



UNIVERSITÉS DE  
CERGY-PONTOISE ET  
VERSAILLES SAINT-QUENTIN-  
EN-YVELINES

IHEDATE

# Politique de la ville : une politique de discrimination positive ?

Stains – 20 septembre 2019

Renaud Epstein

[renaud.epstein@sciencespo-saintgermainenlaye.fr](mailto:renaud.epstein@sciencespo-saintgermainenlaye.fr)

- 1. La politique de la ville, *affirmative action* en VF ?**
- 2. Une discrimination positive controversée**
- 3. Déchirer le voile d'ignorance sur la répartition territoriale des ressources publiques ?**

## L'*affirmative action* en VO (USA)

**Des mesures de traitement préférentiel** pour les membres d'un groupe victime ou ayant été victime de discriminations ethno-raciales

**Un double objectif** : réparer un préjudice subi et atteindre des objectifs d'égalité

**Critiques conservatrices** : la dénonciation des **effets pervers** de mesures instituant des inégalités pour promouvoir l'égalité

- **Balkanisation** de la société et un repli communautaire (Blackstone, 1975) ;
- **Stigmatisation** des bénéficiaires en alimentant le doute sur leurs mérites (Steele, 1990) ;
- **Désincitation** à l'effort des bénéficiaires contribuant à leurs échecs (D'Souza, 1991) ;
- **Ressentiment** des « *victimines innocentes* » du groupe majoritaire (Sowell, 2004).

Des **effets pervers non prouvés** (Sabbagh, 2010) mais une **critique efficace** : remise en cause depuis les 1990s

Au delà des USA : Afrique du Sud, Canada, Inde, Malaisie

## L'affirmative action en VF

**Universalisme et principe d'égalité** : interdiction constitutionnelle de distinguer les citoyens d'après leur race, leur origine ou leur religion

### Tolérance d'entorses au principe d'égalité de traitement

- **Conseil constitutionnel (1996)** : « *Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* »
- **Conseil d'État (1996)** : consécration doctrinale du principe de discrimination positive
  - Le rétablissement de l'égalité des chances est devenu un objectif nécessaire à la préservation du principe d'égalité, et peut justifier des mesures de discrimination positive
  - La discrimination positive doit être temporaire et cesser une fois l'objectif atteint
  - Elle ne peut se fonder sur certains critères, tel que l'origine ( $\neq$  sexe, handicap ou territoire)
- **Loi du 27 mai 2008** (lcd): le principe de non-discrimination ne joue pas lorsque l'inégalité est assurée dans un but légitime, celui de faire disparaître une inégalité factuelle préexistante.

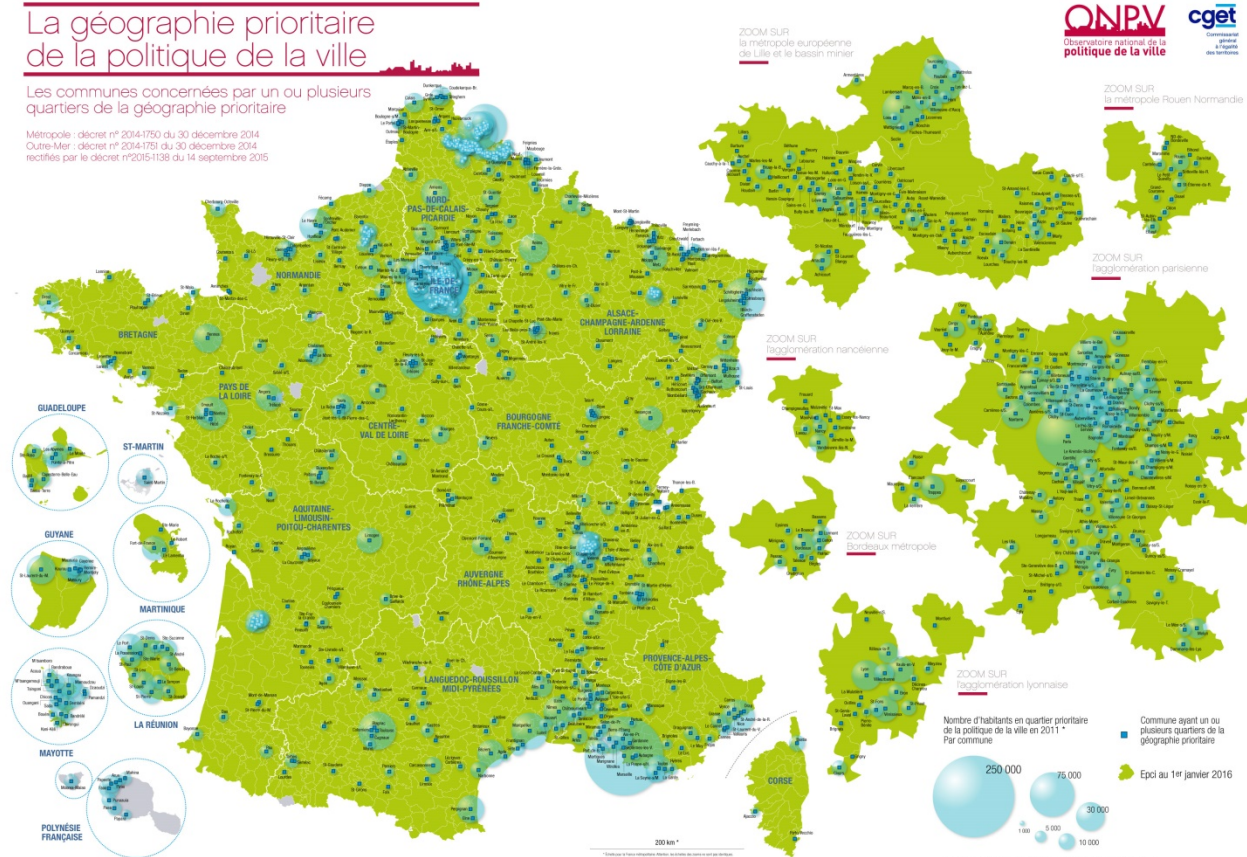
# La politique de la ville, *affirmative action* en VF ?

