



PREMIER MINISTRE



Paris, le 24 novembre 2011

Colloque organisé en partenariat avec
le Secrétariat général du Comité interministériel des villes

Présentation de la Note d'analyse
« Des effets de quartier à la politique de la ville.
Perspectives internationales »

Jeudi 24 novembre 2011

par Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

Mesdames, Messieurs,

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. Son secrétaire général conclura d'ailleurs cette journée.

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 d'ailleurs pris l'engagement de creuser cette question, qui prend une importance particulière au lendemain des **Assises de la politique de la ville et au moment des réflexions sur l'opportunité d'un deuxième acte du programme national de rénovation urbaine**. Dans ces conditions, il

nous a paru nécessaire de prolonger ce débat, en l'ouvrant cette fois à de nombreux intervenants étrangers.

Mes propos s'articuleront en 3 temps :

1. **Dans un premier temps, nous poserons la question de l'existence, ou non, d'effets de quartier.**
2. **Puis, dans un second temps, nous nous intéresserons aux leviers d'action mobilisés en France et à l'étranger pour enrayer les effets de quartier négatifs.**
3. **Enfin, je présenterais la note d'analyse publiée aujourd'hui. Celle-ci apporte des éléments de réponse aux deux questions précédentes et fait des propositions qui, je n'en doute pas, seront débattues au cours de cette journée.**

I. Ainsi, **la première question que je souhaite introduire est celle des effets de quartier : 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 qui sera posée ce matin.**

Je tiens à souligner que 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, de 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, :

- un habitant des quartiers de la politique de la ville aurait moins de chance de trouver un emploi dans les 18 mois et entre 1,1 et 1,9 fois moins de chances d'être employé.
- les habitants des zones urbaines sensibles seraient également plus souvent en surpoids : 47 % d'entre eux seraient en surpoids, contre 35 % dans 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 ?

Ce matin, les intervenants qui nous font l'honneur d'être parmi nous, présenteront les principaux résultats des travaux sur les effets de quartier connus à ce jour. Nous verrons que certains effets sont quantifiables :

- ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une partie non négligeable de l'échec scolaire pourrait s'expliquer 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 qui sont tout aussi intéressants puisqu'ils éclairent le rôle joué par les interactions sociales.

Je tiens à signaler que **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. D'ailleurs, la seconde question posée aujourd'hui 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 engendre des politiques publiques visant à promouvoir la mixité sociale. **Ces politiques sont fondées sur l'idée que la mixité sociale pourrait engendrer des effets positifs sur les quartiers et leurs habitants. Celles-ci peuvent prendre trois formes¹ :**

- **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 ;
- **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 (PNRU) 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 (CES de l'ANRU), de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, ou du Conseil économique, social et environnemental. Si ces analyses convergent pour saluer l'amélioration de l'environnement des quartiers du PNRU, ils insistent aussi sur la nécessité d'améliorer ce programme. Cela renvoie à deux questions :

- tout d'abord, **quels doivent être les objectifs ? et à cet égard, quel doit être le dosage entre l'objectif de mixité et l'objectif de mobilité sociale ?**
- ensuite, **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* ?**

¹ Donzelot J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

En ce qui concerne 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 l'objectif de promouvoir la mobilité sociale et résidentielle des individus.**

Pour faire un bilan des politiques publiques qui peuvent être menées, il paraît fondamental de regarder ce qui se passe en France mais aussi à l'étranger. Ainsi, **quel est le bilan des différentes politiques publiques qui peuvent être menées ? Quelle est la combinaison optimale entre les logiques « place », « people » et « people place » ?**

Pour répondre à ces questions, nous consacrerons **cet après-midi à l'analyse des politiques publiques menées en France et à l'étranger.**

- **aux États-Unis** par exemple, quelles leçons peut-on tirer des **politiques menées qui couplent les logiques « place » et « people »** ? Je pense notamment aux **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 au cours de cette journée.

- 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, je ne doute pas que d'autres orientations encore méconnues émergeront au cours de cette journée.

III. Pour conclure mon intervention, je souhaiterais présenter les propositions de la note d'analyse du Centre d'analyse stratégique qui est publiée aujourd'hui.

Celle-ci s'appuie sur les éléments que je viens d'évoquer :

- Ainsi, dans une première partie, elle décrit les principaux résultats des travaux sur les effets de quartier
- Puis, dans une seconde et dernière partie, 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 d'analyse stratégique fait trois propositions. Deux remarques avant de vous les présenter :

- tout d'abord, je précise que 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, je tiens à préciser que 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 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles en 2003 a permis d'avancer dans la collecte de données et leur analyse, les acteurs et les chercheurs s'accordent tout de même 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 déménagé ou non :

- 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.

2. 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. Je pense notamment au 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. Nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler aujourd'hui.

Il me semble que **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 Monsieur Masurel, secrétaire général du Comité interministériel des villes, et l'ensemble de nos intervenants d'avoir bien voulu se joindre à nous pour faire avancer la connaissance sur les effets de quartier et le débat français sur la politique de la ville.

Je vous remercie de votre attention.

• **Contact Presse**

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr