

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PRÉSENTATION</b> .....	11
<b>I - TRENTE ANS DE POLITIQUE DE LA VILLE AU PRISME DE L'ÉVALUATION</b> .....	13
<b>A. UNE POLITIQUE SURÉVALUÉE MAIS INÉVALUABLE ?</b> .....	13
1. Politique de la ville et évaluation : un lien originel .....	13
<i>a) Les premières évaluations nationales</i> .....	13
<i>b) Une fonction de légitimation de la politique de la ville</i> .....	14
<i>c) Une implication forte du milieu de la recherche</i> .....	15
2. Le « renvoi » de l'évaluation au local : un échec relatif .....	15
<i>a) De l'évaluation nationale au soutien national aux évaluations locales</i> .....	15
<i>b) Un succès quantitatif, une qualité décevante</i> .....	16
3. Rendre la politique de la ville évaluable : la loi du 1er août 2003 .....	18
<i>a) Le réquisitoire et les préconisations de la Cour des comptes</i> .....	19
<i>b) Une refonte complète de la politique de la ville dans un souci d'évaluabilité</i> .....	20
<i>c) Des réformes en cohérence avec les principes de la LOLF</i> .....	21
<b>B. UNE ÉVALUATION QUI RESTE À FAIRE</b> .....	22
1. Des progrès substantiels de l'observation nationale, une difficulté persistante à formuler un jugement .....	22
<i>a) L'ONZUS : une avancée dans la connaissance nationale qui ne débouche pas sur un jugement évaluatif</i> .....	23
<i>b) Un paysage fragmenté de l'évaluation nationale</i> .....	24
<i>c) Vers une approche technocratique de l'évaluation</i> .....	25
2. Des évaluations locales plus formelles que substantielles .....	27
<i>a) Une logique de reporting du local vers le national</i> .....	27
<i>b) Les acteurs des CUCS aux prises avec l'évaluation managériale</i> .....	29
<i>c) Des appareils statistiques inadaptés à l'observation locale des écarts territoriaux</i> .....	30
3. L'impact, point aveugle des évaluations .....	32
<i>a) Des Contrats de ville aux CUCS : une difficulté non surmontée</i> .....	32
<i>b) Une dimension négligée des programmes sectoriels</i> .....	33
<i>c) Les risques d'une lecture erronée de l'« impact » de la politique de la ville</i> ..	38
<i>d) Les conditions d'une mesure scientifique de l'effet propre : groupes et quartiers-témoins</i> .....	40

<b>II - LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR LA GESTION PUBLIQUE DES QUARTIERS PRIORITAIRES .....</b>	<b>43</b>
<b>A. LES ORIENTATIONS SUCCESSIVES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .....</b>	<b>43</b>
1. Reconnaissance : la valorisation des quartiers populaires .....	44
a) <i>Les prémices d'un « empowerment » à la française ? .....</i>	<i>44</i>
b) <i>Des quartiers « laboratoires » où s'inventent des solidarités .....</i>	<i>45</i>
c) <i>Un éloge sous condition des quartiers ethniques.....</i>	<i>47</i>
2. Transformation : agir sur les processus inégalitaires.....	48
a) <i>Favoriser l'innovation dans l'action publique .....</i>	<i>48</i>
b) <i>À la recherche de l'échelle pertinente.....</i>	<i>50</i>
c) <i>Les ambiguïtés de la lutte contre les « ghettos » .....</i>	<i>52</i>
3. Normalisation : remettre les quartiers à niveau .....	55
a) <i>La mixité sociale et fonctionnelle pour priorités .....</i>	<i>56</i>
b) <i>Des quartiers handicapés.....</i>	<i>58</i>
c) <i>Une stratégie sélective de mixité contestée par les chercheurs.....</i>	<i>60</i>
<b>B. LES QUESTIONS TRANSVERSALES D'ÉVALUATION.....</b>	<b>62</b>
1. Une politique territoriale ?.....	62
a) <i>La politique de la ville, une politique des villes ? .....</i>	<i>63</i>
b) <i>Des intercommunalités déstabilisées ? .....</i>	<i>65</i>
c) <i>Vers des contractualisations verticales ? .....</i>	<i>68</i>
d) <i>Logique de projet ou routine administrative ? .....</i>	<i>71</i>
Encadré : Qui pilote la "Politique des grandes villes" aux Pays-Bas? .....	73
2. Une politique intégrée ?.....	75
a) <i>L'interministérialité a-t-elle jamais fonctionné ? .....</i>	<i>75</i>
b) <i>Les contractualisations locales : cohérence ou fragmentation ? .....</i>	<i>77</i>
c) <i>Les maires en dernier rempart de l'approche intégrée ? .....</i>	<i>80</i>
d) <i>Enrichir les territoires ou promouvoir les habitants ? .....</i>	<i>82</i>
Encadré : Le programme "Soziale Stadt" en Allemagne: un modèle de politique intégrée? .....	85
3. Une politique prioritaire ?.....	89
a) <i>Quelle pertinence des instruments de la géographie prioritaire ? .....</i>	<i>89</i>
b) <i>Quel effet levier des crédits spécifiques sur les crédits de droit commun ? .....</i>	<i>94</i>
c) <i>Entre droit commun et exception, peut-on parler de quartiers à l'abandon ? .....</i>	<i>98</i>
d) <i>Entre appels à projet et péréquations fiscales, quelle justice spatiale ? .....</i>	<i>107</i>
Encadré : Que peut-on attendre de la concentration des moyens sur des quartiers ciblés ? Les leçons du New Deal for Communities en Grande-Bretagne.....	111

