

Des politiques urbaines nationales : un oxymore ?

Étienne Wasmer*

Le partage de la valeur entre le capital productif, le travail et la terre est une des grandes et anciennes questions de l'économie politique. Cet article reprend ces catégories pour discuter de la façon dont les politiques publiques locales favorisent l'un ou l'autre de ces trois facteurs sans que ce ne soit jamais explicité. À l'issue, il prend parti en faveur d'une combinaison d'aides nationales à la personne (essentiellement des politiques de revenu, d'incitation au travail et de mobilité), de policy mix définis et financés localement sur péréquation de budgets fungibles. Ces policy mix incluent notamment l'école, les transports et la rénovation urbaine. L'article plaide en faveur de l'interdiction d'aides directes ou indirectes (via des allègements de charges) aux entreprises sur des critères de localisation, au nom des effets d'éviction et de distorsion de concurrence.

NATIONAL URBAN POLICIES: AN OXYMORON?

The national value added is shared between productive capital, labor and land. This is one of the oldest and most important questions of political economy. This article uses this grid of analysis to discuss how local public policies benefit one or the other of these three factors, either explicitly or implicitly and silently. We favour a policy mix based on national policies targeted to national aid to individuals (mostly income support, work incentives and mobility) and fungible budgets defined at the local level, after national transfers to the local level. The policy mix at the local level may include schooling policy, transportation policies and urban renewal policies. Instead, direct or indirect transfers to local firms such as geographically-targeted tax reliefs should be banned: they interfere with fair competition and lead to displacement of jobs with little net employment effects.

Classification JEL : H7, I38, J48, R5.

* Département d'économie de Sciences Po et LIEPP. *Correspondance* : LIEPP, 27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris Cedex 07. *Courriel* : etienne.wasmer@sciencespo.fr

Ce point de vue est rédigé pour le numéro spécial de la *Revue économique* sur l'« Économie des quartiers prioritaires », à la demande des deux coéditeurs, Pierre Morin et Yannick L'Horty, qui sont remerciés pour leur invitation. Sont également remerciés pour leurs relecture et commentaires Guillaume Chapelle, Jean-Benoît Eyméoud et Julien Damon, sans que ce travail ne les engage aucunement.

Deux visions concurrentes des politiques publiques ?

La vision traditionnelle des politiques publiques en économie part du fondement qu'une politique publique est justifiée si elle est une réponse à une défaillance de marché : externalité, problème d'information, rendements d'échelles croissants, contraintes de liquidité. En l'absence de ces défaillances, le laisser-faire, accompagné de transferts de revenus, est préférable à l'intervention directe. La vision des autres sciences sociales est beaucoup moins normative : les politiques publiques sont un arbitrage entre des intérêts divergents ; ainsi, la politique agricole commune se justifie moins par une raison d'efficacité liée à l'aménagement du territoire qui est mal démontrée, que par la défense d'intérêts liés à la détention de la terre. Il faut bien le dire, sur cet exemple, la vision descriptive des autres sciences sociales l'emporte en précision sur la vision normative des économistes. L'opposition souvent faite entre ces deux grilles de lecture est cependant artificielle. Il est tout à fait possible de concilier les deux perspectives, et selon que l'on souhaite décrire ou prescrire, l'une ou l'autre est pertinente.

Si l'on pousse le raisonnement à d'autres politiques comme celles analysées dans ce numéro spécial, les politiques des quartiers prioritaires peuvent de la même façon être analysées de façon duale : on peut ainsi identifier les imperfections de marchés et les remèdes ainsi apportés par les diverses politiques ; ou appliquer la grille d'analyse en termes des facteurs terre, capital et travail visés par lesdites politiques, ainsi que l'économie politique des élus locaux.

Sous la première perspective, la justification des politiques pour leur efficacité supposée, on pourrait souhaiter des politiques de quartiers prioritaires territorialisées, si l'on estime que la concentration de chômage, de pauvreté, d'incivilités et de criminalité produit des externalités sociales négatives : les personnes exposées à cette concentration auraient, *ceteris paribus*, des chances moindres d'insertion que si elles étaient transposées dans un environnement plus favorisé.

Sous la seconde perspective, celles décrivant les intérêts en présence, les politiques des quartiers sensibles sont localisées, et donc favorisent, outre les personnes qui y vivent, le capital immobile qui y est localisé et les propriétaires qui y détiennent du foncier, que ce soient des personnes morales ou physiques.

