



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

Questions sociales

ACTES DE COLLOQUE

Des « effets de quartier » à la politique de la ville *Perspectives internationales*

Centre d'analyse stratégique

en partenariat avec le

Secrétariat général du
Comité interministériel des villes



24 novembre 2011

PLUS
D'INFOS

www.strategie.gouv.fr

Contact Presse :

Jean-Michel Roullé, Responsable
de la Communication
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 42 75 61 37
Port. : 06 46 55 38 38

www.strategie.gouv.fr



CONTACTS :

▶ **Sylvain Lemoine**

Chef du département Questions sociales
sylvain.lemoine@strategie.gouv.fr
Tél. : 01 42 75 60 40

▶ **Noémie Houard**

Chargée de mission, département Questions sociales
noemie.houard@@strategie.gouv.fr
Tél. : 01 42 75 65 16

▶ **Adil Jazouli**

Chargé de mission auprès du Secrétaire général
Comité interministériel des villes
adil.jazouli@ville.gouv.fr
Tél. : 01 49 17 46 04

SOMMAIRE

Présentation	
Vincent CHRIQUI, directeur général, Centre d'analyse stratégique	5
Table ronde n° 1	
<i>Mécanismes des effets de quartier.....</i>	<i>11</i>
Introduction	
Noémie HOUARD, chargée de mission, département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique	11
Mécanismes des effets de quartier et précautions méthodologiques	
George GALSTER, professeur d'urbanisme, Wayne State University, États-Unis	12
Les comportements électoraux dans les quartiers sensibles	
Henri REY, directeur de recherches au CEVIPOF, Sciences Po.....	15
Performances scolaires et parcours professionnels : résultats et limites méthodologiques	
Florent SARI, chargé de recherches, université Paris-Est Marne-la-Vallée	20
Débat	22
Table ronde n° 2	
<i>Portée des effets de quartier.....</i>	<i>26</i>
Introduction	
Anthony BRIANT, sous-directeur des études statistiques et de l'évaluation, Observatoire national des Zones urbaines sensibles	26
Effets de quartier et mobilités résidentielles	
Jean-Louis PAN KE SHON, chargé de recherches, Institut national d'études démographiques.....	27
Portée des effets de quartier : perspectives internationales	
Sophie BODY-GENDROT, professeur à l'université Paris IV-Sorbonne.....	31
Effets de quartier : quelles pistes pour la recherche ?	
Docteur Maarten VAN HAM, professeur d'urbanisme, Delft university of Technology, Pays-Bas	33
Débat	36

Table ronde n° 3

Implications politiques de la notion d'effets de quartier - Comparaisons internationales 38

Introduction

Adil JAZOULI, chargé de mission auprès du Secrétaire général du Comité interministériel des villes 38

Quelle intervention publique justifient les effets de quartier ?

Duncan MC LENNAN, professeur d'urbanisme, university of Saint-Andrews, Royaume-Uni 38

La politique de la ville aux États-Unis

Cyril COSME, conseiller social, Ambassade de France aux États-Unis 41

Quels effets de quartier ?

Marie-Hélène BACQUÉ, sociologue, professeur à l'université Paris-Ouest 44

Table ronde n° 4

En France, quelle prise en compte du critère territorial dans l'action publique ? 49

Introduction

Julien DAMON, professeur associé à Sciences-Po, conseiller scientifique, Centre d'analyse stratégique 49

Quelle voie suivre pour enrayer les effets de quartier ? Politiques préventives ou programmes de démolition ? Les leçons des États-Unis

Edward G. GOETZ, professeur d'urbanisme, Humphrey School, university of Minnesota, États-Unis 49

La discrimination territoriale

Thomas KIRSZBAUM, chercheur associé, Institut des Sciences sociales du Politique, École normale supérieure de Cachan 52

Mise en perspective de la politique de la ville française sous l'angle du critère territorial

Daniel BÉHAR, directeur de la coopérative ACADIE, professeur associé de géographie, Institut d'urbanisme de Paris 55

Débat 57

Clôture

Hervé MASUREL, préfet, secrétaire général du Comité interministériel des villes 60

Présentation

Vincent CHRIQUI, directeur général, Centre d'analyse stratégique

Je suis ravi de vous accueillir si nombreux aujourd'hui à l'occasion de ce colloque international sur les effets de quartier, organisé en partenariat avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (CIV) et conclu par le Secrétaire général du Comité.

Il y a un an et demi, lors du **séminaire sur les ghettos français qui s'est tenu ici même en juin 2010**, nous avons révélé l'intérêt des travaux sur les effets de quartier. Nous avons pris l'engagement de creuser cette question qui prend une importance particulière au lendemain des **Assises nationales de la politique de la ville¹** et au moment où s'ouvrent des réflexions sur l'opportunité de lancer une **deuxième phase du Programme national de rénovation urbaine (PNRU)**. Dans ces conditions, il a paru nécessaire de prolonger ce débat en l'ouvrant à de nombreux intervenants étrangers.

- Dans un premier temps, nous poserons la question de l'existence, ou non, d'effets de quartier.
- Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons aux leviers d'action mobilisés en France et à l'étranger pour enrayer les effets de quartier négatifs.
- Enfin, la *Note d'analyse²* publiée à l'occasion de cette rencontre apporte des éléments de réponse aux deux questions précédentes et fait des propositions qui seront débattues au cours de cette journée.

I. La première question est celle des effets de quartier proprement dits : le fait d'habiter un quartier donné, favorisé ou défavorisé, induit-il un changement net dans les comportements et les trajectoires individuels, en termes de performances scolaires, de parcours professionnels, de santé, ou de délinquance ? C'est la question posée en introduction à ce débat.

Ces effets peuvent être positifs ou négatifs avec, de façon assez intuitive, des effets « beaux quartiers » distincts des effets « quartiers défavorisés ».

Il est possible aujourd'hui de mettre en évidence des corrélations entre la composition socio-économique des quartiers et des comportements spécifiques. Mais l'enjeu pour les chercheurs est d'arriver à identifier les éventuels effets de causalité ou, au moins, à déterminer si ces effets sont attribuables au quartier ou à d'autres facteurs socio-économiques.

On peut noter que, chaque année, les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles révèlent un accroissement des écarts entre les habitants des quartiers prioritaires et ceux de leur environnement. Par exemple :

¹ 7-8 novembre 2011.

² Houard N., avec la collaboration de Annerel P. (2011), « Des "effets de quartier" à la politique de la ville - Perspectives internationales », *Note d'analyse* n°249, Centre d'analyse stratégique, novembre.

- un habitant des quartiers de la politique de la ville aurait entre 1,1 et 1,9 fois moins de chance d'être employé.
- les habitants des zones urbaines sensibles seraient également plus souvent en surpoids : 47 % d'entre eux seraient en surpoids, contre 35 % sur le reste du territoire.

Est-ce lié au facteur « quartier » ou à d'autres déterminants socio-économiques ? Ces phénomènes s'expliquent-ils par l'influence des pairs, par les ressources du quartier ou par la perception que les individus ont de leur quartier ?

Les intervenants présenteront les principaux résultats des travaux sur les effets de quartier connus à ce jour, dont certains sont quantifiables :

- ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une partie non négligeable de l'échec scolaire s'expliquerait par des effets de voisinage, le fait d'habiter dans un voisinage pauvre augmenterait la probabilité d'abandonner ses études, de ne pas avoir de diplôme, ou d'être en retard scolaire à 18 ans ;
- par ailleurs, **en termes d'évolution des revenus**, les personnes ayant habité dans des quartiers pauvres pendant leur enfance auraient, toutes choses égales par ailleurs, une plus forte probabilité de percevoir de faibles revenus à l'âge adulte. L'impact serait particulièrement net dans le cas d'une exposition à un quartier dans lequel plus de la moitié des hommes toucheraient de bas revenus, l'impact augmentant avec la durée et l'intensité de l'exposition.

D'autres travaux plus qualitatifs présentent des résultats moins quantifiables mais tout aussi intéressants puisqu'ils éclairent le rôle joué par les interactions sociales.

Les recherches sur les effets de quartier sont en plein essor aux États-Unis et dans de nombreux pays d'Europe, notamment au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Suède, alors qu'ils sont au contraire beaucoup plus rares en France. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité que ce colloque permette à des chercheurs français et étrangers d'échanger leurs connaissances. Si ces discussions sont, pour l'essentiel académiques, elles sont toutefois d'un grand intérêt pour identifier les politiques publiques les plus efficaces.

II. La deuxième question est celle des leviers d'action les plus pertinents au vu de ces recherches sur les effets de quartier.

On observe d'abord que, aux États-Unis ou en Europe occidentale, c'est bien l'existence présumée d'effets de quartier liés à la concentration de la pauvreté qui suscite des politiques publiques visant à promouvoir la mixité sociale. **Ces politiques sont fondées sur l'idée que la mixité sociale engendrerait des effets positifs sur les quartiers et leurs habitants. Celles-ci peuvent prendre trois formes³ :**

- **d'abord, le traitement des lieux** qui consiste à donner plus aux territoires qui ont moins dans une logique de « discrimination positive territoriale » ;
- **ensuite, le soutien aux personnes** qui vise à améliorer les trajectoires sociales des habitants des quartiers ;

³ Donzelot J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

- **enfin, une troisième voie qui consiste à promouvoir les ressources des habitants sur place**, par le développement des classes moyennes et leur fidélisation au quartier.

En France, l'accent est largement mis sur le traitement des territoires, surtout depuis le lancement du Programme national de rénovation urbaine en 2003. Ainsi, ce sont 40 milliards d'euros qui ont été investis pour changer l'image des quartiers et promouvoir la mixité sociale, pour un bilan d'ailleurs assez mitigé en termes de bien-être et de mobilité sociale des habitants. C'est bien ce qu'il ressort des travaux du comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Observatoire nationale des zones urbaines sensibles, ou du Conseil économique, social et environnemental. Si ces analyses convergent pour saluer l'amélioration de l'environnement des quartiers engendrée par le PNRU, ils insistent aussi sur la nécessité d'améliorer ce programme.

Cela renvoie à deux questions :

- quels doivent être les objectifs ? Et à cet égard, quel est le bon dosage entre l'objectif de mixité et celui de mobilité sociale ?
- en termes de solutions, quelle combinaison proposer entre le soutien aux territoires, le soutien aux personnes, et le développement des ressources des habitants sur place ? Les anglo-saxons, et Jacques Donzelot en France, parlent de *people-based policies*, les *place-based policies*, et les *people/place-based policies*.

Concernant l'objectif de mixité sociale, même s'il paraît évidemment souhaitable, de plus en plus de chercheurs et d'acteurs insistent sur la **nécessité de lui adjoindre celui de promotion de la mobilité sociale et résidentielle des individus**.

Pour faire un bilan des politiques publiques, il est fondamental de regarder ce qui se passe en France mais aussi à l'étranger. **Quelle est la combinaison optimale entre les logiques « place », « people » et « people/place » ?** La deuxième partie de notre rencontre sera consacrée à **l'analyse des politiques publiques menées en France et à l'étranger**.

➤ **Aux États-Unis** par exemple, quelles leçons tirer des **politiques menées qui couplent les logiques « place » et « people »** ? Notamment des **programmes de mobilité résidentielle** menés dans certaines villes nord-américaines, par exemple *Moving to Opportunity* ou plus récemment le programme *Thompson* lancé à Baltimore en 2003, dont **l'objectif est de faciliter le déménagement de ménages résidant dans des quartiers défavorisés vers des quartiers plus aisés**, en partie grâce à l'attribution d'un certificat permettant de couvrir une partie des charges locatives. Les limites de ces programmes sont bien identifiées par les chercheurs, certains d'entre eux n'en apparaissent pas moins prometteurs en termes de bien-être et de mobilité sociale des ménages. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

➤ Par ailleurs, **au Royaume-Uni**, certaines politiques tendent à **développer les ressources des quartiers et à encourager l'engagement collectif des habitants**, à l'image du *New Deal for Communities* (NDC) lancé par Tony Blair au cours des années 2000. *A priori*, ce programme vise le même objectif que le *Programme National de Rénovation Urbaine* français : il s'agit en effet de changer l'image des quartiers pauvres et de réduire les écarts avec leur environnement. Il s'en distingue toutefois par la volonté de placer les habitants au cœur du processus de décision et par l'attention portée à la satisfaction des besoins et à la promotion sociale des habitants originels du quartier. Ainsi le gouvernement Blair a-t-il concentré des

moyens exceptionnels sur 39 quartiers défavorisés, à chacun desquels 75 millions d'euros ont été consacrés sur une période de dix ans, sans qu'aucune répartition budgétaire n'ait été prévue *a priori* au niveau central, puisque l'objectif était de laisser aux acteurs locaux la plus grande latitude pour concevoir leurs stratégies.

Ce rapide détour par l'étranger montre que **la France privilégie plutôt le soutien aux territoires par rapport au soutien aux personnes**. Dans ce contexte, que pourrait-il se passer si cette logique de soutien aux quartiers était couplée à des programmes de mobilité des personnes ? Qu'en serait-il si l'on portait plus d'attention au développement des ressources des quartiers et de leurs habitants ou à la participation des habitants au processus décisionnel ?

Au-delà de ces quelques pistes, d'autres orientations encore méconnues émergeront au cours de cette journée.

III. Pour conclure, les propositions de la *Note d'analyse* que le Centre d'analyse stratégique publie aujourd'hui.

Celle-ci s'appuie sur les éléments évoqués :

- elle décrit ainsi les principaux résultats des travaux sur les effets de quartier ;
- puis elle met en évidence les compromis politiques trouvés à l'étranger entre soutien aux territoires et soutien aux personnes.

Dans cette *Note d'analyse*, le Centre fait trois propositions.

Deux remarques avant de vous les présenter :

- tout d'abord, nous aurions pu établir une liste bien plus longue de préconisations tant le sujet est vaste, mais notre objectif était surtout de mettre un coup de projecteur sur les propositions les plus originales en nous inspirant des expériences étrangères analysées ;
- ensuite, ces propositions n'engagent que le CAS et pourront constituer une base de réflexion pour les débats de cette journée.

La première proposition concerne les outils de connaissance, d'observation, et d'évaluation ; la deuxième et la troisième portent sur les orientations politiques qui nous semblent susceptibles de renouveler le débat français sur la politique de la ville.

1. **Tout d'abord, en termes d'outils de connaissance et d'évaluation d'abord**, force est de constater que les marges de progrès sont importantes. Même si la création, en 2003, de l'Observatoire nationale des zones urbaines sensibles a permis d'avancer dans la collecte de données et leur analyse, les acteurs et les chercheurs s'accordent pour dire qu'il est difficile aujourd'hui d'objectiver les effets de la politique de la ville sur les habitants, notamment en termes de bien-être et de mobilité sociale.

Proposition 1. Dans ces conditions, le CAS souhaite faciliter l'observation et l'évaluation de la mobilité sociale des habitants des quartiers défavorisés, qu'ils aient ou non déménagé :

- Nous proposons d'abord de nous inspirer des bases de données constituées en Suède, qui sont actualisées annuellement, et permettent de croiser de multiples

variables (notamment la durée d'exposition au voisinage). Naturellement, la collecte et l'usage de ces données doivent se faire dans le respect des lois protégeant les données personnelles.

- Nous proposons aussi d'engager des études de suivi de cohortes de ménages habitant dans des quartiers de la politique de la ville, avec un sous-groupe de ménages concernés par les opérations de rénovation urbaine. A cet égard, je tiens à saluer les efforts déjà réalisés en ce sens par le SG CIV et l'ONZUS au travers de l'enquête « Panel Politique de la Ville ». Nous pensons qu'il faut aller plus loin dans cette direction.

Enfin, en termes de politiques publiques, il nous semble important de combiner plusieurs leviers politiques.

Il faut d'abord prolonger les efforts déjà réalisés pour améliorer l'environnement des quartiers défavorisés et développer une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires. Mais il paraît fondamental d'explorer aussi d'autres pistes en parallèle, notamment les programmes de mobilité résidentielle et les approches participatives s'appuyant sur le potentiel d'engagement collectif des habitants, avec de vrais budgets participatifs à la clé.

Nous pensons en effet que c'est en combinant ces différentes options que nous arriverons :

- à enrayer les éventuels effets de quartier négatifs,
- à fidéliser les habitants de quartiers pourtant défavorisés, notamment les classes moyennes ;
- tout en aidant les ménages pauvres des quartiers pauvres à accéder à des quartiers plus favorisés, pour ceux qui pourraient le souhaiter.

Proposition 2. Ainsi, en complément des efforts de la collectivité pour développer une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires, le CAS souhaite expérimenter localement un programme de mobilité résidentielle. Celui-ci serait piloté par l'État et permettrait à des ménages précaires, résidant dans des quartiers de la politique de la ville, sélectionnés sur la base du volontariat, de déménager dans des logements choisis dans des quartiers plus favorisés.

De tels programmes de mobilité résidentielle sont développés dans certaines villes nord-américaines depuis le milieu des années 1970. Si leurs résultats ont longtemps été très limités, certaines expériences récentes apparaissent toutefois plus prometteuses, à l'image du programme Thompson lancé à Baltimore en 2003.

Proposition 3. Enfin, le CAS considère que les habitants doivent être placés en situation de codécision dans les opérations de rénovation urbaine, afin de développer les ressources des habitants des quartiers défavorisés.

C'est bien le pari qui a été fait au Royaume-Uni au travers du *New Deal for Communities* britannique et les évaluations disponibles montrent l'intérêt de ce type d'approche.

Cette dernière proposition fait tout à fait écho aux Assises de la politique de la ville qui se sont tenues le 8 novembre à Amiens. Lors de cette journée, les élus, les universitaires et les associations présentes ont en effet fortement mis l'accent sur la

participation des habitants aux projets pour éviter une situation de rupture avec la République.

Voilà quelques pistes d'orientation qui n'engagent que le CAS mais qui pourront nourrir les échanges de cette journée.

En conclusion, je tiens à remercier très chaleureusement Hervé MASUREL, secrétaire général du Comité interministériel des villes, et l'ensemble de nos intervenants pour avoir bien voulu se joindre à nous et faire ainsi avancer la connaissance sur les effets de quartier et le débat français sur la politique de la ville.

Table ronde n° 1

Mécanismes des effets de quartier

I. Introduction

Noémie HOUARD, chargée de mission, département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique

Dans cette première table ronde, il s'agit de mettre en évidence les effets de quartier connus à ce jour ; autrement dit, répondre à la question : **en quoi le fait d'habiter dans un quartier défavorisé affecte-t-il les comportements individuels ? Il est important de bien comprendre, au préalable, ce qu'est un effet de quartier.**

Comme l'a indiqué Vincent Chriqui en introduction, **il y a effet de quartier lorsque le fait d'habiter un quartier donné, favorisé ou défavorisé, induit un changement net dans les trajectoires individuelles, par exemple, en termes de performances scolaires, de parcours professionnels, de comportements électoraux, de délinquance.**

Ces effets peuvent être liés à plusieurs déterminants :

- d'abord, à **l'influence des groupes sociaux**, notamment les pairs, les parents, les professeurs ;
- ils peuvent aussi être liés aux **ressources du quartier** (par exemple, la qualité des services locaux, l'isolement spatial, ou la réputation du quartier ;
- enfin, ils peuvent être liés à **la perception que les individus ont de leur quartier** (notamment par rapport à la délinquance).⁴

Ces effets **peuvent être positifs ou négatifs.**

Il existe plusieurs façons d'aborder cette question :

- sous un angle qualitatif d'abord, par l'analyse des interactions entre les individus et les groupes de pairs résidant sur un territoire donné, à partir d'entretiens ou d'observations de terrain ;
- mais le plus souvent, les effets de quartier sont analysés à partir d'enquêtes économétriques, qui prennent en compte de multiples variables, non seulement le site concerné, mais aussi des déterminants sociaux tels que l'âge, le genre, le niveau de diplôme, ou encore la catégorie socio-professionnelle.

Qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, ces enquêtes visent à déterminer le lien existant entre le fait d'habiter le quartier et des comportements spécifiques, « toutes choses égales par ailleurs ». Il s'agit non seulement de mettre en évidence des corrélations, mais aussi de déterminer les causes à l'origine de ces corrélations et de distinguer les effets attribuables au quartier de ceux attribuables à d'autres déterminants socio-économiques.

En gros, tout l'enjeu de cette table ronde est de mettre en évidence les effets de quartier connus à ce jour, d'insister sur les limites méthodologiques de ces

⁴ Ellen I.-G. et Turner M.-A. (1997), "Does neighborhood matter? Assessing recent evidence", *Housing Policy Debate*, 8(4), p. 833-866 ; Friedrichs J., Galster G. et Musterd S. (2003), "Neighborhood effects on social opportunities: The European and American research and policy context", *Housing Studies*, vol. 18, p. 797-806.

enquêtes, et d'identifier les données nécessaires pour faire progresser la connaissance. George GALSTER, notre premier intervenant, qui est professeur d'Urbanisme à la Wayne State University aux États-Unis, a plutôt l'habitude de travailler à partir d'enquêtes économiques.

II. Mécanismes des effets de quartier et précautions méthodologiques

George GALSTER, professeur d'urbanisme, Wayne State University, États-Unis

Cette présentation vise trois objectifs :

- expliquer les principales difficultés à lever pour mettre en évidence une relation causale entre le fait d'habiter un quartier, favorisé ou défavorisé, et des comportements spécifiques ;
- décrire les trois méthodes utilisées par les sociologues pour relever ce défi (expériences aléatoires, expériences naturelles et analyses de panels longitudinaux) ;
- présenter des exemples récents d'application de ces trois méthodes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et du revenu.

Des effets importants, liés au quartier, peuvent être identifiés sur la santé et l'emploi en particulier. Certaines enquêtes permettent même d'inscrire ces effets dans le temps et de mesurer l'impact de la durée d'exposition dans le quartier. Mais, au préalable, un biais de sélection doit être surmonté, celui lié au choix du quartier.

1. Le problème du biais de sélection du quartier

Afin d'élaborer une politique de la ville, il est essentiel de bien comprendre les effets de quartier, c'est-à-dire d'appréhender les liens de causalité entre le fait d'habiter dans un quartier et les comportements individuels. Ces effets existent mais il est difficile de les mesurer précisément, notamment en raison des caractéristiques inobservées, voire inobservables, qui peuvent elles-mêmes avoir un effet sur les comportements que nous étudions et notamment influencer la sélection du quartier. Le choix de mon quartier est en effet dicté par des caractéristiques particulières.

Autrement dit, il est possible de mettre en évidence une corrélation entre les effets du quartier et les comportements individuels, mais cela ne suffit pas à démontrer une relation de causalité.

Je vais illustrer ce propos par un exemple précis. Admettons que je sois l'objet de mon étude. Je possède une caractéristique que les sociologues ne peuvent pas mettre en évidence : je suis paresseux. Ayant le choix entre deux quartiers – le premier est peuplé par des résidents actifs, l'autre majoritairement par des chômeurs –, et étant paresseux, lequel vais-je choisir ? Eu égard à ce trait de caractère, je pourrais choisir d'habiter dans un quartier où personne ne travaille, afin de me retrouver avec des pairs présentant les mêmes centres d'intérêt. Si je choisis le second, le sociologue qui enquête sur mon cas constatera que je suis au chômage dans un quartier où l'activité professionnelle est peu développée. Il sera tentant de conclure que c'est le quartier qui induit ma situation de chômeur, alors que cette situation est due à ma paresse, que le sociologue ne connaît pas. Dès lors, il est essentiel de « contrôler » les effets de ces caractéristiques non observées sur le choix du quartier. Afin de surmonter ce problème, les sociologues disposent d'outils.

2. Trois méthodes sociologiques

2.1. Tout d'abord, la méthode des expériences aléatoires qui peut être illustrée par une expérimentation débutée en 1994-95 aux États-Unis dans cinq zones métropolitaines : le programme *Moving to Opportunity* mené pendant dix ans sur un échantillon de ménages pauvres et précaires, affectés de manière aléatoire dans des logements sociaux.

Trois groupes ont été constitués :

- le premier, groupe témoin, formé par les habitants restés dans leur quartier défavorisé ;
- le deuxième où les personnes ont reçu une aide financière (*voucher*) leur permettant de louer un appartement décent dans le quartier de leur choix ;
- le troisième groupe a également perçu cette allocation mais dans le but de s'installer dans un quartier plus aisé, avec un accompagnement des pouvoirs publics.

L'affectation étant aléatoire, il a été possible de rompre la corrélation entre les caractéristiques non observées et la sélection du quartier.

2.2. La deuxième méthode est l'expérimentation naturelle, dans laquelle une politique publique d'aide au logement affecte le public ciblé à des quartiers différents, de manière aléatoire, sans laisser le choix du logement ou du quartier au ménage. J'illustrerai ce cas par un programme de logement social dispersé mis en œuvre à Denver depuis 1968. Les logements sociaux sont individuels et répartis à travers toute la ville. Les logements sont attribués aux participants de façon aléatoire : la personne arrivant en haut de la liste d'attente se voit proposer le logement disponible à ce moment-là ; si elle refuse cette offre, elle retombe au bas de la liste d'attente.

2.3. La troisième méthode consiste à analyser des données longitudinales, à partir de bases de données suédoises. En Suède, les autorités administratives disposent en effet de bases de données détaillées sur les citoyens. Dans certains cas, les sociologues ont l'autorisation de fusionner ces bases de données pour obtenir des panels d'information très précis sur la population suédoise. Dans cette perspective, une étude concernant la ville de Stockholm et portant sur un large groupe de résidents, pris entre 1994 et 2006, a permis de mesurer l'évolution des revenus des ménages en fonction des caractéristiques du quartier, tout en « contrôlant » les caractéristiques non observables par une analyse de régression.

3. Résultats des enquêtes

3.1. Le programme *Moving to Opportunity* montre que l'emménagement dans un quartier plus aisé permet d'améliorer les résultats sur la santé, pour les enfants comme pour les adultes. On observe en effet un taux moindre d'obésité et de victimisation sexuelle des jeunes filles. Les autres résultats sont toutefois partiels ou moins probants.

3.2. L'expérimentation menée à Denver met en évidence des effets importants sur les résultats scolaires et l'insertion professionnelle. Par exemple, la probabilité de décrocher du système scolaire avant l'âge de 18 ans est beaucoup moins forte lorsque les enfants ont vécu jusqu'à 15 ans dans un quartier où les résidents travaillent et occupent des postes prestigieux, où le pourcentage des personnes d'origine étrangère (en l'occurrence mexicaine) est réduit et où l'indice de problème

du quartier est le plus faible. À cet égard, il faut souligner que ces trois éléments sont généralement associés aux effets de quartier observés aux États-Unis.

On constate que l'écart-type sur une seule des variables caractérisant la composition socioprofessionnelle du quartier a des conséquences majeures sur les parcours des ménages. Par exemple, un écart d'un point concernant le prestige des postes occupés par les adultes du voisinage entraîne des répercussions très importantes sur la probabilité d'échec scolaire et sur la santé.

Nous avons également suivi l'insertion de ces jeunes sur le marché du travail, après l'âge de 18 ans. Après l'achèvement de leurs études secondaires, ont-ils trouvé du travail ou dépendent-ils de l'aide sociale ? Nous avons pu mettre en évidence des effets de quartier. Dans les quartiers possédant un fort capital social, là où les liens entre les habitants sont développés et où des modèles de réussite professionnelle existent, la probabilité pour les jeunes de trouver un emploi est plus élevée.

La combinaison des facteurs que sont le capital social et le prestige des postes occupés possède un effet multiplicateur sur la probabilité de trouver un emploi ou d'obtenir son diplôme à la sortie du système scolaire, entre 0,66 dans le quartier le plus défavorisé et 0,89 dans le plus favorisé.

Enfin, les résultats des analyses menées à partir des données suédoises concernent les revenus des personnes. Ces revenus sont sensiblement inférieurs dans les quartiers où les habitants se situent dans la tranche des 30 % des revenus les plus bas du pays, par comparaison avec ceux où les revenus se situent dans la moyenne. Autrement dit, le fait d'habiter dans un quartier où les résidents ont un faible revenu induit un effet négatif sur le revenu individuel. L'impact est de plus en plus marqué avec le temps et l'effet persiste pendant trois ans après emménagement dans un quartier plus aisé.

Cette analyse montre également qu'il existe un effet de seuil, s'agissant des effets sur les revenus. Autrement dit, il existerait des seuils critiques, au-delà desquels l'exposition influencerait sur les l'évolution des revenus des ménages.

En conclusion :

- le biais de sélection du quartier peut être surmonté par des méthodes sociologiques ;
- il est dès lors possible de mettre en évidence d'importants effets de quartier sur la santé, l'éducation et l'emploi ;
- il semble qu'il existe des seuils critiques, au-delà desquels l'exposition influencerait sur les trajectoires individuelles ;
- enfin, les conséquences pourraient être durables et perdureraient même au-delà de la disparition des conditions originelles liées au quartier.

Noémie HOUARD

Cette présentation claire et dynamique, sur des sujets qui ne sont pas simples à appréhender, a notamment souligné les précautions méthodologiques nécessaires pour isoler le facteur lié au quartier des autres déterminants socioéconomiques, ainsi que l'importance de la dimension temporelle.

III. Les comportements électoraux dans les quartiers sensibles

Henri REY, directeur de recherches au CEVIPOF, Sciences Po

Cette présentation abordera les trois points suivants :

- le contexte dans lequel les comportements électoraux dans les quartiers sont devenus un enjeu ;
- les résultats des études conduites depuis le milieu des années quatre-vingt ;
- les limites de ces études.

1. Histoire

L'intérêt pour le comportement électoral dans les quartiers est officialisé par la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, (commission Dubedout⁵). Il connaît un fort regain d'intérêt au début des années quatre-vingt du fait de l'introduction de politiques publiques spécifiques (les dispositifs) confiées, en vertu des lois de décentralisation, à un pilotage par les pouvoirs locaux ; en raison aussi des résultats des élections municipales de 1983 défavorables à la gauche puis, à partir de 1984 et surtout de 1986, de l'émergence du Front national à un haut niveau électoral. Les thématiques agitées par ce parti (insécurité, immigration) renvoient plus ou moins explicitement à la situation des quartiers populaires et les lieux dans lesquels il effectue ses premières percées (Dreux, Aulnay-sous-Bois...) le désignent comme un vecteur de réaction d'une partie de la population des villes de banlieues ou de villes-centres populaires (Marseille).

Cet intérêt pour l'orientation du vote à la fois dans les quartiers populaires et à leur périphérie va redonner une certaine vitalité à une branche de l'analyse électorale alors fortement délaissée : la géographie électorale ; l'effet de halo, étudié dans l'agglomération grenobloise, traduit le fait que c'est à la périphérie des zones concentrant une forte proportion de population étrangère que le vote en faveur du FN est le plus important⁶.

La géographie électorale avait joué un rôle majeur dans la naissance de la science politique en France, avec les travaux d'André SIEGFRIED⁷, poursuivis par ceux de François GOGUEL. Dans la seconde moitié du XX^e siècle, la multiplication des sondages d'opinion entourant les élections avait favorisé, comme quelques décennies plus tôt aux États-Unis, l'essor d'une sociologie électorale, basée sur l'étude des caractéristiques individuelles, puis agrégées, des électeurs. Les difficultés d'interprétation de ce nouveau phénomène, le vote FN, vont susciter une certaine reprise de ces études, à des niveaux géographiques d'abord peu pertinents (département) puis plus fins et microlocaux. Il faut toutefois indiquer que la géographie électorale ne retrouvera qu'une faible partie de son rôle ancien dans l'interprétation des résultats électoraux.

La difficulté de mise en œuvre d'une étude localisée du vote, dans le cadre des quartiers, consiste dans le fait que ces derniers ne constituent en rien des circonscriptions dans lesquelles il serait simple de collationner les votes émis, mais ce sont des découpages territoriaux. Le cas de figure où, à un quartier, correspond

⁵ Instituée en décembre 1981.

⁶ Voir les travaux de H. Lagrange et P. Perrineau.

⁷ Siegfried A. (1913), *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, Armand Colin, réédition, 1980.

un bureau de vote (comme aux Cosmonautes de Saint Denis) ou un ensemble distinct de bureaux de vote est assez rare. Plus souvent il y a enchevêtrement entre fragments de quartiers, de définition sociale différente (pavillonnaires/grands ensembles). Cette dernière situation est en elle-même intéressante puisqu'elle permet, par exemple, d'apprécier l'ampleur de la participation selon la nature de la résidence à l'intérieur d'un même bureau de vote mais il paraît préférable de préserver une certaine homogénéité des conditions d'habitat dans l'étude des différentes dimensions du comportement électoral. En outre, il n'existait pas, jusqu'au travail pionnier de CASTELLAN, GOLDBERGER et MARPSAT⁸, de données statistiques sociales et démographiques fiables dans le ressort des quartiers, auxquelles il aurait été possible de relier les résultats électoraux reconstruits.

Au début des années 1990, les conditions d'une analyse relativement complète des résultats électoraux, dans les territoires destinataires de ce qu'on appelle alors la politique de la ville, commencent à être réunies. L'étendue de ces territoires s'est alors considérablement accrue depuis les premiers dispositifs des années 1982-1983 ; elle englobe des quartiers qui correspondent à des critères économiques, démographiques et sociaux qui ont été objectivés mais ne sont pas, pour la plupart, marqués par un passé de luttes, d'émeutes et de drames, qui ont mobilisé l'attention de la puissance publique et influencé le rapport à la politique des habitants des quartiers historiques de la politique de la ville. Ce constat s'applique *a fortiori* à plusieurs centaines de zones urbaines sensibles (ZUS) qui se chiffrent à plus de 750 aujourd'hui.

Les premières études du comportement électoral dans les quartiers de la commission éponyme ont été réalisées au Cevipof/Sciences Po, à la demande de la CNDISQ⁹ en 1987 et 1990 sur la base d'un échantillon de 33 quartiers ; dans la problématique de l'époque, elles ont comparé les résultats des bureaux de vote situés *stricto sensu* dans le périmètre de ces quartiers, aux bureaux limitrophes et au reste de la commune d'appartenance. Chaque grande consultation électorale a donné lieu à des études de cette nature, complétées à partir de 1997 par la mise en relation des données électorales avec un ensemble d'indicateurs socio-démographiques. L'extension du nombre de quartiers a conduit, en 1995, à modifier partiellement l'échantillon de quartiers à partir des indications des statisticiens de la délégation interministérielle à la Ville. Après 2002, les économistes de l'université Paris I (laboratoire LAEP¹⁰) se sont proposés d'entreprendre, sur une plus vaste échelle (plus d'une centaine de ZUS), l'étude des résultats électoraux en mettant en œuvre des méthodes statistiques bien maîtrisées ; leurs travaux, fortement sophistiqués, constituent sans nul doute un progrès dans le recueil et le traitement des données, sans diverger toutefois beaucoup avec les résultats précédemment obtenus.

2. Les résultats

Agréger des résultats de bureaux de vote appartenant à des villes différentes et détachés de leur environnement, pour mieux les comparer entre eux et mettre en évidence des caractéristiques communes à tous ces territoires suit en quelque sorte la logique de zonage mise en œuvre dans la collecte et le classement des données

⁸ Castellan M., Goldberger M.-F. et Marpsat M. (1992), « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville », *INSEE Première* n°234, décembre.

⁹ Comité National du Développement Social des Quartiers.

¹⁰ Laboratoire d'économie publique, Université Paris I Panthéon – Sorbonne.

statistiques issues du recensement général de la population. Or celles-ci s'appuient sur des informations renvoyant à des individus et reliées entre elles à ce niveau-là (âge, niveau scolaire, statut de l'emploi, nationalité...). Les données électorales délivrées par les services des mairies sont celles de collectifs insécables, en dehors de l'exploitation des listes d'émargement. La question est de savoir quel degré de pertinence s'attache à cette double opération d'extraction et de « décontextualisation » d'une part, d'agrégation d'autre part, qui consiste en quelque sorte à mêler, pour paraphraser Siegfried, des parcelles de granite et des parcelles de calcaire.

La prévalence d'une certaine homogénéité socio-spatiale au sein de l'ensemble des territoires traités par la politique de la ville, sur la relative homogénéité de tradition et de comportement politique d'ensembles locaux-régionaux est ainsi testée, sinon postulée, dans cette démarche d'étude.

Les observations obtenues témoignent d'une grande stabilité, au cours d'une vingtaine d'années : elles consistent, dans la comparaison entre les résultats de la France urbaine dans laquelle sont situés les bureaux de vote des quartiers, avec ceux des villes auxquelles ils appartiennent et, souvent, avec les bureaux limitrophes.

Ces comportements électoraux peuvent être caractérisés par trois traits saillants :

- un abstentionnisme constamment plus élevé ;
- un vote plus fréquemment orienté à gauche ;
- un avantage relatif au Front national.

➤ **Un abstentionnisme constamment plus élevé**

	Abstention Quartiers	Abstention Villes
1981(Prés.)	22,9	21,8
1984 (Eur.)	53,6	48,8
1986(Lég.)	34	27,9
1995(Prés.)	27,1	24,9
1997(Lég.)	40,4	37,6
2002(Prés.)	35,9	31
2007(Prés.)	20,6	16,7
2008(Mu.)	49,2	42,8

Au cours de la période étudiée, qui couvre plus d'un quart de siècle et de nombreuses alternances politiques, le taux d'abstention est toujours plus élevé dans les quartiers que dans les villes auxquelles ils appartiennent. Les élections les moins mobilisatrices voient l'écart s'élargir mais de manière assez proportionnelle au score de l'abstention. En période de forte mobilisation, comme lors de l'élection présidentielle de 2007, cas rare et remarquable mais signifiant, la participation s'accroît sensiblement ; on avait pu observer également, entre les deux tours de la présidentielle de 2002, une remobilisation électorale dans les quartiers. La nature de l'élection détermine l'ampleur de la participation, à un niveau toujours inférieur à celui de l'environnement mais de même sens. Les moyennes qui en résultent n'indiquent pas les grandes variations observées d'un site à un autre et, dans ces sites, d'une élection à l'autre.

Le niveau élevé de l'abstention résulte pour partie de l'inscription des quartiers dans un contexte urbain, de villes périphériques (la grande majorité des quartiers

franciliens et la moitié des quartiers situés en région) dans lesquelles la participation électorale est plus faible qu'en moyenne nationale mais, on le voit, avec l'existence d'un différentiel qui renvoie à d'autres facteurs. Comme Braconnier et Dormagen¹¹ l'ont montré de manière saisissante, avec l'exemple de la cité des Cosmonautes à Saint Denis, l'abstention ne peut être dissociée d'un phénomène de mal inscription ou de fausse inscription qui traduit un net décalage entre la population résidant sur le quartier et la population inscrite sur les listes d'émargement. L'abstention peut aussi s'expliquer par la mobilité résidentielle d'une partie de la population, pour l'essentiel des locataires en transit (une autre partie, assignée à résidence n'ayant pas la possibilité de quitter les lieux), dont les coûts d'engagement dans la participation électorale sont plus élevés que pour des résidents stables. Enfin, l'abstention est liée à l'accroissement du nombre des familles étrangères ou d'origine étrangère, dont les différents membres n'ont pas le même statut à l'égard du droit de vote. Ces éléments peuvent contribuer à une relative spécificité du vote des quartiers, relevée sur d'autres dimensions du vote.

➤ **une orientation plus marquée à gauche**

Comme l'avait bien montré l'étude de l'implantation des grands ensembles par les géographes GUGLIELMO et MOULIN¹², ces quartiers d'habitat social se sont concentrés dans des villes ouvrières, souvent gérées (alors) par des municipalités de gauche. Destinées en priorité aux catégories d'ouvriers et d'employés dont le vote reste, quoi que l'on dise, un peu plus favorable à la gauche, ces résidences ont connu les transformations de la société salariale et la profonde recomposition des catégories populaires. Leur composante immigrée paraît peser dans le sens d'un vote identitaire en faveur de la gauche. Tradition et socialisation dans des communes de gauche, reliquat d'un vote de classe et d'un encadrement (associatif et politique) certes très délités, effet du clientélisme, et inclination des minorités se conjuguent pour donner un avantage relatif (massif en 2007) à la gauche.

