

Séminaire 2025 du Comité d'histoire de la politique de la ville :

la politique de la ville et la décentralisation

Une approche à travers la littérature de sciences sociales

Philippe Estèbe

En complément de la note de Thibault Tellier, cette note propose une revue (rapide) de la littérature en sciences sociales sur le rapport central/local dans la politique de la ville, à partir de trois « points de contacts » : la nature de la relation contractuelle, l'approche de la géographie prioritaire et les dispositifs partenariaux localisés.

1.1 La relation contractuelle : échange généralisé ou gouvernement à distance ?

L'instrument central de la politique de la ville est l'instrument contractuel, présent dès l'origine, qui a reçu des noms différents, qui, sûrement, correspondent à des formes différentes de la relation central/local : conventions HVS, conventions DSQ, contrat de ville et d'agglomération, conventions ANRU, contrats urbains de cohésion sociale. Simultanément ou consécutivement, la pratique contractuelle s'est étendue à d'autres domaines de l'action publique, ce qui fait dire à certains observateurs que la politique de la ville est un laboratoire des instruments de la relation État-pouvoirs locaux (Epstein, 2014).

Les débats portent sur trois registres :

Les contrats sont-ils des contrats : la nature juridique de la relation contractuelle : s'agit-il bien d'un contrat au sens du droit positif ? Pour le conseil d'État, pas de doute, un contrat est un contrat (ministère Aménagement du territoire contre ville de Strasbourg, 8 janvier 1988). Mais tout en étant un contrat, il faut prendre en compte ceci qu'un contrat, c'est d'abord l'installation d'une relation entre les parties, mue par des dynamiques internes et par des dynamiques externes. Autrement dit, la relation contractuelle crée un espace de négociation (y compris financière) qui s'adapte aux capacités et aux intérêts des parties, mais cet espace n'est pas clos, il est poreux et se trouve traversé par des influences extérieures, en l'espèce pouvant provenir aussi bien de contraintes qui s'imposent aux parties que de circonstances plus générales. Loin d'être figé dans le marbre, un contrat instaure une négociation permanente qui a ses avantages (souplesse, adaptation, révision) et ses inconvénients (instabilité, défaut, incapacité). Est-ce pour autant un marché de dupes ? (Vion, 1996). Peut-être pas, car chaque partie est consciente des impératifs des autres (annualité budgétaire, débats politiques et parlementaires, normes externes —européennes entre autres, évolution de la conjoncture politique).

Cependant, il est néanmoins frappant de constater que, si les villes ont suivi les grandes inflexions nationales des politiques de la ville, celles-ci se sont installées dans la durée —aussi bien du point de vue de l'État que de celui des pouvoirs locaux.

Une première question pourrait être adressée aux études de cas : quelles ont été les variations de la relation contractuelle État-pouvoirs locaux, quels sont les événements qui l'ont influencée, quelle

était la capacité des parties (et elles sont nombreuses comme le montre Thibault Tellier) à s'engager dans la durée ? Qu'est-ce qui, au fond, produit de la « durée » au-delà des aléas conjoncturels ?

De quoi les contrats sont-ils le nom ? La nature politique des relations contractuelles dans la politique de la ville

Le tout n'est pas d'instaurer un espace de négociation et de pilotage, la question est de savoir quelles sont les postures des parties, quels intérêts spécifiques défendent-elles et sur quels objectifs, voies et moyens parviennent-elle à s'entendre ?

Le débat est très vif à ce propos. Pour certains (Donzelot et Estèbe, 1994), la constitution d'un espace contractuel correspond à une mutation du rôle de l'État dans son rapport aux pouvoirs locaux, et plus largement, aux acteurs du local —du parapublic au monde associatif, en passant par le secteur privé— se déployant sur deux dimensions : une dimension de territorialisation pour dépasser les blocages d'un État social coincé dans ses politiques sectorielles ; une dimension *d'animation* qui consiste à « inviter à l'action quand on ne peut pas y contraindre ». Autrement dit, la relation contractuelle serait un levier d'activation de la capacité d'agir des collectivités territoriales.