<b>III - LES RÉALISATIONS ET RÉSULTATS DE TROIS PROGRAMMES : RÉNOVATION URBAINE, ZONES FRANCHES ET RÉUSSITE ÉDUCATIVE .....</b>	<b>113</b>
<b>A. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE .....</b>	<b>113</b>
1. La chaîne d'intentions du PNRU .....	113
<i>a) La cohésion par la mixité sociale .....</i>	<i>114</i>
<i>b) L'intégration par la banalisation urbaine .....</i>	<i>116</i>
<i>c) Des parcours résidentiels facilités .....</i>	<i>117</i>
2. Des quartiers plus mixtes au plan social ? .....	118
<i>a) Le scénario de la mixité « exogène » en échec .....</i>	<i>118</i>
<i>b) Un déplacement des zones de « concentration », des interactions limitées         entre anciens et nouveaux habitants .....</i>	<i>122</i>
<i>c) La mixité « par le bas » entravée .....</i>	<i>125</i>
3. Des parcours « positifs » pour les ménages relogés ? .....	127
<i>a) Derrière le relogement, des mobilités différenciées .....</i>	<i>127</i>
<i>b) Des tensions aggravées sur l'offre de logements bon marché .....</i>	<i>128</i>
<i>c) Entre institutions et habitants : le malentendu .....</i>	<i>131</i>
4. Des quartiers réintégrés, des comportements normalisés ? .....	133
<i>a) Un habitat segmenté, une diversification fonctionnelle limitée .....</i>	<i>133</i>
<i>b) La révolution du désenclavement n'a pas eu lieu .....</i>	<i>136</i>
<i>c) Le social au prisme de l'aménagement physique .....</i>	<i>137</i>
Encadré : À qui profite la rénovation urbaine ? Les résultats contrastés du Programme Hope VI aux États-Unis .....	141
<b>B. LE PROGRAMME DES ZONES FRANCHES URBAINES .....</b>	<b>144</b>
1. Quels effets sur l'activité économique ? .....	145
<i>a) Une dynamique à relativiser .....</i>	<i>146</i>
<i>b) Une contribution limitée à la mixité fonctionnelle .....</i>	<i>147</i>
2. Quels effets sur l'emploi ? .....	148
<i>a) Un programme plus efficace qu'efficace .....</i>	<i>148</i>
<i>b) Un lien incertain avec l'insertion professionnelle des habitants .....</i>	<i>150</i>
Encadré : Les Entreprises Zones ont-elles un impact ? Les enseignements contradictoires des évaluations anglo-saxonnes .....	153
<b>C. LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE .....</b>	<b>155</b>
1. Quels effets de l'approche individualisée ? .....	156
<i>a) De fortes réticences initiales .....</i>	<i>156</i>
<i>b) Le parcours individualisé : une rupture à relativiser avec les pratiques         antérieures .....</i>	<i>160</i>

2. Quels effets de l'approche globale ? .....	162
<i>a) Un fort tropisme scolaire</i> .....	162
<i>b) Des effets non démontrés sur les performances des élèves</i> .....	164
Encadré : La réussite éducative peut-elle faire sortir l'école de son extra-territorialité ? L'exemple des relations école-communauté au Québec.....	166
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....	169

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	217
<b>A. MÉTHODOLOGIE : CONSTITUTION DE L'ÉCHANTILLON .....</b>	217
<b>B. TYPOLOGIE DES CUCS : ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES DE TERRITOIRE.....</b>	218
1. Les quartiers CUCS : une analyse fondée sur les écarts de revenu médian, une sélection aussi déterminée par la négociation locale.....	220
2. Type 1 - Petite ou moyenne ville en bassin de vie rural.....	222
3. Type 2 - Petite ou moyenne ville dans un système urbain en orbite métropolitaine.....	222
4. Type 3 - Pôle urbain à rayonnement départemental.....	223
5. Type 4 - Ville suburbaine (ville moyenne ou grande en périphérie de métropole) .....	224
6. Type 5 - Pôle urbain métropolitain .....	225
<b>C. CONCLUSION .....</b>	226
<b>PREMIÈRE PARTIE - COMMUNAUTÉ DE CULTURE ET DIVERSITÉ DES PRATIQUES ÉVALUATIVES.....</b>	229
<b>A. PERCEPTION ET APPROPRIATION DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE .....</b>	230
1. Une culture évaluative globalement partagée au sein d'une culture commune de la politique de la ville.....	231
2. Mais des pratiques inégales selon le degré d'implication et le degré d'acculturation à l'évaluation.....	233
3. Des outils de connaissance des territoires et des publics empiriquement mis au point et donc hétérogènes .....	235
4. Une visibilité et une compréhension très inégales des résultats et des impacts .....	237
5. Trois approches de l'évaluation.....	238
<b>B. OBSERVATION TERRITORIALE, SUIVI ET ÉVALUATION DES ACTIONS : OUTILS ET MÉTHODES .....</b>	240
1. Une observation territoriale globalement lacunaire .....	240
2. Une approche essentiellement qualitative des résultats, due à une quantification peu éclairante.....	241
<b>C. CONCLUSION DE LA PARTIE .....</b>	243