Des politiques publiques qui visent moins les personnes que le capital et la terre

Avant d'entrer dans le détail de ce que ces grilles d'analyse apportent à la lumière de ce numéro spécial, on soulignera un paradoxe. Au tout début de la politique de la ville, ses défenseurs refusaient d'entrer dans la première logique, celle de l'efficacité – les crédits consacrés à l'évaluation avaient même été supprimés –, alors que si on s'y attarde un instant, l'absence de prise en compte des inefficacités liées aux externalités conduit à utiliser la seconde perspective, à travers laquelle les politiques territorialisées sont d'abord et avant tout un transfert vers les propriétaires du capital et de la terre, loin des objectifs redistributifs affichés. Le meilleur exemple de ce décalage entre l'affichage et la réalité est celui des politiques de défense de l'emploi local : une politique

visant à protéger une industrie déclinante (ce fut un temps la sidérurgie dans le Nord-Est, puis le textile dans le Nord, enfin l'industrie manufacturière dans les périphéries lointaines des agglomérations) concentre les ressources publiques sur la protection du capital physique, du capital humain spécifique ainsi que du foncier. Face à cette contradiction apparente entre l'objectif redistributif affiché de prime abord (défense des salariés menacés) et ce que ces politiques font réellement (dilution des moyens et des actions en soutien de deux autres facteurs de production, capital et terre¹), la défense des politiques existantes est d'affirmer qu'il faut bien agir envers ceux qui seraient *immobiles*, professionnellement et géographiquement, c'est-à-dire réputés incapables de se reconverter vers d'autres emplois et de se déplacer vers les centres qui hébergent ces nouveaux emplois.

Les politiques « générales », sur les personnes, peuvent tout aussi bien contrer les effets externes

Mais on voit alors tout de suite que les politiques territorialisées manquent leur cible. Ici, la défaillance de marché, pour en revenir à la première grille d'analyse, est bien l'immobilité ; c'est celle qui devrait être la priorité de la politique. Des politiques ciblées sur les *personnes* seraient plus pertinentes, à travers une amélioration de leur capital humain transférable et donc leur mobilité professionnelle, ou de leur mobilité géographique, en améliorant l'efficacité du fonctionnement du marché locatif ou les infrastructures de transports ; ou des politiques qui diminuent les écarts de revenus et donc limiteraient les imperfections de crédit ; ou enfin de politiques qui amélioreraient la qualité des écoles locales. Or, à l'exception de l'article de Caille, Davezies et Garrouste en matière d'éducation (les réseaux ambition réussite) et de celui de Gobillon et Vignolles sur la loi SRU, sur lesquels nous reviendrons, ces politiques ne sont pas centrales dans ce numéro qui est à dessein conçu comme un recensement des politiques « traditionnelles » car zonées.

Ainsi, après avoir souligné que des politiques « générales » pourraient favoriser les personnes des quartiers défavorisés et leur permettre l'accès aux meilleures chances d'éducation et d'insertion, on voudrait indiquer que l'on fait rapidement des erreurs de perspective quand on s'oppose aux mesures en faveur de la mobilité. L'argument couramment employé est que si l'on augmente la mobilité des personnes, ce sont les plus dynamiques qui partiront, ce qui va précipiter le déclin des zones en question, et le prix du foncier va baisser. Or, oui, précisément, la baisse du foncier est une excellente nouvelle : les personnes qui restent pourront se loger moins cher, le capital pourra s'y installer à moindre coût, les salariés qui suivraient ce nouveau capital trouveront plus facilement à se loger. Les écoles perdront les élèves des parents mobiles ? Excellente nouvelle à nouveau, cela fera plus de moyens par élève restant, des classes plus homogènes. Revient alors l'argument des externalités : il faudrait éviter que les quartiers défavorisés perdent leurs meilleurs éléments afin d'éviter la perte de modèles sociaux.

1. Pour les effets des zones franches urbaines sur les loyers commerciaux, voir Malgouyres *et al.* [2012] ; sur le prix de l'immobilier d'entreprises, voir Poulhès [2015].

Taxer les pauvres des quartiers pauvres en limitant leur mobilité ?

Il faut un instant s'arrêter sur cet argument car il est important d'en extraire toute l'essence. Il est en effet très vraisemblable que ces externalités sociales jouent un rôle fondamental dans tous les domaines de la vie économique. Si tous mes camarades de promotion veulent devenir traders, ma probabilité individuelle de devenir trader augmentera ; s'ils sont tous fascinés par le big data, je prendrai plus souvent des cours sur le *machine learning* et les *random forests* ; s'ils consacrent tous du temps à des associations caritatives, j'en ferai plus vraisemblablement de même. C'est avec cet argument en tête qu'on a longtemps décrié les programmes du type « *Moving to Opportunity*² » (MTO) : en permettant financièrement à des personnes de quitter les quartiers difficiles, on favoriserait le déséquilibre territorial puisque les compétences (au sens large) fuiraient les quartiers défavorisés pour alimenter le dynamisme des zones favorisées.