Très vite, cette position est contestée. D'abord, par des analyses serrées qui montrent que cette posture d'animateur masque en fait un désengagement de l'État (Jobert et Damamme, 1995). Passant en revue les analyses des différents ministères face aux opérations de développement social des quartiers ou de développement social urbain, les auteurs démontrent qu'au fond, la politique de la ville est une coquille vide, de laquelle les gros bataillons de l'État sont absents, soit par apathie (ministère des Affaires sociales), soit par concurrence (ministère de l'Équipement), soit par surenchère (multiplication des territoires « prioritaires »), soit par substitution (laissons les faire avec leurs crédits), soit enfin par délaissement (comme le ministère de l'Intérieur qui abandonne vite son investissement dans la police de proximité). Ainsi, cette relation contractuelle censée fonder un partenariat serait un mythe, une façade masquant le retrait des principaux segments de l'État, effrayés, agacés, incrédules devant la prétention « universalisante » de la politique de la ville. C'est à cet endroit, plus que dans le champ financier, que la politique de la ville, proposerait aux collectivités locales un « marché de dupes » : un espace contractuel en forme de village Potemkine qui dissimulerait mal le vide derrière les crédits « spécifiques » et le sous-préfet à la ville (ou le préfet délégué à l'égalité des chances).

Mais, avec le temps, une troisième analyse émerge, portée par Renaud Epstein (Epstein, 2006), qui, prenant appui sur l'analyse des relations installées entre l'État et les collectivités locales, souligne qu'avec le temps et la phase de rénovation urbaine de la politique de la ville (2005), l'État opère un retour/détour et sous l'impulsion du ministère de l'Équipement impose une nouvelle version de la relation contractuelle, dans laquelle l'État prétend « gouverner à distance » les pouvoirs locaux. La technique, selon Epstein se résume à ceci que par le jeu du concours, elle met les collectivités en compétition pour accéder aux crédits —à la manne— de la rénovation urbaine, en imposant une série de critères plus ou moins explicites qui conduit les pouvoirs locaux à surenchérir pour correspondre à des orientations dont le principe du moins se résume à des opérations de démolition/reconstruction d'ensembles de logements sociaux. Ici aussi, la relation contractuelle serait un leurre, non dans le sens de Jobert et Damamme, mais dans celui de l'habillage d'une relation redevenue verticale, hiérarchique et autoritaire.

Une deuxième question pourrait être adressée aux études de cas : comment les acteurs locaux ont-ils traversés ces strates ? Ont-ils perçu les inflexions et les différentes postures de l'État comme puissance contractante ? Comment eux-mêmes se sont-ils positionnés et organisés pour répondre/contrer/utiliser la séquence des propositions contenues dans l'offre contractuelle ?

La relation contractuelle a évolué avec le temps

Au-delà des analyses socio-politiques, la relation contractuelle a évolué avec le temps. D'une part, elle a décrit plusieurs échelons : le quartier, la commune, l'agglomération, les contrats de plan État-Région, etc...

Quels sont les effets spécifiques de ces variations d'échelon ? S'agit-il d'une simple transposition administrative qui se répète quelle que soit l'échelon privilégié comme support du contrat, ou bien assiste-t-on à une différenciation des contenus et des objectifs des contrats avec le temps ? L'évolution des échelons produit-il une forme d'imbrication « en poupées russes »

1.2 Les QPV : espace d'innovation politique ou zonage normé ?

La « géographie prioritaire » constitue le deuxième pilier de l'inscription de la politique de la ville dans la décentralisation, et sans doute celui qui provoque le plus de controverses. Cette géographie est au cœur de la relation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, puisqu'il est l'objet, la plupart des analyses convergent à ce propos, d'une tension permanente entre *le territoire* et la *localité* (Desrosières, 1994) : le territoire, c'est l'espace découpé, administré et mesuré par les données homogènes de la statistique ; la localité, c'est l'espace comme milieu de vie, fait d'interactions multiples et dont ne peut rendre compte qu'un ensemble très hétérogène d'informations de toutes sortes. Cette tension, qui parcourt toute l'histoire de la politique de la ville, est une composante de ses scènes de négociation. Elle n'est pas purement académique, car l'approche des quartiers détermine et révèle à la fois le diagnostic porté sur le problème et le type de réponse que les acteurs entendent y apporter.

