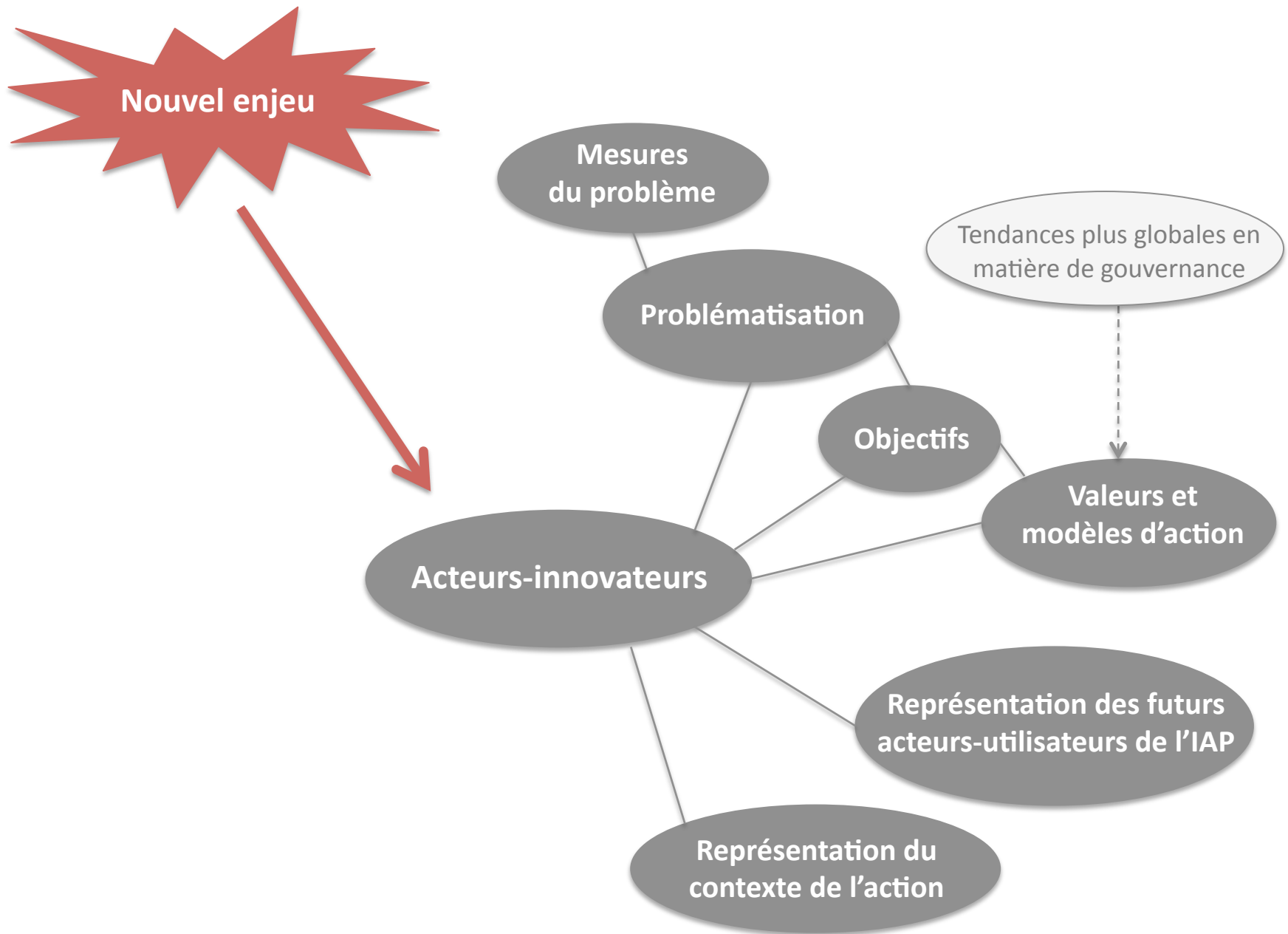


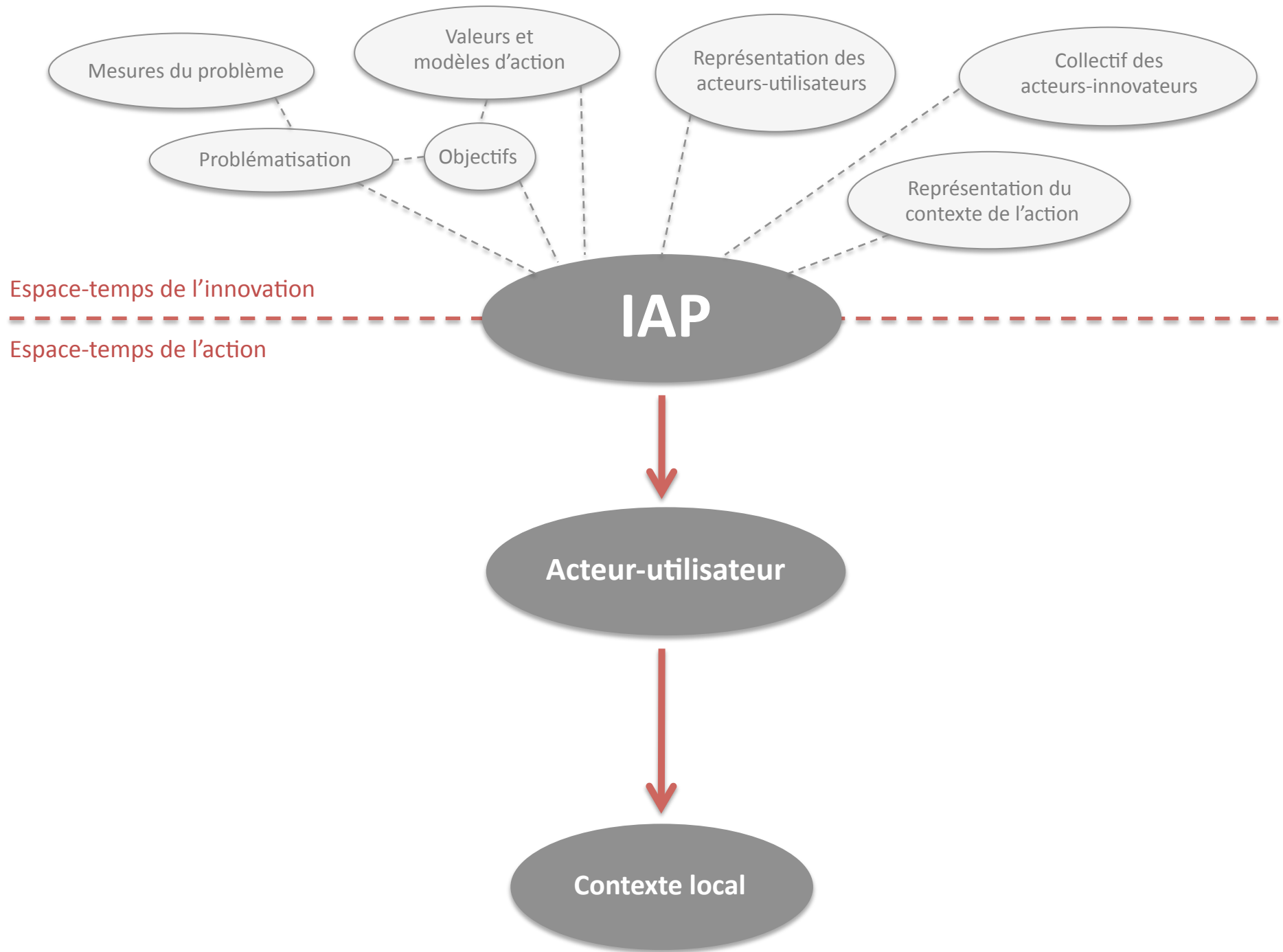


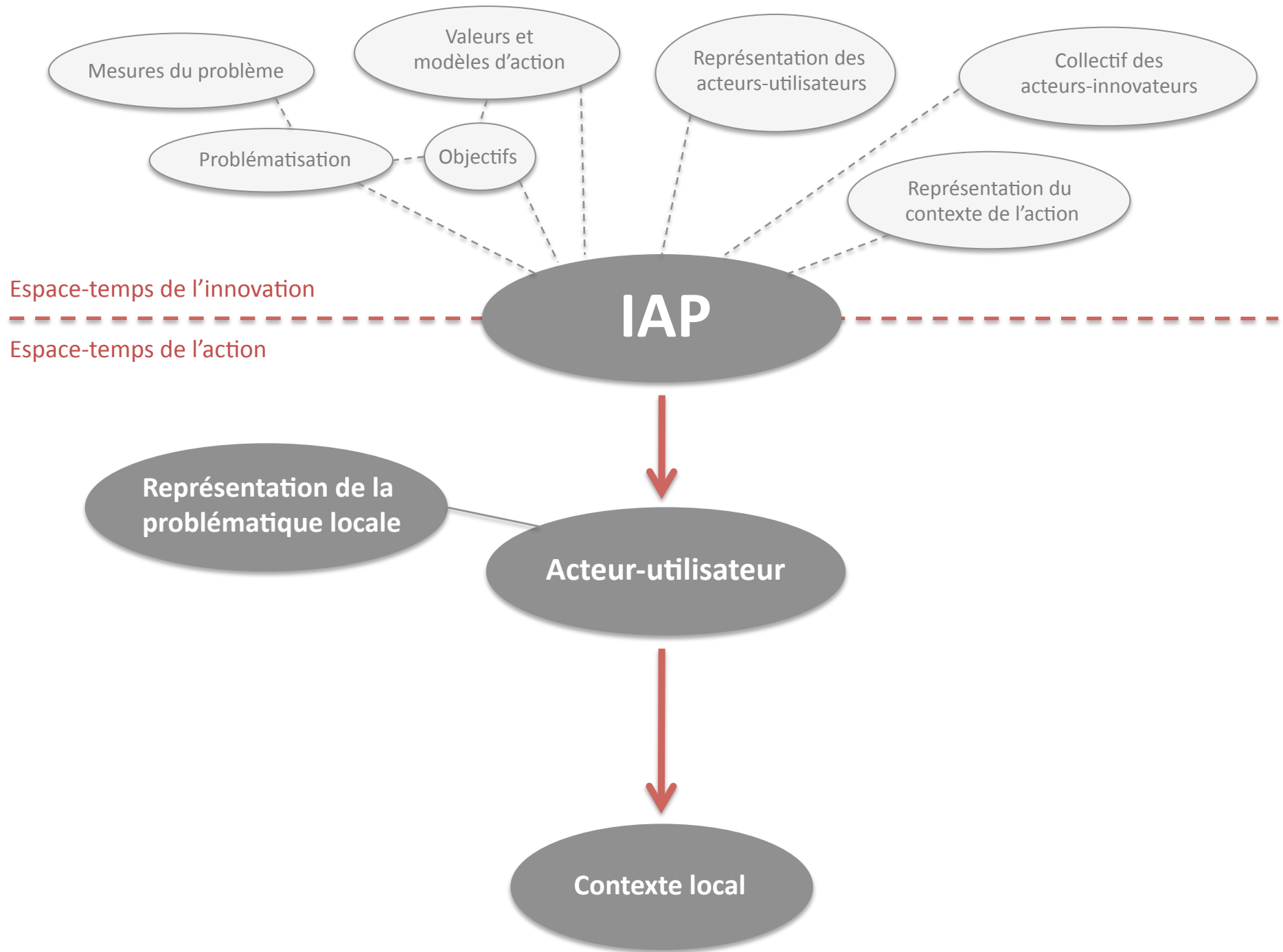


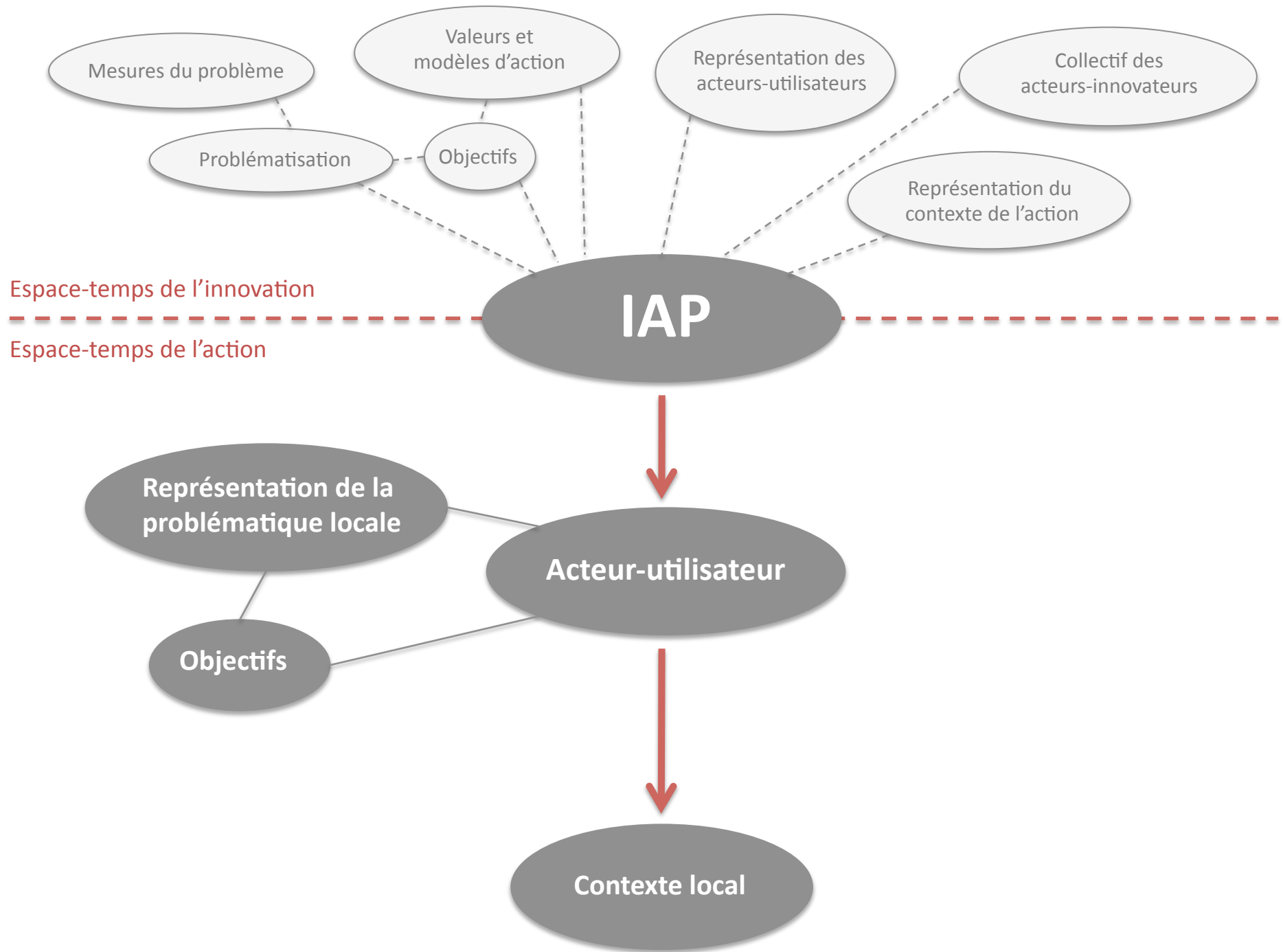


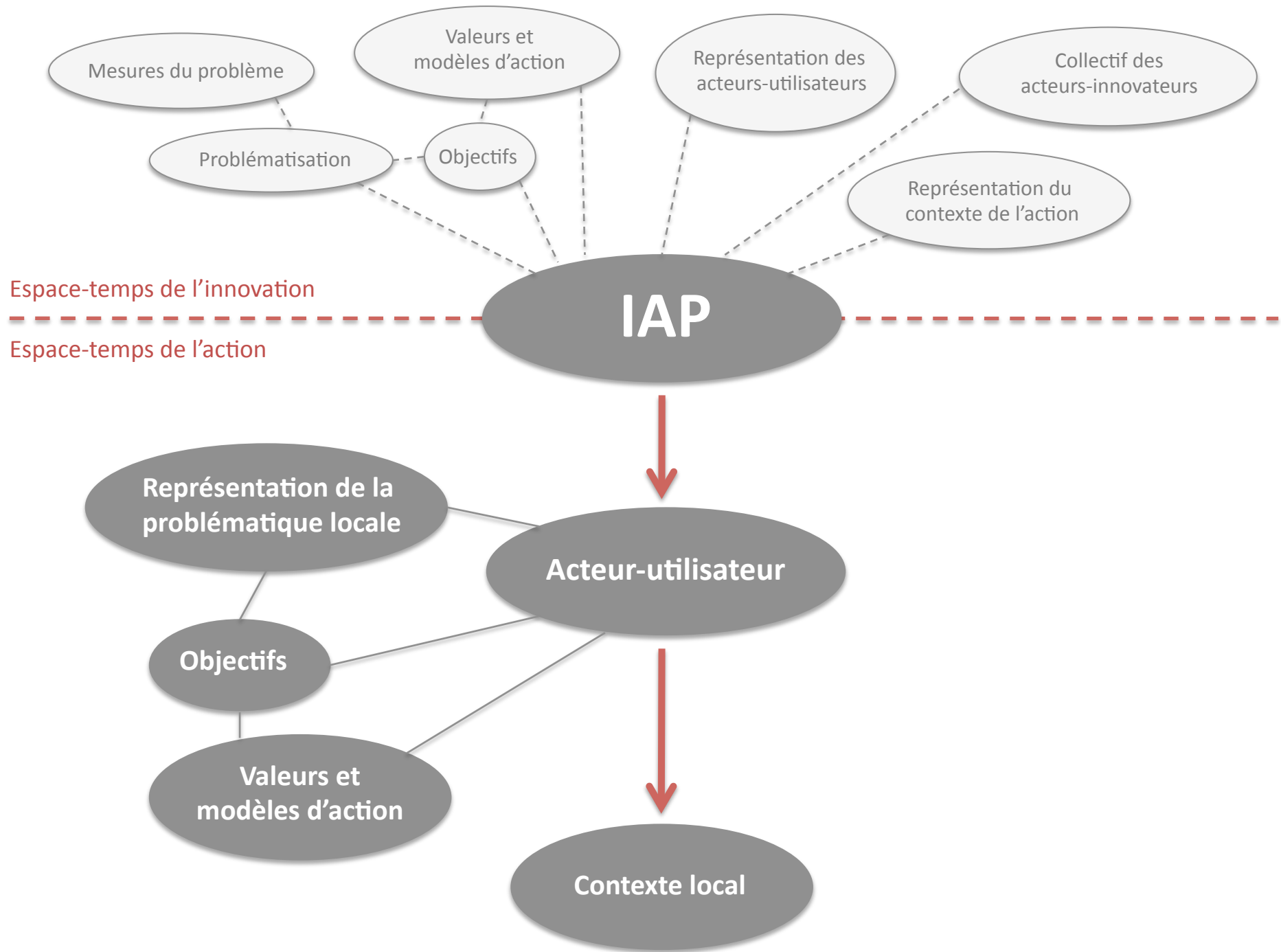


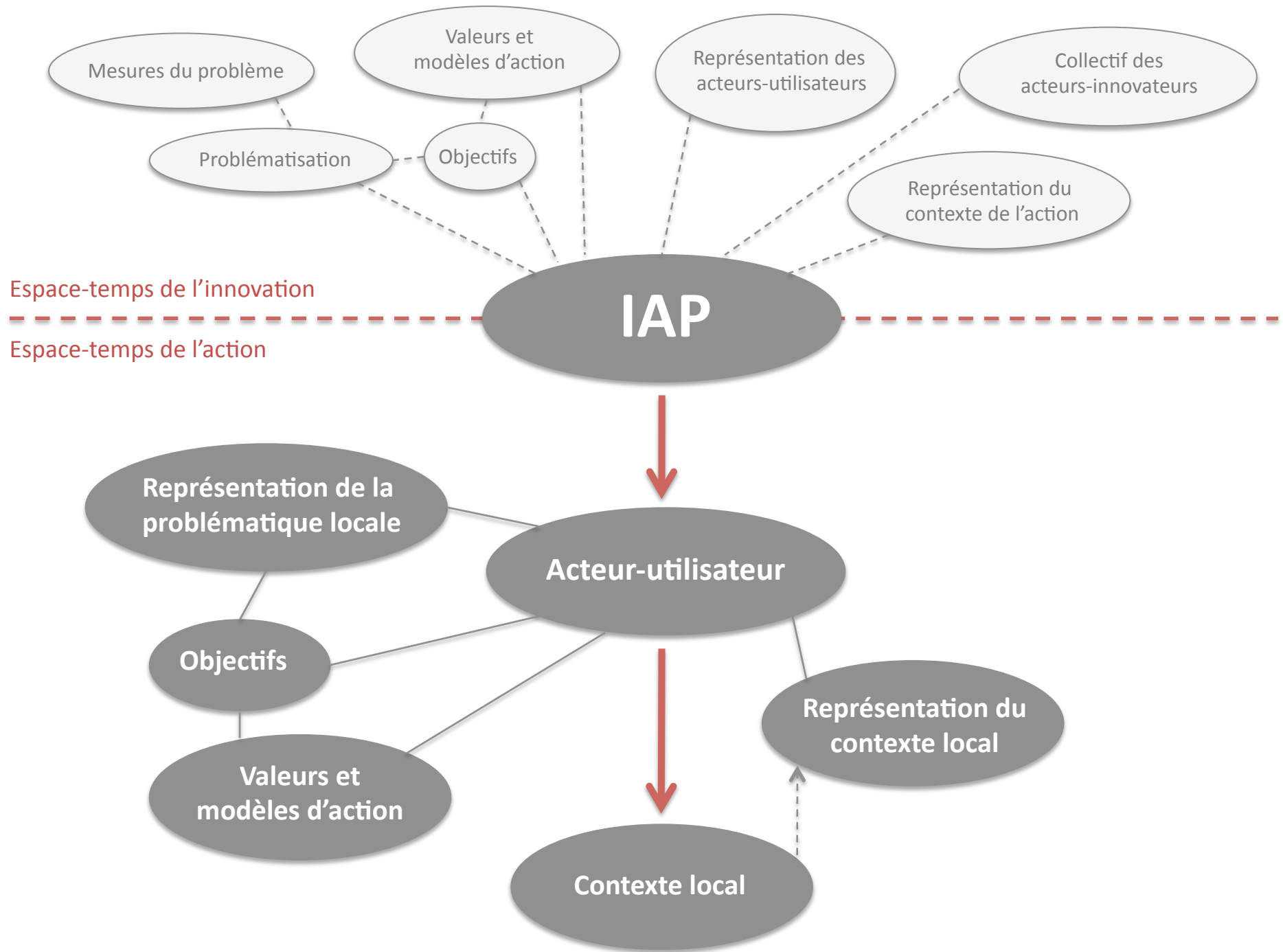


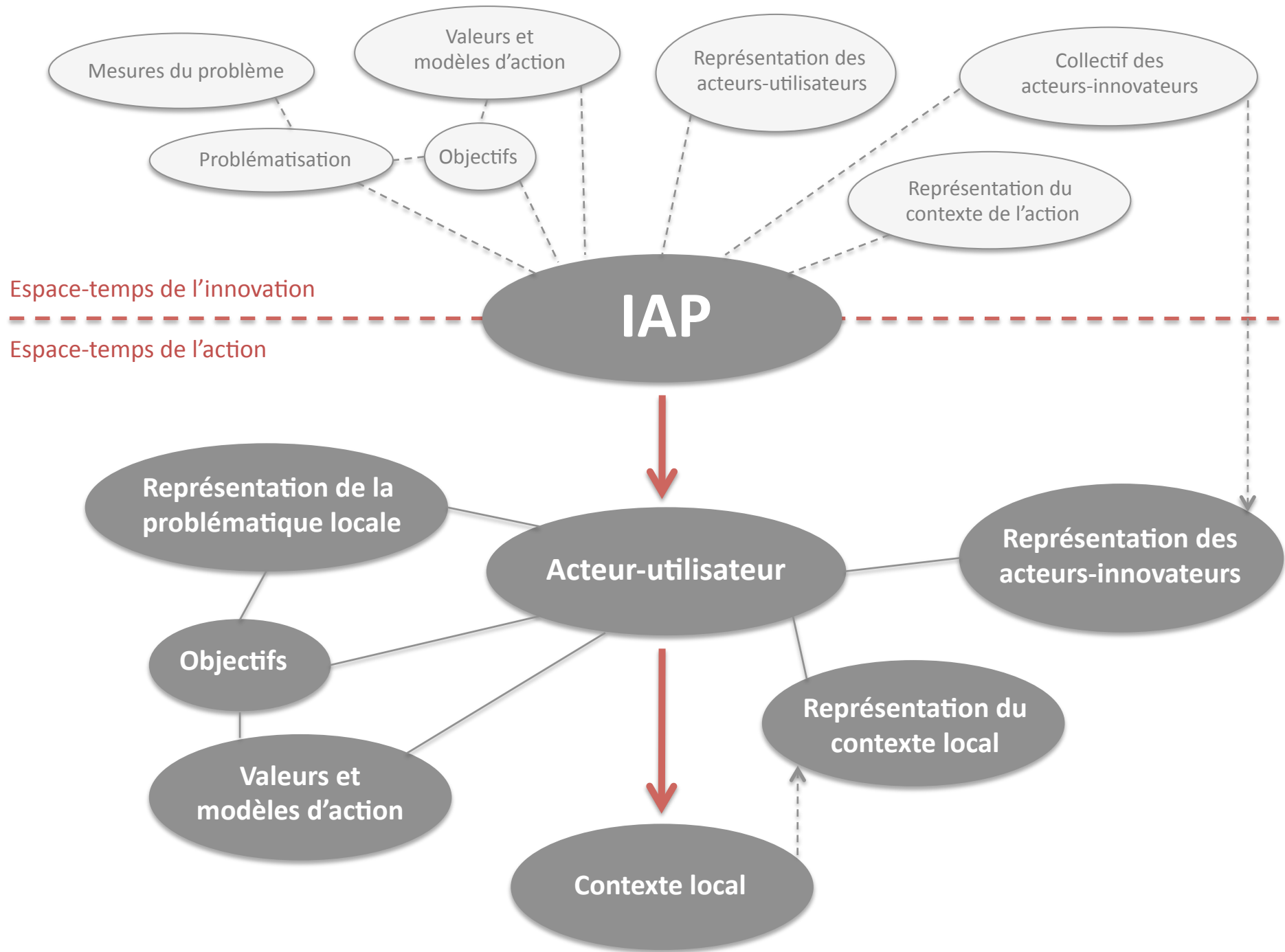












B. Application de la grille d'analyse à la PDQ (cas anglais et français)



Nouvel enjeu



Nouvel enjeu

Un phénomène: la fragmentation urbaine, et en particulier l'évolution préoccupante de certains quartiers urbains (paupérisation, dégradation, violences...)



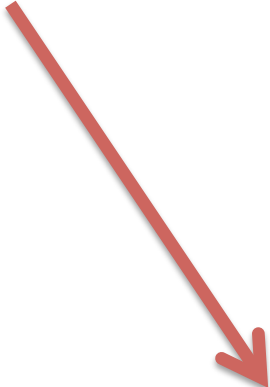
Nouvel enjeu

Un phénomène: la fragmentation urbaine, et en particulier l'évolution préoccupante de certains quartiers urbains (paupérisation, dégradation, violences...)

Facteurs explicatifs:

- Désindustrialisation des villes européennes (mondialisation)
- Modification des désirs d'habiter
- Démocratisation de l'automobile
- Nouvelle offre de logements (offre de terrains à bâtir en périphérie, offre alternative au HLM en France...)

Nouvel enjeu



Acteurs-innovateurs

En France (d'après Tissot, 2007; Estèbe, 2004; Tellier, 2011):

- . Gouvernement national (élection de Mitterrand en 1981 et création de la CNDSQ)
- . Les maires (décentralisation en cours), dont le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, nommé président de la CNDSQ
- . Hauts fonctionnaires (formation en sciences sociales)
- . Secteur associatif (connections avec les hauts fonctionnaires)
- . Scientifiques (Lapeyronnie, Bélorgey, Donzelot, Béhar, Estèbe...)
- . Médias (revue Esprit notamment)
- . Travailleurs sociaux et « emplois jeunes »

En Angleterre (d'après Wallace, 2001; Lupton et al, 2013; Epstein, 2013):

. Gouvernement de Tony Blair (élu en 1997), qui érige la lutte contre l'exclusion et les inégalités socio-spatiales en priorité nationale

+ Vice-premier John Prescott

+ Anthony Giddens (théorisation de la « troisième voie » et du *Social Investment State*)

. Chercheurs, agents publics, « leaders communautaires », professionnels (architectes, urbanistes, etc.) mobilisés pour la réalisation d'un diagnostic commun

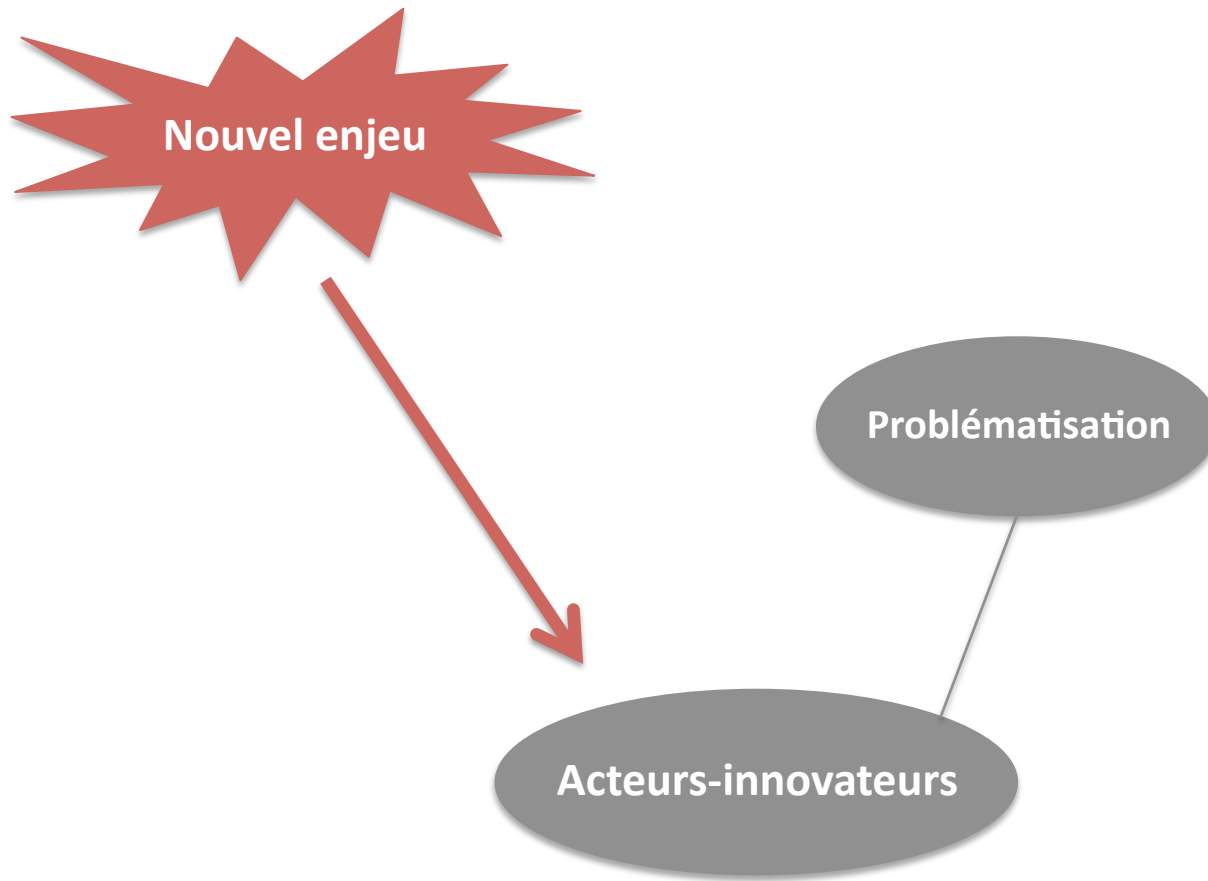
. « *Local strategic partnerships* »: partenariats locaux incluant les autorités locales, les acteurs privés, les universités, les agences régionales de développement économique, les organisations communautaires...

> Dans les 2 cas, un vaste réseau d'acteurs engagés:

- politiques (nationaux, régionaux et locaux)
 - administratifs (hauts fonctionnaires...)
 - professionnels (experts, consultants, agences privées...)
 - associatifs ou communautaires (travailleurs sociaux...)
 - scientifiques
- + Médias

Modèles théoriques:

innovations = constructions collectives et progressives (non sans heurts), par une diversité d'acteurs aux rôles complémentaires et qui ont un intérêt commun.



Fragmentation

Années 70:
Evolution du regard posé
sur la fragmentation sociale
des territoires



Fragmentation

- . Apparition du terme « ségrégation »
- . Diffusion des travaux de l'École de Chicago
- . Influence de la sociologie marxiste

Années 70:

**Evolution du regard posé
sur la fragmentation sociale
des territoires**



Fragmentation

Années 70:
Evolution du regard posé
sur la fragmentation sociale
des territoires



Fragmentation

Années 80-90:
La fragmentation sociale
a-t-elle des effets néfastes?

Années 70:
**Evolution du regard posé
sur la fragmentation sociale
des territoires**



Fragmentation

Années 80-90:
**La fragmentation sociale
a-t-elle des effets néfastes?**

- . Littérature anglo-saxonne sur les « effets de quartier »
- . Effets à l'échelle sociétale (J. Donzelot)

Analyses différenciées du problème « fragmentation »:

. Sciences sociales: la fragmentation sociale des territoires et en particulier, la concentration de la pauvreté dans certains quartiers, a des effets sociaux et sociétaux néfastes;

. Urbanisme: la fragmentation urbaine, et en particulier le « déclin » de certains quartiers urbains, est un cercle vicieux qui pose des problèmes sociaux mais aussi environnementaux, et économiques;

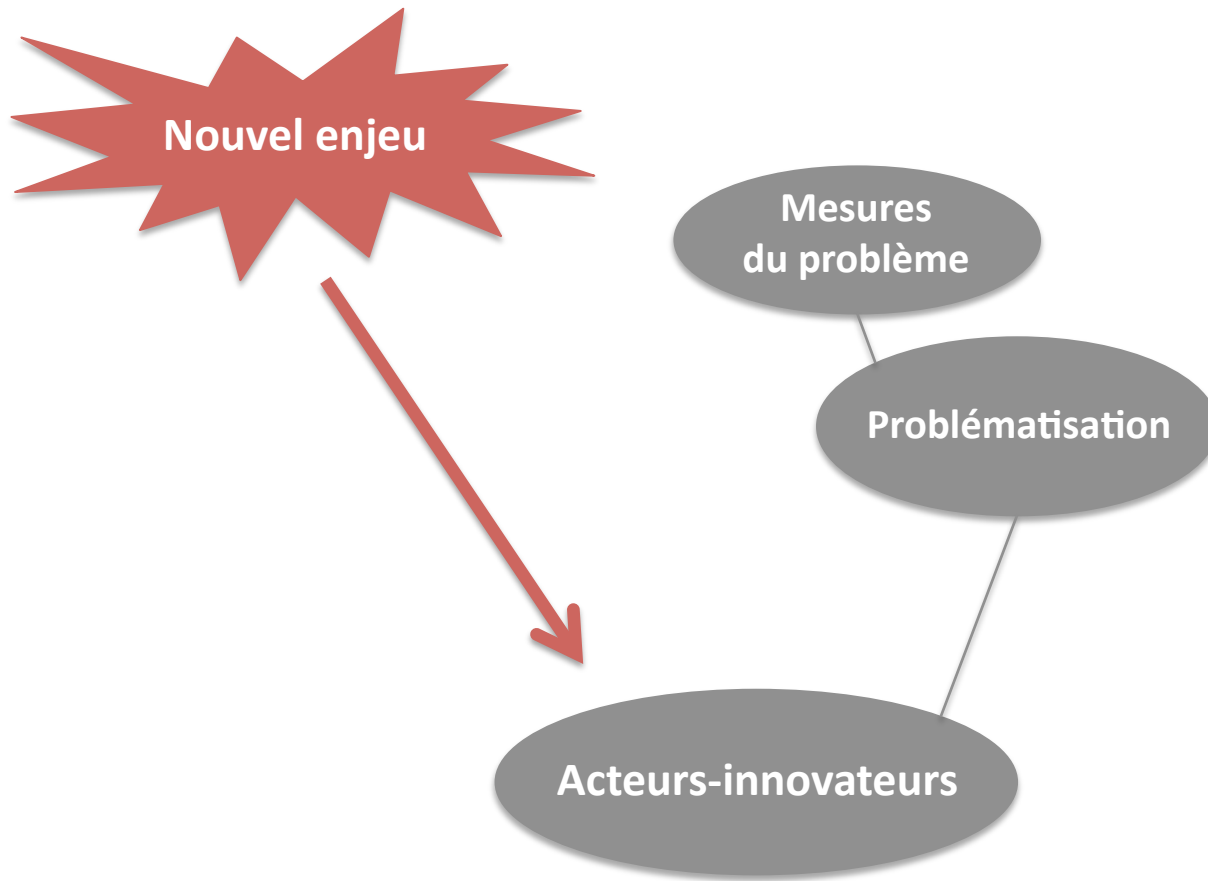
. Acteurs responsables de la sécurité: la violence qui se développe dans certains quartiers urbains pose des problèmes d'insécurité plus globaux.