On va revenir dans un instant sur les autres arguments, de nature économétrique, pour ou contre les MTO. Mais la logique sous-jacente est bien qu'il faudrait éviter de subventionner la mobilité, c'est-à-dire, si le marché locatif est bloqué ou les contraintes de crédit prégnantes, ne pas favoriser le *first best*, pour ne pas subventionner les externalités négatives. Si on poussait cette logique, il faudrait taxer à la Pigou les personnes dynamiques des quartiers difficiles pour qu'elles ne partent pas, ce qui d'un point de vue redistributif pose largement question et souligne la contradiction interne de l'opposition au fait de favoriser la mobilité qui est pourtant la plus simple façon d'aller vers le premier rang.

Ou taxer les riches des quartiers riches pour favoriser le renouvellement des quartiers pauvres ?

À tout prendre, il existe une politique autre qui permettrait de réduire les externalités sociales tout en favorisant le premier rang : subventionner l'action des personnes des quartiers favorisés pour qu'elles contribuent aux quartiers moins favorisés, par leur installation ou par leur activité; que ce soit à travers des primes d'installation *attachées aux personnes*, des primes de carrière aux enseignants, ou en ajustant les taxes foncières et d'habitation aux niveaux qui refléteraient à la fois la valeur résidentielle (ce qui est déjà un objectif lointain³) et l'externalité « négative » de l'hétérogénéité entre quartiers. Ce supplément

2. Le MTO (*Moving to Opportunity for Fair Housing*) est un exemple de randomisation lancée par le Department of Housing and Urban Development (HUD) dans les années 1990, dans de grandes agglomérations américaines comme Baltimore, Chicago et New York, et comparant le devenir de familles vivant dans des quartiers défavorisés et à qui on donnait des bourses pour qu'ils s'installent dans des quartiers plus favorisés (<http://www.nber.org/mtopublic>).

3. Par valeur résidentielle, on ne veut pas dire ici la valeur vénale des biens, mais la valeur assise sur les loyers actualisés futurs, qui n'est pas identique si la valeur vénale diverge des loyers comme c'est le cas en tendance dans beaucoup de pays (voir sur ce dernier point Bonnet *et al.* [2015] et sur la taxation du foncier assise sur les loyers, Wasmer [2015]).

de taxe foncière, qui taxerait les personnes favorisées des quartiers favorisés, serait ainsi une bonne façon de subventionner les politiques d'installation à destination des personnes, par une réduction des taxes locales d'habitation et des subventions vers l'activité à externalité positive (éducation, activités économiques à fort contenu en formation générale, services publics, politiques de sécurité des personnes et des biens).

Une conjecture : pour chaque politique territoriale, il existe une politique de mobilité qui permet plus sûrement d'aller vers le premier rang

Il y a donc peu d'arguments pour défendre les politiques territorialisées si l'on constate que des aides aux personnes et des transferts ciblés peuvent tout aussi bien contrer les externalités que les politiques territorialisées visent *a priori*. Cette confusion des cibles des politiques (défense du *territoire* plutôt que des aides aux *personnes*) se retrouve dans d'autres politiques publiques. En ce qui concerne les politiques d'université locales, plutôt que de favoriser l'émergence de vrais pôles régionaux et de payer des bourses de mobilité et de logement aux étudiants défavorisés, on préfère payer des antennes universitaires locales où les enseignants-chercheurs sont moins nombreux avec des coûts d'infrastructures importants et des filières déficitaires en étudiants. En ce qui concerne les politiques d'emploi, on constate que le retour vers l'emploi privé se fait vers les zones de logement tendues et chères et le retour vers l'emploi aidé se fait vers les zones de logement à bas loyers, qui sont aussi les zones économiquement en déclin : indirectement, l'emploi aidé favorise le maintien des personnes vers des zones où les chances d'emploi privé sont faibles, pour défendre « *le territoire* » (Eyméoud et Wasmer [2016]), alors qu'à nouveau une politique de mobilité des personnes pour les accompagner vers des lieux à fort taux d'emploi serait plus pertinente. Selon des chiffres de l'enquête Conditions de vie du Crédoc cités par un rapport de l'Institut Montaigne [2015], p. 76-77, « 70 % des actifs refuseraient une opportunité professionnelle si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logement, alors que 11 % des individus en recherche d'emploi déclarent avoir renoncé au cours des cinq dernières années à un emploi à cause du surcoût financier provoqué par le déménagement ». Le rapport insiste par ailleurs sur les questions de mobilité liées aux droits de mutation à titre onéreux.