## Les instruments de la discrimination positive territoriale : géographie prioritaire & crédits « spécifiques »

### La géographie prioritaire de la politique de la ville

Les communes concernées par un ou plusieurs  
 quartiers de la géographie prioritaire

Métropole - décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014  
 Outre-Mer - décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014  
 rectifiés par le décret n°2015-1138 du 14 septembre 2015



Des « zones caractérisées par des handicaps » tels qu'ils justifient des « politiques renforcées et différenciées » (LOADT, 1995)

Tension : renforcement / différenciation

## Approche jacobine

### Enjeu

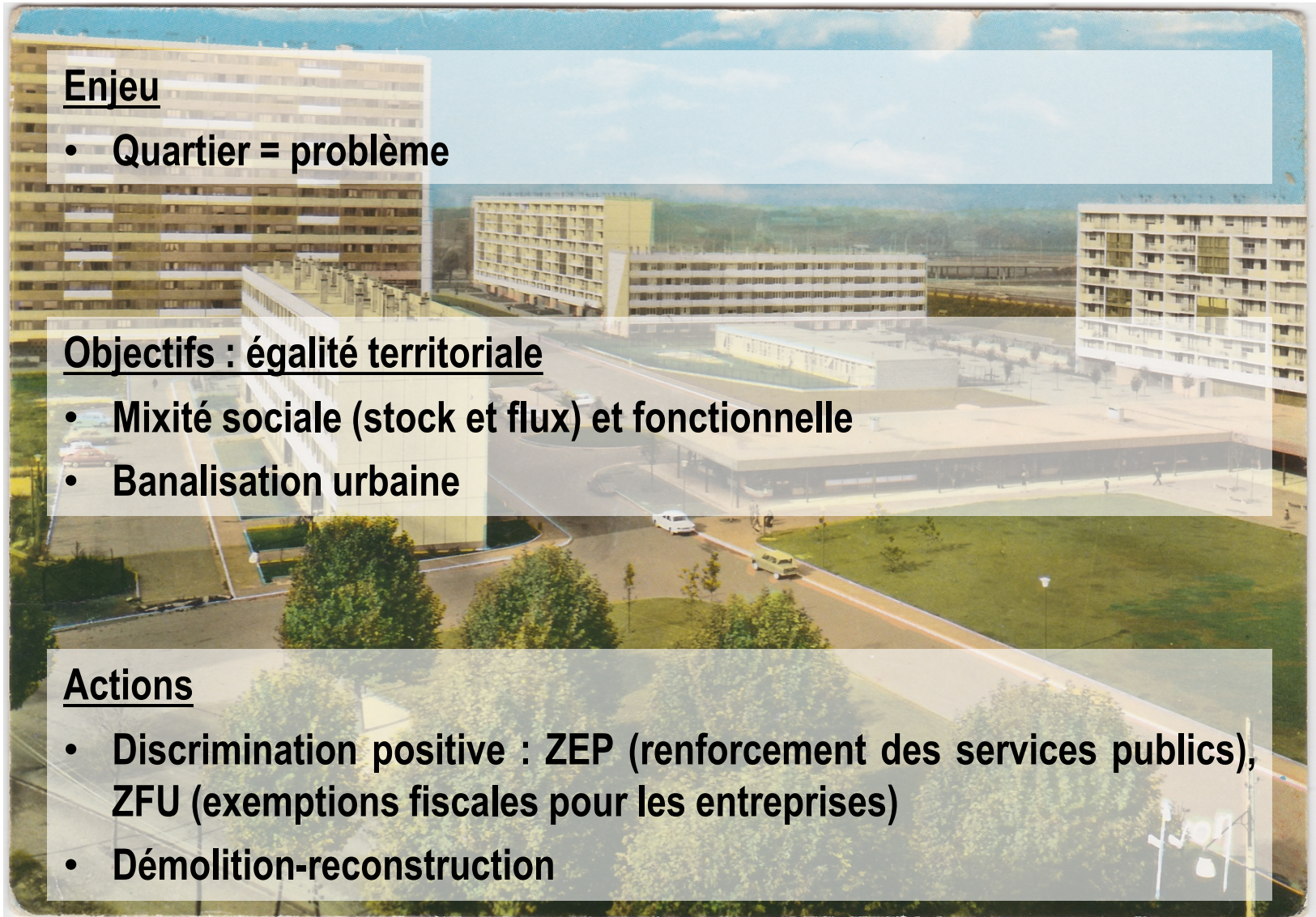
- Quartier = problème

### Objectifs : égalité territoriale

- Mixité sociale (stock et flux) et fonctionnelle
- Banalisation urbaine

### Actions

- Discrimination positive : ZEP (renforcement des services publics), ZFU (exemptions fiscales pour les entreprises)
- Démolition-reconstruction



## Approche communautaire

### Enjeu

- Quartier = ressources

### Objectifs : droit à la ville

- Reconnaissance et valorisation des quartiers populaires
- *Empowerment* collectif

### Actions

- Soutien aux initiatives et mobilisations collectives
- Co-construction & délégation des services publics aux associations

## Approche sociale-réformiste

### Enjeu

- Quartier = symptômes et laboratoires

### Objectif : équité territoriale

- Adapter l'offre des services publics aux besoins des territoires
- Transformer les politiques publiques pour assurer l'accès aux droits et à la ville

### Actions

- Etudes, recherches et évaluations
- Expérimentations inter-institutionnelles
- Interpellation politique



## Approche néo-conservatrice

### Enjeu

- Quartier = menace

### Objectifs : ordre républicain

- Maintenir l'ordre public
- Affirmer les valeurs de la République

### Actions

- Education civique
- Renseignement et lutte contre la radicalisation
- Aménagement sécuritaire



## Approche néo-libérale

### Enjeu

- Quartier = individus

### Objectif : égalité des chances

- *Empowerment* individuel : susciter des ambitions et soutenir les talentueux
- Lutte contre les discriminations

### Actions

- Discrimination positive : emplois-francs
- Soutien à l'entrepreneuriat
- Valorisation des parcours de réussite individuelle

## Critiques du principe de discrimination positive *territoriale*

- Cheval de Troie du **démantèlement de l'Etat providence** (Garnier, 1997 ; Tissot, 2018)
- Faux-nez de la discrimination positive **ethno-raciale** (Guilluy, 2010, 2014)

## Critiques des effets des mesures de disc. positive territoriale

- **Effet d'aubaine** : zones franches (CAE, 2004 ; CESE, 2014)
- **Effet frontière** : emplois-ville (CNV, 1998 ; Sueur, 1998), ZUS (Hamel, André, 2009)
- **Effet cliquet** : ZEP et ZUS (Cour des comptes, 2002, 2012 ; Mathiot, Azema, 2019)
- **Effet pervers** : substitution du spécifique au droit commun (Cour des comptes, 2012)
- **Efficacité et efficience limitées** : ZEP, ZFU, emplois-francs