> Problématisation commune un peu « floue » autour des « quartiers en difficulté »

Modèles théoriques:

Flou nécessaire pour intéresser un maximum d'acteurs

« quartiers en difficulté » = « objet-frontière » entre
différents champs disciplinaires



Mesures du problème:

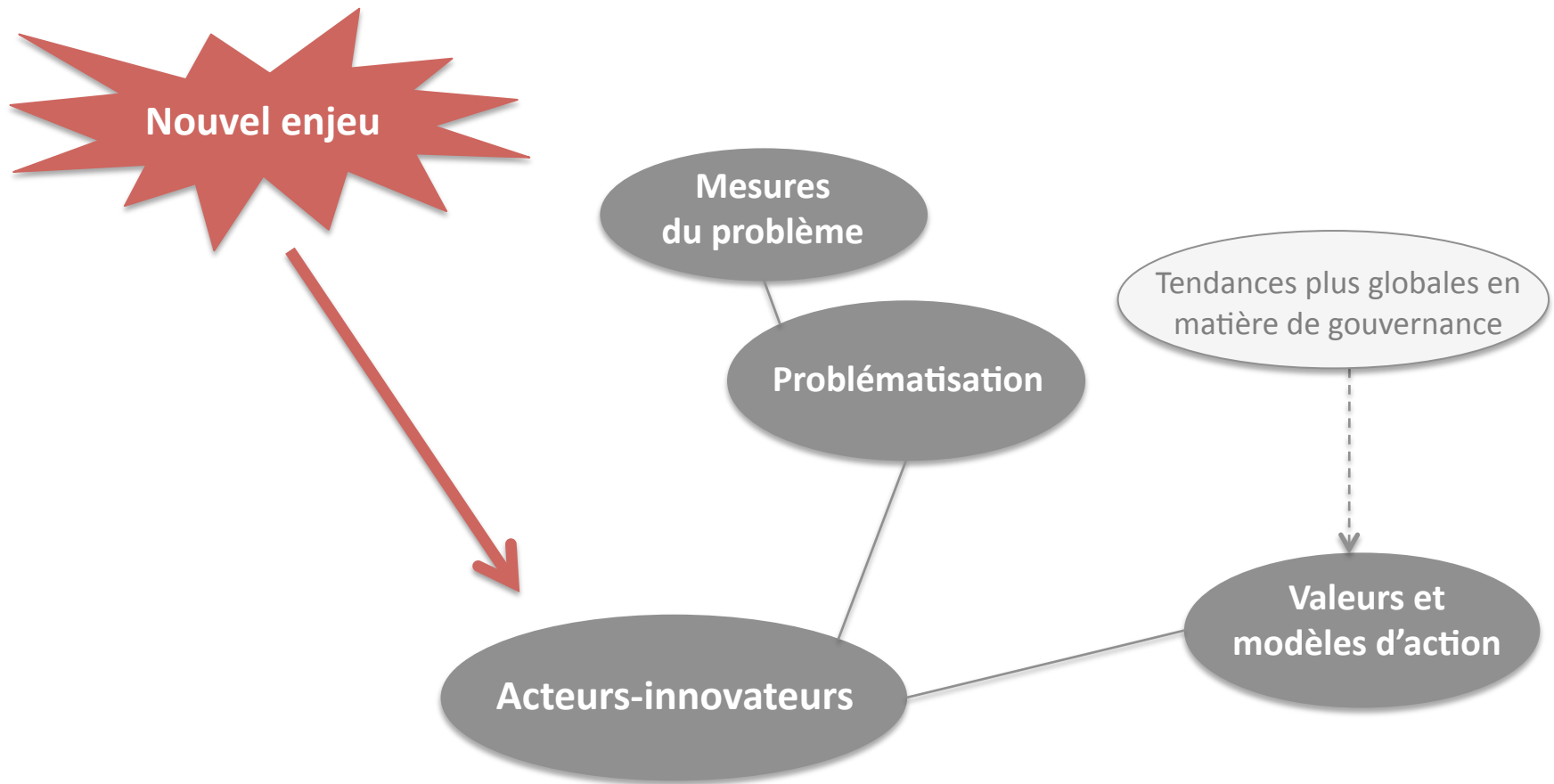
Statistiques à l'échelle du quartier (niveaux de revenus, taux de chômage, niveaux d'éducation, pourcentage d'échec scolaire, état du bâti, etc.)

Modèles théoriques:

Travail d'écriture et de simplification de la réalité (pré-requis à l'action et à son institutionnalisation)

Exemple du cas français:

- Statistiques développées par l'INSEE en collaboration avec la DIV au début des années 90 > identification et délimitation des quartiers prioritaires
- Création de l'observatoire national des ZUS (ONZUS) en 2004 (en même temps que l'ANRU)



Valeurs et modèles d'action:

Mouvements antagonistes (Bacqué, 2003):

1. Néolibéralisme (concurrence généralisée);
2. Impératif de modernisation de l'appareil d'Etat (se rapprocher du citoyen, repenser le rôle de l'Etat);
3. Nouveaux mouvements sociaux (revendications citoyennes diverses de justice et de droits sociaux).

1) Néolibéralisme:

PDQ comme figure de proue de la transformation du rôle de l'Etat vers une forme de « néolibéralisme social » (Donzelot, 2008):

Question sociale classique:

l'Etat-Providence apporte une compensation aux plus faibles pour protéger le modèle de l'échange marchand (libéralisme classique)

∨

Nouvelle question sociale:

Le « nouvel Etat-Providence » cherche à corriger les effets sociaux (exclusion, inégalité des chances) d'un modèle économique basé sur la concurrence (néolibéralisme)

> Glissement qui est aussi la conséquence d'un contexte économique en pleine mutation: mondialisation et désindustrialisation de l'Europe (compensation financière semble peu tenable à long terme), nécessité de susciter le développement plutôt que le réguler, etc.

2) Impératif de modernisation de l'Etat:

- Limite du modèle réglementaire (aménagement du territoire)
- Tendance à la décentralisation et à la territorialisation de l'action publique
- Diffusion du modèle du « développement local »
- Culture croissante du « projet » comme modalité de l'action publique

> A nouveau, à mettre en relation avec la mondialisation et les profondes mutations de l'économie européenne (désindustrialisation, concurrence entre territoires)

> La question de l'échelle devient centrale dans la reconfiguration des politiques publiques (politiques économiques ramenées à l'échelle des régions, voire des villes; émergence de la notion de « gouvernance urbaine »).

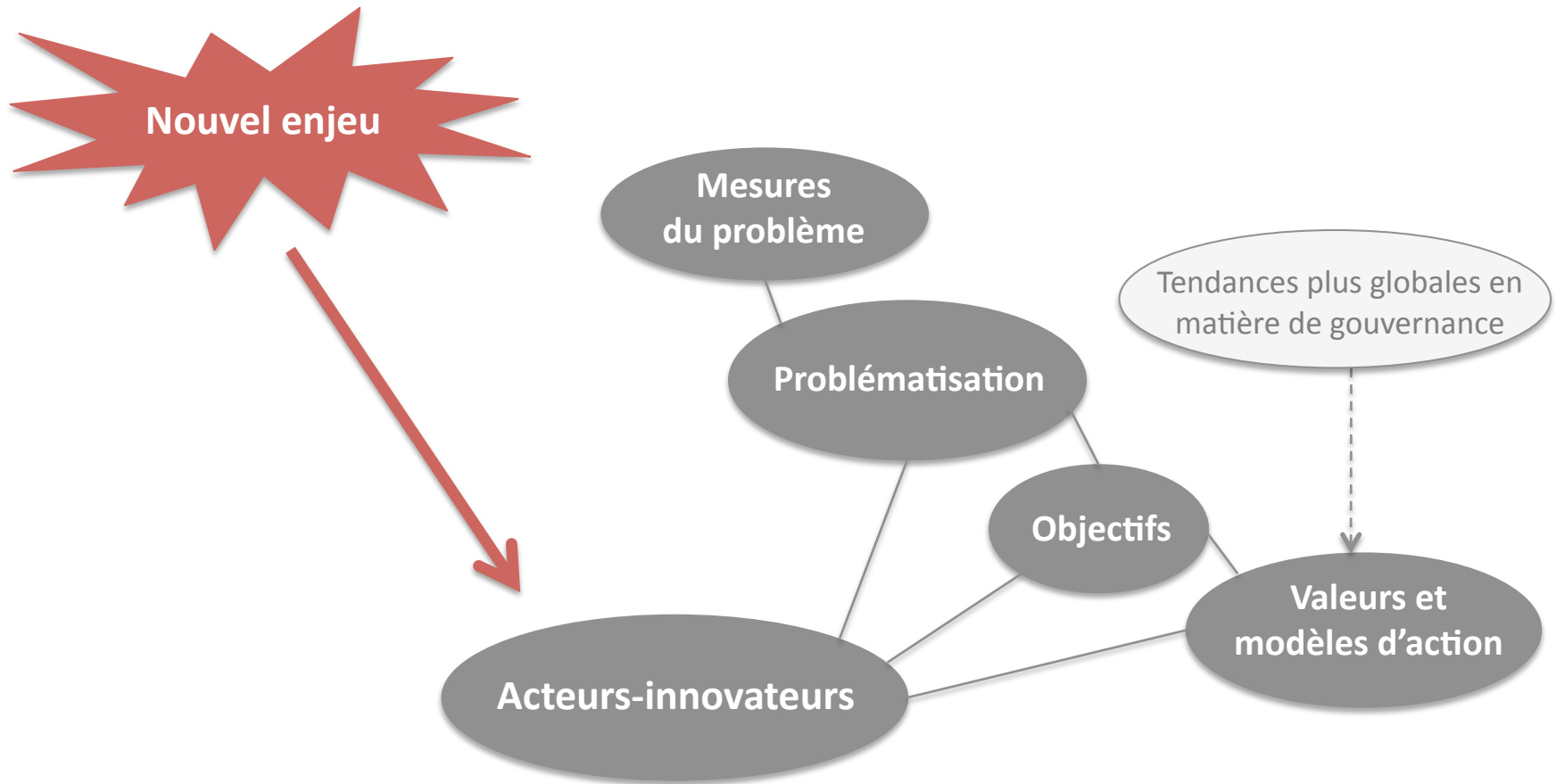
3) Nouveaux mouvements sociaux (NMS):

- Emergence de mouvements citoyens qui se distinguent du militantisme traditionnel (syndicat, parti) par leur objectifs et modes d'action: il ne s'agit plus de prendre le contrôle de l'appareil d'Etat mais d'explorer de nouvelles manières de résister ou d'exister
- Exemples: mouvements noirs aux USA, luttes étudiantes, mouvements féministes, régionalistes, pacifistes, écologistes...
- Etudiés par Deleuze, Touraine, Melucci...
- Les NMS investissent notamment la « proximité », la gestion du « local »

> Impacts sur l'action publique: reconnaissance progressive des inégalités (émergence de l' « *Advocacy planning* ») et rôle croissant donné au citoyen (de la « démocratie représentative » à la « démocratie participative »)

Modèles théoriques:

à nouveau, certain « flou » au niveau des valeurs et modèles d'action (PDQ comme tentative de mise en cohérence de différents mouvements antagonistes)



Objectifs flous également:

Supprimer la fragmentation socio-spatiale et donc les « quartiers en difficulté »?

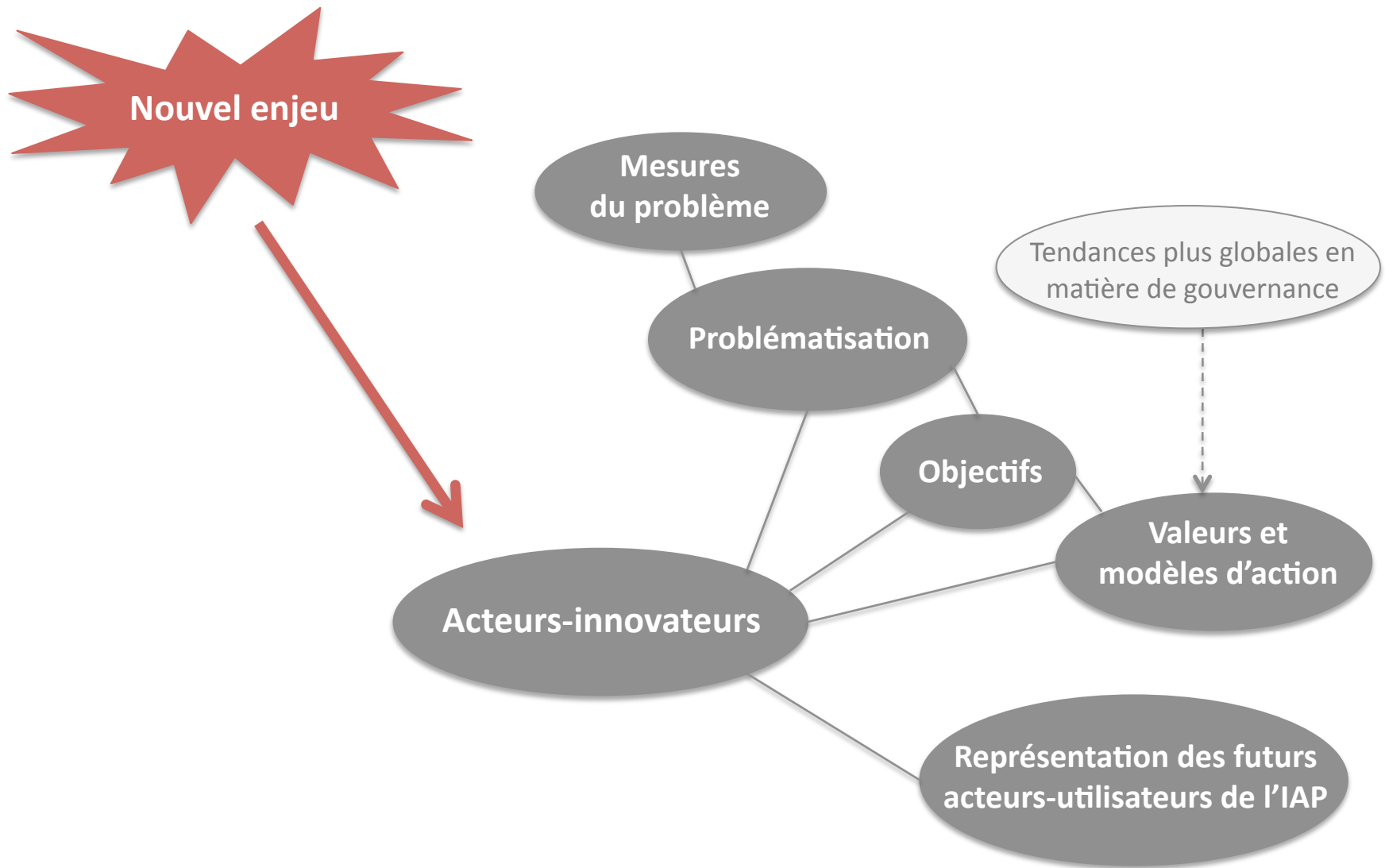
Supprimer la pauvreté urbaine?