Avant d'aborder les résultats du numéro spécial plus en détail, il faut encore dire un mot, comme annoncé précédemment, sur les évaluations des programmes MTO : ces politiques randomisées permettent de mesurer précisément leur impact causal. De fait, la plupart des estimations d'impact avaient initialement suggéré un faible effet sur les personnes en termes de revenus et d'emploi ; il semblerait cependant qu'il faille réexaminer ces résultats : les études les plus récentes ont ainsi montré que l'impact était positif et significatif pour les enfants des familles ayant déménagé avant l'âge de 13 ans, indication que de toutes les externalités sociales, celles de l'école et de l'enfance sont peut-être les plus importantes⁴.

4. Sur la mobilité, voir aussi Institut Montaigne [2015].

Jens Ludwig et ses coauteurs dans Gennetian *et al.* [2012], et Chetty, Hendren et Katz [2014] montrent en effet que les enfants de moins de 13 ans bénéficiaires des MTO avaient à l'âge adulte des revenus supérieurs, jusqu'à 30 %, à ceux du groupe de contrôle. Le programme permettait aussi d'améliorer l'état de santé physique et mentale des bénéficiaires (moindre incidence de l'obésité et de la dépression). On rejoindra en cela les préoccupations du rapport du LIEPP de Guyon et Huillery [2015] sur l'importance des pairs et du milieu social sur les phénomènes d'autocensure dans les choix d'orientation scolaire.

Il est donc tentant de conclure par l'idée peu évoquée selon laquelle il convient en premier lieu de favoriser la mobilité, de cibler les politiques sur les personnes, idéalement sans prise en compte de leurs lieux de vie mais en ajustant la fiscalité locale et en subventionnant par péréquation les activités à fortes externalités positives, et de diminuer la ségrégation sociale, non pas en taxant les pauvres des quartiers pauvres, mais en taxant les riches des quartiers riches. À ce propos, on redécouvrira le texte d'Edward Glaeser [2000]⁵ qui détaille par ailleurs les effets différenciés des politiques selon l'âge, indiquant qu'il convient de cibler les aides sur les plus jeunes. On pourra aussi consulter les nombreux travaux éclairants de Kline et Moretti sur les « *place-based policies* »⁶.

Quels enseignements du numéro spécial sur les politiques de personnes ou « générales » et les politiques ciblées géographiquement ?

Quels éléments peut-on tirer à la lumière des travaux de ce numéro spécial, en faveur des thèses défendues dans ce qui précède ? D'une part, que les deux grilles de lecture du début sont utiles et complémentaires pour bien analyser les politiques publiques. Si on se limite à chercher des arguments d'efficacité pour en rendre compte, le risque est de surinterpréter le sens de ces politiques en tentant à tout prix d'en trouver la logique d'efficacité, quand il ne s'agit que de rapports de forces que la science politique décrit bien.

De façon argumentée, Baumont et Guillain concluent leur synthèse des politiques de renouvellement urbain comme agissant surtout à travers la mobilité ; le renouvellement urbain a une série d'effets en chaîne qui augmentent le prix du foncier, il peut conduire les plus défavorisés à partir et des publics plus riches à revenir ; si l'on applique ce critère normatif à l'analyse des politiques, qui est au fond d'affirmer que c'est bien le devenir des personnes pauvres qui devrait être le critère d'évaluation de la politique, ces sommes consacrées au renouvellement urbain n'auraient-elles pas été mieux mobilisées pour des aides directes au revenu ? L'article d'Avenel dit au fond la même chose : le critère de ghetto n'est peut-être pas si pertinent, et ce sont les dynamiques sociales sous-jacentes qui font sens. De même, la synthèse des politiques de zonage de Madec et Riffart établit clairement la direction prise dans la redéfinition des territoires en difficulté, celle de faire apparaître au premier chef le revenu par habitant. La figure 2 de leur article est à ce titre éclairante, et en poussant la logique jusqu'au bout, on pourrait vouloir aller jusqu'à oublier le quartier et redéployer les financements sur les personnes de ces quartiers.

5. L'auteur remercie Julien Damon pour cette référence.

6. Voir notamment Kline et Moretti [2013], ainsi que des exemples éclairants de ces politiques et des alternatives dans le développement des grandes villes dans Moretti [2013], p. 187-193.