## Critiques du ciblage

- **Champigny vs Verdun** (Lorrain, 2006)
  - Deux communes aux indicateurs sociaux dégradés
  - Différences : % étrangers et accès à l'offre métropolitaine (emplois et services)
  - Crédits politique de la ville : 1000 fois plus pour Champigny
  - Discrimination à rebours ? Biais analytiques et erreurs factuelles
- **Banlieues métropolitaines vs « France périphérique »** (Guilluy, 2014)
  - Opposition binaire entre gagnants de la globalisation (métropoles) et perdants (autres)
  - Retournement paradoxal : des banlieues défavorisées privilégiées (dynamisme territorial et redistribution nationale) ; sacrifice des couches populaires par des élites xénophiles
  - Une analyse tendancieuse : découpages géographiques et indicateurs statistiques *ad hoc* ; affirmation non étayée d'une discrimination positive de grande ampleur ; assimilation de la géographié prioritaire aux banlieues métropolitaines
  - Une entreprise politique réussie : déplacement de la ligne de fracture territoriale dans le débat public ; délégitimation de la politique de la ville

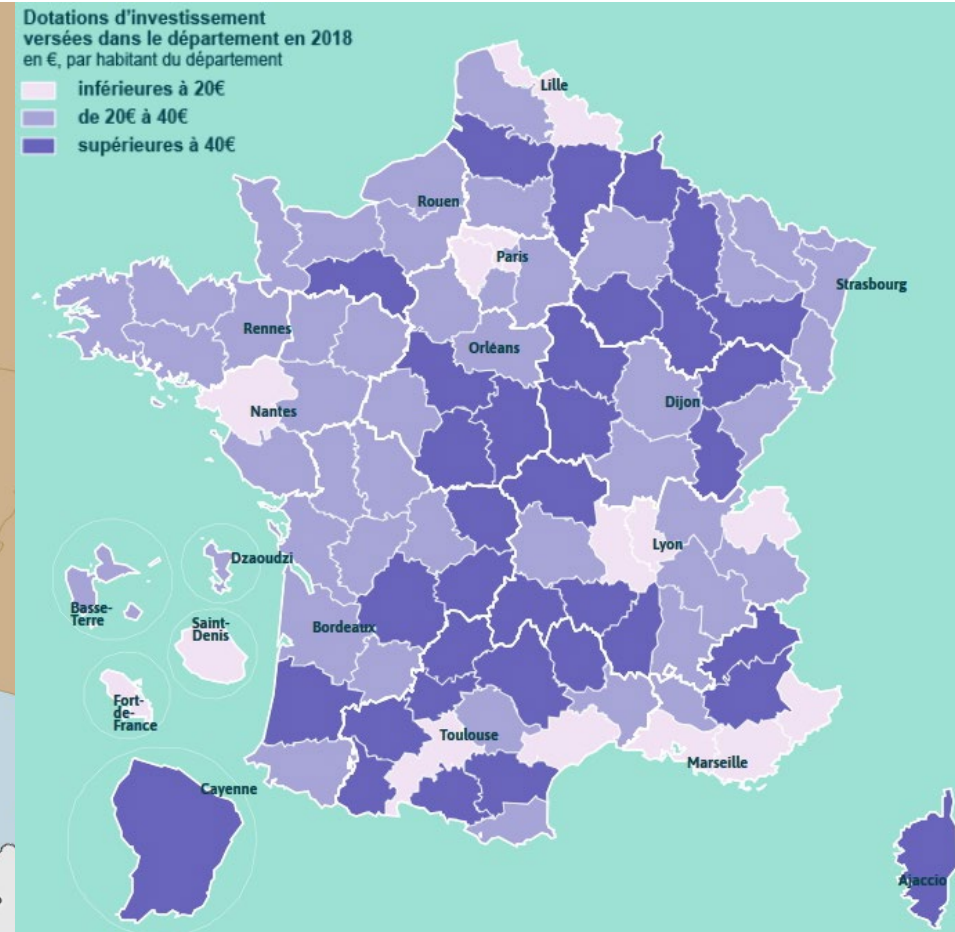
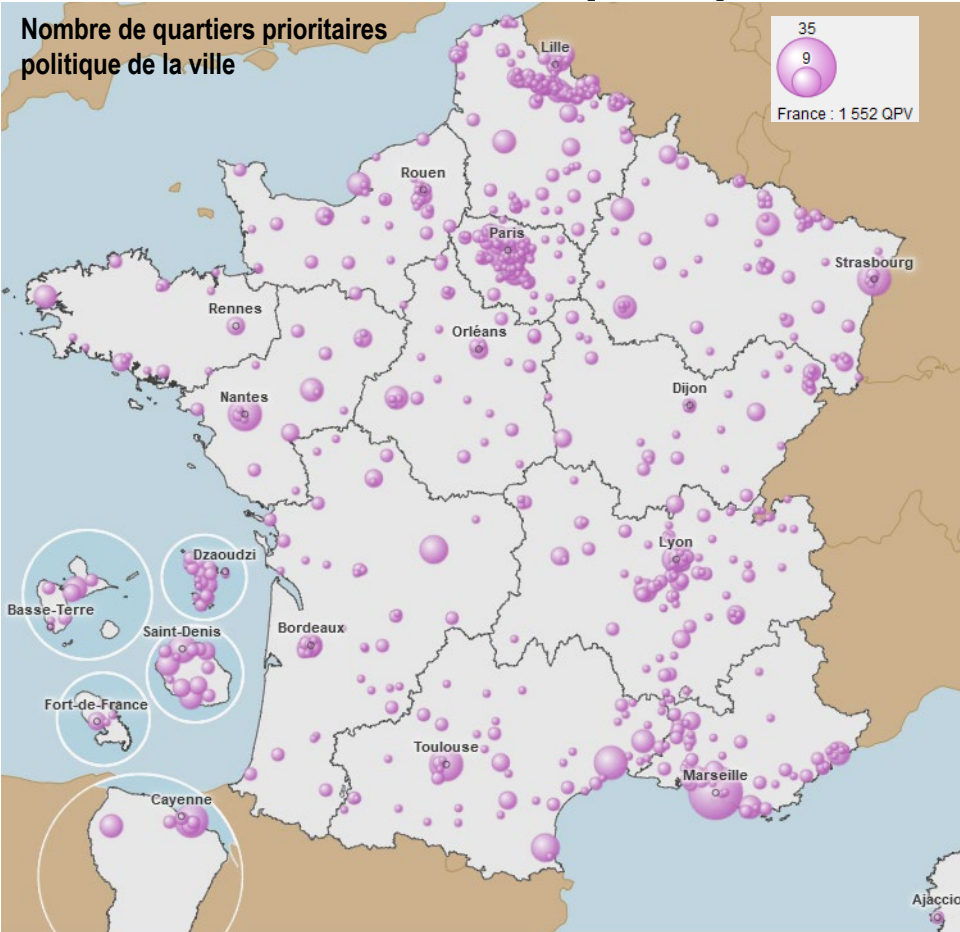
- **« les milliards pour les banlieues »** : l'effet pervers des effets d'annonce et du PNRU