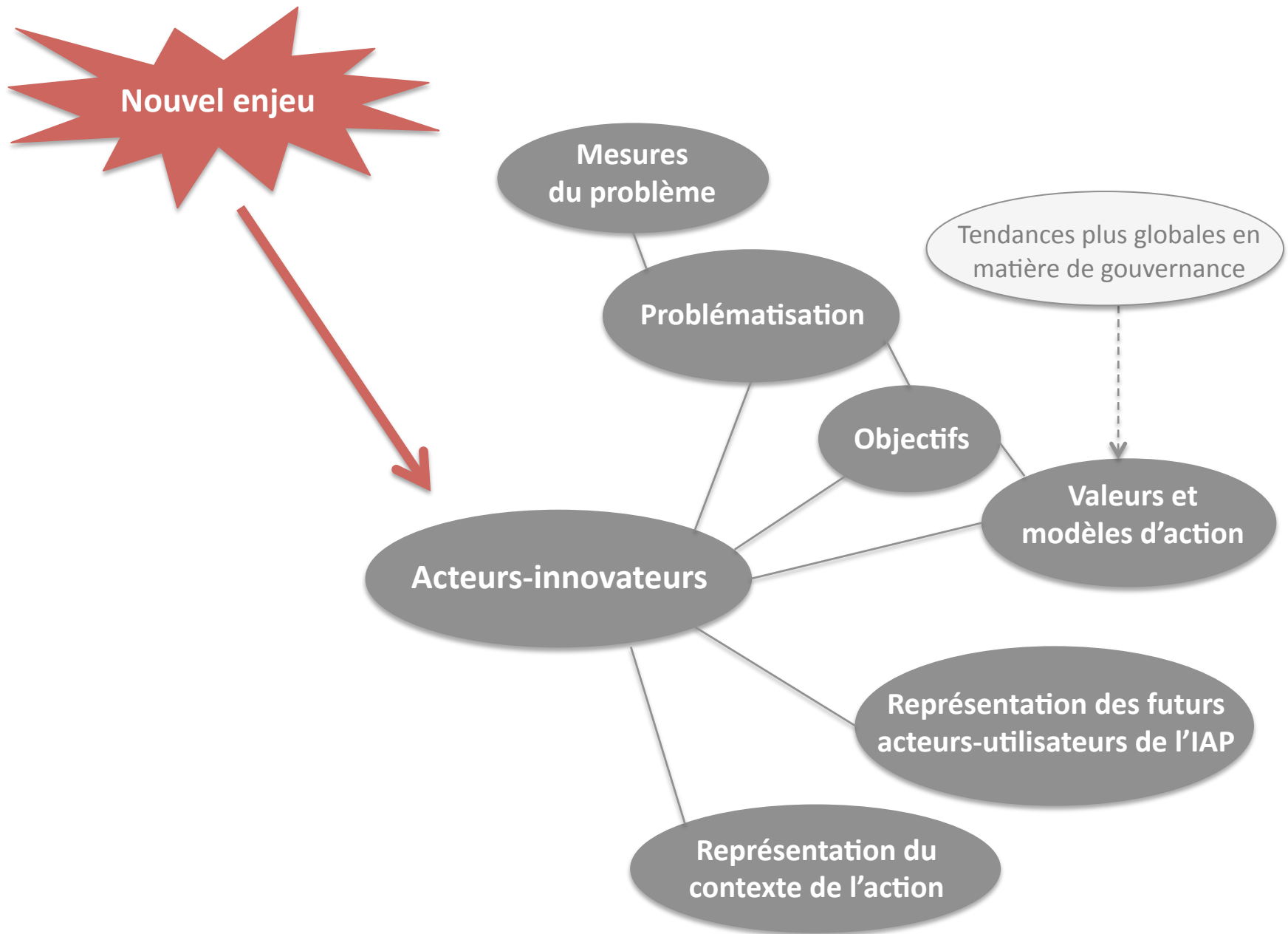
Lutter contre les « effets de quartier »?

Compenser les inégalités?

Modèles théoriques:

ce « flou » est nécessaire pour intéresser un maximum de personnes puis assurer la cohésion de l'acteur-réseau qui porte la PDQ.



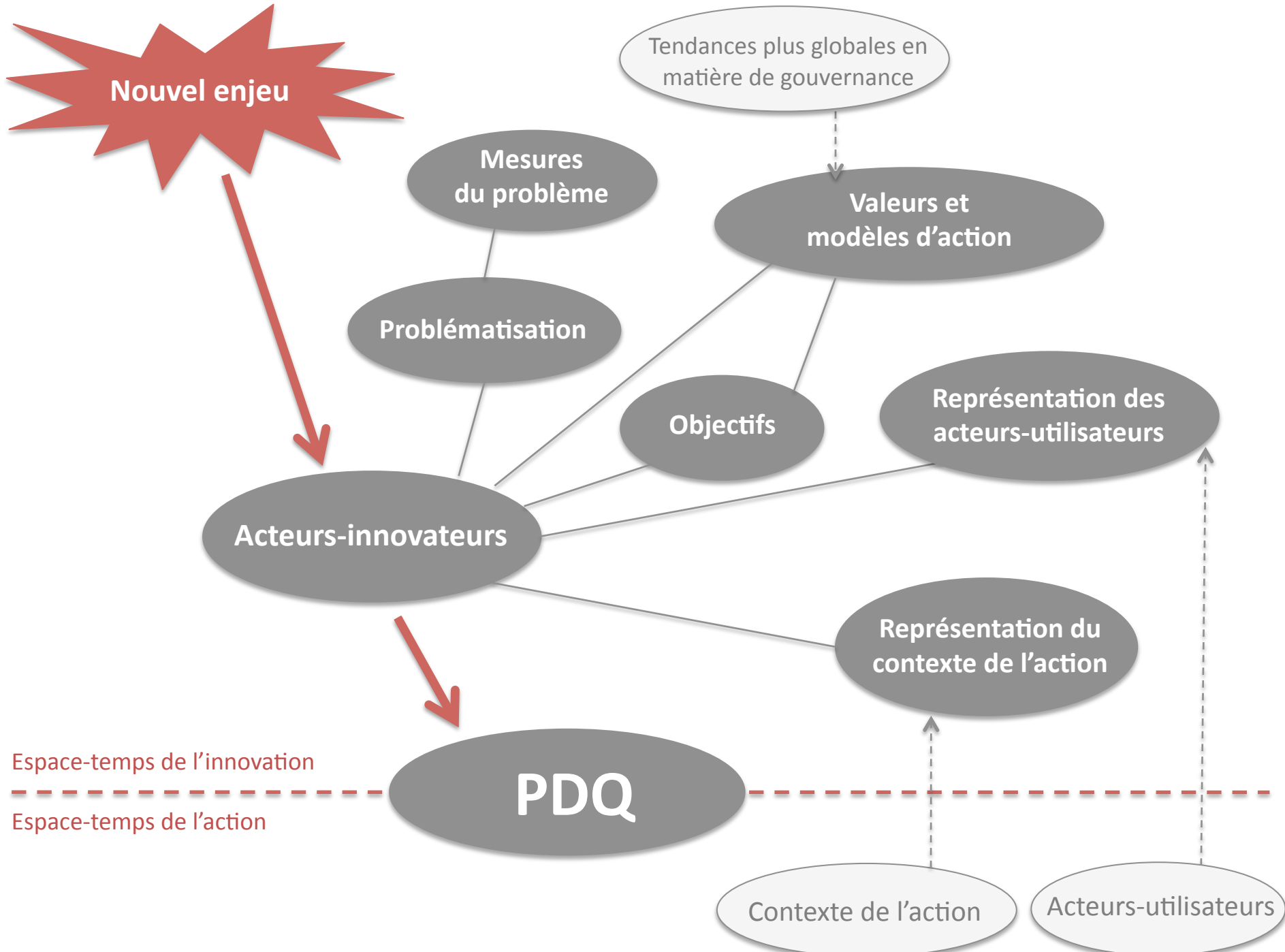


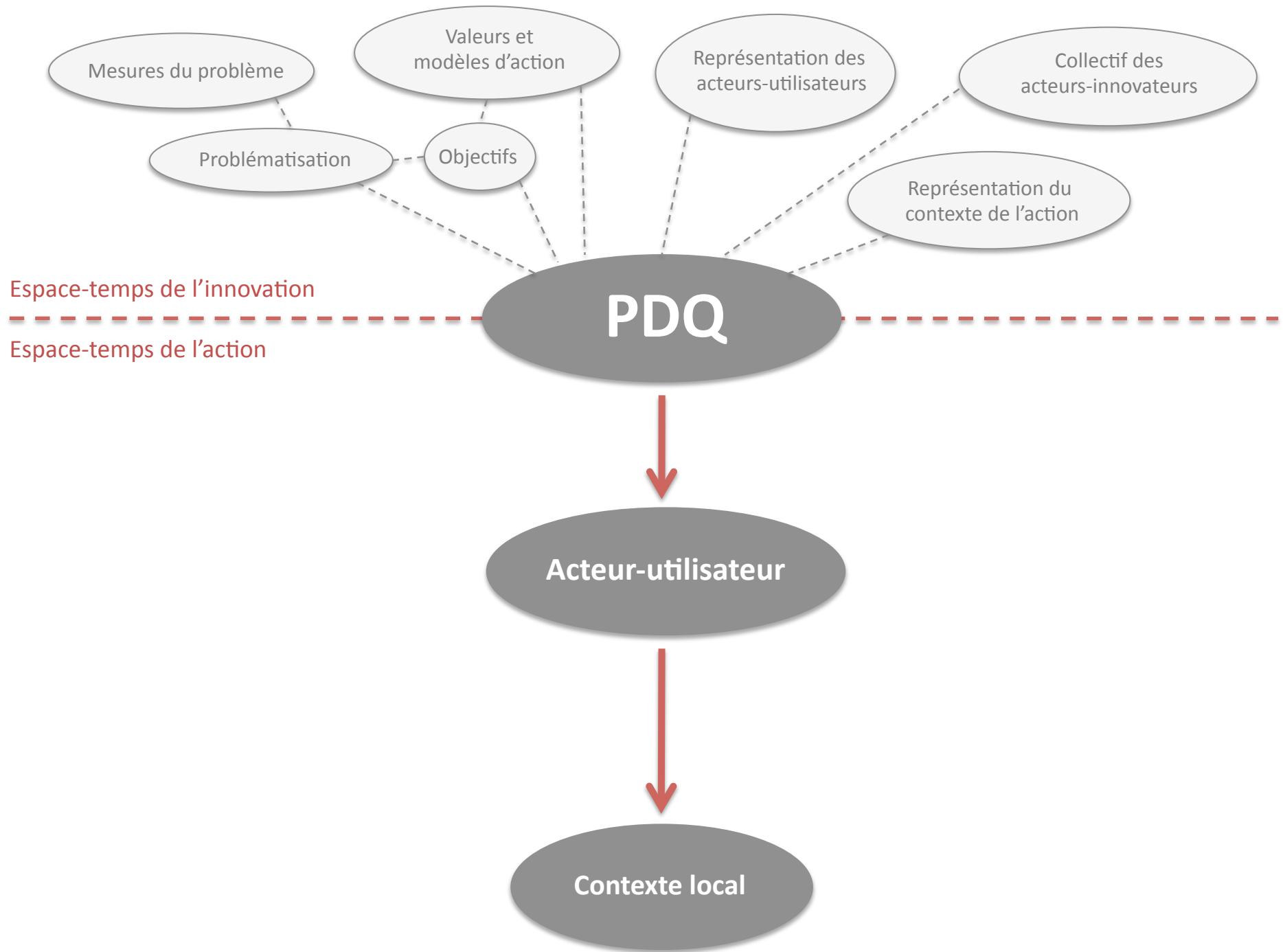
Représentation directe des acteurs-utilisateurs et du contexte de l'action:

- . Dans le cas français: via le maire de Grenoble, H. Dubedout
- . Dans le cas anglais: participation à la réflexion d'acteurs publics locaux, de leaders communautaires, de professionnels,...

Modèles théoriques:

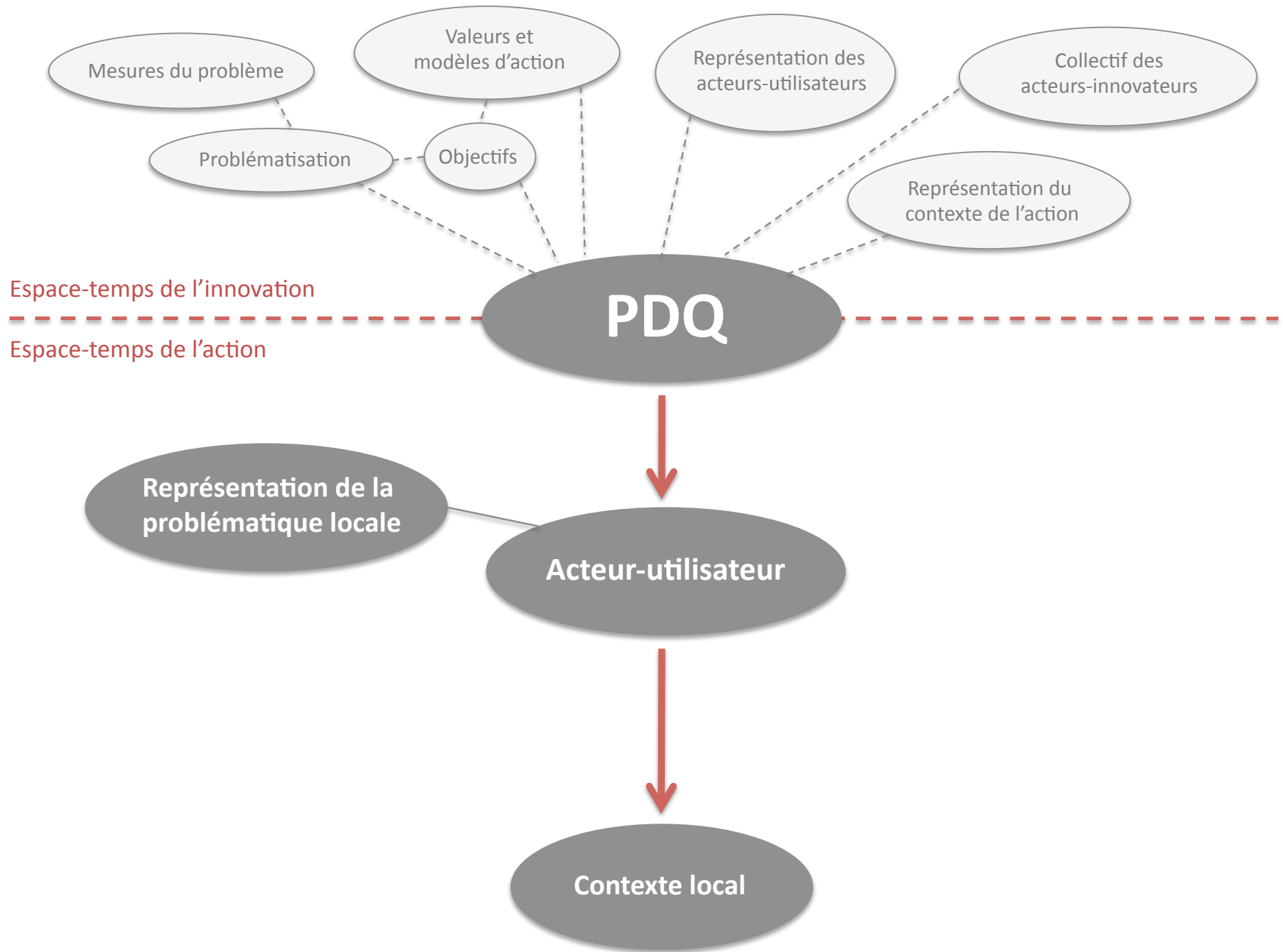
représentation toujours imparfaite de ces actants dans les processus d'innovation