Le cas particulier des politiques de rénovation urbaine pour contrer la stigmatisation

Certes, la logique de l'effet multiplicateur des politiques de rénovation, étudiée dans la littérature citée par Baumont et Guillain, fait sens : si mes voisins rénovent, j'ai plus intérêt à rénover et à entretenir mon bien et réciproquement, et l'existence d'équilibres multiples locaux et notamment de cercles vicieux, est un argument convaincant. Mais à nouveau, cet argument vaut surtout pour les propriétaires occupants ; pour les propriétaires-bailleurs, la politique de rénovation est un magnifique cadeau direct (si le bâtiment est rénové) ou indirect (si le voisinage s'améliore). Aider les « marchands de sommeil » à faire des plus-values implicites est une conséquence inévitable de ces politiques. De plus, on semble raisonner dans cette littérature comme s'il fallait sauver des « noms de quartiers » et non les personnes qui les habitent ; un peu comme quand il faut sauver les emplois en déclin et non les personnes. On peut certes en comprendre l'économie politique : les élus sont en charge de la « marque » de leur quartier ; mais les fonds nationaux sont justement destinés à l'intérêt de la collectivité nationale. Il se peut donc que la nation s'accommode bien du fait de laisser les personnes défavorisées dans des quartiers difficiles et soit prête à payer pour cela, mais aucun critère normatif ne peut aisément le rationaliser.

A contrario, il faut noter la pertinence de la discussion étayée, dans Avenel, du caractère stigmatisant des quartiers, qui est l'exemple type d'une externalité négative très forte qui justifie l'intervention publique. On aurait donc ici une rationalisation, au premier abord convaincante, de politiques zonées, quand elles visent à remédier à cette stigmatisation. C'est aussi l'enseignement de l'étude de Petit, Bunel, Ene et L'Horty, qui généralisent à l'accès à l'emploi les enseignements déjà obtenus sur le caractère stigmatisant de l'origine résidentielle sur l'accès au logement locatif (Bonnet *et al.* [2015]). Dans Bonnet *et al.* [2015], les demandes adressées par les individus aux agences immobilières sont moins bien traitées lorsque les individus viennent de ces zones à réputation négative, et ce, y compris après prise en compte de l'origine ethnique capturée par un nom à consonance nord-africaine. Petit *et al.* trouvent des effets de ce type pour l'accès à l'emploi. Leur protocole ne permet pas de variations croisées avec l'origine ethnique, question étudiée dans des travaux antérieurs⁷. Il pourrait aussi s'agir d'un mécanisme différent des effets de réputation, en l'occurrence d'un effet d'enclavement affectant la perception de la qualité de la relation de travail par les employeurs. Si ceux-ci craignent que les employés vivant dans des quartiers mal desservis soient moins à même d'arriver à l'heure ou plus susceptibles de démissionner, en raison de transports publics irréguliers, ils peuvent, *ceteris paribus*, discriminer contre les quartiers. Cet effet d'enclavement est cohérent avec les résultats de l'article de Bouzouina, Havet et Pochet. Les implications de politiques publiques sont alors différentes et souligneraient plutôt le besoin de réinvestissement dans les transports.

Mais même si on se place dans le cas le plus favorable aux politiques ciblées territorialement, c'est-à-dire lorsque les effets de réputation des quartiers sont importants, voire dominants, on peut néanmoins se demander, après réflexion, si cela implique nécessairement et logiquement qu'il faille conduire des politiques

7. Voir Duguet *et al.* [2010] et Bunel, L'Horty et Petit [2015].

visant à rénover les quartiers. Certes, dans le cas de formations politiques entachées par les affaires ou les insuccès électoraux, il est de tradition de changer périodiquement de nom et de périmètre ; de même, les politiques publiques sectorielles qui n'ont pas très bien fonctionné changent de nom et font varier quelques paramètres. Dans le cas de quartiers à mauvaise réputation, et il s'agit souvent de quelques blocs d'immeubles, ne peut-on imaginer, perdu pour perdu, de simplement réaménager les espaces stigmatisants en parcs ou terrains de sport, et de redéployer les populations dans des quartiers nouveaux, dans l'esprit des plans de rénovation urbaine du début des années 2000 ? D'autant que, comme le soulignait de façon convaincante Morin [2002] pour les politiques d'emplois aidés, beaucoup de politiques ciblées ne font qu'amplifier la stigmatisation, ce qui était notamment une conclusion de Card, Kluve et Weber [2010]. Avoir un « emploi jeune » ou l'équivalent dans un pays étranger sur son cv signale une difficulté passée. Annoncer un « grand plan de rénovation » de tel quartier sans y mettre les moyens amplifie l'idée qu'il y existe des problèmes.

D'autres politiques pour contrer la stigmatisation des quartiers ?