➤ **un avantage relatif au FN**

Selon les données du LAEP, pour toutes les élections de 2001 à 2008, l'écart entre le vote pour l'extrême-droite exprimé par les quartiers et celui émis par les villes d'appartenance est de l'ordre de 2 points environ. On relevait un écart semblable au moment de l'émergence du FN en 1984 et en 1986. Entre ces deux bornes, le FN a connu une progression relative plus nette dans les quartiers (législatives de 1993, présidentielle de 1995) qui ne s'est pas confirmée. Le plus remarquable est que la situation des quartiers a montré une césure nette au cours de cette période entre à peu près une moitié d'électeurs qui favorisaient nettement la formation lepéniste et une autre qui s'en détachaient beaucoup plus que l'électorat de sa ville d'appartenance. L'image globale de quartiers populaires conquis par le FN (« Le béton vote noir », avait même titré un grand quotidien du soir) a ainsi toujours relevé de la simplification. Un des facteurs avancés depuis longtemps pour expliquer les aléas de l'implantation électorale du FN consisterait dans le départ des résidents les plus hostiles à la présence des étrangers et dans leur remplacement par des familles d'origine étrangère, elles-mêmes les moins bien disposées à l'égard du FN.

¹¹ Braconnier C. et Dormagen J.-Y. (2007), *La démocratie de l'abstention*, Paris, Gallimard.

¹² « Après les banlieues rouges », *Hérodote*, 43, 4^{ème} trimestre 1986.

3. Les limites

Les tentatives de rendre compte du comportement électoral dans les quartiers ont un intérêt majeur : celui de faire obstacle aux visions simplificatrices et stigmatisantes des comportements des électeurs qui y résident (anomie, ralliement massif au FN, indifférentisme civique...). Ces points de vue renvoient au présupposé d'un comportement faiblement individualisé et surdéterminé par le cadre de la résidence, alors qu'on souligne partout ailleurs le détachement des électeurs à l'égard des collectifs. Ces tentatives ont aussi leurs limites.

➤ Comme le fait observer Jean-Yves AUTHIER, « Le quartier des habitants peut désigner différents espaces, qui coïncident rarement avec les quartiers définis par les institutions ». Ainsi quel est le quartier politiquement ou électoralement pertinent¹³ ? Celui à l'échelle duquel se nouent des interactions qui ont leur efficacité politique ? Où se situe-t-il, entre bureau de vote et ZUS (ou ancien quartier DSQ¹⁴), dont l'hétérogénéité interne est fréquente et qui englobent souvent plusieurs quartiers ou sous-quartiers ? On peut tenter d'approcher ce quartier de manière externe, par exemple en agrégeant des bureaux de vote dont les résultats révèlent une certaine homogénéité dans la participation électorale, l'orientation du vote, la différenciation entre élections locales et nationales par rapport au reste de la commune et construire *a posteriori*, à partir de ces critères un indice synthétique. Mais ces approches externes ne suffisent sans doute pas à identifier le quartier des habitants (ici le quartier des électeurs) qui se trouve à l'intersection des quartiers identifiés par ses différents groupes d'habitants (jeunes, femmes au foyer, scolaires, salariés, intervenants extérieurs). La construction d'un plan d'observation, dépassant le cadre monographique permettrait sans doute d'opérationnaliser ces deux types d'investigation (statistique et anthropologique, externe et compréhensive).

➤ On l'a dit : quand ils ne sont pas assignés à résidence, les habitants des quartiers bougent, faisant, en quelque sorte, des quartiers un « sas » vers d'autres parties de l'espace résidentiel. Il est donc limité de n'étudier les comportements électoraux que dans le cadre des quartiers, en perdant de vue tous ceux qui ont transité par eux et ont poursuivi un parcours social et résidentiel.

➤ Et surtout, pourquoi ne dispose-t-on pas, ou de si peu, d'éléments de comparaison avec d'autres territoires : quartiers résidentiels, pavillonnaires, rural... ? La focalisation de l'intérêt sur les quartiers populaires paraît ainsi ne pas se départir d'une démarche d'interrogation clinique sur les dangers qui les guettent.

Noémie HOUARD

Florent SARI va développer maintenant une approche plus économétrique.

¹³ Voir Authier J.-Y., Bacqué M.-H. et Guérin-Pace F. (dir.) (2007), « Le quartier, enjeux scientifiques, acteurs politiques et pratiques sociales », *Espaces et sociétés*, n° 2/3.

¹⁴ Développement social des quartiers.

IV. Performances scolaires et parcours professionnels : résultats et limites méthodologiques

Florent SARI, chargé de recherches à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée

Les effets de quartier en France sont approchés selon deux facteurs :

- endogènes, relevant des caractéristiques socioéconomiques des personnes du quartier ;
- exogènes, liés à des forces structurelles plus larges qui s'appliquent aux individus sans distinction.

Nous retiendrons trois effets des facteurs endogènes :

- les effets de pairs qui influent sur les comportements, véhiculent les normes à adopter et sont source de socialisation pour les individus ;
- les effets de réseau, constitué par le voisinage, qui sont déterminants notamment pour les groupes les plus faibles sur le marché du travail ;
- la discrimination territoriale qui repose sur le critère du lieu de résidence, en raison de l'image renvoyée par le quartier.

Parmi les facteurs exogènes, sans lien avec la composition socioéconomique, nous étudierons l'accessibilité physique aux emplois. Le fait d'habiter dans une zone enclavée ou éloignée des centres d'emploi entraîne en effet des conséquences potentielles : diminution de l'efficacité de la recherche d'emploi, incitation plus faible du demandeur à cause des coûts de déplacement et réticence de l'employeur.

1. Effets de quartier et réussite scolaire

1.1. Effets de pairs

La réussite d'un élève dépend fortement de celle des autres élèves, de sa classe ou de son quartier, ainsi que de leurs caractéristiques socioéconomiques. Du fait des effets des interactions entre individus, un jeune a d'autant plus de chances de réussir à l'école que ses pairs ont un bon niveau d'éducation. Les parents, possédant eux-mêmes un niveau d'instruction élevé, valorisent l'éducation et contribuent à ce contexte.

Le processus de socialisation comprend par ailleurs la transmission de normes. Les individus ont tendance à se conformer à la norme du groupe. Un enfant a ainsi de meilleures chances de poursuivre ses études dans un quartier où la réussite scolaire est valorisée et inversement.

Le quartier joue également un rôle dans la transmission des problèmes sociaux. On observe un effet de contagion en fonction du nombre d'individus exerçant un comportement déviant (délinquance, abandon scolaire), renvoyant aux effets de seuil évoqués par George GALSTER.

1.2. Données françaises

Les travaux de deux économistes, Dominique GOUX et Eric MAURIN, ont montré que le taux d'échec scolaire et le niveau socioculturel des adultes augmentaient la probabilité de redoublement ou de retard à l'âge de 15 ans. Les caractéristiques socioéconomiques du quartier, notamment la présence de personnes fortement diplômées, ont un effet sur la décision de poursuivre des études après l'âge de 18 ans. Enfin, le sociologue Hugues LAGRANGE montre que la composition socioéconomique du quartier influe sur la réussite scolaire. La présence de cadres

augmente le taux de réussite au brevet pour les collégiens et tend à réduire le risque de comportement délinquant. Ces travaux confortent ainsi l'existence des effets de pairs sur les enfants scolarisés.

2. Effets de quartier et parcours professionnel

Il s'agit le plus souvent d'étudier les effets des quartiers défavorisés. Ceux-ci peuvent être choisis selon deux approches :

- subjective, lorsque le quartier réunit un certain nombre de caractéristiques que l'auteur de l'étude juge défavorables ;
- objective, selon les critères de la politique de la ville (ZUS, contrat urbain de cohésion sociale, etc.).

Il est possible de mettre en évidence des effets de quartier mais il est difficile de distinguer la part de chaque effet endogène (pairs, réseau, discrimination territoriale). Des méthodologies permettent d'isoler ces mécanismes.

2.1. Effets sur l'emploi

Les travaux de Claire DUJARDIN et Florence GOFFETTE-NAGOT montrent que les individus vivant dans les quartiers les plus défavorisés d'un échantillon retenu dans l'agglomération lyonnaise ont une plus grande probabilité d'être au chômage. J'ai mené une étude comparable dans l'agglomération parisienne, mettant en évidence le même lien, particulièrement dans les ZUS. Le rapport de Thomas COUPPIE et Céline GASQUET pour l'Observatoire national des ZUS (ONZUS) indique aussi que les jeunes résidant en ZUS et sortant du système scolaire sont plus fréquemment touchés par le chômage, obtiennent un emploi moins stable et moins bien rémunéré. En revanche, l'effet du quartier s'atténue avec le temps.

2.2. Effets sur la recherche d'emploi

Les enquêtes montrent que la durée de chômage est plus élevée dans les communes possédant des caractéristiques jugées défavorables. Cet effet est encore plus important lorsque le chômeur recherche un emploi de qualité, en CDI par exemple. Philippe CHOFFEL et Eric DELATTRE mettent en évidence un lien entre la résidence en ZUS et la durée de chômage, avec un impact plus fort pour les individus d'origine étrangère.

2.3. Effets sur la rémunération

Roland RATHELOT a analysé les différences de rémunération entre des individus nés en France et d'origine africaine, qui s'expliquent par les caractéristiques individuelles et par le quartier de résidence. Thomas COUPPIE, Jean-François GIRET et Stéphanie MOULET ont effectué la même étude pour des individus vivant en et hors ZUS et aboutissent à la conclusion d'un effet de quartier sur le niveau salarial.

2.4. Effets de la discrimination territoriale

Cet effet peut être mis en évidence grâce à des expérimentations. Des *testings* ont été menés en deux sessions dans la région parisienne. Il s'agit de créer des candidatures fictives d'individus aux caractéristiques observables, avec une seule différence tenant au lieu de résidence. L'accès à l'emploi apparaît plus difficile pour les individus issus des communes les plus défavorisées. Ces résultats, localisés dans l'espace et dans le temps, ne permettent pas une généralisation.

2.5. Effets de la déconnexion physique par rapport aux emplois

Les travaux sur les facteurs exogènes sont moins répandus, en raison du manque de données. Sandra CAVACO et Jean-Yves LESUEUR ont montré que les chômeurs habitant loin des agences pour l'emploi et des centres d'emploi étaient caractérisés par des durées de chômage plus élevées. De plus, la durée est plus faible lorsque le chômeur élargit sa zone de prospection. Cette conclusion est valable pour les communes d'Île de France les plus éloignées du centre et disposant d'une moindre accessibilité aux emplois, toutes choses égales par ailleurs.

3. *Limites méthodologiques*

On observe que la localisation résidentielle influe sur les comportements professionnels, mais il convient d'analyser ce phénomène à long terme, en utilisant des données longitudinales, permettant de suivre les individus dans le temps. De plus, George GALSTER a souligné le rôle des caractéristiques non observables des individus sur la sélection du quartier et le comportement professionnel. Il faut également prendre en compte les effets de seuil : le mimétisme ne se produit qu'à partir d'un certain pourcentage d'individus ayant adopté tel ou tel comportement. Il est essentiel de distinguer ces seuils, notamment pour élaborer des recommandations. En deçà du seuil critique, les politiques publiques visent à prévenir et au-delà, il convient de mettre en œuvre des mesures correctives.

Actuellement, les données ne permettent pas de géo-localiser les individus. Le niveau d'étude le plus fin est la commune, qui constitue une échelle insuffisante pour distinguer les effets de plusieurs quartiers. En outre, les enquêtes sur l'accessibilité aux emplois sont peu développées en dehors de l'Île de France. De même, les études qui permettraient d'étudier les effets de pairs sur la réussite scolaire et la délinquance sont peu accessibles, pour des raisons de confidentialité. Enfin, il serait judicieux de pouvoir suivre les comportements des individus sur le long terme, afin de déterminer la durabilité dans le temps des effets de quartier.

Noémie HOUARD

Cette intervention dresse un état des lieux des effets de quartier en France, connus à ce jour, ainsi que les limites méthodologiques. Elle a également montré l'intérêt de croiser les enquêtes économétriques et qualitatives.

V. Débat

Duncan Mc LENNAN, University of Saint-Andrews, Royaume-Uni

Je souhaite revenir sur le point évoqué par George GALSTER, le « contrôle » des données non observables ou difficiles à mesurer, par exemple la motivation du choix d'un quartier ou d'un emploi.

J'estime qu'il existe un lien entre le choix d'un lieu de résidence et la capacité à s'insérer sur le marché du travail ; à cet égard, le terme d'« intelligence » est sans doute controversé.

Par ailleurs, jusqu'à quel point les individus ont-ils la même capacité à progresser sur l'échelle socioéconomique ? Nous pouvons postuler que tous les individus possèdent naturellement les mêmes capacités.

Quelles sont les valeurs qui sous-tendent votre modèle ? Pensez-vous que les individus sont égaux et peuvent atteindre le même objectif ? Ces caractéristiques peuvent-elles venir préciser les effets de quartier ?

George GALSTER

Les expérimentations naturelles et aléatoires décrites *supra*, plus que les théories économétriques sur les effets fixes, permettent d'éliminer la corrélation entre les caractéristiques inobservées et le processus de sélection d'un quartier.

À l'évidence, il existe des différences de capacité entre les individus, qui entraînent une incidence sur l'accès au marché. Il est difficile de prendre en compte cette dimension dans nos études. La marge de manœuvre et les contraintes de l'individu dans le choix d'un quartier ne sont également pas aisées à mesurer. Ces éléments posent la question de la corrélation avec l'accès au marché de l'emploi. L'affectation aléatoire des participants à une étude permet sans doute de rompre cette corrélation.

En affectant les individus à un quartier à travers un processus de décision qu'ils ne contrôlent pas, vous pourrez conclure que les effets du quartier ne sont pas déterminés par les caractéristiques non observables. Cette méthode n'est pas avérée mais est, à mon avis, un moyen efficace de surmonter la difficulté que vous avez soulignée.

Duncan Mc LENNAN

Je ne suis pas convaincu par les expériences économétriques, consistant à déplacer les individus d'un quartier vers un autre pour analyser si leurs comportements varient effectivement en fonction du voisinage. Bien entendu, les individus peuvent toujours être plus performants, mais dans quelle mesure font-ils mieux au point que puissent être attribués des effets positifs aux politiques publiques ?

George GALSTER

Pour un ensemble de raisons, les unes touchant aux caractéristiques personnelles, les autres à l'exposition au quartier, les individus suivront des trajectoires différentes qui ne leur permettront pas forcément de progresser de la même façon. Il serait naïf de croire que le changement de quartier permet, d'un coup de baguette magique, d'influer sur la trajectoire personnelle d'un individu.

Dans le cas du programme *Moving to Opportunity*, beaucoup de familles à faible revenu ayant emménagé dans des quartiers plus aisés n'ont pas vu leur situation s'améliorer ou n'ont pas pu y rester, parce qu'il leur manquait certains facteurs de réussite (voiture, structure d'accueil pour les enfants, équipements sanitaires, etc.) Au-delà du changement de quartier, il convient d'accompagner ces familles, d'autant plus que nous ne disposons pas aux États-Unis de ces dispositifs publics de protection sociale.

À mon avis, le quartier est un facteur qui contribue à l'inégalité des chances dans notre société, mais le fait d'y habiter ne suffit pas, à lui seul, à modifier la trajectoire des individus.

De la salle

La question s'adresse à Henri REY. Comment surmontez-vous l'obstacle lié à la transformation démographique d'un quartier donné, d'année en année, obstacle que nous rencontrons aussi dans les enquêtes de victimation¹⁵ ?

Henri REY

Le problème posé est celui des trajectoires. Je me souviens d'une réunion au cours de laquelle un maire de banlieue parisienne avait objecté que nous étudions longitudinalement le vote Front national dans un quartier d'habitat social alors que la population s'était presque entièrement renouvelée pendant la durée de l'étude.

Nous savons néanmoins que dans les quartiers des 19^e et 20^e arrondissements parisiens, une tradition politique a perduré, même après le départ de la population ouvrière. La substitution d'une population à une autre n'a pas un effet mécanique brutal, mais il est difficile de mesurer ce changement par des données strictement écologiques. Les enquêtes qualitatives permettent de retracer ces mutations.

À mon avis, il est essentiel, pour retracer les motivations des habitants de quartier, de suivre ceux qui sont partis. J'ai beaucoup travaillé sur les communes de la Seine-Saint-Denis, qui ont connu un départ vers l'habitat pavillonnaire dans le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne au cours des années 1980. Ce mouvement a joué un rôle tant sur le comportement électoral que sur l'affiliation partisane.

Bien entendu, les études tendent à montrer, dans les mêmes espaces, une certaine stabilité. Les personnes déménagent mais les comportements sont, à certains égards, pérennes. Notre enquête a montré des tendances sur 25 ans, mais il serait intéressant d'étudier les comportements de ceux qui bougent par rapport à ceux qui restent.

Adil JAZOULI

Anthony BRIANT a engagé l'ONZUS dans des travaux de suivi de cohortes de ménages habitant dans des quartiers de la politique de la ville, en considérant un groupe de ménages ayant quitté le quartier, relogés dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine.

Noémie HOUARD

Je suggère qu'Anthony BRIANT évoque cette Enquête panel politique de la ville.

Anthony BRIANT

Anticipant l'introduction de la deuxième table ronde, je rappelle qu'après huit ans d'existence, l'ONZUS a en effet consolidé un certain nombre de données statistiques sur les quartiers de la politique de la ville. Un des enjeux consiste à documenter le renouvellement des résidents et à suivre les populations sortantes. Dans cette perspective, nous avons mis en place une enquête par panel, suivant les participants sur quatre ans, à compter de l'été 2011. L'échantillon initial est représentatif des zones urbaines sensibles métropolitaines, avec environ 40 ZUS et 1750 ménages. Au vu des taux de mobilité, nous estimons que, dans quatre ans,

¹⁵ Méthode d'enquête pour évaluer la délinquance.

une part non négligeable de cette population aura quitté son quartier, d'où l'intérêt de cette étude. Davantage de précisions seront fournies au cours de la deuxième table ronde.

Duncan Mc LENNAN

Professeur à l'Université de Saint-Andrews, je ne suis pas anglais et me situe plutôt dans la tradition celtique. Il me semble que deux enjeux importants se rapportant aux politiques publiques émergent de cette table ronde. Tout d'abord, Vincent CHRQUI a évoqué la dichotomie anglo-saxonne entre *place* et *people*. Cette problématique est particulièrement pertinente au Royaume-Uni depuis quelques années. Nous disposons de bons modèles d'étude. À mon avis, séparer ces deux approches serait une erreur, comme la présentation de George GALSTER l'a également prouvé.

Deuxièmement, nous avons discuté du programme *Moving to Opportunity*. Les politiques orientées vers les personnes, facilitant leur déménagement avec un accompagnement adéquat, ne prennent pas en compte les effets de réseau et de concentration. À moins de changer, à travers l'action des institutions, l'environnement du quartier, les politiques publiques n'auront pas d'effet sur le long terme.

Table ronde n° 2

Portée des effets de quartier

I. Introduction

Anthony BRIANT, sous-directeur des études statistiques et de l'évaluation, Observatoire national des Zones urbaines sensibles

Le service des études statistiques et de l'évaluation est chargé du secrétariat permanent de l'ONZUS. Après avoir présenté le mode de travail adopté au sein de l'Observatoire, cet exposé sera consacré à la genèse du projet de panel politique de la ville qui permet de répondre à la question posée dans cette table ronde, à savoir la portée des effets de quartier.

Henry REY a évoqué le problème de la disponibilité des données statistiques dans les contours des quartiers de la politique de la ville. Effectivement, jusqu'à la fin des années 1990, ce niveau d'analyse n'existait pas pour la statistique publique. La loi de 2003 qui crée l'ONZUS marque le début d'un effort pour constituer des données statistiques publiques sur les quartiers.