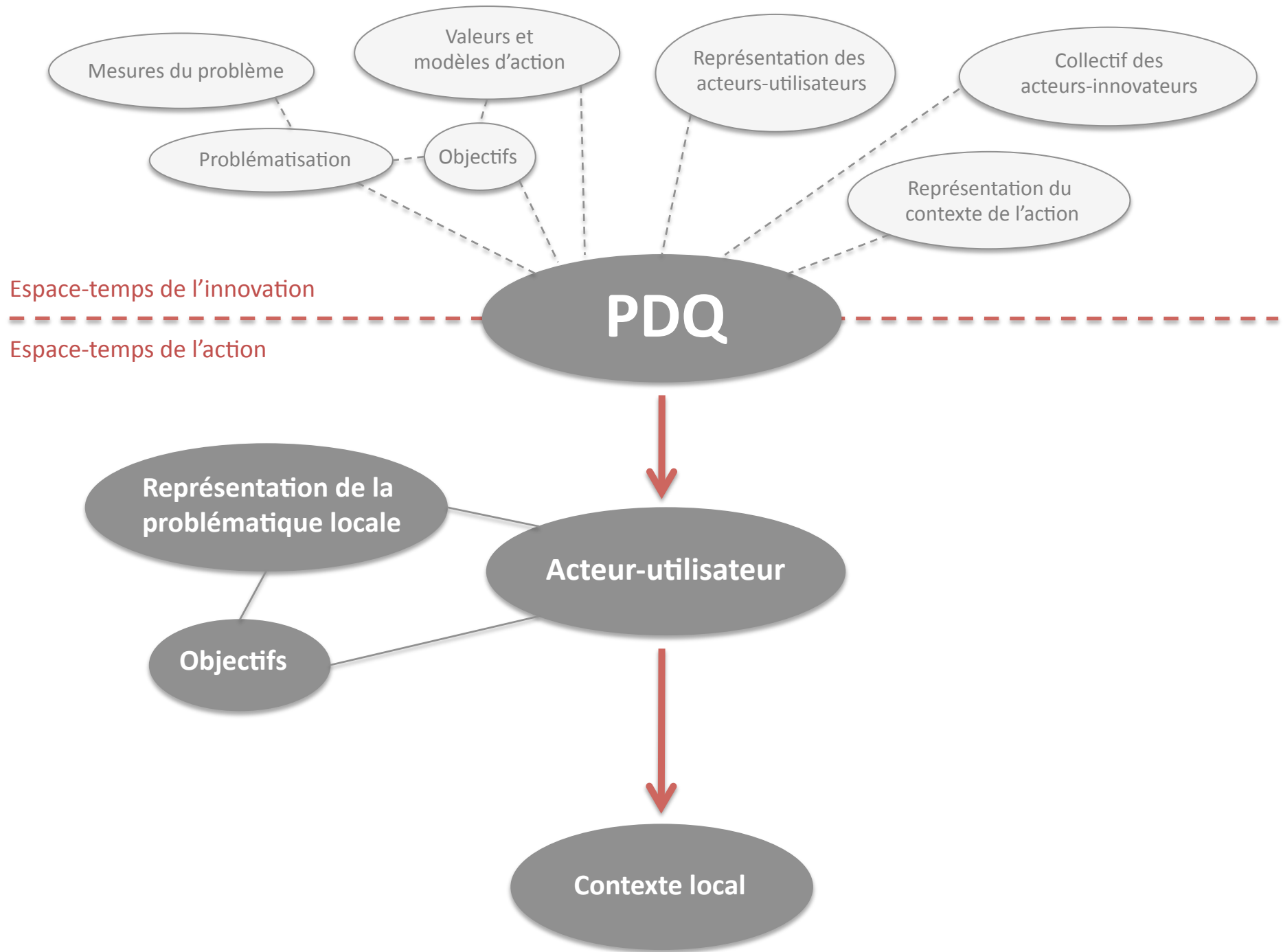


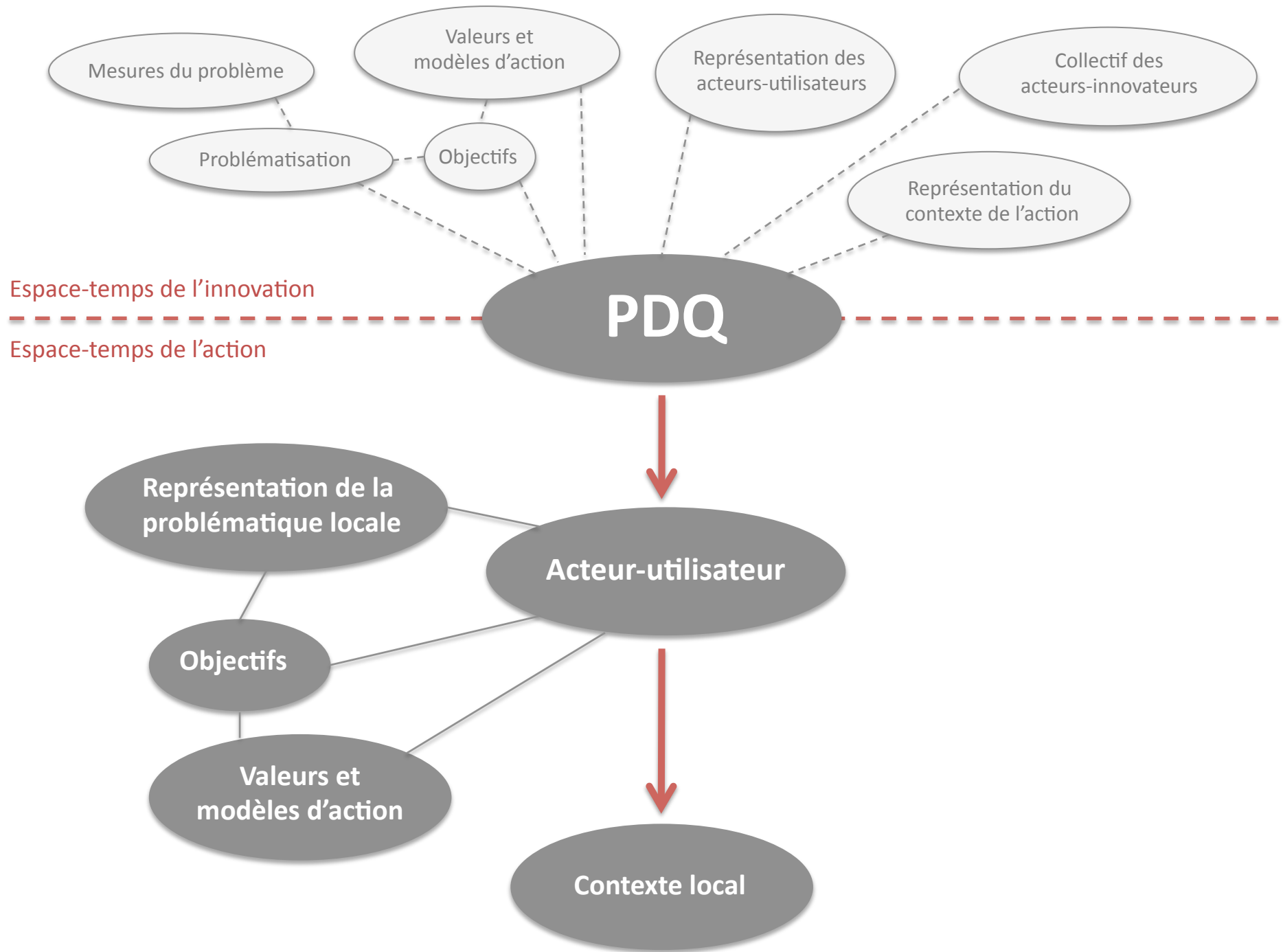


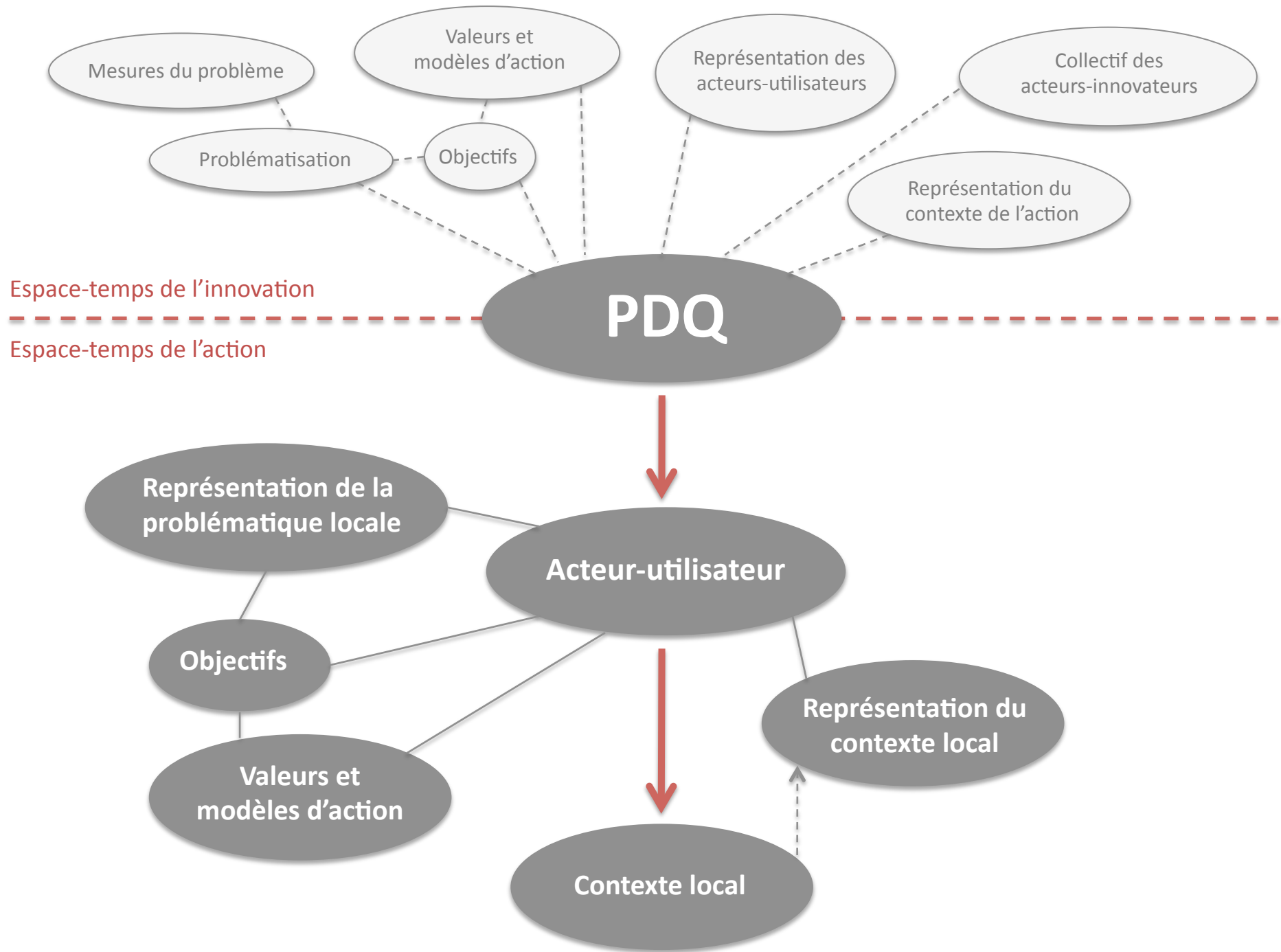
Acteurs-utilisateurs:

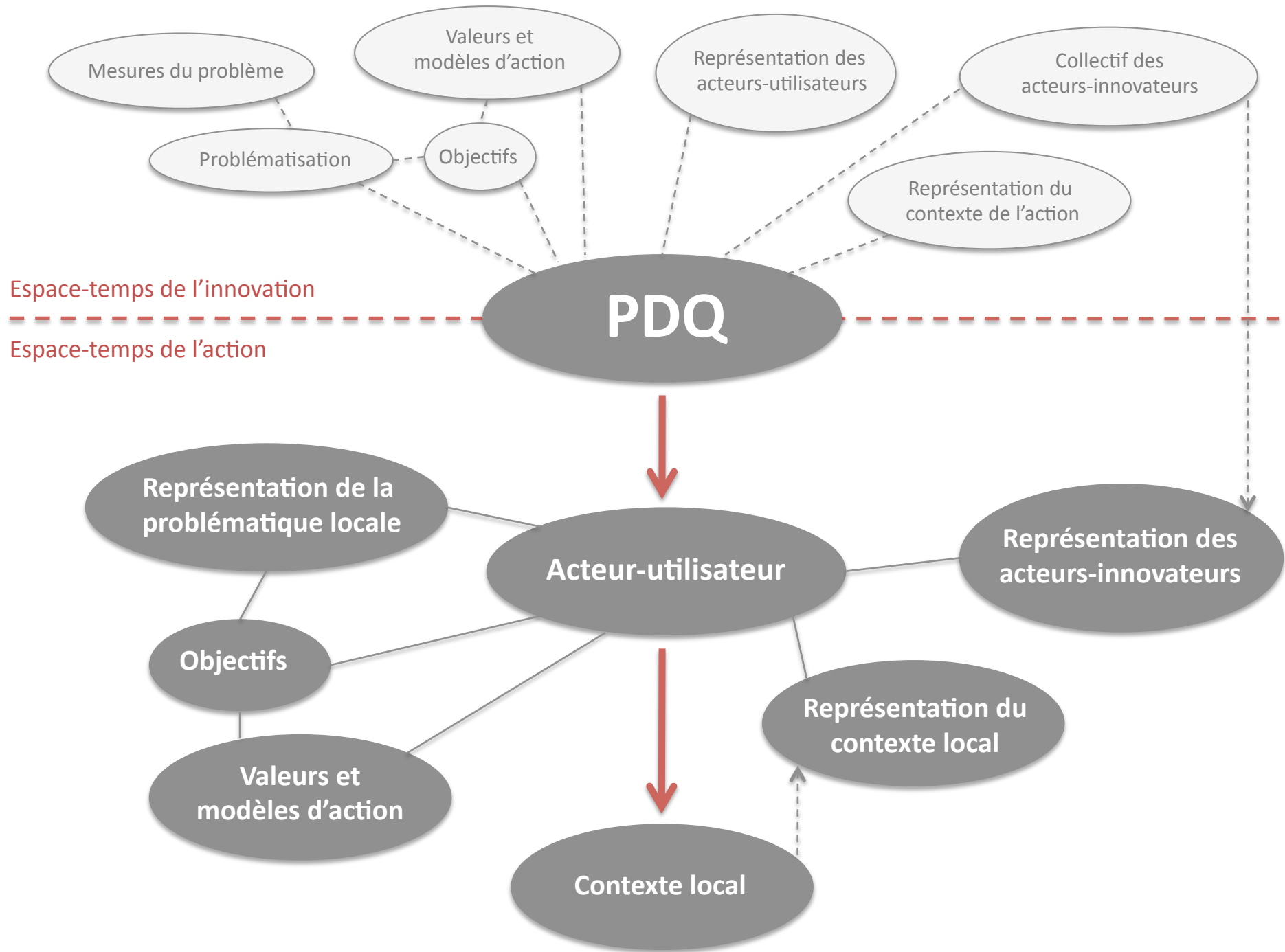
Managers de quartiers, travailleurs sociaux, acteurs associatifs
partenaires, citoyens des quartiers,...











Acteurs-utilisateurs:

Importante marge de liberté et d'action (spécificité de la PDQ):
encouragement à l'innovation et à la créativité pour trouver des
solutions adaptées au quartier.

Modèles théoriques:

reconnaissance de la capacité d'innovation des acteurs-
utilisateurs (M. Akrich, N. Alter)

Limites de la grille d'analyse à la lumière des cas anglais et français:

L'innovation ne naît jamais d'une page blanche, c'est un processus lent et très progressif, fait d'ajustements successifs, au départ d'instruments préexistants...

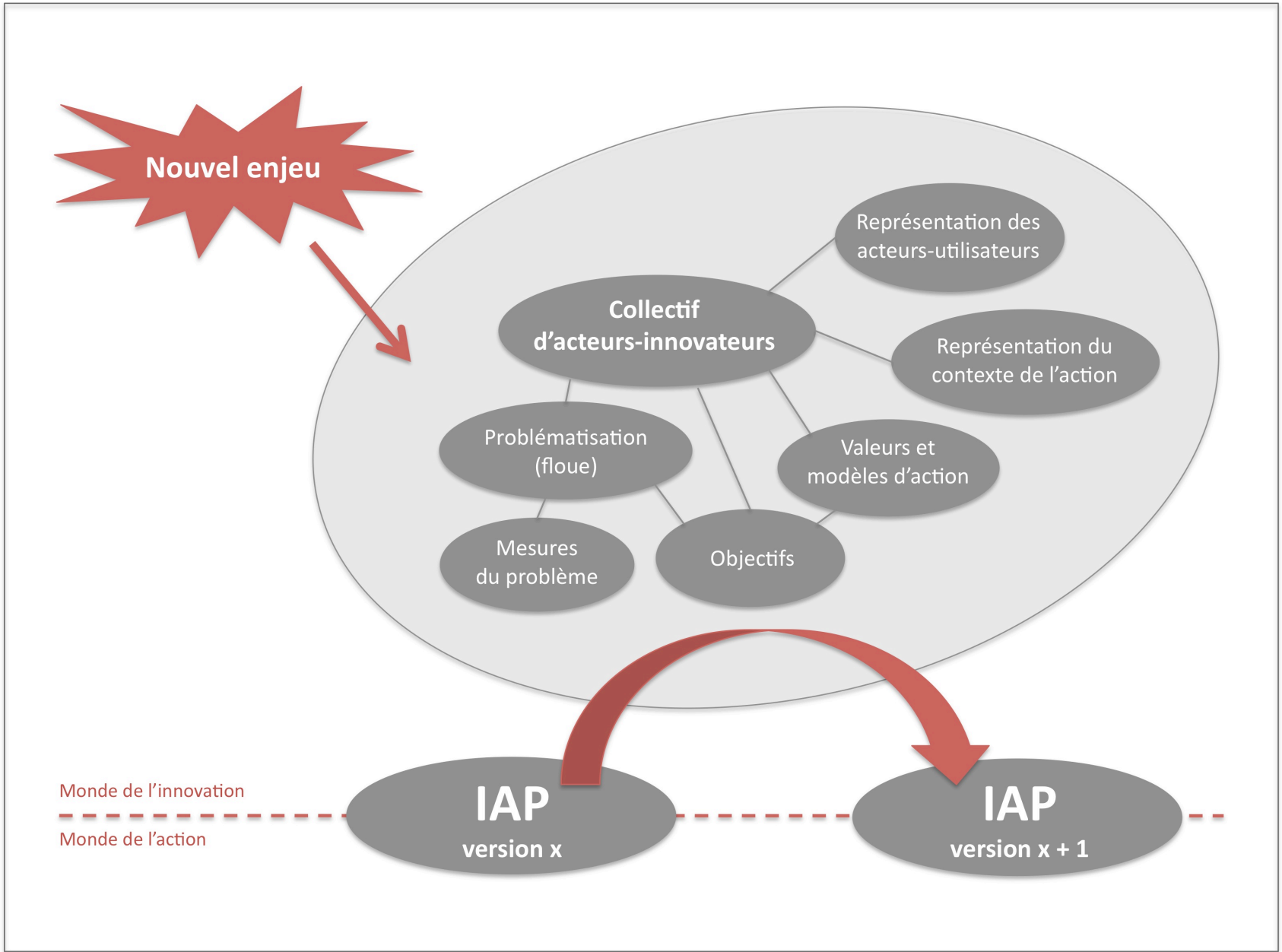
Cas français:

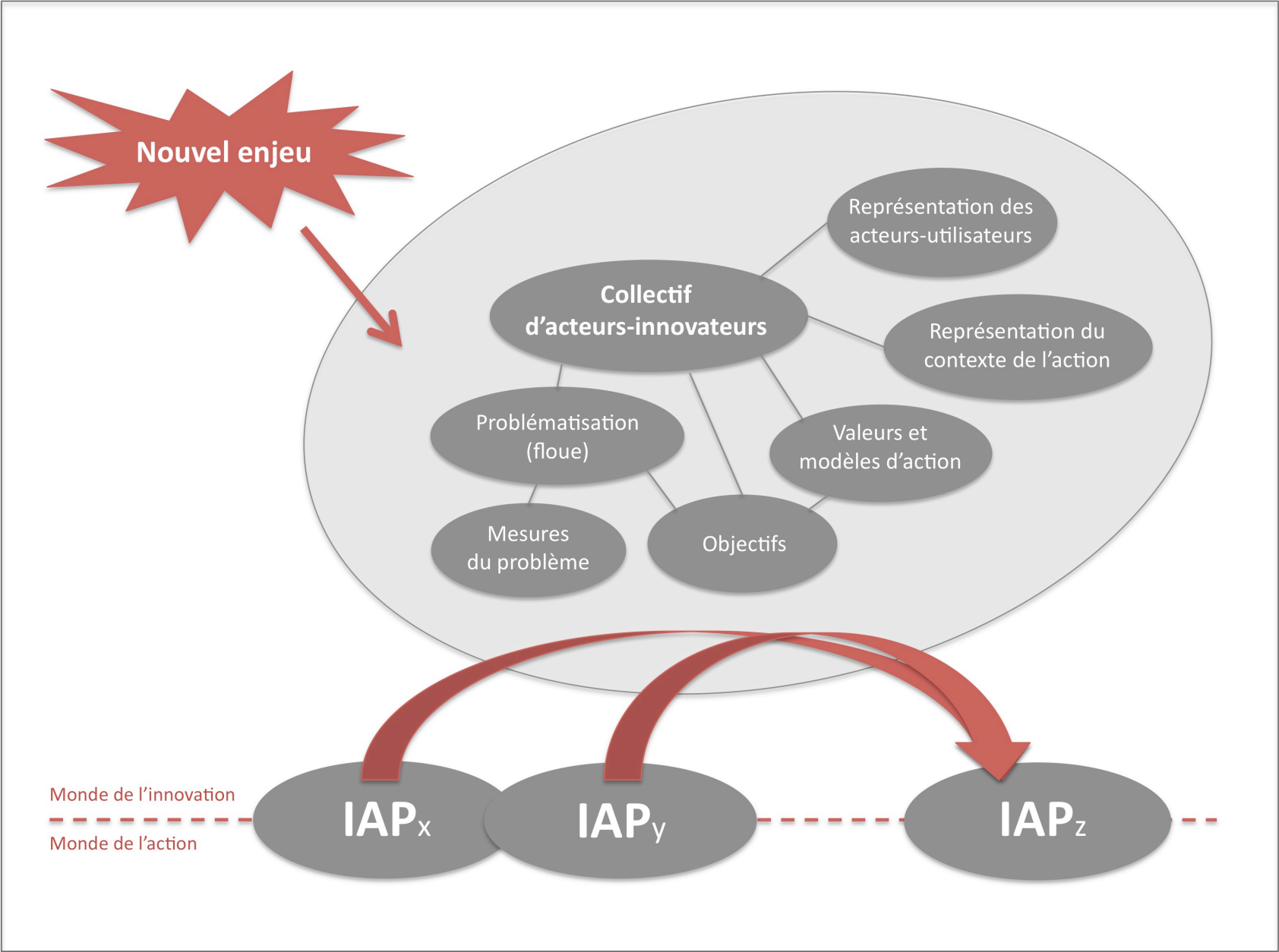
Opérations « HVS » dès les années 70, dont la politique de la ville est le prolongement

Cas anglais:

SRB (gouvernement Major) dès les années 90, sur lequel s'appuiera la PDQ mise en place par le gouvernement Blair

> difficultés à situer une date précise pour création de la PDQ





C. Différences contextuelles (PDQ = méta-instrument):

. Approches *place, people, community* (Donzelot et Mevel, 2001)

- . Approches *place, people, community* (Donzelot et Mevel, 2001)
- . Pays anglo-saxons: tradition de « développement communautaire » et d' « *empowerment* » citoyen

- . Approches *place, people, community* (Donzelot et Mevel, 2001)
- . Pays anglo-saxons: tradition de « développement communautaire » et d' « *empowerment* » citoyen

USA, UK, Canada, Pays-Bas, Allemagne

- . Approches *place, people, community* (Donzelot et Mevel, 2001)
- . Pays anglo-saxons: tradition de « développement communautaire »
- . France (et Wallonie?): focus sur la rénovation urbaine (approche de type *place*) et peur du « communautariste » (Kirszbaum,2011)

4) Evolution de la PDQ à plus long terme

. Cas français:

Années 80: quartiers laboratoires du « développement local » (logique d'expérimentation et de contractualisation entre l'Etat et les acteurs locaux)



Années 90: institutionnalisation de la politique de la ville (création de la DIV en 1988, puis d'un ministère...) suite à de nouvelles émeutes, « objectivation » des quartiers en difficulté (INSEE) et « automatisation » progressive des mesures et des procédures (discrimination positive, etc.)



Années 2000: « rénovation urbaine » et restauration « autoritaire » de la mixité sociale avec appel au privé et augmentation importante du budget de la PDQ (réduit à nouveau après la crise de 2008)

. Cas anglais:

Début des années 90: « *Single Regeneration Budget* », mais avec un focus sur les investissements physiques (et mise en concurrence des zones bénéficiaires)



1997-2007: « développement communautaire » et augmentation massive du budget



2007-2013: Focus croissant sur les objectifs économiques (*regeneration through growth*), et longue agonie de la PDQ anglaise (jugée peu à peu inefficace), jusqu'à sa suppression complète par le gouvernement Cameron

> Enjeu de l'évaluation:

- En lien direct avec les objectifs?
- Et si les objectifs de départ sont mal définis, cela signifie-t-il pour autant que la PDQ est inutile?

A titre d'exemple:

- Dans les 2 cas analysés, les acteurs ont d'abord pensé que le problème des « quartiers en difficulté » était temporaire et pouvait être supprimé > est-ce parce qu'il existe toujours des « quartiers en difficulté » que la PDQ est inefficace?
- Dans les 2 cas, l'évaluation se base aussi sur les indicateurs de mesure du problème (concentration de la pauvreté), mais dans certains quartiers, le développement personnel et l'ascension sociale des citoyens sont passés par la mobilité résidentielle > la population d'un quartier peut rester défavorisée tout en n'étant plus la même... cela signifie-t-il que la PDQ est inefficace?

> **Inadaptation des cadres et des méthodes d'analyse traditionnels de la fragmentation urbaine:**

- . Confusion entre causes et effets: focalisation sur la dimension « sociale » de la fragmentation (niveaux de revenus, etc.)
 - > stigmatisation de certaines populations (parce qu'on est pauvre, on ne gère pas bien son logement, on ne s'investit pas dans son quartier, voire on a des comportements inciviques ou violents...)
- . Trop statiques
- . Ne dit rien des interactions entre les habitants au sein des quartiers (dynamiques citoyennes, capacité d'organisation collective, etc.)

> Renouveler l'analyse de la fragmentation urbaine:

- . basée sur l'idée qu'il existe des inégalités de développement entre quartiers
- . davantage « située » (baromètre du développement des quartiers à l'échelle du système urbain)
- . davantage basée sur les perceptions des citoyens et des acteurs locaux
- . complétée de quelques données statistiques mieux choisies (*turnover* de population, taux de rénovation du bâti, apparition de cellules vides, etc.)

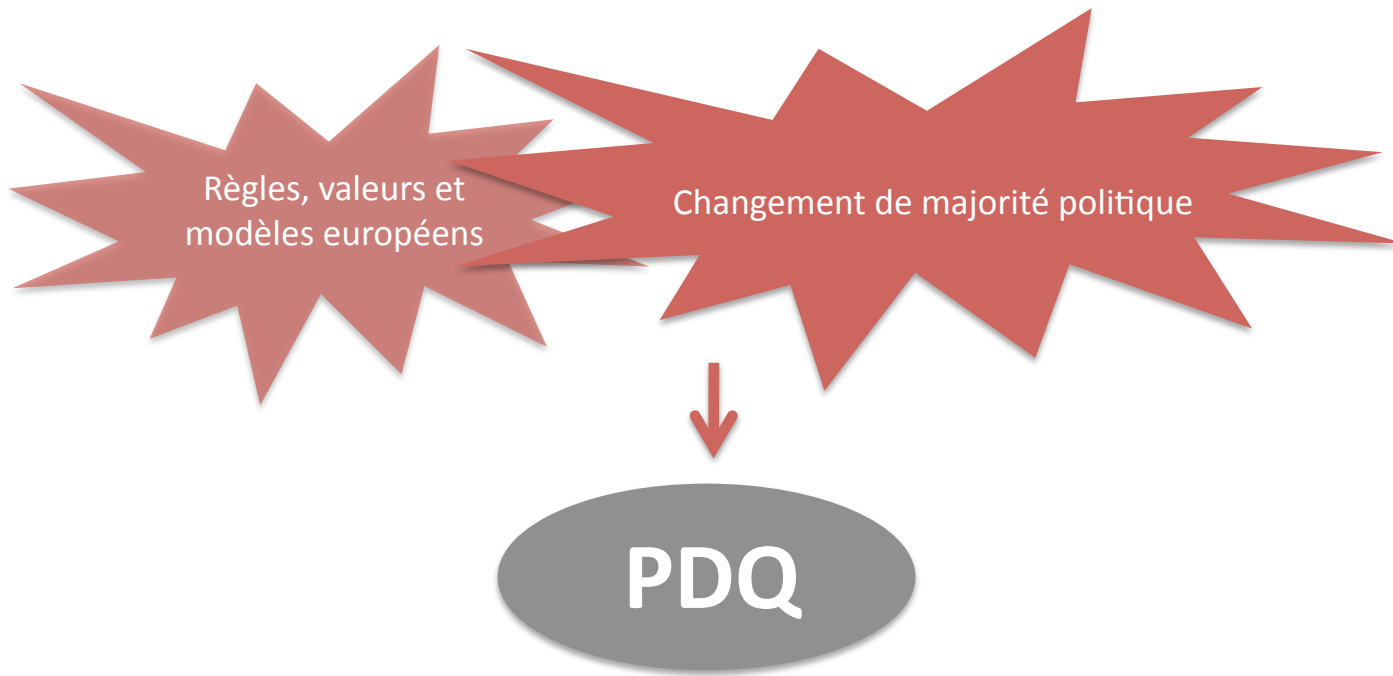
Facteurs explicatifs de l'évolution de la PDQ?