Une politique des lieux

Pour les premiers analystes (et souvent acteurs) de la politique de la ville, l'émergence du quartier comme objet de politique publique constitue l'irruption de la localité dans les politiques publiques. Les choix initiaux, intuitifs dans la mesure où l'appareil statistique permettant d'affiner des données à grande échelle n'est pas disponible du moins immédiatement (Desrosières, 1994), fait l'objet de négociations et d'allers-retours entre la CNDSP et les municipalités volontaires. Pour André Micoud et ses collègues qui racontent le chemin par lequel le quartier de Montchovet à Saint Etienne a été choisi (Peroni *et al.*, 2012), il s'agit d'un lieu « exemplaire » : un lieu construit, pensé, pour signifier la possibilité d'un avenir différent. Il s'agit de démontrer que l'action est possible, d'où cette notion de lieu exemplaire, à la fois spécimen d'une famille de lieu que l'on souhaite voir advenir, modèle de cette famille et espace pédagogique de démonstration.

Mais, modèle de quoi ? La sociologie urbaine postmarxiste, fortement influencée par les méthodes et les postulats de l'école de Chicago, dont certains de ses représentants les plus prestigieux s'inscrivent activement dans la politique de la ville au début des années 1980, il s'agit de construire et de faire advenir à travers l'approche du quartier, la « ville » comme milieu (Joseph, 1984). En bon héritier de l'école de Chicago, Isaac Joseph plaide, à partir de l'exemple des Minguettes à Vénissieux, pour une « écologie urbaine » au sein de laquelle le « migrant » joue un rôle central. Le migrant se situe à la croisée des chemins entre deux phénomènes typiquement urbains selon Joseph : la ségrégation

d'une part, et la mobilité d'autre part (via l'accès aux espaces publics). L'apprentissage de la ville se fait à travers la découverte de déambulations possibles, ce qui suppose des espaces publics accessibles. Cette thèse, à la base, quelques années plus tard d'une remarquable étude empirique (Forêt et Bavoux, 1990) insiste sur le quartier comme espace de ségrégation (avec une dimension identitaire) : dès lors l'enjeu de la nouvelle politique des quartiers serait de passer au stade de la *reconnaissance*, puis à celui de la *négociation*, dans lequel le *beur* (selon l'expression en vigueur à l'époque) devient un médiateur et un agent de développement. C'est pourquoi, dans cette première acception, la participation des habitants n'est pas seulement fondée sur un dispositif de concertation, c'est une véritable opération d'*empowerment* dans laquelle les processus de formation et d'apprentissage jouent un rôle central. C'est le sens que des groupes à mi-chemin entre la recherche et l'action (comme l'ARIESE à Vénissieux ou le CERFISE à Marseille) donnent à la nouvelle politique urbaine, avec un accord plus ou moins explicites des municipalités, mais avec un soutien direct de la CNDP.

C'est sans doute pourquoi, non sans ambiguïtés, le rapport Dubedout insiste tant sur la dimension démocratique : il s'agit non seulement de rompre avec des pratiques technocratiques d'administration centrale des normes, mais encore de passer, comme le dit Joseph, de la ville mosaïque à la ville éponge, autrement dit d'un espace public fragmenté et identitaire à un espace public accessible, lieu de négociation des cohabitations entre groupes d'urbains.

Territorialisation et appropriation municipale

Très vite, cependant, l'approche empirique du quartier comme milieu se trouve pris dans un processus dont la création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) en 1988 marque une étape décisive. Comme le font remarquer Bachmann et Le Guennec (Bachmann et Le Guennec, 2002), la dimension de l'ordre public est indissociable de l'histoire de l'urbanisme. La question sécuritaire devient névralgique pour tous les pouvoirs, centraux ou locaux et comme le montrent Bachmann et Le Guennec, on ne peut se limiter au traitement localisé dans une logique d'*empowerment*, car disent-ils, une politique ne peut en rester au stade expérimental dans la mesure où, selon eux, l'expérimentation ne peut pas rater. S'entame alors un double mouvement : celui de l'extension de la géographie prioritaire, et celui de sa nationalisation, notamment par le biais d'un appareillage statistique permettant de passer d'ensemble d'informations hétérogènes à un corpus normé de données, qui va permettre de « classer » les quartiers (Estèbe, 2005). L'instrument principal devient la « discrimination territoriale positive », consistant à apporter plus (de moyens, d'agents de l'État et des collectivités territoriales) aux quartiers de la géographie prioritaire. Comme pour les premiers quartiers, l'extension et la normalisation fait l'objet de transactions nombreuses entre les pouvoirs centraux et les pouvoirs locaux, à la fois sur le nombre de quartiers et leur étendue. Cette territorialisation (et donc « nationalisation ») de la géographie prioritaire n'empêche cependant pas son appropriation par les collectivités, puisque l'on voit s'affirmer, assez vite, des « modèles locaux » de traitement localisé de la question sociale et raciale (Estèbe, 2005).

L'État et les municipalités : complices du néolibéralisme ?

Ce traitement localisé de la question sociale, dès lors qu'il prend de l'ampleur, fait l'objet de nombreuses critiques au sein de la sphère académique qui, très vite, prend ses distances vis-à-vis d'une forme d'action publique qui avait retenu l'attention sympathique et parfois engagée de certains chercheurs.

La décentralisation de la politique de la ville, notamment, focalise l'attention. Laurent Davezies par exemple, conteste l'équivalence sous-jacente à la politique de la ville entre question sociale et question spatiale (Davezies, 2005), expliquant qu'une systématisation du traitement localisé de la

question sociale pourrait paradoxalement conduire à un appauvrissement général du pays. Sylvie Tissot (Tissot et Poupeau, 2005) ne dit pas autre chose. Pour elle, la construction du problème des quartiers entre l'État et les collectivités locales contribue à occulter les véritables ressorts de la pauvreté, des mécanismes de domination et des inégalités. Autrement dit, l'approche symptomatique qui se généralise via le processus de normalisation statistique, revient à prendre l'effet pour la cause. L'insistance, commune aux pouvoirs centraux et aux pouvoirs locaux, mise sur les politiques du logement et d'attribution, la composition sociale des quartiers rend en quelque sorte les habitants responsables de leur état. Tissot après Estèbe insiste sur le glissement progressif des catégories vers une désignation des quartiers comme « handicapés », car concentrant des habitants eux-mêmes handicapés. Sylvie Fol et Marie-Hélène Bacqué s'interrogent sur « l'effet du quartier », soulignant qu'il s'agit là d'une catégorie importée d'une certaine sociologie nord-américaine (Bacqué et Fol, 2007) Samuel Bordreuil, à partir de l'exemple des quartiers nord de Marseille, conclut que « le lieu n'est pas précarisant, ce sont les précaires qui sont localisés » (Bordreuil, 1997). La réforme de la géographie prioritaire qui crée les QPV en 2014 fait un pas de plus sur le chemin de la territorialisation et de la rationalisation, en s'appuyant sur le seul critère monétaire et en poussant plus loin la sophistication statistique.

Ainsi, après avoir célébré les vertus du quartier comme « milieu » dans une perspective interactionniste, la majeure partie des chercheurs spécialistes de la politique de la ville en fait le précipité du néolibéralisme, entendu au sens de délitement progressif (et parfois brutal) des mécanismes de cohésion et de réduction des inégalités qui caractérisaient le compromis keynésien de l'après-deuxième guerre mondiale. Cette posture critique ne fait que s'accroître, à mesure que la dimension urbaine, à travers le NPRU, et sécuritaire prend une place prépondérante dans la politique de la ville.