Budgets nationaux dédiés à la politique de la ville en 2009 (Pupponi, Goulard, 2010)	en millions d'euros	en % du total
Dotations de péréquation	1 399	37,8%
Rénovation urbaine (ANRU)	996	26,9%
Exonérations fiscales et sociales	693	18,7%
Autres interventions	613	16,6%
<b>Total</b>	<b>3 701</b>	<b>100%</b>

- **La grande inconnue** : la répartition territoriale des crédits de droit commun
- Des résultats parcellaires mais convergents : **les habitants des quartiers défavorisés ne bénéficient pas d'un surcroît de ressources publiques**
  - Education prioritaire (Bénabou, Kramarz, Prost, 2004 ; Ben Ayed, 2017 ; Cnesco, 2018 )
  - Politique de l'emploi (Dares, 2007; Onzus, 2005, 2010)
  - Cantine scolaire (Compas, 2017)
  - Zooms territoriaux (Treguer, 2001 ; IGAS, 2005 ; Cornut-Gentile, Kokouendo, 2018)

# Déchirer le voile d'ignorance sur la répartition territoriale des ressources publiques ?

- Les territoires de la politique de la ville ne sont pas les seuls bénéficiaires de la péréquation**



- **Répartition territoriale des ressources publiques : les conséquences de l'ignorance**
  - Pilotage
  - Evaluation
  - Débat public
- **Déchirer le voile d'ignorance : géolocaliser les ressources publiques**
  - Des progrès techniques qui rendent la géolocalisation possible pour toutes les mesures individualisées
  - Des tentatives de construction d'une comptabilité publique territoriale plus globale
  - Des propositions en attente de concrétisation : Cour d'équité territoriale (Borloo, 2018) ; comptabilité territoriale (Cornut-Gentille, Kokouendo, 2018)
- **Les bonnes et mauvaises raisons du maintien du voile d'ignorance**
  - La faiblesse des pressions externes aux institutions politiques
  - L'ampleur du chantier
  - Le risque d'une concurrence des plaintes
  - Le risque d'une désolidarisation (cf. régionalismes catalan, flamand, italien du nord)