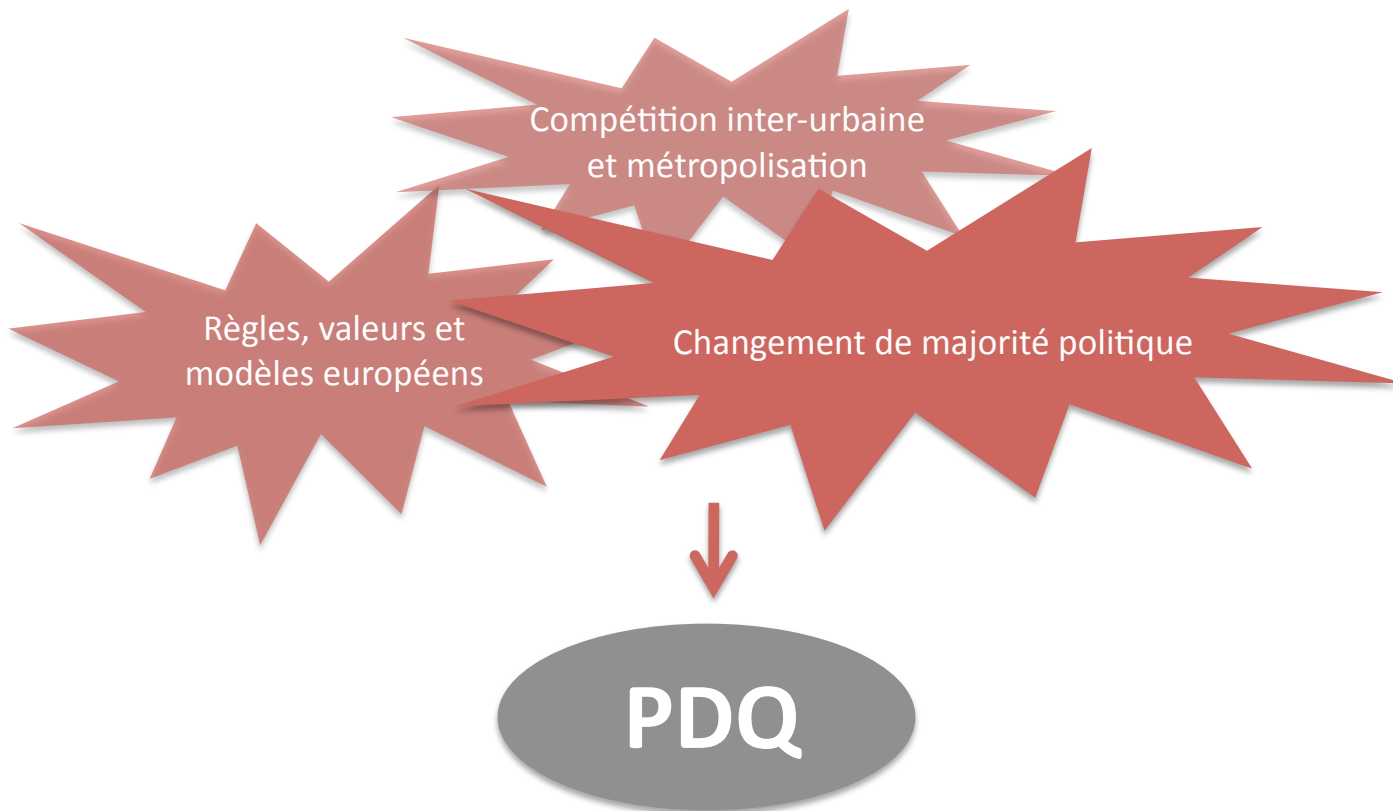


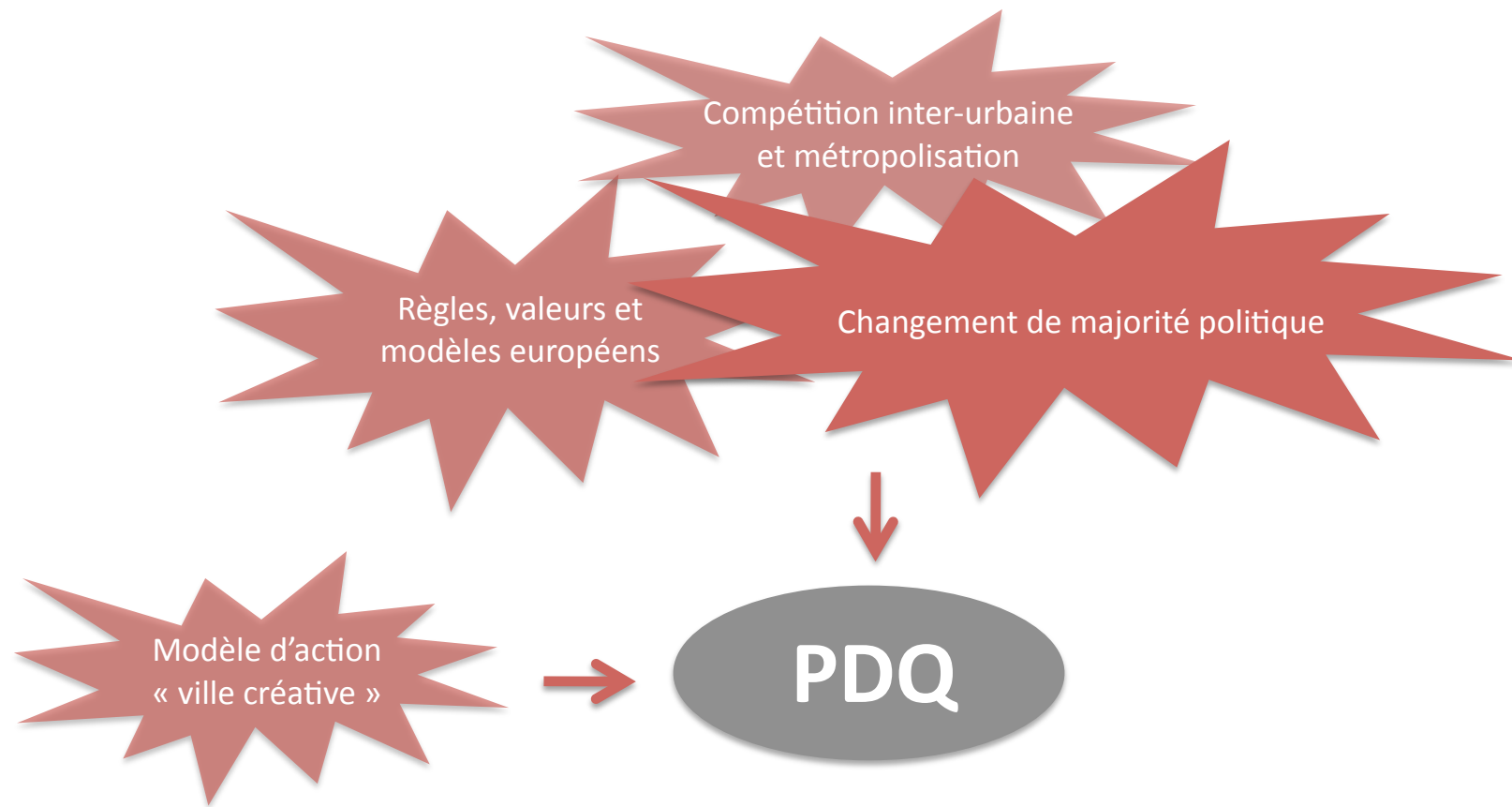
Changement de majorité politique

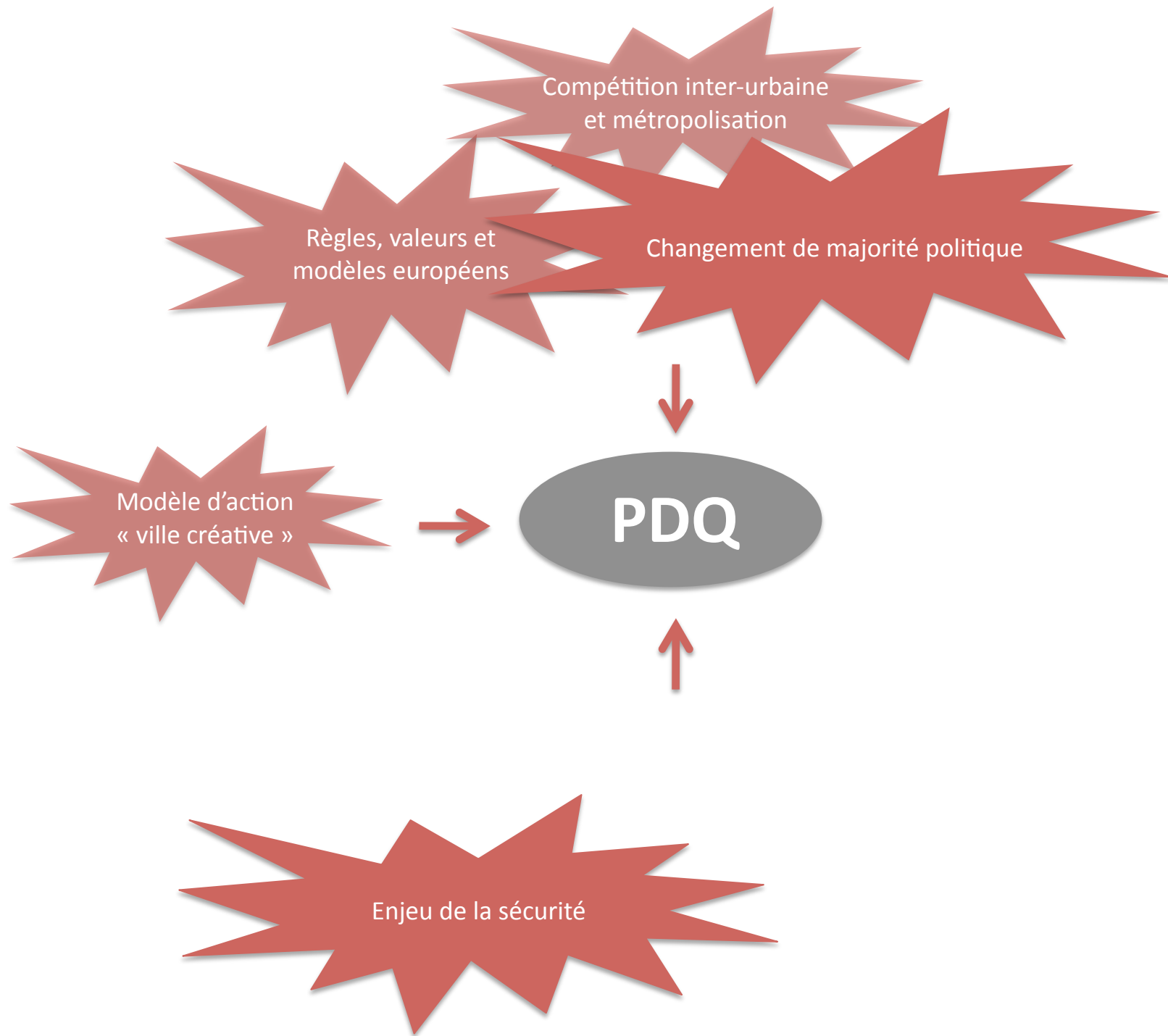


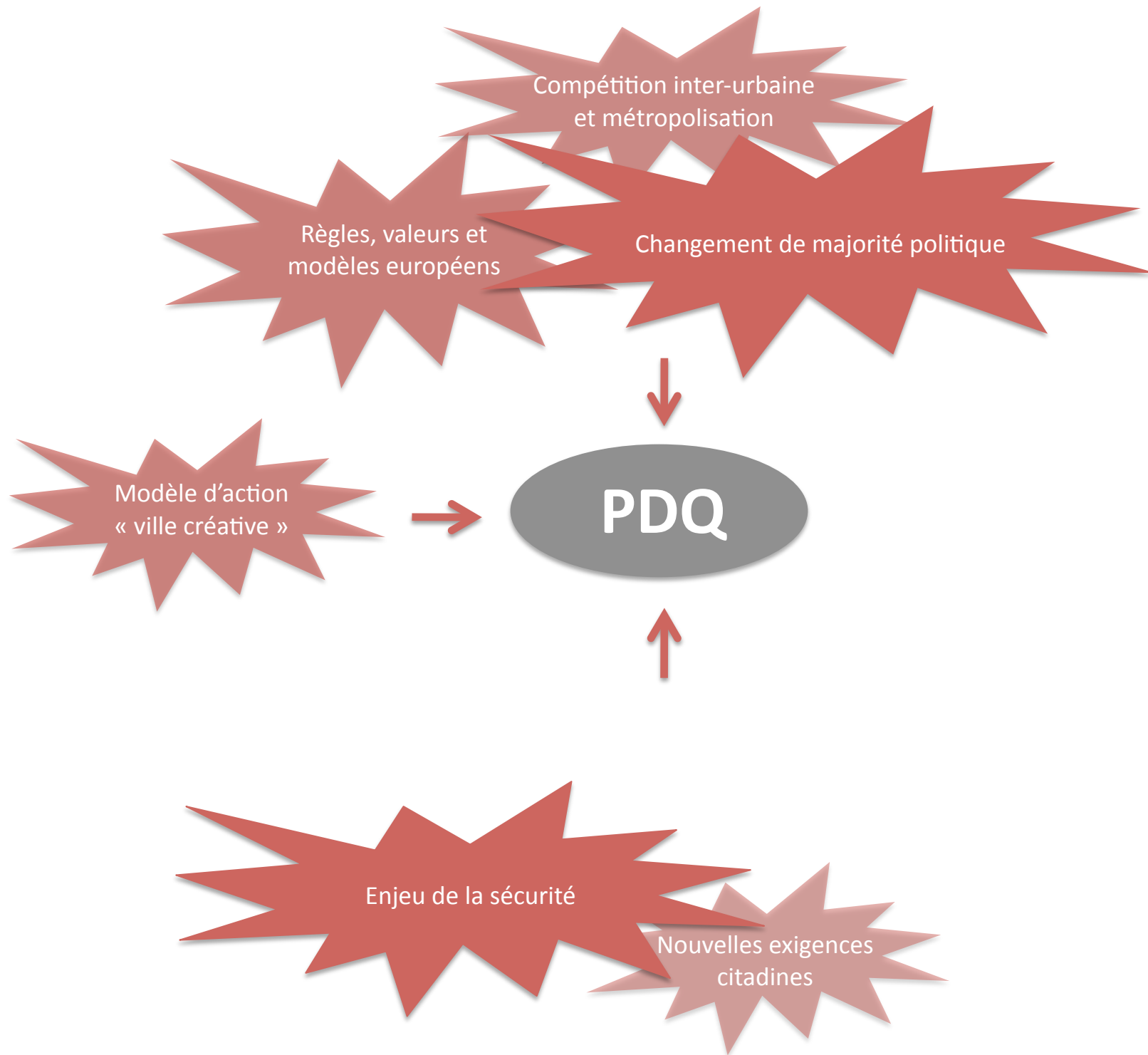
PDQ











Compétition inter-urbaine et métropolisation

Règles, valeurs et modèles européens

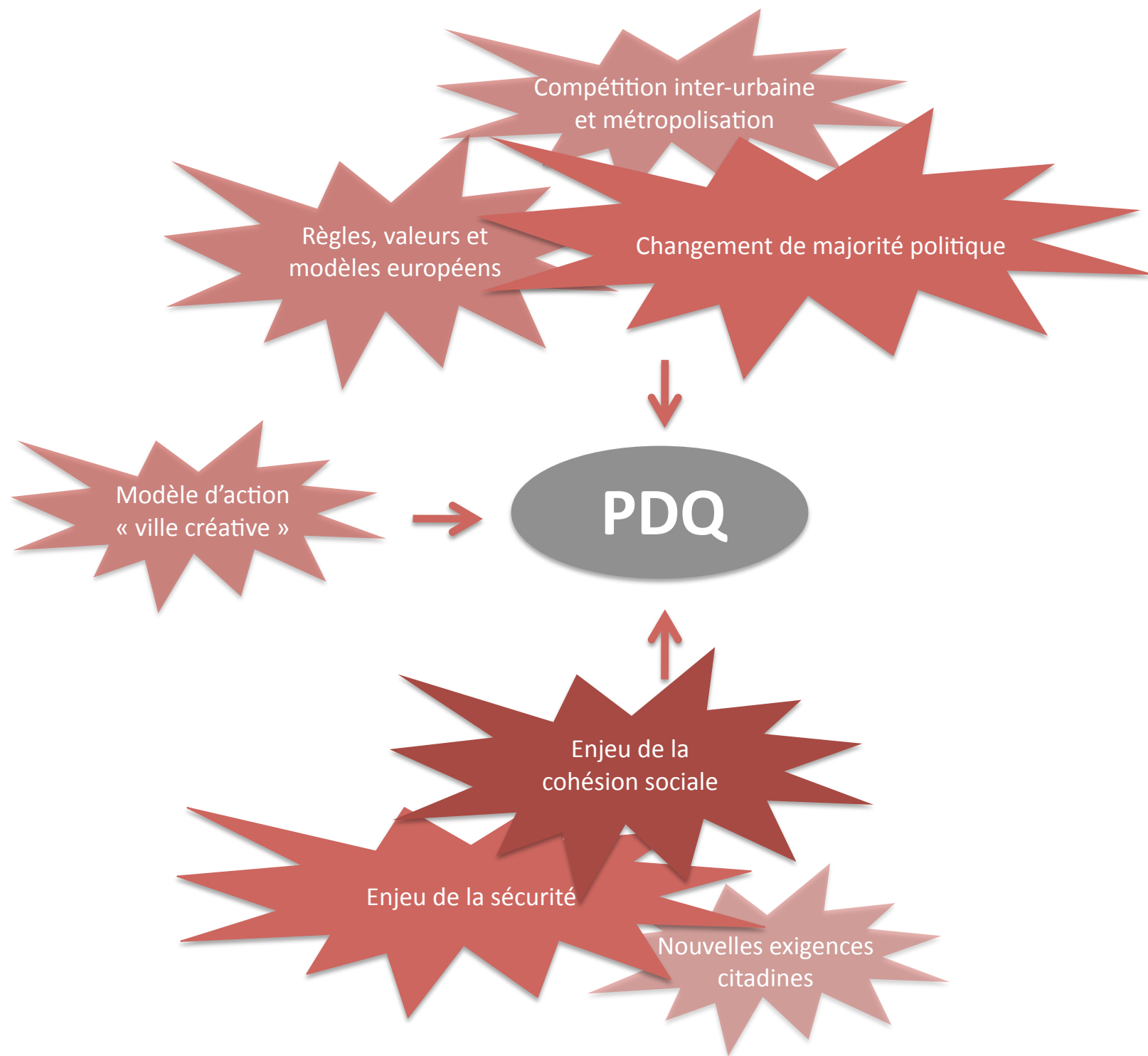
Changement de majorité politique

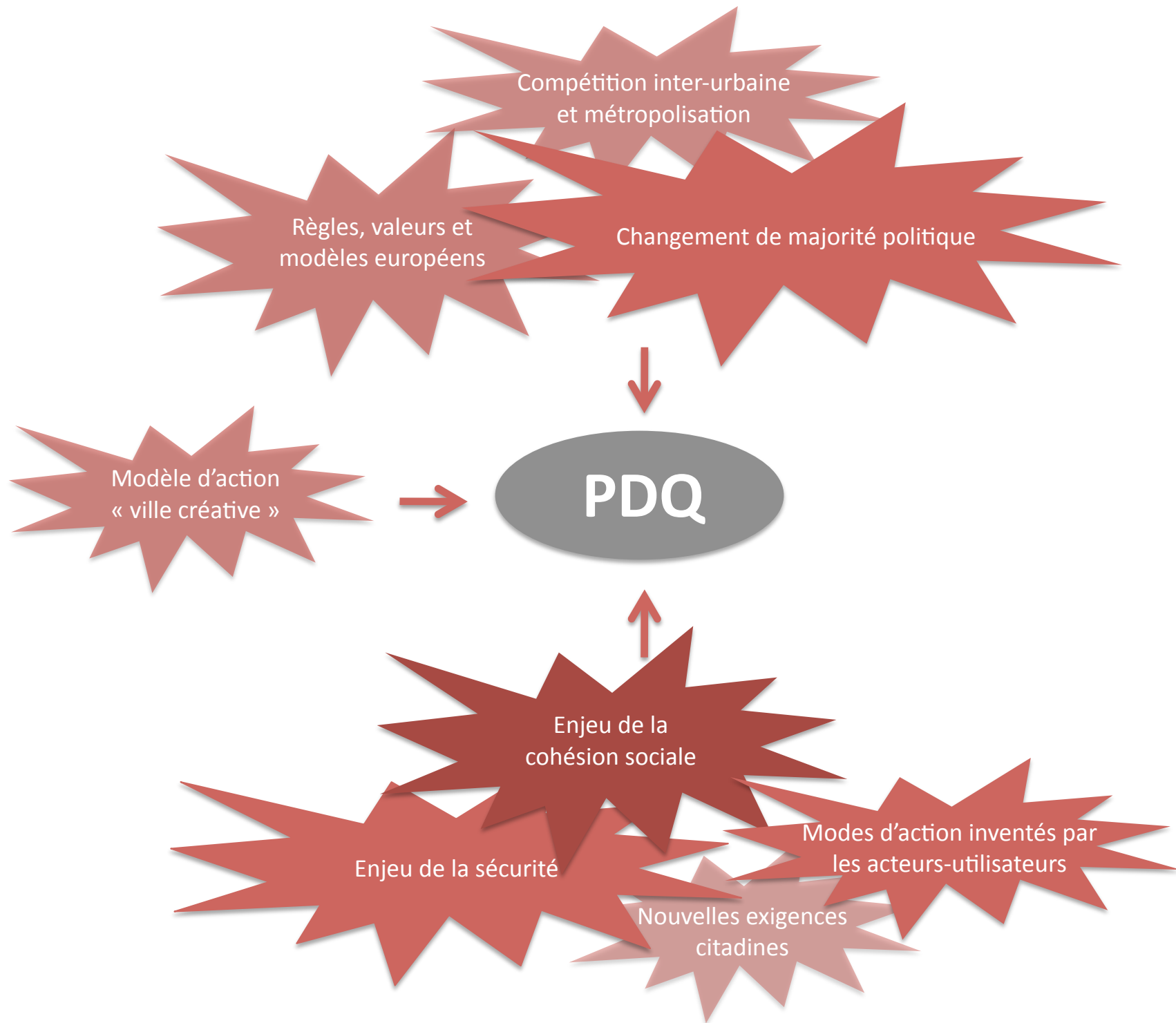
Modèle d'action « ville créative »

PDAQ

Enjeu de la sécurité

Nouvelles exigences citoyennes









MAIS:

Intégration de ces nouveaux enjeux, innovations, valeurs et modèles d'action: très variable selon les contextes

MAIS:

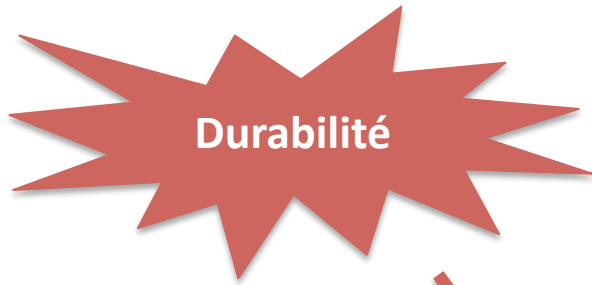
Intégration de ces nouveaux enjeux, innovations, valeurs et modèles d'action: très variable selon les contextes

Exemple de la Wallonie: la PDQ a très peu évolué depuis sa création (ce qui peut avoir pour conséquence de renforcer le déclin de certains quartiers)