Une troisième question pourrait être adressée aux études de cas : au travers de ce processus de territorialisation, comment ont pu se construire, et perdurer (ou évoluer) des modèles locaux de la politique de la ville ?

1.3 Les parties-prenantes

Le « partenariat » constitue le troisième point de contact —ou pilier— de l'inscription de la politique de la ville dans la décentralisation. Ce partenariat est censé concrétiser la « transversalité » revendiquée dès l'origine —traiter ensemble les enjeux sociaux, culturels, scolaires, sécuritaires et judiciaires, économiques, urbains. Mais le cercle des participants, leur configuration, et leur espace d'inscription ont fortement évolué en quarante ans : comment s'est composé/décomposé/reconfiguré l'arène locale de la politique de la ville ?

Ce dernier thème est en fait un thème transversal : c'est celui qui permet d'examiner le rôle des acteurs, rôles individuel et constitution des conditions de l'action collective qui ont réellement « fait » la politique de la ville. Selon l'expression de Howard Becker, « tout a toujours lieu quelque part » et aussi par l'action de quelqu'un ou d'un groupe. L'histoire de la politique de la ville est aussi là pour raconter les trajectoires et les évolutions de ces acteurs et des groupes d'acteurs.

Trois thèmes de discussion peuvent se dégager.

Les évolutions institutionnelles

Au fil de quarante ans de politique de la ville, les différentes parties-prenantes se sont structurées, à mesure de son institutionnalisation et de l'extension de la géographie à la ville : certains se sont fortement affirmés, comme les municipalités qui ont progressivement intégré la compétence politique de la ville dans leur panoplie d'intervention ; ou les services de l'État qui ont vu l'apparition, puis la marginalisation relative et peut-être la renaissance de la fonction préfectorale, à l'échelon régional ou départemental ; les conseils généraux, puis départementaux semblent avoir pris de la distance par rapport à des politiques qui pouvaient leur sembler de plus en plus urbaine (au double sens du terme : politique *de la ville* et politique *du cadre bâti*) ; le secteur du logement social lui aussi s'est reconfiguré, face notamment à l'ampleur des programmes de rénovation urbaine.

On pourrait ainsi aborder trois registres (de manière non exhaustive dans chacun des sites) : celui interne des institutions et de l'évolution de leur mode d'organisation, celui de la professionnalisation des intervenants et des éventuelles possibilités de carrières administratives et politiques ouvertes par le développement de la politique de la ville, celui enfin des interfaces au sein desquelles se confrontent les différentes parties-prenantes.

Les échelles du partenariat

On constate, dans la durée, une très grande variabilité des échelles privilégiées, au-delà de la géographie prioritaire : la commune, l'agglomération, la région ?

Il semble que la politique des quartiers, telle que la dessine le rapport Dubedout, s'interroge sur l'intégration des quartiers dans la ville, celle-ci étant entendue comme la commune. D'ailleurs, la figure du maire est fortement mise en avant, aussi bien du côté de la CNDSQ que du celui du Conseil national de prévention de la délinquance. A partir de 1984, la politique des quartiers prend sa place dans les contrats de plan État-Région. Dès les années 1990, avec les contrats de ville, l'agglomération qui n'est pas toujours constituée politiquement, devient l'espace pertinent de contractualisation ; le PNRU semble redonner une place centrale aux communes ; à partir de la loi Chevènement, la politique de la ville devient une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines ; les contrats de ville signés en 2023 le sont à la fois par les intercommunalités et les villes concernées par la géographie prioritaire.

Quelles sont les significations de cette variabilité des échelles de contractualisation ? Correspondent-elles à des diagnostics et des stratégies explicites ou bien sont-elles le reflet d'enjeux plus politiques, liés à la conjoncture ?

Les habitants : parties-prenantes ?

Enfin, dernier point, mais pas le moindre : la place des populations cibles dans l'élaboration et la mise en œuvre des actions. Dans ce domaine, les débats politiques et scientifiques sont nombreux et vifs. Rien ne se fera sans la participation des habitants affirmait le rapport Dubedout ; ce slogan est répété, amplifié et complexifié au fil des années, des définitions de la géographie prioritaire et de l'évolution du cadre de relation entre pouvoirs centraux et pouvoirs locaux. Mais si l'expression « participation des habitants » demeure, il en va comme du contrat et de la géographie prioritaire : sa signification et ses implications varient considérablement. De l'habitant médiateur et développeur d'Isaac Joseph à la commission Mechmache, en passant par l'habitant indésirable, quelles sont les figures locales de « l'habitant », son mode de présence et d'implication dans les opérations, les organisations dont les quartiers se dotent ou sont dotés pour soutenir ou encadrer la présence active des habitants (pour reprendre, encore une fois, les termes de Hubert Dubedout) ?

1.4 Pour conclure...

En conséquence, nous pourrions imaginer un séminaire 2025 fonctionnant sur le modèle suivant :

- Un séminaire inaugural, qui mettrait en place les controverses dans leur historicité, peut-être en insistant sur l'un des aspects évoqués ci-dessus (le thème de la contractualisation avait été évoqué comme fil directeur).
- Cinq séminaires localisés, sur la base d'une grille de questions, mais avec à chaque fois une thématique dominante, par exemple : la dimension intercommunale et d'agglomération à Lyon, la présence des habitants à Marseille, les modèles locaux de mise en œuvre de la politique de la ville à Toulouse, la dimension départementale en Seine-Saint Denis.

Bibliographie

Bachmann, C. and Le Guennec, N. (2002) *Violences urbaines : ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville* / Christian Bachmann, Nicole Le Guennec. Hachette littératures (Pluriel).

Bacqué, M.-H. and Fol, S. (2007) '14. Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse', in *Le quartier. La Découverte*, pp. 181–193.

Bordreuil, J.-S. (1997) 'Les gens des cités n'ont rien d'exceptionnel', in *Ces quartiers dont on parle. Aux marges de la ville, au coeur de la société*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.

Davezies, L. (2005) 'De la question sociale à la question spatiale', *Lien social et Politiques*, (52), pp. 47–53.

Desrosières, A. (1994) 'Le territoire et la localité. Deux langages statistiques', *Politix*, 7(25), pp. 46–58.

Donzelot, J. and Estèbe, P. (1994) *L'Etat animateur: essai sur la politique de la ville*. Editions Esprit.

Epstein, R. (2006) 'Gouverner à distance', *Revue Esprit*, (11), p. 96.

Epstein, R. (2014) 'La politique de la ville, laboratoire des transformations du pouvoir, Entretien avec Renaud Epstein*', *La revue du projet [Preprint]*, (33).

Estèbe, P. (2005) *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville, 1982-1999*. Paris: L'Harmattan.

FORET, C. and BAVOUX, P. (1990) *En passant par le centre... La rue de la République à Lyon. Anthropologie d'un espace public*. Lyon. Trajectoires.

Jobert, B. and Damamme, D. (1995) 'La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique', *Revue française de science politique*, 45(1), pp. 3–30.

Joseph, I. (1984) 'Situation migratoire et double appartenance culturelle', in A.-M. Kumps, J. Remy, and R. Wtterwulghé (eds) *Du bon usage de la ville. Utilisateurs et décideurs*. Bruxelles: Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles (Travaux et recherches), pp. 95–110.

Peroni, M. et al. (2012) *Une opération de développement social des quartiers : l'ainsi nommé Montchovet*. report.

Tissot, S. and Poupeau, F. (2005) 'La spatialisation des problèmes sociaux', *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159(4), pp. 4–9.

Vion, A. (1996) 'J.-P. Gaudin, dir., La négociation des politiques contractuelles', *Politix*, 9(36), pp. 203–207.