

Extrait de :



Centre de ressources
Villes-Ecole-Intégration

TRAVAILLER EN QUARTIERS SENSIBLES

N° 124 – Mars 2001

QUESTION URBAINE : QUELLE EST LA QUESTION ?

Philippe ESTEBE

Fondée initialement sur des approches locales empiriques, la " géographie prioritaire " de la ville s'est peu à peu transformée, par un travail progressif de rationalisation, en objet national. On est ainsi passé de la catégorie du risque d'exclusion à celle du handicap absolu. La question sociale urbaine est loin d'être uniforme, ce qui implique une territorialisation des politiques publiques.

La place (si l'on ose dire) de l'espace dans les sciences sociales est celle du parent pauvre : celui dont on ne peut se débarrasser - il est toujours là, quoi qu'on fasse - tout en ne sachant pas quelle place (encore !) lui accorder. La géographie, science de l'espace, est un cercle dont la circonférence est partout et le centre nulle part : toujours à la recherche de son objet, elle semble condamnée à une observation permanente qui n'a d'égale (en longueur) que les interminables querelles épistémologiques qui la traversent. Que dire, alors, lorsque l'espace, c'est la ville ! La ville : autant dire la société - et l'on n'aura fait que renvoyer le problème d'une entité à une autre. Pourtant, si Margaret Thatcher a pu dire un jour " there is no such thing as society ", il est moins évident qu'elle ait pu dire la même chose - quelles que soient ses préventions contre toute forme organisée - à propos de la ville. La raison en est simple : s'il n'existe pas de définition générative de " la ville ", les villes en revanche se constatent. " Ville " est donc, comme " jeu " ou " inégalités ", une notion polythétique : les villes ont entre elles un air de famille - qui nous permet de dire que telle formation urbaine est une ville -, mais, hormis quelques traits minimaux, les villes ne partagent guère de caractéristiques communes : si l'on peut construire des échantillons " représentatifs " des groupes sociaux, il est en revanche impossible de prétendre à la moindre représentativité d'un échantillon de villes.

Pourtant, on nous objectera que " la " ville est devenue une catégorie véhiculaire des politiques publiques : il existe une politique de " la " ville et non pas une politique " des " villes. Et la presse est là pour nous rappeler en permanence l'unité ou l'uniformité de la relation contemporaine entre question sociale et question urbaine. Les quartiers ou les banlieues ont certes leur singularité, mais celle-ci reste de l'ordre de la nuance, comme ce qui sépare un individu d'un autre : on trouve, pense-t-on, à peu près partout les mêmes problèmes, incarnés dans les figures du jeune turbulent d'origine étrangère, dans celles du " père chômeur " qui a perdu son autorité, dans celle du jeune enseignant déboussolé ou encore celle du " grand frère ", des " émeutes ", etc. La littérature, savante ou administrative, nous a habitués à ces figures : depuis La Misère du monde jusqu'aux publications régulières de la Délégation interministérielle à la ville, nous avons le sentiment de vivre une nouvelle question sociale qui n'attend qu'une avant-garde pour se transformer en mouvement politique. Et si nous nous étions trompés ? Et si c'était le géographe qui avait raison contre une certaine sociologie, lorsque, loin des catégories massives, il nous invite à une " leçon de choses " territoriale, à observer, en situation, comment se " fabrique " la géographie de la question sociale et urbaine. Peut-être que, ce faisant, en mettant en perspective les idées générales parfois paralysantes - que faire, en effet, une fois que l'on a décrété " l'absence du père " comme étant l'une des clés de compréhension de la nouvelle question urbaine ? -, le géographe nous invite à fonder une action publique territoriale plus consistante, plus discutable, et donc, en définitive, sinon plus efficace, du moins plus démocratique.

Explorons donc les quelque sept cents quartiers de cette fameuse " géographie prioritaire " de la politique de la ville et tentons de la comprendre, à la fois dans sa diversité et dans le processus institutionnel de rationalisation qui s'y est appliqué.

LA DIVERSITE DES " BANLIEUES "

Il s'agit d'abord d'une géographie du logement social, ou ouvrier. Les maires et les services de l'État, appelés entre 1982 et 1984 à désigner les premiers quartiers éligibles, choisissent d'abord les grands ensembles HLM¹ ou les cités ouvrières anciennes. Dans le recensement de la géographie prioritaire, effectué par l'INSEE en 1993, on ne trouve jamais moins de 40 % de logements HLM au sein des quartiers de la géographie prioritaire et souvent plus de 65 %. La seule exception réside dans les cités ouvrières du nord ou de l'est de la France - où le logement en " courées " appartient souvent aux entreprises - et dans certains centres anciens du Sud-Est - où domine l'habitat privé, souvent insalubre². La catégorie HLM est cependant rien moins qu'ambiguë, car elle délimite, en 1993, une géographie sociale d'une extrême hétérogénéité. En effet, si les différentes données fournies par les organismes HLM tendent, en permanence, à dénoncer la paupérisation des ménages accédant au logement social, celui-ci, " en stocks ", se caractérise par une grande diversité de situations³. Logement social ne signifie pas logement des pauvres, non plus qu'il ne s'identifie au logement des étrangers. En prenant en compte les critères d'âge, de composition familiale et de nationalité fournis par le recensement de 1990, l'INSEE repère sept types de quartiers au sein de la géographie prioritaire de la politique de la ville à l'aube du XIe Plan.