Durabilité



PDQ



Durabilité

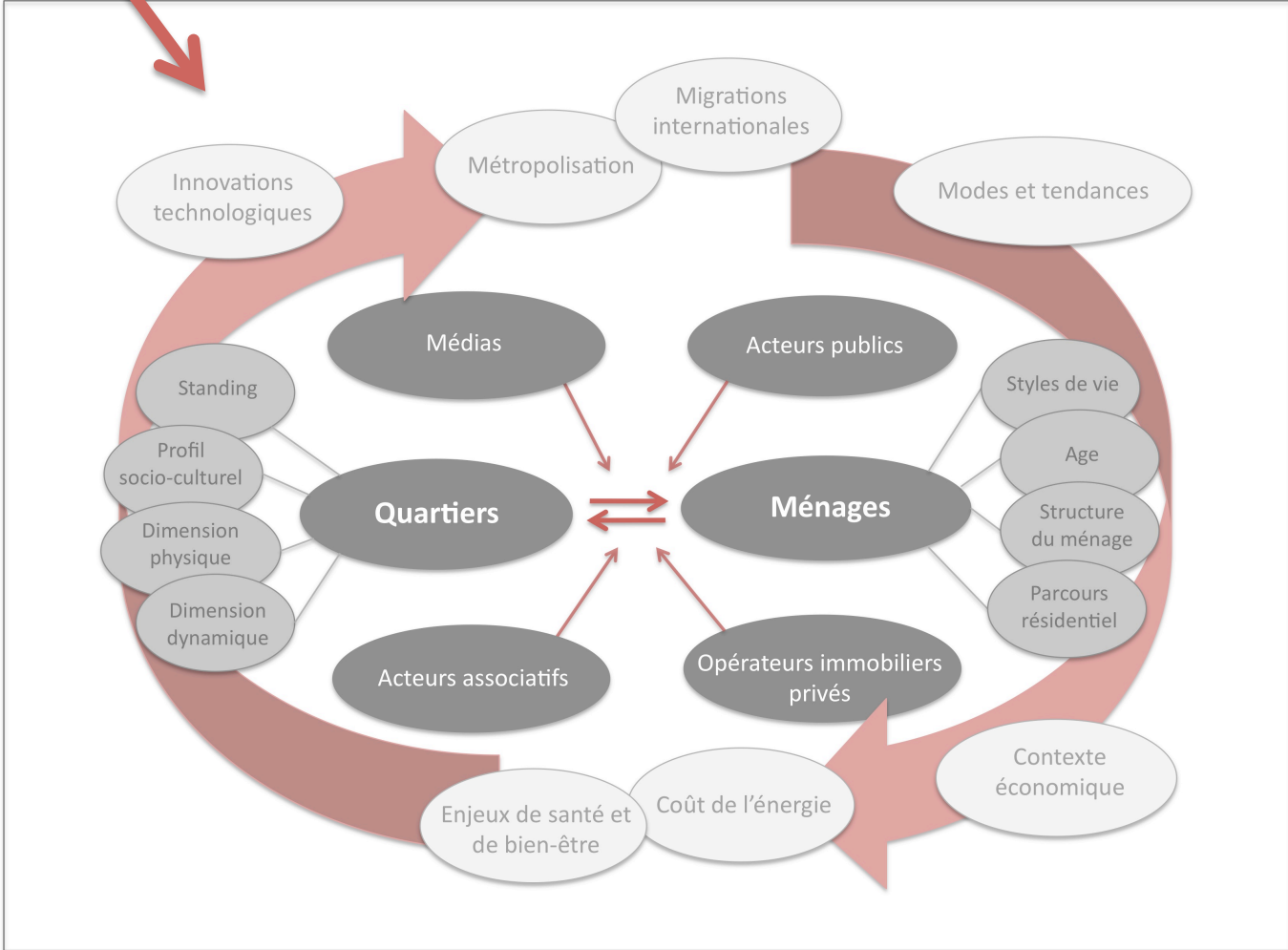


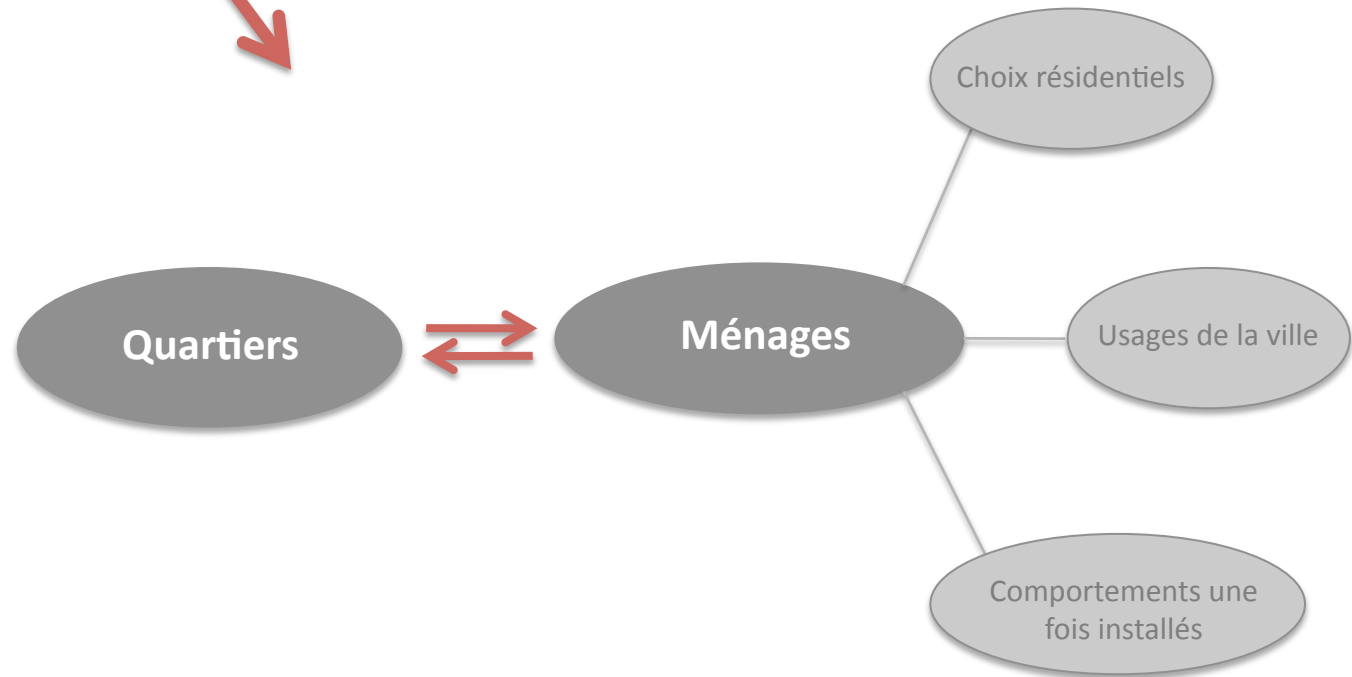
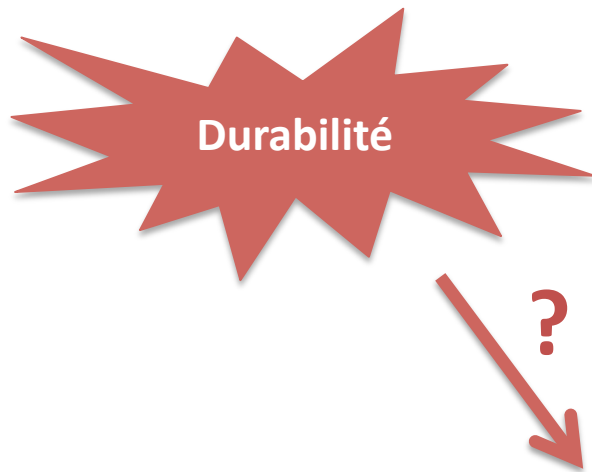
?



fragmentation

Durabilité



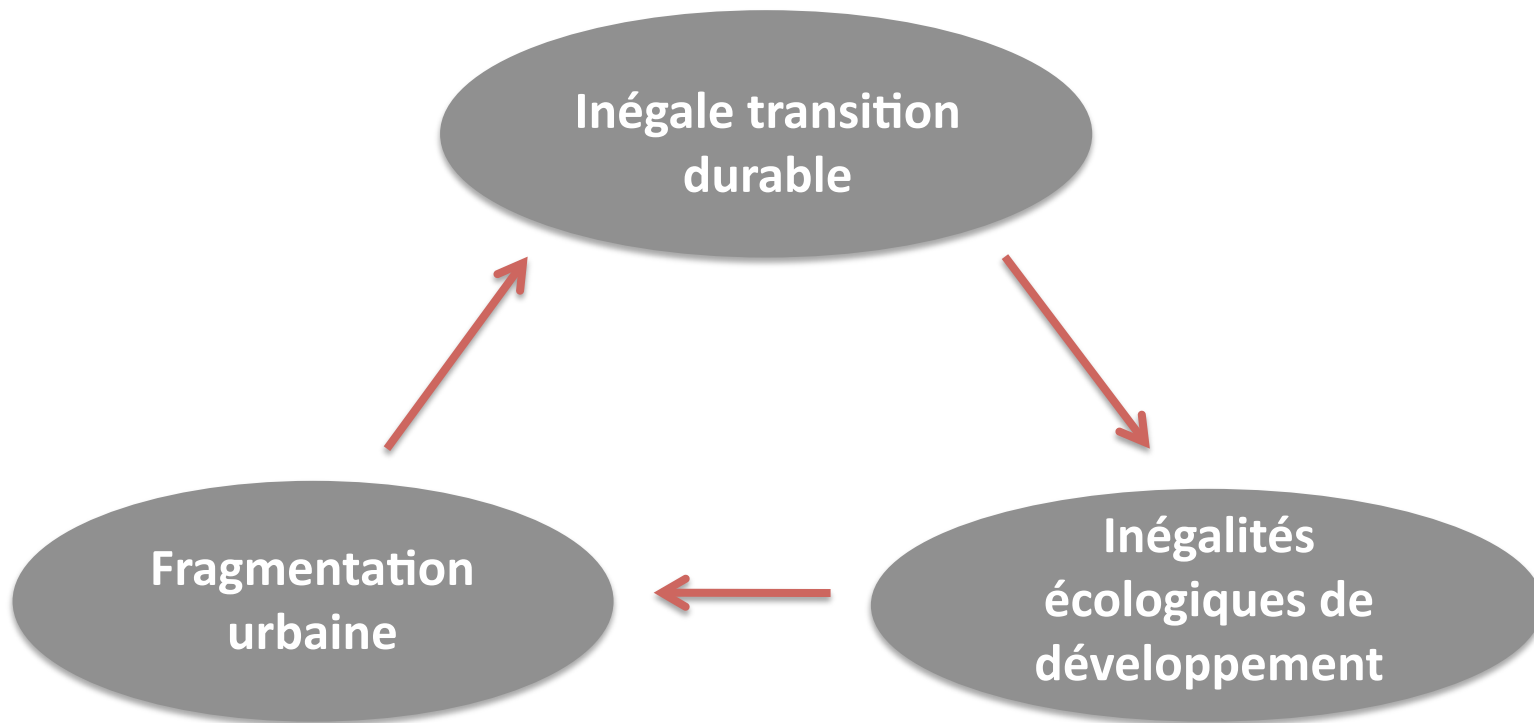


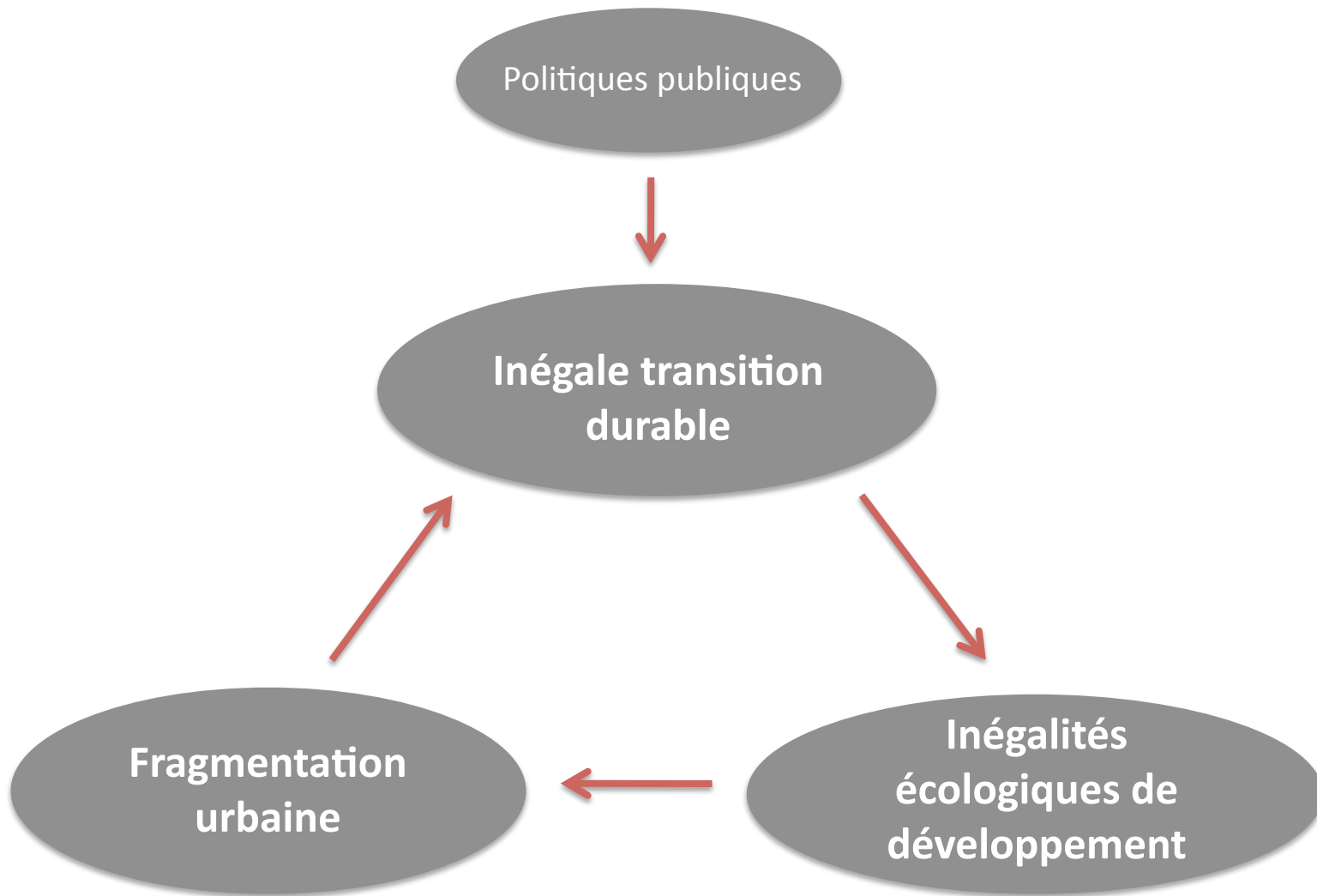
- . Relation au voisinage
- . Niveau d' « investissement habitant »

MAIS l'appropriation de l'enjeu de la durabilité:

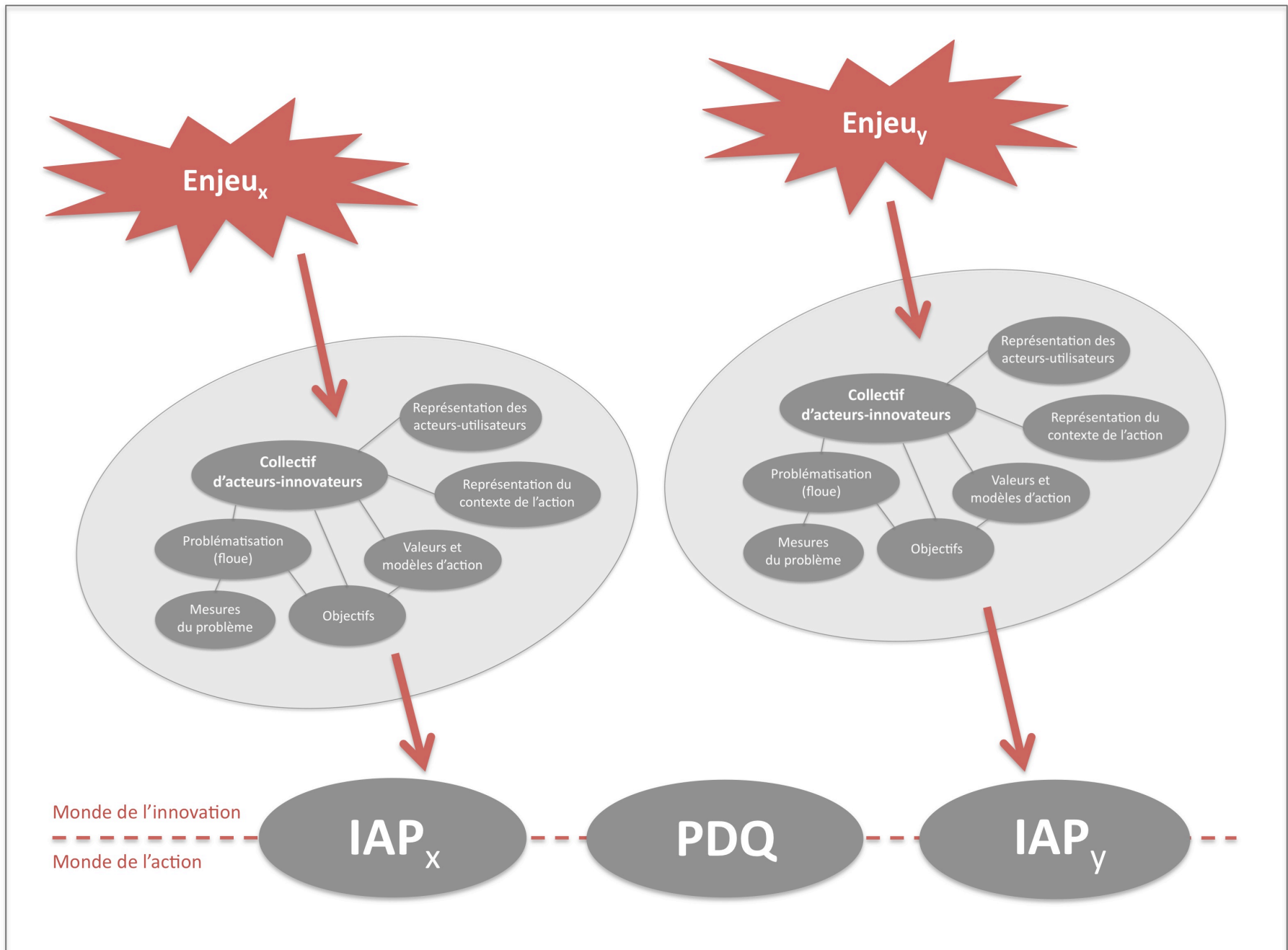
- . ne concerne qu'une minorité de la population (appropriation très inégale des nouvelles valeurs et modes d'habiter « durables »)
- . les villes sont socialement fragmentées
- . inégale capacité d'organisation collective des habitants dans les quartiers

> Transition durable très inégale selon les quartiers





- > Nécessité de revoir la PDQ pour soutenir la transition durable des quartiers urbains**



Exemples en Wallonie:

- **Plans de sécurité et de prévention**
- **Plans de cohésion sociale**

5) Conclusion?

PDQ toujours pertinente car les enjeux de sécurité, de cohésion sociale, mais aussi de transition durable dans les quartiers sont plus que jamais d'actualité...

PDQ toujours pertinente car les enjeux de sécurité, de cohésion sociale, mais aussi de transition durable dans les quartiers sont plus que jamais d'actualité...

La PDQ: un vaste « acteur-réseau », associé à un apprentissage et des compétences considérables

PDQ toujours pertinente car les enjeux de sécurité, de cohésion sociale, mais aussi de transition durable dans les quartiers sont plus que jamais d'actualité...

La PDQ: un vaste « acteur-réseau », associé à un apprentissage et des compétences considérables

MAIS: à réfléchir et améliorer en permanence pour tenir compte d'un contexte en constante mutation...

Merci pour votre attention!