La seconde partie du numéro spécial nous permet justement de séparer les effets de quartiers des effets de personnes. L'article de Kamionka et Vu Ngoc, tout en étant réservé sur les emplois aidés, à nouveau rejoignant Morin [2002], semble confirmer les effets de stigmatisation développés par Avenel. Il semble donc qu'au-delà du logement et de la mobilité, le quartier soit, pour l'économetre, un facteur négatif pour le retour à l'emploi. Pour autant, si dans Bonnet *et al.* [2015] il s'agissait d'une expérience contrôlée, où les personnes appelant les agences avaient pour instruction de ne pas avoir d'accent et donc où l'effet de quartier pouvait être isolé, dans le cas de l'étude de Kamionka et Vu Ngoc, l'exogénéité de la localisation est au centre de la démarche économétrique ; l'utilisation du lieu de fin d'études comme origine résidentielle capture tout à la fois la qualité de l'enseignement et des choix de résidence des parents. On pourrait donc tout aussi bien justifier une politique éducative ciblée sur les zones en difficulté, ou des aides au logement pour permettre aux parents de quitter les zones sensibles. Et, même dans le cas où l'effet résiduel serait le caractère stigmatisant du quartier, la question du redéploiement de sa population se pose comme politique alternative centrée sur les personnes. L'article de Solignac et Tô est, lui, une étude très originale des effets infra-quartiers, avec l'idée que l'exposition à des personnes employées a une influence au-delà de l'effet potentiellement stigmatisant du quartier. L'existence d'externalités sociales à un niveau aussi fin plaide encore une fois pour des politiques ciblées sur les personnes, et pas forcément sur ces « macroquartiers ». Si le résultat de Solignac et Tô était vrai pour les quartiers favorisés (et c'est en effet ce que l'étude indique), alors il vaut mieux aider les « voisins » pauvres des quartiers riches à retrouver un emploi ; en revanche, au-delà d'un certain seuil de concentration du chômage, les auteurs indiquent que cette externalité sociale est inopérante. Aider les personnes n'aurait donc pas d'effet de multiplicateur social ; est-on pour autant prêt à en conclure que la politique zonée produirait de meilleurs effets ? On peut en effet penser qu'un abaissement de seuil global de chômage produirait des effets d'externalité sociale. On serait alors dans un

cas intéressant de complémentarité entre une politique de personnes et une politique de quartier. Nous allons revenir en conclusion sur cette notion de cocktail de politiques.

Quel *policy mix* ? Ne pas cibler les entreprises locales, donner les moyens aux exécutifs locaux d'expérimenter leurs cocktails en matière d'éducation, de transport, enfin permettre la mobilité

Que peut-on dès lors conclure quant aux politiques de la ville ? D'une part, qu'elles ont bien du mal à faire la démonstration de leur efficacité globale. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a jamais d'expériences réussies au niveau local, au contraire elles sont nombreuses, mais les instruments définis dans un cadre national ne semblent pas concluants. Un cynique dirait qu'on paie cher la promotion du ministre de la Ville et de son administration, alors que ces crédits redistribués aux communes seraient mieux à même de réussir. Laissons la liberté aux maires et aux présidents d'agglomération de trouver le bon *policy mix*, sous réserve que certaines règles soient respectées. La première de ces règles serait de proscrire les aides aux entreprises ciblées localement. Il vaut mieux de toute façon mettre cet argent dans les personnes que dans les profits, et surtout l'effet d'éviction de l'emploi dans les zones limitrophes, démontré de façon convaincante par tous les travaux dont le dernier en date de Malgouyres et Py (ce numéro), suggère que ce qui est prohibé au niveau européen (les aides directes aux entreprises nationales) est *a fortiori* plus nocif au niveau local. En matière d'école, les plans ciblés vers les zones défavorisées se succèdent avec des résultats mitigés (Caille, Davezies et Garrouste sur les réseaux ambition réussite, et Bénabou, Kramarz et Prost [2004] pour les zones d'éducation prioritaire), avec une nouvelle fois une dialectique entre les perspectives locales (des besoins en personnels, en accompagnement et moins d'élèves par classe) et une logique d'action nationale qui entraîne saupoudrage et cibles mal conçues. En matière de logement, les actions volontaristes sur le logement social procèdent de la même logique de critères nationaux, avec une évaluation positive de Gobillon et Vignolles (plus de logements sociaux, à hauteur de 1,25 point de taux de croissance annuel en plus du logement social pour Gobillon et Vignolles sur 2000-2008 et moins de ségrégation), qui alimente le débat par rapport à d'autres approches qui trouvaient des résultats plus modestes, comme Bono, Davidson et Trannoy [2013] sur le nombre de logements sociaux (un effet en niveau de + 0,35 point de pourcentage sur une période proche, soit environ 40 logements en plus par ville de 20 000 habitants). Notons aussi le travail de Chapelle [2014] qui trouve un effet d'éviction du parc privé par le parc public qui est assez fort et avec des coefficients unitaires ou supérieurs à l'unité.