Nous avons réalisé plusieurs grandes enquêtes thématiques (emploi, logement, etc.) présentées dans notre rapport annuel, dont l'édition 2011 vient de sortir et que vous pouvez lire en intégralité sur le site Internet de l'ONZUS¹⁶.

Ce rapport a introduit un indicateur nouveau, la résidence en ZUS, pour obtenir des moyennes différenciées entre les ménages habitant en ZUS et ceux résidant dans les agglomérations. Parmi les ménages habitant en ZUS, on observe qu'ils sont, le plus souvent, immigrés ou d'origine immigrée, avec un niveau de diplôme plus faible, avec un plus fort taux de chômage. La question de l'effet du quartier se pose au-delà de ces caractéristiques individuelles.

Nous nous posons la question suivante : un immigré de 55 ans résidant en ZUS a-t-il la même chance de retrouver un emploi qu'un immigré du même âge habitant hors ZUS ? L'économétrie permet de « contrôler » des caractéristiques individuelles pour déterminer s'il existe un effet résiduel lié à la ZUS.

Le rapport de l'ONZUS montre justement qu'il existe un effet ZUS persistant. À cet égard, deux chiffres, portant sur l'emploi et sur la santé, sont révélateurs. Une étude réalisée par le CEREQ et financée par le SG-CIV, sur la base des données brutes des enquêtes « Génération » 2004 et 2007, montre que les résidents de ZUS ont deux fois plus de risque que les résidents hors ZUS d'être au chômage trois ans après leur sortie du système scolaire. Une fois contrôlés les effets individuels (niveau de diplôme, origine sociale, etc.), le ratio tombe à 1,5. Il apparaît ainsi qu'une partie de la différence serait liée aux caractéristiques individuelles, mais également que l'effet du territoire serait persistant.

Le deuxième chiffre concerne la santé : les résidents hors ZUS ont 1,7 fois plus de chance de se déclarer en bonne ou très bonne santé que les résidents de ZUS. Une fois extraites les caractéristiques personnelles, le rapport tombe à 1,4.

L'intervention de George GALSTER a bien montré les difficultés du modèle, sur lesquelles je ne reviendrai pas. Une fois déterminé l'effet ZUS, il existe des

¹⁶ <http://www.ville.gouv.fr/?rapport-2011-de-l-onzus-novembre>.

déterminants, expliqués par Florent SARI. Il est donc possible d'établir, pour une année donnée et toutes choses égales par ailleurs, le risque pour les personnes habitant en ZUS de se retrouver au chômage.

Nous nous intéressons également à la dynamique du parcours de ces personnes, vivant ou nées en ZUS. Il s'agit alors du biais de sélection spatiale : comment le fait d'être né dans une zone donnée peut-il marquer la destinée scolaire, professionnelle et résidentielle ? La statistique publique est moins bien dotée pour examiner cette problématique.

L'ONZUS a donc intérêt à se doter d'outils statistiques pour répondre à deux questions :

- quel est l'effet de la naissance ou de la résidence dans un environnement dégradé sur la trajectoire individuelle ? Eric MAURIN a beaucoup travaillé sur ce sujet ;
- quelle évaluation peut-on réaliser des effets de la politique de la ville ? Les rapports de l'ONZUS révèlent une situation dans les quartiers qui se dégrade constamment, mais ils n'apprennent rien sur la situation des personnes sorties de cet environnement.

Le panel politique de la ville permet donc de suivre ces résidents, grâce au soutien du Plan urbanisme, construction, aménagement (PUCA), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Pendant quatre ans, nous suivrons 1750 ménages dans 40 ZUS, même lorsque ceux-ci auront déménagé hors des quartiers, afin de déterminer les différences entre ceux qui restent et ceux qui sortent. Il convient de rappeler que les quartiers possèdent une dynamique résidentielle : lors du recensement de 2006, 1 ménage sur 3 ne résidait pas dans le même logement cinq ans auparavant.

Au cours de cette table ronde, Jean-Louis PAN KE SHON, chargé de recherches à l'INED, approfondira la question de la mobilité résidentielle. Ensuite, Sophie BODY-GENDROT de l'Université Paris-Sorbonne et Maarten VAN HAM de l'Université de Delft reviendront sur la manière dont le quartier peut marquer les destinées individuelles.

J'appuie fortement la recommandation du CAS de développer les outils statistiques permettant de cerner les trajectoires hors des quartiers. Avec le panel politique de la ville, l'ONZUS apporte sa pierre à l'édifice.

II. Effets de quartier et mobilités résidentielles

Jean-Louis PAN KE SHON, chargé de recherches, Institut national d'études démographiques

Selon les chercheurs hollandais Sako MUSTERD et Sjoerd de VOS, la dynamique spatiale résulte d'un certain nombre d'étapes dans la carrière résidentielle des habitants (MUSTERD et de VOS, 2007)¹⁷. La situation résidentielle des habitants n'est pas figée pour toujours et l'évaluation de la ségrégation, à date fixe, a pu masquer des dynamiques de peuplement dans ces quartiers. Les statuts résidentiels et sociaux des habitants évoluent comme leurs localisations, socialement

¹⁷ Musterd S. et de Vos S. (2007), « Residential dynamics in ethnic concentrations », *Housing Studies*, 22(3), p. 333-353.

différenciées, et à travers des parcours ascendants, de rétrogradation ou chaotiques, au gré des mobilités motivées par les raisons individuelles ou par les événements rencontrés au cours du cycle de vie. De fait, les quartiers sont des environnements dynamiques, avec des mobilités qui s'effectuent continuellement.

Malgré les nombreuses entrées et sorties au sein des espaces ségrégués, ceux-ci demeurent concentrés et socialement identiques, ce qui révèle des processus de tri des individus selon les types sociaux de quartier. Il s'agit par exemple de l'attribution, par les bailleurs, des logements sociaux les moins enviables aux minorités les plus défavorisées ; du caractère attractif, ou non, des habitations à loyer modeste ; ou encore des points de chute préférentiels pour les nouveaux migrants même si en général les niveaux ségrégatifs restent comparables (Manley et van Ham, 2011)¹⁸.

Ces fortes mobilités résidentielles sont constatées en France, au Royaume-Uni, en Suède, aux Pays-Bas et montrent que, loin de la rhétorique de l'assignation à résidence ou de la sécession des territoires, les immigrés s'intègrent par la résidence et se répartissent à travers les divers types sociaux de quartiers.

Des chercheurs hollandais mettent particulièrement en évidence que l'une des premières étapes de la carrière résidentielle des migrants est favorisée par la présence d'immigrés de même origine et par un habitat de meilleur marché (Zorlu et Mulder, 2008 ; Bolt et Van Kempen, 2008)¹⁹. Ce phénomène apparent d'auto-ségrégation ou de regroupement communautaire correspond en réalité à l'existence d'un réseau relationnel et ethnique d'entraide des nouveaux migrants. La probabilité de présence de ce réseau est plus forte dans les quartiers possédant la présence de population immigrée la plus importante. La grande majorité des chercheurs européens quantitativistes rejette d'ailleurs cette affirmation d'auto-ségrégation, comme une idée reçue.

En Suède, les quartiers les plus concentrés ethniquement sont ceux d'arrivée des nouveaux migrants, issus d'autres parties du pays ou de l'étranger. Ces zones joueraient alors le rôle de « sas » d'acclimatation des immigrés avant leur diffusion sur des territoires moins concentrés, comme l'avait déjà remarqué Loïc WACQUANT (2007)²⁰.

Au Royaume-Uni, tous les groupes ethniques observés migrent loin des secteurs de concentration des minorités. La majorité des mouvements identifiés dans les secteurs de plus haute concentration « blanche » provient des groupes « de couleur ». Nissa FINNEY et Ludi SIMPSON (2007)²¹ soulignent que les migrations internes conduisent à la dispersion des immigrés installés. Depuis le milieu des années 1980, les minorités « non blanches » ont des taux de migrations internes plus élevés que ceux de la population blanche.

¹⁸ Manley D. et Van Ham M. (2011), 'Choice-based letting, ethnicity and segregation in England', *Urban studies*, p. 1-19.

¹⁹ Zorlu A. et Mulder C. H. (2010), *Location choices of migrant nest-leavers: Spatial assimilation or continued segregation?*, IZA Working Paper n° 5141 ; Bolt G., van Kempen R. et Van Ham M. (2008), 'Minority ethnic groups in the Dutch housing market: Spatial segregation, relocation dynamics and housing policy', *Urban Studies*, vol. 45, p. 1359-1384.

²⁰ Wacquant L. (2007), *Parias urbains, ghetto, banlieues, État. Une sociologie comparée de la marginalité sociale*, La Découverte, coll. « La Découverte/Poche ».

²¹ Finney N. et Simpson L. (2007), 'Internal migration and ethnic groups : Evidence for the UK from the 2001 Census', Manchester, The University of Manchester, CCSR Working Paper, 2007-04.

En France, les probabilités pour les Africains de déménager des quartiers originels sont en réalité similaires à celles des Français, comme l'ont montré Pierre-Philippe COMBES *et al.* (2009)²².

Selon les chercheurs britanniques SIMPSON *et al.* (2008)²³, la diffusion territoriale des immigrés est de nature systémique, à cause de la pression exercée par la croissance démographique et le besoin de nouveaux logements. Cette diffusion s'effectue alors dans les quartiers limitrophes et aboutit paradoxalement à une déconcentration relative des immigrés.

En France, les minorités principalement discriminées et résidant dans des quartiers défavorisés sont les Maghrébins, les Africains subsahariens et les Turcs. Les quartiers sensibles sont hétérogènes, notamment en termes de degré de précarité. La matrice des déplacements des habitants qui croise les quartiers quittés et investis entre 1990 et 1999, montre que les mobilités sont majoritairement ascendantes, tant pour les Français que pour les Africains, avec toutefois une ascension moindre de l'ordre de 20 % pour ces derniers qu'ils soient cadres ou ouvriers.

Voyons maintenant un modèle qui montre les risques de s'installer en quartier plus ou moins précarisé, caractéristique mesurée selon la distribution du taux de chômage. Ce modèle est contrôlé par plusieurs critères (âge, confort du logement, type de ménage, diplôme, statut d'activité, nationalité, etc.) Les Africains ont un risque 4,4 fois supérieur à celui des Français de s'installer dans un quartier plus précarisé. Par ailleurs, plus le degré de précarité du quartier quitté est élevé, plus le risque de s'installer dans un quartier très défavorisé est important. Les types de quartier opèrent un effet de sélection des habitants selon leurs caractéristiques sociales : revenus, CSP, diplômes, type de ménage, origines, etc.

Ces résultats ne sont pas interprétables comme des effets de quartier pour deux raisons : l'incomplétude du modèle et les variables inobservées et inobservables, ce que détaille l'article de Louis-André VALLET (2005)²⁴. En outre, il faudrait pouvoir expliquer l'effet de la qualité du quartier sur le risque d'installation dans un autre quartier, une fois les variables socioéconomiques « contrôlées ». Par exemple, l'habitude de standards de confort plus réduits amène-t-elle à s'installer dans des quartiers possédant les mêmes standards ? La question reste pendante, mais les statistiques descriptives montrent que les mobilités sont majoritairement ascendantes.

Aux Pays-Bas, on constate de même de fortes mobilités résidentielles : 50 % des Marocains et des Surinamais ont déménagé des secteurs ségrégués où ils vivaient entre 1994 et 2004, selon l'étude de Sako Musterd et Sjoerd de Vos (voir *supra*).

Les mobilités sont majoritairement ascendantes, même pour les immigrés non occidentaux d'après Gideon BOLT et Ronald Van KEMPEN (2008)²⁵. Les migrants

²² Bouvard L., Combes P.-P., Decreuse B., Laouénan M., Schmutz B. et Trannoy A. (2009), « Géographie du chômage des personnes d'origine africaine : une discrimination sur le marché du logement ? », *Revue Française d'Économie*, n°23, p. 8-56.

²³ Simpson L., Gavalas V. et Finney N. (2008), "Population dynamics in ethnically diverse towns: The long-term implications of immigration", *Urban studies*, 45(1), p. 163-183.

²⁴ Vallet L.-A. (2005), « La mesure des effets de quartier/voisinage : un objet important et difficile à la croisée des sciences sociales », *Revue économique*, 56(2), p. 363-369.

²⁵ Bolt G., van Kempen R. et van Ham M. (2008), 'Minority ethnic groups in the Dutch housing market: Spatial segregation, relocation dynamics and housing policy', *Urban Studies*, vol. 45, p. 1359-1384.

originaires d'une autre partie du pays logent plus fréquemment dans une zone plus « blanche » que ceux venant de la même ville ou de l'étranger. Ces éléments aboutissent à une assimilation spatiale des immigrés au cours du temps.

L'utilisation de modèles statistiques montre que le pourcentage prédit de natifs dans le quartier de destination est d'environ dix-huit points plus bas pour les immigrés non occidentaux que pour les Hollandais, comme l'ont étudié Aslan ZORLU et Jan LATTEN²⁶ en 2009. Leurs caractéristiques observables expliquent environ 65 % du différentiel et la partie restante (35 %) peut être attribuée aux variables inobservées, à la discrimination, aux préférences et à l'éventuel effet de quartier. Ce constat permet de relativiser l'impact potentiel de cet effet sur la qualité ethnique de la migration.

En Suède, les mobilités résidentielles des immigrés sont également ascendantes et les études de Åsa BRAMA (2006, 2008)²⁷ plaident en faveur de la perspective assimilationniste. Il constate l'harmonisation entre la hiérarchie des migrants selon leur origine et celle des quartiers, rappelant que la lecture de la ségrégation par les seules lunettes ethniques est insuffisante pour comprendre les phénomènes de relégation spatiale. L'augmentation de la ségrégation dans les quartiers déjà ségrégués est due au solde positif des mobilités des immigrés et des naissances plus élevées pour ces derniers par rapport aux natifs. Åsa BRAMA note que le déséquilibre suédois du peuplement provient principalement d'un manque d'entrée des natifs dans les quartiers ethniques. Si l'on considère que ces quartiers représentent, pour une bonne part des nouveaux migrants, un passage « obligé », ce n'est pas le cas pour les Suédois.

En conclusion, la mobilité résidentielle s'appréhende en termes de volume et de qualité. Selon les auteurs, la qualité de la mobilité est approchée, en Europe, par le degré de précarité du quartier ou par la présence d'immigrés non européens ou de minorités ethniques. En France, Il existe un fort effet de la qualité du quartier quitté sur celle du quartier d'emménagement mesurée par le degré de chômage du quartier, malgré les nombreuses variables de contrôle utilisées dans les modèles. Toutefois, il reste impossible d'interpréter ce lien comme un pur effet de quartier.

Aux Pays-Bas, la qualité de la migration, mesurée en termes de présence de natifs, attribuerait cette mobilité, au maximum pour 35 %, à l'effet de quartier, les discriminations, les variables inobservées et inobservables... Les processus de mobilité résidentielle et de ségrégation semblent s'expliquer moins par un effet « magique » de quartier que par des processus plus triviaux de dynamique spatiale, de tri et d'étape dans la carrière résidentielle des individus.

Anthony BRIANT

Cette présentation a bien montré que la mobilité résidentielle est forte dans les quartiers, notamment pour les populations immigrées. La notion de « sas d'acclimatation » qui a été évoquée, est valable plus pour l'image que pour la réalité du concept.

²⁶ Zorlu A. et Latten J. (2009), 'Ethnic sorting in The Netherlands', *Urban Studies*, 46(9), p. 1899-1923.

²⁷ BråmÅ A. (2006), "'White flight'? The production and reproduction of immigrant concentration areas in Swedish cities, 1990-2000', *Urban studies*, 43(7), p. 1127-1146 ; BråmÅ A. (2008), 'Dynamics of ethnic residential segregation in Göteborg, Sweden, 1995-2000', *Population, Space, and Place*, vol. 14, p. 101-117.

La question des bénéfices et des handicaps tirés du quartier pour les trajectoires individuelles va être approfondie par Sophie BODY-GENDROT.

III. Portée des effets de quartier : perspectives internationales

Sophie BODY-GENDROT, professeur à l'Université Paris IV-Sorbonne

J'ai choisi une perspective interdisciplinaire et comparative en m'intéressant aux travaux réalisés à l'étranger. Aux États-Unis, trois courants ont étudié les effets de quartier.

- L'école de Chicago a présenté de remarquables monographies de quartiers et s'est illustrée notamment par le schéma concentrique de Ernest BURGESS et Robert PARK, par l'usage des concepts d'économie sociale, d'aires naturelles et de ghetto.

- L'école de Los Angeles, plus récente, est généralement caractérisée par un schéma de dispersion polycentrique mais elle a également travaillé sur les quartiers. Mike DAVIS a notamment repris le schéma de BURGESS sous l'angle de l'insécurité et de la surveillance. Les travaux du géographe Edward SOJA portent sur les dynamiques d'habitants et ses recherches récentes sur la justice sociale.

- L'école de New York s'intéresse aux logements sociaux dans les quartiers immigrés et afro-américains.

Ces écoles placent le quartier au cœur d'une réflexion sur l'espace urbain et insistent sur ses déterminismes internes et externes. À titre d'exemple, la ligne du métro londonien allant de Westminster à Greenwich retranche à chaque station une année d'espérance de vie.

Les travaux de Laurence GERVAIS sur Chicago examinent la manière dont le quartier fonde les relations sociales autant que celles-ci modulent le quartier, ainsi que l'imbrication des variables culturelles (classe sociale, genre, ethnicité) dans la construction des identités territoriales. Ils montrent que les inégalités existent autant entre les quartiers qu'à l'intérieur de ceux-ci.

Ainsi, le quartier n'est pas seulement un territoire, mais aussi le résultat d'une série de pratiques sociales et de relations de pouvoirs. Les emplacements constituent des enjeux pour ceux qui pensent et qui réinventent la ville : les municipalités mais aussi les promoteurs qui préparent la « gentrification », c'est-à-dire le retour des classes moyennes vers leurs anciens quartiers, contribuent à une renégociation des territoires et des identités. Michel LUSSAULT a travaillé sur la « lutte pour les places ». Plus la ville s'ouvre à l'heure de la mondialisation, plus elle se referme en recréant des murs symboliques autant que matériels.

Cette présentation met en lien densité et diversité. Peter MARCUSE s'élève contre l'idée d'efficacité portée par la mixité sociale et par la dispersion de la pauvreté. À Hong Kong, j'ai constaté que les habitants pauvres préfèrent rester dans les logements exigus des quartiers centraux, proches des quartiers riches, au lieu de déménager dans des zones périphériques où ils auront moins d'avantages. Une série de monographies montre la diversité en matière de densité des métropoles mondiales : à Paris, l'habitat est dense et de plus en plus étalé à mesure que l'on s'éloigne du centre ; à l'inverse le *Greater London* est très étalé et à l'autre extrême se situe Shanghai dans un schéma extrêmement dense.

Le terme de *community* est très utilisé dans le monde anglo-saxon, avec les recherches menées par les *community studies*, mais il reste difficile à expliquer en français, comportant plus de 250 définitions. Le terme véhicule une idéologie, avec un versant oppressif (mouvement *NIMBY, not in my backyard*), et il peut souder des solidarités de classes au sein d'une même communauté ethnique à l'exclusion de membres plus pauvres, comme l'a montré Edward GOETZ. En France, on le repousse en invoquant les dérives du « communautarisme ». Saul ALINSKY en a, pour sa part, donné une interprétation libératrice, présentant le quartier comme un lieu d'émancipation : les habitants se rassemblent pour lutter contre les risques et apprennent, en participant à ces luttes dans un esprit de quartier. Robert SAMPSON a aussi décrit les logiques d'efficacité collective qui fonctionnent à travers la confiance mutuelle, quelles que soient les conditions socioéconomiques et l'identité des individus.