<b>DEUXIÈME PARTIE - LES RÉSULTATS DES ACTIONS ET DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : ANALYSE THÉMATIQUE.....</b>	<b>245</b>
A. L'ARCHITECTURE DES CUCS ET LA DÉCLINAISON DES VOLETS THÉMATIQUES EN OBJECTIFS : L'ARCHITECTURE DU CUCS EST LE REFLET DES STRATÉGIES CONJOINTES OU DISJOINTES DE L'ÉTAT ET DES PARTENAIRES .....	248
1. Généralement, une conformité à la circulaire du 24 mai 2006, mais développement d'un formalisme, une sorte de « conformisme » obligé pour bénéficier des crédits spécifiques .....	250
2. Soit le CUCS se moule dans les contraintes de l'État (cas majoritaire) mais les objectifs sont peu mis en œuvre .....	251
3. Soit il s'investit dans les volets optionnels (minoritaire) pour amener les partenaires sur les priorités locales.....	251
B. LES OBJECTIFS : UNE FAIBLE PORTÉE STRATÉGIQUE ET UNE ORGANISATION THÉMATIQUE ASSEZ FORMELLE, DES PRIORITÉS AU FINAL SOUVENT SIMILAIRES .....	252
1. De la déclinaison formelle des objectifs de l'État à l'intégration réelle du CUCS dans un projet de territoire .....	252
2. Une prépondérance des thématiques Éducation et Prévention, puis Emploi ..	262
C. OBJECTIFS, ACTIONS ET RÉSULTATS PAR THÉMATIQUE .....	263
1. Les volets thématiques .....	263
2. Les volets transversaux : difficultés de mise en œuvre et bonnes pratiques ...	287
D. CONSTATS SYNTHÉTIQUES PAR THÉMATIQUE .....	289
E. APPROCHE DES IMPACTS GLOBAUX DU CUCS .....	293
F. CONCLUSION DE LA PARTIE .....	299
<b>TROISIÈME PARTIE - CONDITIONS D'EFFICACITÉ DES ACTIONS ET DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : ANALYSE TRANSVERSALE.....</b>	<b>303</b>
A. INFLUENCE DES VARIABLES DE CONTEXTE SUR L'EFFICACITÉ PAR TYPE DE TERRITOIRE .....	305
1. La taille du territoire et la part d'habitants en quartier CUCS comme critère principal de distinction (variables de contexte) .....	305
2. Deux types tendanciels .....	308
B. GOUVERNANCE : PARTENARIAT, PILOTAGE STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL .....	309
1. Qualité du partenariat .....	309
2. Pilotage stratégique .....	312
3. Pilotage opérationnel : de l'engagement à l'implication, quelle démarche de projet ? .....	318
4. Place et implication des opérateurs dans la définition des objectifs et la mise en œuvre du CUCS.....	321
5. Participation des habitants .....	322

C. L'ARTICULATION DU CUCS AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS POLITIQUE DE LA VILLE.....	323
1. Intégration des dispositifs politiques de la ville au CUCS : le CUCS coordonnateur face aux inévitables tendances à l'autonomisation des dispositifs.	323
2. L'importance de la rénovation urbaine : articulation avec les PRU, importance du discours sur la rénovation urbaine, qualité de la coordination .....	324
D. LA MOBILISATION DU DROIT COMMUN.....	326
1. Une mobilisation du droit commun difficilement appréciable .....	327
2. Effet de levier des crédits politique de la ville... ou effet de substitution ? .....	330
3. Dans l'opacité conceptuelle, le culte de l'ambiguïté profite à tous .....	337
4. Un basculement de la politique de la ville vers le droit commun difficile à mettre en œuvre sans ces clarifications d'une part, mais surtout sans une nouvelle doctrine claire .....	338
E. CONCLUSION DE LA PARTIE.....	338

<b>QUATRIÈME PARTIE : PISTES POUR OPTIMISER L'ACTION .....</b>	<b>340</b>
--	------------

<b>ANNEXE 1 : SIGLIER .....</b>	<b>343</b>
---------------------------------	------------

<b>ANNEXE 2 : ANNEXE 1 DE LA LOI N° 2003-710 DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2003 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RÉNOVATION URBAINE.....</b>	<b>345</b>
--	------------