La proposition de l'auteur de ces lignes, reprenant l'antienne maintes fois martelée que les politiques devraient automatiquement s'éteindre après cinq ans faute d'avoir démontré leur efficacité causale (Institut Montaigne [2012] ; Ferracci et Wasmer [2011]), est que les crédits de ces politiques soient en grande partie redistribués aux exécutifs locaux (conseils municipaux et agglomérations, avec une prime pour ceux qui coordonnent mieux les plans locaux d'urbanisme, dans l'esprit du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)). Cette péréquation donnerait des budgets importants pour laisser à chaque exécutif local le soin de

trouver le bon *policy mix* en matière d'école, de logement, de transports publics, de rénovation urbaine, sans autre condition que de ne pas aider les entreprises directement. L'autre partie des crédits ainsi redistribués pourrait être gérée nationalement pour abonder les politiques d'aide au revenu (et notamment de soutien à l'activité (*workfare*)) sans ciblage. L'impression générale, outre que les politiques nationales sont des campagnes de communication politique déguisées et coûteuses, est que cela traduit le jacobinisme français qui pense pouvoir expliquer aux édiles ce qui est bon pour eux. La meilleure critique des expérimentations conçues pour aider les gens a été faite récemment par Ricardo Hausmann [2016]. Celui-ci met en cause assez fortement la logique des expériences randomisées, en expliquant que si ces expériences sont pertinentes pour isoler un effet dans une dimension de politique publique parmi des dizaines d'autres, elles ne sont pas utiles pour détecter « ce qui marche », qui est souvent complexe et le fruit de ces *policy mix* subtils. En reprenant à notre compte ses propres mots : « *Getting the right combination of parameters is critical. This requires that organizations implement evolutionary strategies that are based on trying things out and learning quickly about performance through rapid feedback loops.* » Dans cette perspective, le rôle du ministère de la Ville pourrait utilement se réduire à comparer et benchmarker les expériences locales, à évaluer ou susciter des évaluations interdisciplinaires, à rendre publiques les données ainsi collectées pour la communauté nationale et à conseiller les exécutifs locaux sur les meilleures stratégies locales. Et si les expériences sont ratées, permettre la mobilité des personnes qui « voteront avec leurs pieds ». On a la naïveté de penser que cette doxa pourrait utilement être transposée à bien d'autres secteurs de la vie publique : logement, politique agricole, politiques culturelles, politique de l'outre-mer, politiques universitaires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AVENEL C. [2016], « La question des quartiers dits “sensibles” à l'épreuve du ghetto. Débats sociologiques », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- BAUMONT C. et GUILLAIN R. [2016], « Transformer les quartiers défavorisés. Les enjeux des politiques publiques zonées », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- BÉNABOU R., KRAMARZ F. et PROST C. [2004], « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 », *Économie et Statistique*, 380, p. 3-29, suivi d'un commentaire de GURGAND M., « Pour une évaluation des politiques scolaires », p. 31-34.
- BONNET F., LALÉ E., SAFI M. et WASMER E. [2015], « Better Spatial than Ethnic Discrimination! Reconciling Audit's Findings and Interviews' Findings in the French Housing Market », *Urban Studies*, 28 juillet 2015, doi: 10.1177/0042098015596107.
- BONO P.-H., DAVIDSON R. et TRANNAY A. [2013], « Analyse contrefactuelle de l'article 55 de la loi SRU sur la production de logements sociaux », *Amse Working Papers/Documents de travail*, 2013-5, et <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00796192>.
- BOUZOUINA L., HAVET N. et POCHEP P. [2016], « Résider en ZUS influe-t-il sur la mobilité quotidienne des actifs ? Une analyse économétrique à partir de l'enquête Ménages déplacements de Lyon (2006) », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- BUNEL M., L'HORTY Y. et PETIT P. [2015], « Discrimination Based on Place of Residence and Access to Employment », *Urban Studies*, 53 (2), p. 267-286.
- CAILLE J.-P., DAVEZIES L. et GARROUSTE M. [2016], « Les résultats scolaires des collégiens bénéficient-ils des réseaux ambition réussite ? Une analyse par régression sur discontinuité », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.