Intéressons-nous à présent aux quartiers ségrégués, fondés sur une distribution injuste des ressources et caractérisés par un fort immobilisme, comme l'a montré Frederick WISEMAN dans son documentaire sur des logements sociaux à Chicago, *Public Housing*. Ces lieux sont désinvestis et ressemblent à une jungle urbaine : ceux qui font peur et ceux qui ont peur vivent côte à côte. La série américaine *The Wire* sur Baltimore décrit la violence et l'insécurité qui sont également révélées dans les enquêtes de victimation. Dans les mondes codés que sont ces lieux, gestes et regards revêtent une signification particulière et seraient inappropriés ailleurs. Néanmoins, les études de Jean-Claude CHAMBOREDON et Madeleine LEMAIRE sur les grands ensembles français montrent que les trajectoires des locataires ne sont pas identiques mais différenciées en fonction des atouts de départ.

Ayant travaillé récemment sur des quartiers périphériques brésiliens et sud-africains en m'intéressant aux compétences sociales des démunis et à leur capacité de dynamisation pour changer leur statut (*empowerment*), j'ai constaté que, contrairement à une vision extérieure, les identités sont floues et reconstruites en fonction des opportunités : par exemple, tel *dealer* dans un quartier sera considéré comme un généreux bienfaiteur dans son propre quartier. Les habitants ont besoin de développer des logiques de comportement très spécifiques afin de survivre dans leur environnement.

À l'autre extrême, se trouvent les *gated communities*, les lotissements enclavés, dans lesquels l'inégalité est une donnée de départ et l'ignorance une arme. Les habitants riches font le choix de ne pas voir la pauvreté et érigent des murs physiques et symboliques pour s'en protéger. Voici une photo d'une communauté fermée à Johannesburg (annexe 1) : il s'agit là de lieux où personne ne se déplace à pied et n'est présent pour porter assistance, d'où un danger accru pour les personnels de service marchant vers leur lieu de travail depuis les *townships* voisins (viols, etc.)

Il est difficile d'évaluer si la densité et l'étalement induisent un effet sur la criminalité et sur la vulnérabilité. Cela dépend des contextes. Les crimes sexuels sont, par exemple, plus fréquents dans des espaces peu denses, sauf en Asie. Jane JACOBS milite en faveur d'espaces denses en Amérique, dans lesquels les habitants sont « les yeux et les oreilles de la rue », et s'oppose à Oscar NEWMAN qui a élaboré la théorie du *defensible space*, soit la prévention situationnelle comme moyen de dissuasion des criminels. Un exemple extrême de privatisation de l'espace et de sécurité individuelle est offert par l'Afrique du Sud mais le phénomène se répand sur d'autres continents.

Les résistances des quartiers désinvestis par les pouvoirs publics passent souvent par les réseaux sociaux. Certes, ces réseaux permettent de discuter « entre soi », mais ils produisent des échos qui résonnent sur d'autres imaginaires. À l'instar du mouvement *Occupy Wall Street*, l'espace relie les individus, du global au local et gomme leurs différences dans un objectif collectif.

En conclusion, les chercheurs doivent s'intéresser à la maturité sociale des individus au lieu de produire des amalgames selon les catégories sociales. Les habitants « socialement mûrs » sont capables de faire face à des situations incontrôlées et à des personnes différentes, de contenir leurs frustrations, de s'écouter et de se relier. Cette compétence sociale est exigée pour qui vit en ville. Pour autant, l'immobilité est aussi un choix : pour ne pas perdre ses ressources, pour faire pousser ses racines, pour bénéficier de services formels et informels, on choisit de ne pas quitter un quartier.

Les politiques publiques ont un rôle à jouer, notamment en termes d'urbanisme, sur le bien-être urbain. Ainsi, l'ancien maire de Turin, Sergio CHIAMPARINO, avait choisi d'utiliser les doléances recueillies par les employés municipaux dans les quartiers précarisés comme fondement d'une politique de sécurisation, au lieu de cibler les fauteurs de trouble par arrêté municipal.

Pour terminer, cette citation empruntée à Jean-Luc NANCY dans *La ville au loin* :

« (...) *La ville ne recueille rien que sa propre invention. C'est-à-dire l'invention d'un être ensemble, qui ne se tire ni du sol ni du ciel. Qui ne se tire de rien, qui tout d'abord ne se tire pas du tout, mais qui se rassemble avant qu'aucun ensemble ne lui ait été donné.* »

Anthony BRIANT

D'après ces propos, le quartier peut façonner l'individu mais il ne faut pas effectuer une lecture trop simpliste de cet effet. Les habitants sont acteurs de la vie de leur quartier, qui peut être un lieu d'apprentissage, d'émancipation et de constitution de capital. Vous avez introduit les problématiques de l'immobilisme et de la proximité, qui renversent le débat.

IV. Effets de quartier : quelles pistes pour la recherche ?

Docteur Maarten VAN HAM, professeur d'urbanisme, Delft University of Technology, Pays-Bas

J'enseigne actuellement à l'Université technologique de Delft aux Pays-Bas, après avoir travaillé auparavant à l'Université de Saint-Andrews avec Duncan Mc LENNAN. Je propose de donner une présentation assez variée, en commençant par quelques observations qui ne susciteront pas forcément l'accord de tous.

1. Des données encore peu probantes

Tout d'abord, les effets de quartier sur la santé, l'éducation, l'emploi sont avérés, mais la question qui mérite d'être posée est celle de leur importance par rapport aux caractéristiques individuelles. Que nous apprend exactement la recherche sur les effets de quartier ?

À ce jour, nous disposons de peu de données prouvant que résider dans un quartier défavorisé influe sur le niveau de pauvreté, indépendamment des autres facteurs. Paul CHESHIRE souligne la difficulté à établir une relation de causalité. Les travaux de George GALSTER, fondés sur des données suédoises, montrent que les conclusions empiriques liées aux effets de quartier doivent être considérées, au mieux, comme provisoires. Même si nous disposons de données statistiques, il est difficile de comprendre les mécanismes en jeu. Mes propres recherches indiquent que les effets de quartier existent vraisemblablement, mais qu'ils sont limités par rapport aux caractéristiques individuelles et qu'ils ne joueront que dans des conditions spécifiques.

À l'inverse, Harald BAUDER rejette complètement la notion d'effets de quartier et la considère comme le produit d'un discours idéologique, tenu notamment par les universitaires qui chercheraient à justifier leurs travaux. À cet égard, nous avons réalisé une étude mesurant le nombre d'occurrences du terme « effet de quartier » dans les publications, à partir de la base de données de Google. À la fin des années 1980, ce concept était à peine ébauché, tandis qu'aujourd'hui, il bénéficie d'un fort référencement, même sans inclure les publications européennes. J'en déduis un intérêt croissant pour les effets de quartier, sans que nous soyons en mesure d'expliquer leur mécanisme ; c'est pourquoi nous continuons à travailler sur ces questions.

Il convient de nuancer les résultats de la recherche sur les effets de quartier. À cet égard, je vous propose de regarder une courte séquence d'une émission de la BBC diffusée le 25 mars 2011 qui a été visionnée par plusieurs millions de personnes. Andrew MARR, le présentateur, donne la parole à deux chercheurs américains, Danny DORLING et Richard MITCHELL, à propos des disparités d'espérance de vie dans un quartier de Glasgow.

(Une vidéo est projetée, disponible sur <http://www.bbc.co.uk/programmes/p00ftllp>).

Les deux chercheurs constatent qu'il existe des disparités très importantes d'espérance de vie, d'environ vingt ans selon la partie du quartier. Je ne suis pas d'accord avec Richard MITCHELL, dont je respecte par ailleurs le travail, lorsqu'il utilise comme argument le « pouvoir du quartier ». Il définit le quartier comme « le lieu où les vies sociale et économique se combinent pour déterminer les choses. » Je ne souscris pas à la seconde partie de cette phrase : vous et moi ne perdrons certainement pas quinze ans d'espérance de vie si nous allions nous installer dans ce quartier de Glasgow. Ce type d'analyse simplificatrice ne me semble pas utile à l'étude des effets de quartier.

2. Des effets contestables des politiques publiques

Les décideurs politiques estiment que les effets de quartier sont avérés, ils mettent donc en place des politiques pour y remédier, à l'instar des dispositifs visant à promouvoir la mixité sociale. Ainsi, un rapport du bureau du Premier ministre britannique établit que les personnes vivant dans des quartiers pauvres ont une plus faible probabilité de trouver un emploi et une espérance de vie moins élevée. De même, un document fixant les objectifs de la politique du logement en Écosse sur dix ans étudie les avantages de la dispersion de l'habitat social pour lutter contre la concentration de la pauvreté. Pour ma part, je ne suis pas certain que ces effets soient en réalité aussi évidents.

Dans tous les pays d'Europe, des politiques de mixité sociale sont mises en œuvre pour atténuer les effets de quartier. Elles sont sous-tendues par l'idée que les adultes, qualifiés, pourraient servir de modèles et induiraient de ce fait des effets positifs. En réalité, les barrières entre communautés ont tendance à se reformer. Par exemple, pour promouvoir la mixité sociale, des poches de propriété individuelle ont été introduites dans l'un des quartiers les plus défavorisés de Dundee, en Écosse, mais, rapidement, les propriétaires ont édifié des palissades ou des clôtures autour de leurs habitations.

Enfin, les objectifs des politiques publiques de réaménagement urbain ne sont pas toujours clairs : le but est-il d'améliorer les conditions des habitants ? Ou alors s'agit-il de créer un meilleur quartier ? Depuis plusieurs années, une politique de démolition des barres de logement social est mise en œuvre dans de nombreux pays, afin de reconstruire un environnement plus agréable, mêlant logement social, propriété individuelle, aires de jeux, espaces verts et commerces.

En pratique, les habitants des nouveaux quartiers ne sont pas ceux qui vivaient dans les barres d'immeubles. Certes, les statistiques indiquent une hausse des revenus, une baisse du chômage et de la criminalité, mais en réalité, il ne s'agit pas des mêmes résidents. Les ménages « à problème » se sont en effet déplacés vers les logements sociaux d'autres quartiers. En conséquence, je doute que cette politique de réaménagement urbain contribue réellement à aider les habitants originels du quartier, concernés par la démolition. Souvent, ces résidents sont même opposés à la démolition des barres d'immeubles qui représentent leur environnement familial et leurs réseaux informels.

3. Des pistes pour la recherche

Les données dont nous disposons actuellement sont limitées et contradictoires. La plupart des études établissent une corrélation entre les caractéristiques du quartier et le parcours des individus, mais ne démontrent aucune relation causale. Il convient donc de mettre en évidence des liens de causalité, et d'identifier précisément les causes et les effets. À cet égard, Paul CHESHIRE se demande si l'on vit dans un quartier défavorisé parce que l'on est pauvre ou si c'est le quartier qui rend les résidents encore plus pauvres. Une publication que j'ai récemment dirigée identifie quatre enjeux pour la recherche²⁸.

➤ Il faut tout d'abord reconnecter la théorie et le travail empirique, notamment pour identifier les rapports entre les caractéristiques individuelles et les effets de quartier.

➤ Deuxièmement, nous devons nous intéresser aux quartiers plus favorisés, afin de déterminer si les mêmes types de causalité peuvent être mis en lumière. Il convient d'élargir le spectre d'étude. Par exemple, beaucoup de théories sur les effets de quartier se fondent sur les enquêtes réalisées à Chicago. Or cette ville n'est pas du tout représentative des États-Unis et dans une perspective internationale plus large, il n'est pas possible de transférer ces postulats à des villes européennes.

²⁸ Van Ham M., Manley D., Bailey N., Simpson L., Maclennan D. (eds) (2012), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Springer.

➤ Par ailleurs, plusieurs intervenants ont conclu à la nécessité de disposer de meilleures données. Pour obtenir des modèles pertinents, il est par exemple essentiel de prendre en compte, dans les paramètres utilisés, les critères de sélection du quartier et de disposer de données longitudinales. Mais leur collecte engendre des coûts importants. L'étude *Moving to Opportunity*, par exemple, a mobilisé plusieurs centaines de millions de dollars. Dans le contexte de réduction budgétaire actuel, nous devons trouver d'autres moyens pour poursuivre nos travaux. La collecte de données dans le recensement de la population peut constituer une piste intéressante. En effet, au Royaume-Uni, en Allemagne, aux États-Unis, de nombreuses études sont fondées sur des données issues du recensement.

➤ Enfin, nous devons nous attacher à réaliser un géocodage pour obtenir des données très détaillées au niveau spatial, mais aussi des données sur l'histoire résidentielle des individus et de leurs parents. Les techniques de modélisation doivent être affinées, mais il convient surtout d'intégrer des données qualitatives dans nos recherches quantitatives. C'est dans cette perspective que Stefanie DELUCA a réalisé des entretiens avec des bénéficiaires de l'étude *Moving to Opportunity* pour comprendre pourquoi certains résultats n'étaient pas conformes aux attentes. Le postulat était qu'en changeant de quartier, les résultats scolaires des enfants seraient automatiquement améliorés. Stefanie DELUCA a montré que, pour des raisons diverses, les personnes déplacées n'ont pas réagi comme les promoteurs du projet l'avaient envisagé.

En conclusion, cette présentation est fondée sur l'ouvrage *Neighbourhood Effects Research : New Perspectives*, évoqué *supra* et réalisé sous la direction de Nick BAILEY, David MANLEY, Duncan Mc LENNAN, Ludi SIMPSON et Maarten VAN HAM. Il comporte trois parties : la théorie des effets de quartier, la sélection des quartiers et les politiques publiques dans plusieurs pays (États-Unis, Canada, Suède, Australie, etc.).

V. Débat

De la salle

Les chiffres de l'espérance de vie évoqués dans la vidéo de la BBC me paraissent impressionnants. Comment ces chiffres sont-ils calculés ? Ne s'agit-il pas plutôt de l'âge moyen au décès ?

Maarten VAN HAM

Je ne suis pas en mesure de vous répondre. Mais les sources mobilisées par ces chercheurs, très réputés dans le domaine de la santé, sont fiables et, de mon côté, j'ai lu de nombreuses études mettant en évidence des écarts importants en termes d'espérance de vie en milieu urbain.

Sophie BODY-GENDROT

J'ai pris l'exemple de la ligne de métro Westminster-Greenwich, où chaque station retranche une année d'espérance de vie. Je comprends que vous nous interrogiez sur les critères de mesure de l'âge.

De la salle

On confond souvent l'âge moyen au décès et l'espérance de vie, dont la mesure est plus délicate. Il me semble difficile d'établir une espérance de vie par quartier, eu égard à la mobilité des résidents.

Sophie BODY-GENDROT

Il est vrai que ce genre d'interprétation est toujours un peu simpliste et peu affinée.

Anthony BRIANT

Nous sommes au cœur de la problématique de cette table ronde : il est possible d'observer une photographie du quartier à un instant t , mais il convient également de suivre les individus sur le long terme.

Table ronde n° 3

Implications politiques de la notion d'effets de quartier – Comparaisons internationales

I. Introduction

Adil JAZOULI, chargé de mission auprès du Secrétaire général du Comité interministériel des villes

Cette table ronde porte sur les implications politiques de la notion d'effets de quartier, dans une perspective de comparaisons internationales. Avant de passer la parole au premier intervenant, Duncan Mc LENNAN, une remarque sur les débats précédents.

Les questions que nous posons ici se posent depuis de nombreuses années, bien qu'elles soient formulées avec des mots nouveaux. Ainsi, la notion d'effets de quartier constitue un concept récent, mais le débat reste le même depuis la Commission nationale pour le développement social des quartiers qui s'est réunie dans cette même enceinte, voilà plus de trente ans. Comme si nous avions besoin de nouveaux concepts pour analyser et faire évoluer les politiques publiques.

II. Quelle intervention publique justifie les effets de quartier ?

Duncan Mc LENNAN, professeur d'urbanisme, University of Saint-Andrews, Royaume-Uni

Cette présentation propose un *focus* sur la ville de Glasgow, où la question de la mixité sociale se situe au cœur des stratégies urbaines. Des programmes de politiques publiques sont menés depuis 1974 et ont des résultats positifs. Originaire de cette ville, je suis une preuve vivante qu'il est possible de conserver toutes ses chances dans un tel environnement et je suis d'autant plus enclin à croire aux effets de quartier. Nous avons établi au cours des précédents exposés que ces effets existent bel et bien, mais qu'ils sont difficiles à mesurer.

Comment cette notion d'effets de quartier peut-elle aider à élaborer des stratégies en faveur des quartiers défavorisés ? Il est difficile de transposer les données scientifiques de la recherche en politiques publiques. Ayant travaillé comme conseiller d'un ministre, je suis conscient que les décideurs souhaitent des solutions claires, alors que nous ne pouvons leur apporter que des réponses nuancées. Nous allons tenter de concilier la passion qui guide l'action politique avec la raison qui émerge des recherches.

1. Une approche ancienne

La comparaison entre plusieurs pays laisse à penser que, au Royaume-Uni comme en France, la question sociale est abordée dans sa dimension spatiale. Au Royaume-Uni, nous déclinons les politiques publiques au niveau territorial, à divers échelons, intégrant notamment le niveau régional et les banlieues. En France, il existe également une longue tradition de réflexion sur l'espace : il était déjà question en 1994 d'une approche intégrée, prenant en compte le logement, l'éducation, les minorités ethniques. La France n'est donc pas en retard mais peut enrichir ses politiques publiques des expériences étrangères.

Au Royaume-Uni, entre 10 % et 20 % de la population vit dans des quartiers défavorisés. Le taux de chômage est par ailleurs en augmentation, en particulier en ce qui concerne les jeunes de ces quartiers. Au début des années 1970, le taux de chômage est en effet passé de 8 % à 18 %, voire 35 % pour les hommes. Il faut aborder la question des politiques publiques dans le contexte actuel de récession économique et budgétaire, tant en France qu'outre-Manche. En tout état de cause, l'efficacité des politiques de réaménagement urbain dans ces quartiers dépend de la façon dont elles sont élaborées.

À mon sens, les effets de quartier ne sont pas suffisamment importants pour justifier une intervention publique dans les quartiers défavorisés, où la précarité progresse. Par exemple, dans des pays comme l'Australie et le Canada, on observe des poches de pauvreté, plutôt en banlieue que dans les centres-villes, sans atteindre les proportions des pays européens.

2. *Quels enjeux politiques ?*

S'il s'agit de rétablir la justice et l'équité, les décideurs peuvent mettre en place une politique de redistribution.

Une autre approche consiste à changer la vie des personnes les plus défavorisées, en proposant de meilleurs logements. Le Royaume-Uni a mené pendant deux décennies une politique de rénovation ou de relocation de l'habitat, sans toucher aux caractéristiques des individus (éducation, emploi, formation, transports). Nous avons échoué à faire se rejoindre les différents volets de la dépense publique. De ce point de vue, la France présente de meilleurs résultats que le Royaume-Uni.

Pour optimiser la dépense publique, il convient d'adopter une approche intégrée, au plus proche du terrain. Ainsi, une gestion territoriale efficace de programmes complexes implique une approche territoriale prenant en compte l'ensemble des problématiques.

Il existe des avis divergents, selon lesquels les programmes de réaménagement urbains ne servent qu'à déplacer le problème. À budget constant, attribuer plus d'argent aux programmes de lutte contre la pauvreté ne participe pas à l'élévation du produit national brut.

À l'inverse, une autre position soutient que l'investissement dans de tels programmes permet d'infléchir les trajectoires individuelles et de contribuer à la productivité globale. Par exemple, les quartiers proches du centre-ville générant une criminalité importante peuvent avoir une incidence négative sur le fonctionnement de l'ensemble de la zone métropolitaine. La géographie urbaine est une plateforme pour le développement des relations socioéconomiques. Il ne me semble pas pertinent de dissocier les deux volets *people* et *place* dans le cadre de l'action publique.

3. *Quelles solutions ?*

Que l'approche soit orientée vers la redistribution, la prévention, le ciblage des territoires ou des individus, une volonté politique est nécessaire.

À cet égard, plusieurs choix politiques sont possibles :

- les décideurs peuvent tout d'abord choisir d'ignorer la pauvreté, à l'instar du gouvernement fédéral canadien ;
- l'approche redistributive peut parfois être envisagée comme palliative ;

- une autre démarche, plus préventive, concernant un ou plusieurs secteurs (santé, accueil des jeunes enfants, etc.), cherche à obtenir, à long terme, des retombées positives dans d'autres domaines ;
- enfin, certaines options privilégient le renforcement et le développement des capacités des habitants (*empowerment*) dans un quartier donné. Ainsi, afin de promouvoir le potentiel d'engagement collectif des habitants que des programmes sectoriels ont été menés, aux États-Unis et au Royaume-Uni, depuis plusieurs décennies. Leur réussite dépend de l'implication des habitants, et de la manière dont ceux-ci s'approprient les programmes.

L'évolution des politiques publiques en faveur des quartiers a suivi plusieurs étapes, de façon assez homogène à travers l'Europe. Dans les années 1970, l'effort a porté sur le logement. Dans les années 1980, s'y est ajoutée la problématique de l'emploi. Au cours de la décennie suivante, une approche de partenariat stratégique entre l'État, le secteur privé et les collectifs d'habitants a été développée. Au Royaume-Uni, à partir des années 2000, le discours politique a changé avec le *New Deal for Communities*. Il a alors été question d'implanter des programmes là où ils permettaient de rectifier les écarts entre les quartiers et leur environnement, avec l'intention de renforcer les ressources et le potentiel d'engagement collectif des résidents. En 2005, le pays a même révisé sa politique de traitement des lieux. Les politiques publiques ont été davantage orientées vers la nécessité d'enrayer les effets de quartier. À cet égard, dans un discours emblématique, Tony Blair, qui a beaucoup soutenu cette orientation politique, indiquait que les effets de quartier étaient importants et qu'il convenait d'adopter une approche intégrée pour les combattre. Dans cette perspective, aucun résident ne devait être marginalisé, quel que soit le lieu où il habitait. Les programmes devaient être mis en œuvre selon une approche descendante.

La position officielle a totalement changé aujourd'hui. Cette philosophie a été abandonnée au cours des dix-huit derniers mois en Angleterre, mais reste effective dans une certaine mesure au Pays de Galles et en Écosse. Si Tony Blair estimait que la fourniture de services aux résidents des quartiers défavorisés changerait la donne, cette hypothèse ne s'est pas vérifiée en pratique, sans doute à cause du contexte macro-économique. L'évaluation de ce *New Deal* n'a pas confirmé les convictions de notre ancien Premier ministre. Les effets de quartier comptent, mais sans doute moins que les facteurs sociaux et notamment démographiques. Vu les restrictions budgétaires actuelles, les programmes sont plutôt impulsés par les collectifs d'habitants. Ils tendent à obtenir des innovations, toutefois partielles et limitées dans le temps et sur le territoire. En Écosse, les conservateurs ont continué les programmes de réaménagement urbain, avec une forte mobilisation des résidents. La plupart des initiatives marquantes dans les quartiers les plus défavorisés ont été menées par des ONG et des réseaux locaux.

Pour conclure, je rappellerai que les approches sont différentes selon les pays. Il existe une réflexion intéressante au Canada, intégrant les enjeux de lieu dans plusieurs politiques, de la gestion des bassins hydrographiques aux affaires indigènes. De même en Nouvelle-Zélande, la décentralisation tend à donner plus de place aux communautés (*communities*) dans la gestion des politiques publiques.

Les effets de quartier constituent donc un objet d'étude fécond. Il convient de prendre en compte le savoir des chercheurs, mais aussi l'expertise des résidents eux-mêmes. À mon avis, Tony Blair avait tort sur les arguments fondant ses choix,

mais il avait raison quant à la direction qu'il souhaitait donner aux politiques publiques.

III. La politique de la ville aux États-Unis

Cyril COSME, conseiller social, Ambassade de France aux États-Unis

Ma participation en tant que fonctionnaire, et non chercheur, témoigne de l'intérêt porté par l'ambassade de France à Washington aux questions de politique de la ville, et de sa disposition à favoriser les échanges entre les deux pays y compris sur ce thème. Nous avons eu l'occasion d'organiser des rencontres impliquant les autorités gouvernementales, les administrations ainsi que des chercheurs. Je vais ici faire part de mes observations sur la façon dont les effets de quartier ont été plus ou moins bien pris en compte dans les politiques publiques américaines.

1. La formation des ghettos urbains

Tout d'abord, le facteur est économique ; il s'agit de la désindustrialisation du nord-est, où beaucoup de villes s'étaient construites sur l'activité industrielle employant des cols bleus issus de l'immigration européenne ou intérieure. Ainsi, une part de la communauté afro-américaine a migré depuis le sud du pays à partir des années 1920 et 1930. La désindustrialisation violente de cette zone du pays a participé à la formation de nombreux ghettos en centre-ville et a contribué à creuser un écart croissant entre les personnes peu et plus qualifiées, qui ont migré vers les banlieues.

Deuxièmement, les banlieues se sont développées concomitamment à l'essor de l'*American way of life* qui a promu les caractéristiques suivantes : accès à la propriété, habitat individuel, primat à l'usage de l'automobile, loisirs tournés vers la nature et le sport. Cette tendance n'a fait que renforcer l'isolement et l'exclusion culturelle des quartiers déshérités des centres-villes.

À partir des années 1960, les classes moyennes se sont déplacées vers les banlieues ou vers d'autres parties du pays, d'abord la population blanche puis, avec les progrès de la déségrégation raciale, les populations issues des minorités ethniques. Cette « fuite » a favorisé la ségrégation résidentielle par le revenu.

Des facteurs institutionnels et politiques ont également contribué à la formation des ghettos. Il s'agit tout d'abord de la politique du logement, avec la constitution du parc du *public housing* (logement social), dont le développement n'est pas comparable à celui mis en œuvre en France mais qui a contribué à accroître les problèmes de ségrégation raciale résidentielle à partir des années 1950 et 1960. L'exemple de Chicago est, à cet égard, caractéristique. Cette politique du logement a été mise en place concomitamment aux opérations d'*urban renewal* (réaménagement urbain) à travers lesquelles les élus ont cru trouver une réponse à la crise des villes américaines. Ces politiques n'ont fait qu'accroître la dévitalisation des centres-villes, la fuite des classes moyennes vers les banlieues et le phénomène de ségrégation dans les quartiers urbains.

L'essor plus récent du modèle de la ville tentaculaire (*sprawling city*), toujours plus gourmand en espace et en énergie, a également contribué à favoriser l'éloignement des populations aisées. Ce modèle a été encouragé par un certain nombre de dispositifs publics permettant l'accès à la propriété, la facilitation de l'endettement hypothécaire et l'acquisition d'espaces éloignés des centres-villes.

Enfin, les inégalités de territoire ne sont pas abordées de la même façon en France et aux États-Unis. Du fait de la prime au localisme et de l'absence d'un mécanisme de péréquation des ressources, les écarts entre les villes riches et pauvres se creusent à mesure qu'augmentent les charges et que les recettes fiscales diminuent.

2. Les effets de quartier

Plusieurs intervenants ont insisté sur les effets de seuil. La *Brookings Institution* a publié récemment une synthèse sur l'évolution de la pauvreté aux États-Unis qui utilise une définition des quartiers très pauvres par référence à un seuil de 40 %. Je précise que la pauvreté est mesurée en termes absolus. À partir des premiers résultats du recensement de 2010, la *Brookings* établit que la ségrégation raciale a tendance à diminuer sur une tendance longue, à l'inverse de la ségrégation par le revenu. De plus, les zones résidentielles pour classes moyennes tendent à s'affaiblir en raison d'une plus forte polarisation en haut et en bas de l'échelle. En 2007, 44 % des familles américaines vivaient dans un quartier de classe moyenne, défini comme concentrant entre 80 % et 120 % du revenu médian local, contre 65 % en 1970.

La concentration de la pauvreté est sans doute l'élément le plus caractéristique des quartiers défavorisés. Ainsi, 4 % des *census tracts* (unité de base du recensement) sont constitués de quartiers possédant un taux de pauvreté supérieur à 40 %, soit 10 % de la population pauvre du pays. Ce taux a tendance à diminuer sur une longue période, en dépit d'un léger regain dû à la récession économique de ces dernières années.

Le rapport relève une forte concentration des minorités ethniques dans ces quartiers par rapport à leur proportion dans la population totale : 45 % contre 13 % pour les Afro-Américains, 34 % contre 18 % pour les Latinos et 16 % contre 60 % pour les Blancs.

Les effets de quartier selon la hiérarchie retenue par la *Brookings* peuvent être ainsi répertoriés :

- le premier du classement est l'échec scolaire : l'écart des performances scolaires s'accroît selon le revenu depuis une quarantaine d'années ;
- le deuxième critère est la part des familles monoparentales (mères célibataires), soit 32 % de la population de ces quartiers contre 14 % en moyenne dans les zones métropolitaines ;
- de même, la part des familles vivant d'une aide sociale est plus élevée dans les quartiers pauvres ;
- la part des hommes adultes au chômage pour cause de handicap reconnu ou de déconnexion entre les lieux de résidence et d'emploi est également pointée comme supérieure par rapport à la moyenne ;
- en termes de santé publique, le rapport met en évidence une absence d'accès à des commerces alimentaires offrant une nourriture saine (*food deserts*) favorisant le développement de certains troubles ou maladies, comme l'obésité. Ces quartiers sont également caractérisés par une carence en services sociaux (crèches, etc.) ;
- enfin, le rapport relève une part importante d'insécurité et de criminalité dans les quartiers les plus défavorisés.

3. L'approche des politiques publiques

En matière de logement, les grands programmes de logement social ont été arrêtés de façon assez précoce, après la phase d'émeutes urbaines des années 1960. La

construction de grands ensembles a cédé le pas à partir des années 1970 à d'autres techniques comme celles du *voucher*, une forme d'aide au logement devant favoriser à la fois les mécanismes du marché et la capacité de choix des résidents. Cette approche garantissait également une plus grande dispersion des populations pauvres.

La lutte contre la pauvreté dans les politiques publiques a connu des mutations. Des mécanismes d'allocation financière à partir de conditions d'éligibilité ont été mis en place au cours des années 1960 et des années 1980. Après la décennie Reagan, les politiques ont davantage misé sur l'employabilité qui a d'ailleurs transformé la structure de ressources des quartiers.

Des politiques de déségrégation ont été instaurées, notamment au niveau scolaire. Les programmes ayant forcé la diversification des effectifs par établissement (*busing*) dans les années 1970 constituent une référence en France. Ces politiques volontaristes ont été progressivement limitées par la jurisprudence de la Cour suprême et remplacées par une approche différente (voir *infra*).

Au tournant des années 1970 et 1980, les acteurs de la politique urbaine ont changé. Les grands programmes fédéraux clé en main de réaménagement urbain ont laissé la place à des approches favorisant les dynamiques endogènes des quartiers, c'est-à-dire les initiatives locales des *communities*. En pratique, ces entités ne peuvent fonctionner sans subventions publiques.

Plusieurs programmes ont été menés plus récemment pour lutter contre les effets de quartier dans les ghettos. Il s'agit tout d'abord de *Hope VI*, un ambitieux programme de transformation du logement social dans les années 1990, qui visait explicitement la déconcentration de la pauvreté à partir de la rénovation de la partie la plus délabrée du parc de logements. De grands ensembles ont été détruits et remplacés par de nouveaux développements devant assurer une plus grande mixité des revenus et le relogement des anciens résidents. Les résultats sont aujourd'hui extrêmement controversés : au niveau des personnes, une partie des résidents n'a pas été relogée dans les nouvelles structures mais dans des quartiers tout aussi défavorisés. Les conditions de sélection très restrictives des résidents éligibles aux unités des nouveaux développements de *Hope VI* ont en effet conduit à évincer une partie de la population. Néanmoins, l'impact est positif sur le plan de l'économie urbaine, dans des centres-villes ou des quartiers qui n'avaient pas bénéficié des améliorations du marché, à Baltimore ou Washington D.C.

D'autres programmes ont favorisé la mobilité résidentielle (*Moving to Opportunity, Gautreaux, Thompson*). Il s'agit d'expérimentations, parfois mises en place à partir d'une action judiciaire contre les autorités à l'instar du projet *Gautreaux*, sur une échelle réduite et qui ont produit des résultats positifs au niveau de la santé et de la perception de la sécurité.

Une troisième approche consiste à encourager la mixité sociale par la technique d'*inclusionary zoning*, inscrivant dans les règles d'urbanisme l'obligation de consacrer une partie des nouvelles constructions urbaines au logement social. Mise en œuvre selon les États et les villes, cette politique a produit des résultats plutôt bénéfiques, contribuant ainsi à Washington D.C. à diminuer le risque d'éviction des populations pauvres dans les zones de renouvellement urbain.

Les Américains tendent à privilégier une approche endogène du développement des quartiers. À titre d'exemple, la réforme de l'école n'est pas abordée sous l'angle de la diversité ethnique mais à travers une approche managériale (*charter schools*).

Ceci correspond à l'idée que l'échec scolaire dans les quartiers pauvres peut être combattu sans modifier la sociologie de ces établissements, grâce à une autonomie accrue, des innovations pédagogiques et des formations du personnel enseignant.

En pratique, ces établissements aidés ne présentent pas en moyenne de meilleurs résultats que les écoles publiques traditionnelles mais donnent lieu à d'indéniables réussites individuelles. Par exemple, le projet emblématique *Harlem Children's Zone* a développé des programmes pédagogiques adaptés aux enfants en difficulté dans une école également utilisée comme une plateforme de services sociaux.

Dans le contexte actuel, la crise économique lamine véritablement les espaces urbains aux États-Unis. Afin de lutter contre le déclassement total de ces quartiers, les programmes fédéraux et locaux misent sur la revitalisation du tissu associatif pour développer des stratégies de gestion des territoires.

En conclusion, l'approche américaine est globale et agit sur l'ensemble des déterminants des ghettos urbains et des effets de quartier, fondant ainsi les nouveaux programmes de développement local mis en difficultés par les coupes budgétaires. La distinction entre les approches *people* et *place* semble aujourd'hui académique. Enfin, au niveau micro comme macro-économique, les tendances du marché contribuent largement à guider le processus de revitalisation urbaine.

Adil JAZOULI

Marie-Hélène BACQUÉ, qui dispose d'une double perspective française et américaine, va apporter une vision très critique des effets de quartier.

IV. Quels effets de quartier ?

Marie-Hélène BACQUÉ, sociologue, Professeur à l'Université Paris-Ouest

La notion d'effets de quartier va être présentée maintenant à partir d'une série de travaux menés depuis plusieurs années avec Sylvie FOL. Au préalable, quelques remarques.

La question de la concentration des classes populaires ou pauvres dans certains territoires est loin d'être nouvelle. En France, l'une des premières lois sur le logement social, Loi Siegfried, date de 1902. Il s'agissait déjà du débat entre concentration et dispersion des « classes dangereuses ». Les responsables politiques avançaient l'effet de l'éducation par l'exemple pour moraliser les populations et éviter les conflits sociaux.

Les effets de quartier actuels sont donc bien issus de la concentration de la pauvreté, considérée *a priori* comme négative. L'hypothèse qui sous-tend la plupart des travaux cités aujourd'hui postule que cette concentration produit des effets spécifiques, socialement pénalisants. Ces effets de quartier sont donc centrés sur les zones défavorisées et ne cherchent pas à mesurer des effets de lieu ou de contexte (analyse des formes urbaines, histoires sociales, structures institutionnelles locales).

Un élément nouveau caractérise ce débat : la forte précarisation sociale, qui conduit au développement de formes de pauvreté pérenne qui s'inscrivent au niveau territorial. Le projet politique ne vise plus la construction d'un État social mais sa recomposition ainsi que la gestion de la pauvreté dans une perspective de paix

sociale. Ces approches, essentiellement anglo-saxonnes, sont importées en France avec leurs présupposés, rarement mis en question.

1. Contexte du développement des effets de quartier aux États-Unis

La notion d'effets de quartier semble acquise, mais il existe, tant aux États-Unis que dans la communauté internationale, des débats qui remettent en cause cette thèse.

1.1. Registre politique

Deux mouvements ont contribué à faire émerger les effets de quartier aux États-Unis. En premier lieu, il s'agit du mouvement des droits civiques dans les années 1960 et de la dénonciation de la ségrégation raciale. Pour mettre en application la législation du *Civil Rights Act*, des associations ont assigné en justice des bailleurs en raison des politiques ségrégatives, menées notamment à Boston et à Chicago.

Plusieurs arrêts de la Cour suprême ont alors imposé des politiques de déségrégation qui conduisent, dans les années 1980, à la construction de logements accessibles (Yonkers dans l'État de New York) ou à des programmes de mobilité en faveur de familles noires pauvres vers des quartiers blancs et aisés. À Chicago, la plainte de Dorothy GAUTREAUX contre la politique ségrégationniste du logement social date de 1966 et le programme de déségrégation éponyme se termine en 1998, avec le déplacement de 7 100 familles noires volontaires à faible revenu. Ce programme est prolongé par l'expérimentation *Moving to Opportunity* (MTO) menée dans cinq villes.

Il convient de souligner que l'argumentation initiale en faveur de ces initiatives de déségrégation repose sur la lutte contre la discrimination, l'égalité des droits et la justice raciale. Concernant MTO, il s'agit de l'accès aux opportunités et d'éducation par l'exemple.

La deuxième vague qui pousse ces programmes et fait apparaître les effets de quartier est le désengagement néolibéral des politiques publiques sociales, sous l'administration Nixon. La construction de logements sociaux a été arrêtée pour stopper la concentration de la pauvreté et réaliser des économies budgétaires. Le logement social ne représentait, aux États-Unis, que 2 % du parc total, il était destiné aux populations les plus défavorisées et présentait des problèmes de gestion.

De nouvelles modalités de financement aidé ont donc été développées, promouvant un logement non plus « social » mais « accessible ». Il s'agit de programmes dans lesquels des individus, sélectionnés sur une liste d'attente, reçoivent une aide financière pour trouver, sous six mois, un logement dans le parc privé. Le chercheur Peter DREIER compare ces méthodes à un dispositif qui consisterait à donner un bon d'achat, utilisable dans un supermarché dans lequel les rayons seraient vides. En 1994, le programme *Hope VI* a conduit, dans l'objectif de promouvoir la mixité sociale, à une démolition massive du parc social et à des reconstructions réalisées notamment par des partenariats avec le secteur privé.

L'argumentaire de ces politiques est tout autre : il s'agit de diffuser la pauvreté sur le territoire pour lutter contre un présumé effet de quartier et éduquer les classes pauvres par l'exemple des classes moyennes.

1.2. Registre académique

Trois courants de recherche contribuent à valoriser les effets de quartier. Le premier est représenté par les travaux de William J. WILSON sur l' *Underclass*. Il dénonce les causes structurelles de la pauvreté dans les ghettos mais montre également que les conditions socioéconomiques contribuent à l'isolement des résidents et au développement de traits comportementaux (affaiblissement des liens au travail, augmentation des familles monoparentales, échec scolaire). Ces travaux ont suscité une large polémique.

Le second courant, qui s'appuie notamment sur les travaux de Robert D. PUTNAM, traite du capital social et postule que les quartiers pauvres sont caractérisés par un isolement spatial qui prive les individus de contacts avec d'autres groupes sociaux. Les réseaux internes aux quartiers ne permettent pas une ouverture vers d'autres univers sociaux. Mark GRANOVETTER théorise à cet égard les « liens forts » et les « liens faibles ».

Enfin, d'autres travaux portent sur la théorie de la contagion qui emprunte un modèle mathématique à l'épidémiologie pour analyser le fonctionnement des quartiers populaires. Selon ces chercheurs, les problèmes sociaux seraient contagieux et se diffuseraient par l'influence des groupes de pairs de manière exponentielle, à partir de niveaux critiques d'incidence. Certains types de population seraient plus sensibles à la contagion : enfants de familles monoparentales, hommes pauvres en milieu urbain, adolescentes noires, etc.