- CARD D., KLUVE J. et WEBER A. [2010], « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, 120 (548), p. F452-F477.
- CHAPELLE G. [2014], « Does Social Housing Crowd Out Private Construction? », *Mimeo*, LIEPP.
- CHETTY R., HENDREN N. et KATZ L. F. [2015], « The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence From the Moving to Opportunity Experiment », *NBER Working Paper*, 21156.
- DUGUET E., LEANDRI N., L'HORTY Y. et PETIT P. [2010], « Are Young French Jobseekers of Ethnic Immigrant Origin Discriminated Against? A Controlled Experiment in the Paris Area », *Annales d'économie et de statistique*, 99-100, p. 187-215.
- EYMÉOUD J.-B. et WASMER E. [2016], « Comment améliorer l'emploi des jeunes [II] : le rôle des politiques de logement et les effets des contrats de courte durée », Presses de Sciences Po et Chaire de sécurisation des parcours professionnels, à paraître.
- FERRACCI M. et WASMER E. [2011], *État moderne, État efficace*, Paris, Odile Jacob.
- GENNETIAN L. A., SANBONMATSU L., KATZ L. F., KLING J. R., SCIANDRA M., LUDWIG J., DUNCAN G. J. et KESSLER R. C. [2012], « The Long-Term Effects of Moving to Opportunity on Youth Outcomes », *Cityscape*, 14 (2), p. 137-167.
- GLAESER E. L. [2000], « Places, People, Policies. An Agenda for America's Urban Poor », *Harvard Magazine*, 1^{er} novembre, <http://harvardmagazine.com/2000/11/places-people-policies.html>.
- GOBILLON L. et VIGNOLLES B. [2016], « Évaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement. La loi SRU », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- GUYON N. et HUILLERY E. [2014], « Choix d'orientation et origine sociale : mesurer et comprendre l'autocensure scolaire », *LIEPP Report*, 3, décembre.
- HAUSMANN R. [2016], « The Problem With Evidence-Based Policies », *Project Syndicate*, 25 février, <https://www.project-syndicate.org/commentary/evidence-based-policy-problems-by-ricardo-hausmann-2016-02>.
- INSTITUT MONTAIGNE [2012], *Redonner sens et efficacité à la dépense publique. 15 propositions pour 60 milliards d'économies*, rapport du groupe de travail présidé par Pierre-Mathieu Duhamel, Paris, Institut Montaigne.
- INSTITUT MONTAIGNE [2015], *Politique du logement : faire sauter les verrous*, rapport du groupe de travail présidé par Bruno Deletré, Paris, Institut Montaigne.
- KAMIONKA T. et VU NGOC X. [2016], « Insertion des jeunes sur le marché du travail, diplôme et quartier d'origine : une modélisation dynamique », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- KLINE P. et MORETTI E. [2013], « People, Places and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs », *IZA Discussion Paper*, 7735.
- MADEC P. et RIFFLART C. [2016], « Politique de la ville : le zonage comme outil d'identification de la fracture sociale », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- MALGOURES C., MAYER T., MAYNERIS F. et PY L. [2012], *Évaluation des effets des politiques ciblées sur les territoires : le cas des Zones Franches Urbaines*, rapport remis à la Dares, Sciences Po-Paris, avril.
- MALGOURES C. et PY L. [2016], « Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblées bénéficient-ils aux résidents de ces zones ? État des lieux de la littérature américaine et française », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- MORETTI E. [2013], *The New Geography of Jobs*, New York, Mariner Books.
- MORIN P. [2002], « Comparer les marchés du travail », *Revue économique*, 53 (3), p. 345-390.
- PETIT P., BUNEL M., ENE E. et L'HORTY Y. [2016], « Effets de quartier, effet de département : discrimination liée au lieu de résidence et accès à l'emploi », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.
- PETIT P., DUGUET E. et L'HORTY Y. [2014], « Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France », *Économie et Prévision*, 206-207, à paraître.
- POULHÈS M. [2015], « Are Enterprise Zones Benefits Capitalized Into Commercial Property Values? The French Case », *Documents de travail de la Direction des études et synthèses économiques de l'Insee*, G2015/13.

SOLIGNAC M. et TÔ M. [2016], « Le niveau de chômage dans le voisinage affecte-t-il l'entrée sur le marché du travail ? », *Revue économique*, 67 (3), ce numéro.

WASMER E. [2015], « Retour sur la critique du *Capital au xx^e siècle* », *blog de l' Afse*, juin, <http://www.blog-afse.fr/content/retour-sur-la-critique-du-capital-au-xxie-si%C3%A8cle>.