Ces réflexions doivent être replacées dans le contexte nord-américain où la question raciale représente un véritable enjeu, mais aussi abordées dans le cadre d'un débat idéologique entre conservateurs et progressistes. Leonard S. RUBINOWITZ et James E. ROSENBAUM, faisant le bilan du programme GAUTREAUX, indiquent :

« L'adaptation des familles à l'environnement des banlieues suggère des forces considérables et des capacités à survivre, et représente une variable importante à l'hypothèse de la culture de la pauvreté selon laquelle les individus qui vivent dans la pauvreté rencontreraient de grandes difficultés à s'adapter à un milieu de couches moyennes. De même, ces résultats remettent en cause des analyses qui définissent des familles noires monoparentales comme pathologiques et déviantes, incapables de fonctionner en l'absence de mari et de père. »

Enfin, depuis quelques années émergent des articles de plus en plus critiques sur la notion d'effets de quartier.

2. Des résultats contrastés

Les programmes étudiés restent très marginaux au regard des processus massifs de ségrégation dans les villes nord-américaines. Les travaux de recherche fournissent des résultats quantitativement significatifs mais difficilement cumulables. Les bilans de ces expérimentations restent très mitigés, voire contradictoires, et ne permettent pas de dégager un modèle explicatif unique. Je vais examiner quelques-uns de ces résultats.

2.1. Le programme GAUTREAUX

Ce programme a été évalué par comparaison de deux groupes, l'un témoin et l'autre ayant déménagé dans un quartier plus favorisé. 20 % des ménages retenus ont trouvé un logement, avec un cadre de vie plus sécurisant, mais 30 % des ménages

sont revenus habiter dans leur quartier d'origine. Les individus ayant déménagé ont plus souvent trouvé un emploi, sans obtenir un salaire ou un temps de travail plus élevé. Une partie des jeunes obtient de meilleurs résultats scolaires, tandis qu'une autre a été renvoyée dans des classes spécialisées. De manière générale, les réseaux sociaux sont aussi riches en centre-ville que dans les nouveaux quartiers, avec plus de chances dans le second cas d'interagir avec des Blancs.

2.2. Le programme MTO

L'évaluation a été basée sur trois groupes :

- le premier a reçu une aide pour aller s'installer exclusivement dans un quartier comprenant moins de 10 % de ménages pauvres ;
- le deuxième a bénéficié de cette aide mais sans restriction géographique ;
- un groupe témoin est resté dans le quartier d'origine.

Les relogés expriment le même taux de satisfaction, sans différenciation géographique, mais les résultats détaillés sont différents selon les villes. Il ressort néanmoins que l'impact du déménagement est positif sur la santé des bénéficiaires, sur la scolarisation et sur la délinquance. Par ailleurs, les approches qualitatives mettent en évidence des difficultés d'insertion dans les nouveaux quartiers (racisme ou mise à l'écart du système scolaire).

2.3. Le programme Section 8

Les résultats sont très contrastés selon les situations locales. Un tiers des ménages ayant obtenu une allocation ne trouvent pas de logement dans des quartiers aisés. Les expériences des ménages relogés sont également très diverses, de l'insertion à l'isolement.

Globalement, le bilan de ces expérimentations ne permet pas de prouver que le déménagement procure systématiquement un meilleur accès à l'emploi et un meilleur taux de réussite scolaire. Des corrélations peuvent être mises en évidence dans certains cas, mais les causalités sont rarement démontrées. Les enfants arrivant dans un quartier aisé ont ainsi de plus grandes chances d'obtenir de meilleurs résultats, sous l'effet à la fois du contact avec des pairs plus éduqués mais aussi d'un meilleur niveau d'enseignement. Les écoles des quartiers riches, financées par les impôts locaux, sont en effet mieux dotées que les écoles des quartiers pauvres.

3. *Comment isoler les effets de quartier ?*

Aucune évaluation ne permet de déterminer pourquoi il est bénéfique à un pauvre de déménager dans un quartier riche. Les effets de quartier peuvent s'exprimer par plusieurs dimensions. Comment isoler celles qui jouent un rôle, sachant que ce rôle n'est pas forcément le même pour toutes les catégories de population ?

➤ Dimension physique

L'environnement du quartier peut avoir des effets, par exemple sur la santé des habitants.

➤ Dimension spatiale

L'isolement spatial a des répercussions en matière d'emploi, particulièrement dans les ghettos nord-américains de centre-ville.

➤ Dimension institutionnelle

La qualité des services publics dans le quartier joue également un rôle.

➤ Dimension sociale

Les groupes de pairs ou les modèles influent sur les formes de socialisation. Seule cette dernière variable relève de l'effet de quartier lié à la concentration de la pauvreté.

En conclusion, ces expériences permettent d'enrichir le débat hexagonal. Les effets de lieux jouent selon les échelles, les territoires, dans des directions opposées. Plusieurs travaux ont souligné l'impact des solidarités locales ou familiales et ont mis en évidence la notion, discutable, de « capital d'autochtonie ». Il existe également des effets sociaux structurants (chômage, discrimination) et enfin des effets de trajectoires individuelles, rarement pris en compte dans l'analyse des effets de quartiers. L'opposition entre *people* et *place* apparaît artificielle car les territoires sont constitués par les individus et les groupes qui y résident, définis en retour par leurs ancrages locaux.

Enfin, l'importation de la thématique des effets de quartier en France semble une façon déguisée de traiter le cas des populations immigrées. Il convient de l'utiliser avec prudence afin d'éviter les débats biaisés.

Table ronde n° 4

En France, quelle prise en compte du critère territorial dans l'action publique ?**I. Introduction**

Julien DAMON, professeur associé à Sciences Po, Conseiller scientifique, Centre d'analyse stratégique

Au préalable, quelques remarques sur le thème de cette table ronde. Les conclusions auxquelles nous avons abouti incitent à la prudence sur le versant politique et à approfondir les recherches sur le plan académique. Ainsi que l'a rappelé Adil JAZOULI, nous traitons avec des mots nouveaux des débats qui ne sont pas neufs. Voilà bien une soixantaine d'années que Raymond BOUDON a distingué les effets écologiques des effets individuels, en d'autres termes, l'impact d'un quartier sur les personnes et *vice versa*. Nous ne sommes pas des *homo sociologicus* totalement déconnectés de nos racines et des lieux dans lesquels nous vivons.

Nous avons néanmoins progressé en distinguant par exemple les effets des quartiers défavorisés et aisés. Il conviendrait également d'opérer plus simplement en séparant les effets individuels des effets collectifs. Il est en effet difficile de mettre en évidence, toutes choses égales par ailleurs, une causalité entre la résidence et le comportement. Empiriquement, dans n'importe quel bidonville du monde, les effets collectifs du paludisme sont très nets. Il faut dépasser la question de la poule et de l'œuf, appliquée au quartier et à l'individu.

Nous traiterons au cours de cette dernière table ronde de la perspective *place* ou *people*. Une recommandation prudente consisterait à conseiller aux politiques de synthétiser ces deux dimensions. Le Centre d'analyse stratégique fait preuve d'un certain courage en s'intéressant à ces thématiques tant du point de vue académique qu'en vue d'élaborer des pistes pour l'action publique. La question plus générale est celle de l'exposition aux autres, aux pairs, aux voisins, aux maîtres, qui est examinée dans la *Note d'analyse* du CAS. Si les idées qui fondent ces analyses sont quasiment intuitives, il convient de mettre en œuvre des méthodes pour les démontrer. Nous aborderons également les enjeux de discrimination territoriale, sous l'angle des territoires discriminés mais aussi du zonage et de la discrimination positive.

II. Quelle voie suivre pour enrayer les effets de quartier ? Politiques préventives ou programmes de démolition ? Les leçons des États-Unis

Edward G. GOETZ, professeur d'urbanisme, Humphrey School, University of Minnesota, États-Unis

Comment avons-nous transposé les effets de quartier dans les politiques publiques menées aux États-Unis ?

1. Une sur-réaction des politiques publiques

Que l'on soit d'accord ou non quant à l'existence de ces effets, ce débat s'est traduit par une sur-réaction au niveau des politiques publiques. Celles-ci se sont en effet concentrées sur les quartiers les plus défavorisés, notamment ceux de

Chicago. J'ai été très intéressé par la remarque de l'un des intervenants, indiquant que cette ville n'était pas typique des États-Unis : c'est tout à fait exact. Pourtant, nos décideurs ont construit une politique fédérale autour de ce modèle.

Ce concept de « quartier pathologique » a été immédiatement repris par les politiques et par les médias : il s'agit d'un portrait de poches de pauvreté extrême, où les résidents sont exclus de la vie politique, économique et politique. À ces quartiers ont été associés un éventail de comportements délinquants et criminels et, de fait, une réputation dangereuse.

Ces descriptions des quartiers ont manifestement exacerbées le caractère pathologique des quartiers. On peut rappeler à cet égard deux expressions employées par des hommes politiques considérés comme libéraux : Henry CISNEROS, ancien maire de San Antonio et responsable du *Housing and Urban Development* (HUD), a qualifié la situation des quartiers de « proche de l'enfer », tandis que pour le vice-président AL GORE, les logements sociaux faisaient figure de « monuments de désespoir ». Ces discours ont naturellement eu des conséquences sur les politiques publiques adoptées.

Les politiques mises en œuvre à partir des années 1940 visaient à proposer un logement à bas coût, à destination des populations pauvres. Ce programme a été largement abandonné. La nouvelle politique du logement (*new deal*) aurait dû être menée différemment, ne pas se résumer au mouvement de démolition des logements sociaux dans les centres urbains qui a été mis en œuvre à l'échelle du pays entier.

Ce *new deal* s'est en effet concrétisé dans un contexte de « panique morale » qui a beaucoup modifié notre vision de la pauvreté. Depuis une vingtaine d'années, nos politiques ont été fondées sur la lutte contre la concentration de la pauvreté. La prise en compte des effets de quartier tels que décrits précédemment a donc entraîné une déformation de nos politiques.

2. *Un relatif échec des politiques de déconcentration*

Au lieu de chercher à soulager la pauvreté, les politiques ont opté pour sa dispersion. Cette focalisation sur les effets de concentration spatiale et non plus sur les causes de la pauvreté n'a pas été pertinente. Les politiques de zonage dans les quartiers blancs visaient à réduire la précarité et la ségrégation des communautés les plus défavorisées. Par exemple, la décision de justice en faveur de Dorothy GAUTREAUX contre une pratique discriminatoire du logement social a fondé plusieurs programmes (*Hope VI, Section 8*), selon une stratégie de déconcentration et de déségrégation²⁹.

La plupart des familles déplacées dans le cadre de ces programmes ont été relogées dans des quartiers tout aussi pauvres et ségrégués, après la destruction des logements sociaux. C'est pourquoi, il faut souligner cette déviation par rapport à l'objectif initial de ces politiques. Le traitement des lieux a été très efficace : les nouveaux quartiers témoignent d'une transformation extraordinaire. En revanche, les familles relogées ne vivent pas dans un environnement amélioré. Très peu de ces résidents ont réintégré leur quartier d'origine après sa rénovation. Nous sommes donc passés de politiques de déségrégation à des mesures de déconcentration et

²⁹ *The Gautreaux Assisted Housing Program, 1966-1988.*

de démolition dans lesquelles l'objectif d'amélioration des lieux a supplanté celui de l'accompagnement des personnes. En parallèle, des collectifs d'habitants ont mené un certain nombre d'initiatives locales.

Les politiques visant à développer l'offre de *Public Housing* ont été remises en cause car l'offre de logements bon marché dans les quartiers pauvres a été perçue de façon négative, en raison de la concentration de la pauvreté qu'elle renforçait. Alors que la construction de logements sociaux pour les familles à faible revenu apparaissait comme une solution voilà une dizaine d'années, cette mesure constitue aujourd'hui un problème pour certains. Par ailleurs, ces programmes axés sur le traitement des lieux sont limités par des allocations insuffisantes, tant au niveau fédéral que des États.

L'objectif de déconcentration est tout à fait contestable. Mes travaux ont montré que toutes les villes ne témoignent pas de la même volonté pour détruire les logements sociaux. On a observé davantage de démolitions dans celles qui subissaient la plus forte pression du marché immobilier en faveur d'un processus de « gentrification ». Aujourd'hui, ce sont les quartiers urbains possédant une proportion de population afro-américaine plus importante par rapport à la moyenne qui sont concernés. L'impact des programmes *Hope VI* sur l'évolution du marché immobilier et des prix remet en question les objectifs initiaux.

De plus, les résultats pour les anciens résidents de ces quartiers sont extrêmement mitigés. Dans le meilleur des cas, les familles vivent dans un environnement plus sûr. Les avantages ne sont pas perçus par tous et il n'existe aucune donnée montrant un impact économique positif. Au contraire, beaucoup de familles déplacées font état d'une perte de leurs réseaux de socialisation et d'entraide, alors que ces éléments sont pourtant très importants pour ces ménages, notamment pour leur insertion sociale et professionnelle.

3. Une nouvelle approche

Il convient de rompre ce lien établi entre les effets de quartier et la déconcentration de la pauvreté. À mon avis, ces effets existent au-delà de certains seuils. Il serait plus efficace de les combattre par des politiques préventives, plutôt que par des programmes de démolition et de relogement. Certes les effets de quartier ne se limitent pas à des effets de seuil et les effets positifs sont certainement supérieurs aux effets négatifs. Toutefois nous avons négligé d'examiner le point de vue des habitants vivant dans ces quartiers. À cet égard, il semble que pour les résidents, une politique de traitement des lieux leur permettant de rester au sein de leur communauté, aurait été plus pertinente.

Il est vrai que beaucoup de résidents souhaitent quitter leur ancien quartier. Ces volontaires doivent pouvoir bénéficier de programmes de mobilité, à l'instar de *Moving to Opportunity*. En revanche, ceux qui veulent rester dans leur quartier ne devraient pas être déplacés de force. C'est pourquoi il faut s'intéresser aux dysfonctionnements mais aussi aux externalités positives des quartiers défavorisés. Les résidents ne sont pas toujours piégés et ces quartiers peuvent constituer des lieux de transition. Plusieurs travaux de recherche montrent que certains résidents ne préfèrent pas déménager vers les banlieues blanches.

Quelle serait la voie à suivre ? Des quartiers peuvent rester pauvres et fonctionner correctement. Lorsque les résidents pauvres concilient mobilité sociale et professionnelle, le quartier peut être considéré comme un « sas ». Il convient de

revoir notre compréhension des caractéristiques d'un environnement défavorisé. En cas de dysfonctionnement identifié, il existe des programmes, par exemple pour traiter les causes de l'insécurité et de l'échec scolaire, sans recourir à des mesures aussi draconiennes que la déconcentration ou la démolition.

En conclusion, j'ai tenu à vous présenter quelques photos de logements sociaux aux États-Unis, qui ne correspondent pas au discours catastrophique que j'ai dénoncé en débutant cette présentation (annexe 2). Certains quartiers très pauvres fonctionnent tout à fait correctement, notamment lorsque les logements ont été rénovés. Enfin, vous pouvez noter que le quartier dans lequel Elvis Presley a grandi (Memphis TN) a été conservé à l'identique.

III. La discrimination territoriale

Thomas KIRSZBAUM, chercheur associé, Institut des Sciences sociales du Politique, École normale supérieure de Cachan

L'exposé d'Edward GOETZ sur la déconcentration dans les politiques contemporaines de rénovation urbaine a été remarquable.

Je vais apporter quelques éléments de réponse à la question de cette table ronde : quelle prise en compte du critère territorial dans l'action publique ? J'ai choisi pour cela de centrer le propos sur la notion de discrimination territoriale telle qu'elle est perçue en France, dans sa double facette négative et positive.

1. Une spécificité française

Dans son sens négatif, la discrimination territoriale n'est autre que l'un des effets attribués aux quartiers dits « Politique de la ville », celui de peser négativement sur les chances de promotion individuelle. Dans son sens positif, elle renvoie à l'idée d'une politique de la ville venant compenser les effets négatifs du territoire.

Que l'on examine sa face positive ou négative, je suis réservé sur ce concept (qui n'en est pas un) de discrimination territoriale.

L'engouement, en France, pour cette notion de discrimination positive territoriale paraît proportionnel au déni des discriminations ethno-raciales, fortement ancré dans la culture française. Dix ans tout juste après la transposition dans le droit français de la directive européenne dite « race »³⁰, le succès de la discrimination territoriale concrétise la persistance d'un procédé qui atténue et contourne le fait massif que représentent les discriminations fondées sur la couleur de peau, le patronyme ou la religion dans la société française. D'où la nette préférence française pour les catégories territoriales et sociales. Le Défenseur des Droits (ex *La Halde*) réfléchit par exemple au concept de « discrimination sociale ». Quant à celui de « discrimination territoriale », aucun autre pays ne s'est engagé dans la reconnaissance d'un tel critère, ce qui illustre bien l'exception française en la matière.

³⁰ La directive 2000/43/CE - dite directive sur l'égalité raciale.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/257&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

2. Effets négatifs de la discrimination territoriale

La notion de discrimination territoriale soulève plusieurs questions. Tout d'abord, quelle part revient au territoire dans les discriminations que subissent les habitants des quartiers « Politique de la ville » ? Il convient pour cela de distinguer les éléments liés au territoire et ceux liés à d'autres facteurs.

On a beaucoup évoqué ces dernières années l'« effet d'adresse », c'est-à-dire la discrimination sur le marché du travail en raison du lieu de résidence. Or les preuves empiriques sont extrêmement fragiles. Les travaux économétriques montrent que l'adresse a, au mieux, un effet résiduel sur les chances d'accès à l'emploi, par rapport à d'autres facteurs (genre, niveau d'éducation, origine sociale et ethno-raciale). La pénalité ethnique joue de façon incomparablement plus forte que la pénalité résidentielle. On sait par exemple que le taux de chômage des personnes d'origine immigrée est équivalent en ZUS et hors ZUS. Un éventuel « effet ZUS » sur les chances d'accès à l'emploi des personnes issues d'une minorité ethnique est donc à relativiser.

Un second effet possible du territoire, déjà plus étayé, concerne ce qui se passe en amont ou autour de l'accès à l'emploi. L'existence d'une inégalité des chances liée au fait d'avoir grandi dans un quartier « Politique de la ville » fait, par exemple, peu de doute.

Mais la plupart des études qui cherchent à mesurer cet effet de quartier s'efforcent d'identifier l'effet propre de la concentration de ménages présentant telle ou telle caractéristique défavorable pour en déduire, de façon implicite ou explicite, la nécessité de renforcer la mixité sociale.

Ce raisonnement pêche par l'impasse faite sur une limitation méthodologique majeure : sauf exception, les travaux empiriques sur les effets de quartier ne distinguent pas l'impact négatif de l'environnement institutionnel, de l'effet dû à la concentration de certaines caractéristiques individuelles sur un territoire donné. Marie-Hélène BACQUÉ a souligné ce point. Ces études ne neutralisent pas une variable essentielle : l'impact différentiel de la qualité des services publics et collectifs proposés dans les quartiers.

Les implications politiques sont majeures, car selon que l'on s'attache à mesurer les effets de la concentration ou les carences de l'offre en services, les conséquences ne sont pas du tout les mêmes en termes de priorités d'action publique. Dans le premier cas, la conclusion mécanique est qu'il faut changer le peuplement des quartiers par la déconcentration, afin d'extraire les individus de leur milieu pathogène et de leur donner de meilleures chances de vie. Dans le second cas, la solution consistera à allouer davantage de ressources publiques à ces quartiers.

3. Une discrimination positive territoriale ?

Il me paraît très abusif d'avancer que la politique de la ville en France opère une discrimination territoriale positive. En premier lieu, les études montrent qu'il n'existe pas d'allocation préférentielle des moyens de l'État dans ces quartiers, tant en termes de péréquation fiscale que de mobilisation des crédits de droit commun.

On peut aussi parler d'abus de langage si l'on suggère que la France aurait institué une *affirmative action* territoriale, qui serait l'équivalent spatial de cette politique américaine. Certains commentateurs ont ainsi avancé l'hypothèse d'un « agenda caché » de la politique de la ville qui aurait substitué au critère ethno-racial un critère

territorial, pour mettre en place un traitement préférentiel des habitants des quartiers. Cette hypothèse est discutable sur un double plan.

Un certain nombre de concepteurs de la politique de la ville, notamment au début des années 1990, que j'ai interrogés personnellement, m'ont confirmé que ce n'était pas le cas. Le rapport du Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité* (1996)³¹, a consacré juridiquement la notion de discrimination positive territoriale, justifiée non par la lutte contre les discriminations mais par l'intégration des populations.

Si l'on analyse maintenant cette discrimination positive territoriale, non plus du point de vue de l'intentionnalité, mais de ses effets concrets, on peut douter très fortement qu'il s'agisse d'un traitement préférentiel. La politique de la ville a des effets sociaux infiniment moins puissants, en termes de promotion sociale, que son supposé équivalent qu'est l'*affirmative action* américaine. Ses effets sont bien moins puissants car les habitants des quartiers concernés ne sont tout simplement pas les premiers bénéficiaires d'une discrimination positive territoriale qui ne vise que secondairement leur promotion individuelle. En termes de budget, les premiers bénéficiaires de cette politique sont les entreprises grâce au dispositif des zones franches urbaines, puis les fonctionnaires de l'État en poste dans ces quartiers qui reçoivent une prime ; enfin, la politique de la ville a davantage investi dans la rénovation urbaine que dans l'accompagnement des personnes, au nom de la mixité sociale, au moins dans un premier temps.

Au-delà des effets très discutables de cette démarche de discrimination territoriale, sa méthode induit un certain nombre d'effets pervers, comme l'ont montré Daniel BEHAR et Philippe ESTEBE. La discrimination positive territoriale n'élimine pas les effets de discrimination à rebours (ressentiment des populations). Le problème des échelles est également bien connu : rétablir l'égalité des chances, c'est avant tout donner une égalité d'accès aux ressources situées dans l'environnement plus large des villes et des agglomérations.

Enfin, et c'est sans doute l'aspect le plus problématique, la discrimination positive territoriale obéit à une logique purement compensatrice, qui repose sur une lecture des quartiers sous l'angle exclusif de leurs déficits et handicaps. La France se prive ainsi, à l'inverse d'autres pays européens ou nord-américains, d'un instrument de développement endogène – et pas seulement exogène – des quartiers, en appui sur les habitants et les associations, dans une logique d'*empowerment* collectif.

Le concept de discrimination positive territoriale tel que développé depuis une vingtaine d'années a plutôt produit des effets démobilisateurs sur la société civile. Cette situation tient à une méfiance des pouvoirs publics envers des formes d'action collective autres qu'institutionnelles et explique l'absence, en France, des stratégies de *community development*.

En conclusion, le critère territorial me semble conserver sa pertinence pour l'action publique et pour la politique de la ville. À condition de n'être pas seulement un levier de mobilisation institutionnelle, mais aussi, et de façon complémentaire, le catalyseur d'actions collectives de la société civile, dont les inégalités spatiales pourraient être l'élément fédérateur, plutôt qu'un effet de quartier dont les fondements scientifiques m'apparaissent douteux.

³¹ Études et documents n° 48, 1997, Paris, la Documentation française.

IV. Mise en perspective de la politique de la ville française sous l'angle du critère territorial

Daniel BÉHAR, directeur de la coopérative ACADIE, Professeur associé de géographie, Institut d'Urbanisme de Paris

Comme Thomas KIRSZBAUM, j'estime que l'action territoriale doit être organisée selon différentes combinaisons de l'approche *people/place*. L'histoire de la politique de la ville a connu deux grandes étapes autour de cette combinaison et je plaiderai pour une troisième. À côté des politiques sociales qui visent des publics, la France mène des politiques à destination des territoires qui sont incarnées par la politique de la ville. Le quartier constitue à la fois la finalité (égalité de traitement) et la méthode (catégorie d'action publique).

1. Première approche

L'objectif affiché a longtemps été de réduire la pauvreté territoriale afin d'harmoniser les quartiers. Or nous savons depuis les années 1980 que la pauvreté ne se concentre pas dans les quartiers « Politique de ville ». Le diagnostic entre pauvreté concentrée et pauvreté diffuse est de moins en moins pertinent au cours du temps. Avec la mobilité de toutes les catégories sociales et les nouvelles formes de précarisation, cet objectif de réduction de la pauvreté concentrée est remis en question. Dès lors, comme l'a soutenu Thomas KIRSZBAUM, on peut s'interroger sur la finalité de la politique de la ville : s'agit-il de traiter la pauvreté concentrée ou la question ethnique, de façon « euphémisée » ?

2. Deuxième approche

Pendant trente ans, la notion de géographie prioritaire est restée incontestée, avec des effets d'accordéon tous les cinq à dix ans. Fondamentalement, le critère territorial demeure une méthode d'action de la politique de la ville. Du point de vue empirique, on peut s'interroger sur les résultats de cette méthode : s'agit-il de traiter les territoires ou les personnes ? J'ai réalisé récemment une étude sur la Seine-Saint-Denis pour l'ANRU, avec Philippe ESTEBE et Laurent DAVEZIES. Ce territoire qui apparaît généralement comme un ghetto ou une nasse constitue en réalité un « sas ».

La politique de la ville affiche un traitement des quartiers mais les bénéficiaires n'en sont pas leurs habitants. Le diagnostic d'échec de cette politique, véhiculé dans les médias, fait totalement abstraction de l'effet de génération.

Historiquement, la politique de la ville se prétend centrée sur les lieux, mais en réalité elle est une combinaison entre *people* et *place*. Par ailleurs, elle s'est inscrite dans une durée déterminée. Ces ambiguïtés ont donné lieu à un débat, depuis le début des années 2000 jusqu'aux dernières élections présidentielles, constatant l'échec de l'approche *place* et orientant vers l'approche *people*, sur le modèle américain. Éric MAURIN synthétise cette position dans *Le ghetto français*³².

³² Maurin É. (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Seuil.

Les chercheurs n'ont pas mené ce débat à terme mais il a été arbitrée du point de vue des politiques publiques depuis 2007. Nous avons aujourd'hui une nouvelle configuration qui s'appuie sur deux agences, l'une pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'autre pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Interviewé dans la revue *Urbanisme*, le directeur de l'ACSE présente ses objectifs d'accompagnement des parcours individuels comme une rupture politique. En raccourci, l'ANRU a pour but de donner à chacun l'envie de rester et l'ACSE, les moyens de partir.

L'approche centrée sur les parcours sur les territoires pose deux problèmes :

- un d'ordre méthodologique, pour l'action publique qui oscille entre une hyper-individualisation des parcours et une hyper-catégorisation des territoires ;
- un autre de nature politique, l'individualisation des réponses publiques constituant la fin des catégories et donc de l'action publique.

3. Troisième approche

Face à une société contemporaine mobile, une troisième voie serait de définir l'action publique en fonction de critères sociaux. Actuellement, l'action publique est fondée sur des catégories absolues. En effet, le découpage des zones a été fabriqué sur la base de l'indice synthétique d'exclusion relevant de critères internes et l'échelle du problème délimite celle de la solution. À l'instar des politiques sociales, la politique de la ville a été fondée sur des « catégories à handicap incorporé », selon les termes de Robert CASTEL.

Ce fondement pose problème aujourd'hui puisque nous avons affaire à des trajectoires individuelles, hétérogènes et en interaction avec les territoires, dans un contexte que je qualifie de « société mobile ». Ce constat a déjà été effectué pour d'autres domaines. Un rapport du Commissariat général du Plan³³, datant d'une dizaine d'années, expliquait que les politiques de la jeunesse définissaient cette catégorie comme une classe d'âge (moins de 13 ans, 15-25 ans, voire jusqu'à 30 ans), alors qu'elle représentait en réalité une trajectoire. La caractéristique principale du jeune est d'être primo-accédant sur le marché du travail, du logement, etc. Pour traiter correctement ce phénomène, il convient de prendre en compte tant les trajectoires individuelles que le cadre collectif.

Le CIV a déjà commencé à réfléchir à l'interaction entre les trajectoires des publics et les territoires. Voici trois exemples de « catégorisations » dynamiques possibles :

- les migrants précaires dans les interstices des métropoles ;
- les ménages précaires dans les départements du Sud de la France ;
- les primo-accédants fragiles dans les faubourgs des villes moyennes.

Sur la base de ces nouveaux critères, on peut créer des modes d'action différenciés qui traitent de la catégorie dans sa situation.

Pour conclure, faisons référence à l'ouvrage de François DUBET, *Les places et les chances*, qui soulève la question de l'égalité pour l'action publique. La politique historique de la ville fait référence à un modèle d'égalité des places. La nouvelle

³³ Charvet D., Andrieu P.-J., Labadie F., Padis M.-O., They M. (2001), « Jeunesse, le devoir d'avenir », Commissariat général du plan, Paris, La Documentation française.

politique de la ville, telle que menée par l'ACSE, s'oriente davantage vers un modèle d'égalité des chances, plus adapté aux réalités immédiates des populations.

Julien DAMON

Nous semblons nous acheminer vers une règle des 3 « P » : *place, people* et parcours.

V. Débat

Eléonore LACROIX, sous-préfète, chargée de la politique de la ville

Le professeur Mc LENNAN nous a engagés à une double humilité : du point de vue des universitaires, ne pas essayer de définir à tout prix les effets de quartier qui résistent au concept, et du point de vue des politiques, ne pas les voir partout.

On peut certes passer de longues heures à critiquer la politique de la ville comme ayant raté sa cible et son objectif. Il ne faut pas pour autant oublier son avantage majeur : l'ancrage territorial de l'action publique. Cette politique a développé une culture du partenariat avec les habitants, les associations et les collectivités. En pratique, nous trahissons effectivement les concepts initiaux : il n'existe pas une seule politique de la ville, mais une déclinaison dans chaque commune et dans chaque quartier en fonction des besoins.

Il serait réducteur de souligner que la politique de la ville profite d'abord aux entreprises et aux fonctionnaires. La notion d'ancrage se diffuse à présent dans les autres politiques publiques, par exemple au sein des agences régionales de santé avec les contrats locaux ou dans le cadre du service public de l'emploi *via* des mesures ciblées sur les territoires. De même, les entreprises recherchent une capillarité avec leur environnement.

Cette notion d'ancrage dépasse la géographie prioritaire mais les outils employés sont nés dans cette catégorisation et c'est à mon avis l'apport majeur de la politique de la ville.

Thomas KIRSZBAUM

La politique de la ville apparaît comme un laboratoire de l'action publique. Daniel BEHAR est mieux placé pour discuter de la territorialisation. En revanche, les faits contredisent l'analyse précédente car les réponses publiques sont de plus en plus uniformes et territorialement indifférenciées, comme par exemple la rénovation urbaine.

Eléonore LACROIX

Il ne faut pas confondre méthode et finalité. La politique de la ville ne s'applique pas de la même façon sur les territoires, *via* des structures différentes. À Paris, nous disposons d'un groupement d'intérêt public géré en partenariat avec la ville, ce qui n'est pas le cas dans d'autres communes. Les actions ont un même but, l'individualisation des parcours, mais empruntent des méthodes différenciées. L'action publique constitue une gamme d'outils qui sont utilisés en fonction du diagnostic effectué sur le territoire.

Thomas KIRSZBAUM

Cette présentation est l'idéal typique de ce que devrait être la politique de la ville. Malheureusement, la réalité est autre, comme les dizaines de professionnels que j'ai interrogés le confirment. Par ailleurs, la méthode et la finalité ne peuvent pas être dissociées car les objectifs sont inscrits dans les instruments eux-mêmes. De ce point de vue, les instruments de l'ANRU (démolition, etc.) sont des finalités.

Duncan Mc LENNAN

L'intervention concernant les objectifs de la politique de la ville m'a paru très intéressante. Au cours des dix dernières années, j'ai travaillé en Écosse et au Canada qui sont deux systèmes fédéraux. Ces problématiques y sont conçues de façon très différente. Un gouvernement centralisé serait plus clair sur la définition des concepts et des cadres de travail. Or il faut tenir compte des stratégies régionales et locales, par exemple leurs répercussions sur le développement durable. Il faut faire appel à tous ces acteurs institutionnels pour définir de manière très précise les objectifs. Il convient d'associer les collectifs d'habitants aux discussions pour identifier les obstacles et établir une méthodologie adaptée au problème.

De la salle

Les critères d'attribution des subventions pour les programmes de l'ANRU n'ont-ils pas contribué à rapprocher méthode et finalité ?

Thomas KIRSZBAUM

En effet, cette Agence finance quasiment 100 % des opérations de démolition mais ne prévoit pas de crédits pour le *community planning*. Cette méthode révèle une finalité, qui est de démolir et non de faire participer les habitants à la réflexion sur le devenir de leur quartier.

Hervé MASUREL

Souhaite réagir à cette déclaration qui est le contraire de la réalité : l'objectif de l'ANRU est de reconstruire autant qu'elle démolit. Il existe en outre une concertation préalable entre l'État et les maires au sujet du projet pour le quartier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le programme a démarré plus tardivement que prévu. Il ne s'agit pas d'un mécanisme complètement aveugle et technocratique. Des élus locaux, ici présents, pourraient en témoigner. Il est vrai que l'association des habitants a été variable selon les pratiques locales et selon la volonté des élus. C'est néanmoins l'un des acquis de cette rénovation urbaine que d'avoir permis de développer un dialogue avec la population, sur des enjeux très concrets.

Julien DAMON

Dans tous les cas de figure, la politique de la ville se discute.

De la salle

Thomas KIRSZBAUM a mis en évidence le déni des discriminations en France. N'est-ce pas une manière de camoufler un constat d'échec de notre politique d'intégration, qui repose sur les principes fondamentaux de liberté, égalité et fraternité ?

Thomas KIRSZBAUM

Il me paraît évident que la politique de la ville poursuit un objectif républicain d'intégration, mais également que le programme de rénovation urbaine repose sur un certain nombre de présupposés liés au paradigme français sur l'assimilation. L'intégration, pour un quartier comme pour un individu, suppose de perdre tous ses attributs ethniques ou communautaires.

Clôture

Hervé MASUREL, préfet, Secrétaire général du Comité interministériel des villes

Après avoir remercié les intervenants et les participants, il se félicite de l'organisation de ce colloque par le centre d'Analyse stratégique. Cette rencontre porte en effet sur un enjeu national ; à l'approche d'une période électorale, cette réflexion, les points d'accord et de désaccord doivent inciter à la prise en compte de cette problématique. Il s'agit d'un enjeu majeur de société.

La politique de la ville n'existe que parce qu'elle est territorialisée. Cette position, une conviction personnelle, réduit certes le champ des possibles. Néanmoins, elle permet de poser la question de l'action publique et des options qui s'offrent à elle. Premièrement, on peut arrêter la politique de la ville et prendre son parti de ghettos urbains, marginalisés, avec les conséquences afférentes en termes d'ordre public et de modèle social. Cette solution ne semble pas admissible dans la société française actuelle. Certains pays s'acheminent dans cette voie, il faut espérer que nous ne l'emprunterons pas, quelles que soient les difficultés financières que nous affronterons dans les prochaines années.

Il faut donc poursuivre la politique de la ville, ce qui ne signifie pas reproduire nécessairement les mêmes pratiques et ne nous dispense pas de réflexions périodiques sur ses finalités. Les objectifs sont fixés par les lois actuellement en vigueur : réduction des écarts et mixité sociale. La fixation d'un objectif différent pour un certain nombre de quartiers, qui fonctionnent comme des « sas », pourrait mériter réflexion. Je suis par ailleurs d'accord avec Thomas KIRSZBAUM : la politique de la ville vise un objectif d'intégration, enjeu fort de notre modèle républicain.

S'agissant des quartiers « sas », je ne suis pas sûr que la Seine-Saint-Denis dans son ensemble constitue un bon exemple, car je n'ai pas vu de statistiques montrant que les nouveaux arrivants dans ce département bénéficient systématiquement de possibilités d'évolution géographique et sociale. Le panel de la politique de la ville que nous avons évoqué au cours de la rencontre permettra d'évaluer la partie des résidents de ZUS qui est mobile. Au demeurant, une autre partie de la population reste et c'est souvent celle qui est la plus marginalisée et qui a besoin d'une politique renforcée.

Quelle est la géographie prioritaire pour l'action publique ? Elle doit indubitablement être rénovée et adaptée aux exigences actuelles. La politique de la ville, confrontée à un nombre croissant de quartiers et à des moyens en réduction, doit être sélective pour être efficace. Il faudra se concentrer sur les quartiers les plus difficiles, regroupant une population majoritairement pauvre.

Au plan de la mise en œuvre, cette politique ne peut qu'être partenariale, avec les collectivités territoriales en s'appuyant sur les associations. On reproche en général à la politique de la ville de ne pas faire assez participer les habitants. Or je connais peu de politiques publiques qui s'appuient autant sur le réseau associatif qui, lui-même, ne vit pas sans les habitants.

Nos débats ont évoqué une dichotomie que j'ai du mal à comprendre, entre *people* et *place*. On ne peut pas aider des territoires sans prendre en compte les résidents et inversement. Les politiques doivent sans doute être davantage individualisées. Ainsi, il ne sert à rien de créer des emplois dans un quartier sans garantir auparavant l'employabilité des personnes. Cet accompagnement sur mesure doit commencer

tôt, afin d'assurer la réussite éducative et se prolonger dans la perspective de l'insertion professionnelle.

Le contenu de ce débat est extrêmement intéressant pour ceux qui s'efforcent, en tâtonnant parfois, de concevoir les politiques publiques et de les mettre en œuvre sur le terrain. Nous avons constaté que les différents pays représentés aujourd'hui sont confrontés aux mêmes hésitations. Il faut constamment remettre en cause nos pratiques pour les adapter à l'évolution des problèmes et des personnes à accompagner.

Ces temps de réflexion nous permettent de sortir d'une vision hexagonale et de prendre de la hauteur. Nous souhaitons préserver et entretenir ce lien entre les administrations, les élus et les chercheurs. C'est toute la richesse de la politique de la ville en France que cet enthousiasme et ces polémiques qui font progresser le débat. Continuons, les uns à faire vivre cette réflexion, les autres à s'en imprégner pour guider notre action pas à pas, avec beaucoup de modestie.

Julien DAMON

Je remercie le préfet Masurel et précise que pour illustrer de façon concrète ce partenariat pluridisciplinaire qu'il appelle de ses vœux, le CIV et le CAS conduiront en 2012 des études communes. Nous publierons une étude de Thomas KIRSZBAUM sur le programme américain *Choice Neighborhoods* et une étude, plus générale, sur la politique de la ville aux États-Unis réalisée par Cyril COSME.

PARUTIONS
RÉCENTES

. « **Quelle organisation de l'offre de santé dans 20 ans ?** », 36 p.
Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 5 décembre 2011

. « **La croissance de demain** », 232 p.
Colloque, Centre d'analyse stratégique, 12 septembre 2011
Dans la série Rapports et Documents, n°44, Paris, la Documentation française

. « **Le vieillissement des sociétés : un défi pour les politiques publiques. Regards croisés Allemagne - France** », 50 p.
Colloque, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, 29 juin 2011

. « **L'impératif participatif dans la politique de la ville en France et à l'étranger** », 31 p.
Kiosque-Séance 2, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le Conseil national des villes, 27 juin 2011

. « **Du 'déli des cultures' au défi de la diversité** », 27 p.
Kiosque-Séance 1, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le Conseil national des villes, 27 avril 2011

. « **Croissance et déséquilibres mondiaux. Approches chinoises et européennes** », 73 p.
Colloque, Centre d'analyse stratégique en collaboration avec l'université Paris-Dauphine, le CEPII et le Shanghai Advanced Institute of Finance (université Jiao-Tong), 23 mai 2011

. « **Incidations comportementales et environnement** », 67 p.
Colloque, Centre d'analyse stratégique, 9 mars 2011

. « **Jeux vidéo : Addiction ? Induction ? Régulation.** », 39 p.
Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 23 novembre 2010

Les Actes de colloque du Centre d'analyse stratégique
sont disponibles sur

www.strategie.gouv.fr, rubrique Publications

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Gated community - Johannesburg





Cheatham Homes, Nashville, TN



Mt. Airy Homes, Saint Paul, MN



Foote Homes, Memphis TN
To be demolished 2012



Lauderdale Courts, Memphis TN