20 % des quartiers se caractérisent, selon l'INSEE par une présence dominante de retraités en maison individuelle. On y constate un léger déficit des moins de 24 ans par rapport à la moyenne des quartiers et une surreprésentation des couples retraités. Ce type est surtout présent dans le Sud-Est (20 des 69 quartiers de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur) et dans le Nord (28 des 73 quartiers de la région Nord-Pas-de-Calais) ; mais il concerne aussi près du quart des quartiers du grand Ouest (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Bretagne, Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon). Il correspond très largement à l'habitat ouvrier traditionnel des régions d'industrie manufacturière (Nord-Pas-de-Calais) ou aux habitats à la limite de l'auto-construction des secteurs péri-centraux de la conurbation méditerranéenne. Les étrangers y sont légèrement sous-représentés.

Un sous-type de cette première catégorie est essentiellement présent, d'ailleurs, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur où il représente 27 quartiers sur 69 et plus de 40 % de la population concernée par la politique de la ville : les moins de 25 ans y accusent un fort déficit, les retraités sont surreprésentés, les étrangers en très petit nombre. Les résidents sont propriétaires occupants et, parmi les actifs, les indépendants dominent. La proportion de logements vacants est forte ; l'insalubrité et l'inconfort fréquents.

Un deuxième type représente lui aussi environ 20 % du total. On le trouve surtout en Île-de-France (34 quartiers sur 86 et 53 % de la population concernée par la politique de la ville) et en Nord-Pas de Calais (31 quartiers sur 73). Il se caractérise par une forte présence d'actifs et de familles monoparentales en logement social. 7 ménages sur 10 résident en effet dans une HLM, les étrangers sont moins présents que dans la moyenne des quartiers, alors que les actifs y sont

¹ Certains d'entre eux avaient déjà fait l'objet de l'attention des opérations habitat et vie sociale.

² Champion (J.-B.) et Marpsat (M.), " La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville ", Économie et statistiques, n° 294-295, 1996, p. 47-67.

³ La " paupérisation " des entrants dans le logement social est une tendance historique, qui s'amorce dès la fin des années 1960 : " en 1973, 41 % des ménages entrant en HLM avaient un revenu inférieur au revenu médian de l'ensemble des ménages. Cette proportion passe à 48 % en 1978, 59 % en 1984 et 63 % en 1988 ", in Stébé (J.-M.), La Réhabilitation de l'habitat social en France, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1995, p. 41.

surreprésentés.

Le troisième type se caractérise par la présence de familles nombreuses en logement social. Il représente encore 20 % du total des quartiers en convention en 1993. Les actifs y sont plus nombreux que dans la moyenne des quartiers, les familles monoparentales en même proportion, alors que les familles de trois enfants et plus sont fortement présentes. La proportion d'étrangers est supérieure à la moyenne des quartiers : les Marocains, les Turcs et les Portugais y résident fréquemment. 8 ménages sur 10 habitent une HLM et 15 % des logements sont surpeuplés. 6 actifs sur 10 sont ouvriers. Ce type de quartier est, comme les autres, clairement régionalisé : on le trouve notamment en Île-de-France (34 des 86 quartiers de cette région et 42 % de la population totale des quartiers en convention d'Île-de-France) et en région Rhône-Alpes (24 des 39 quartiers et 49 % de la population).

Cette diversité considérable, à la fois sociale et urbaine, se complique singulièrement lorsque l'on saisit les quartiers en fonction des emplois de leurs habitants. Ici encore apparaît une géographie régionale bigarrée. L'INSEE distingue cinq types.

Le type le plus nombreux représente 35 % de la population totale de la géographie prioritaire du Xe Plan. Il se caractérise par une forte présence d'emplois stables, un taux de chômage inférieur à la moyenne de la géographie prioritaire (14 % en moyenne) et une proportion de chômeurs de longue durée inférieure à la moyenne. Les emplois sont plus stables et moins précaires que dans le reste de la géographie prioritaire ; les employés sont plus nombreux que les ouvriers ; les étrangers représentent à peu près 20 % de la population active. Ce type concerne surtout l'Île-de-France, où il représente 80 % de la population des quartiers en convention et 66 quartiers sur 87. On le trouve aussi en Alsace.

Le deuxième type par le nombre regroupe des quartiers où dominant les ouvriers de type artisanal employés dans de petites entreprises cohabitent souvent avec des salariés de la fonction publique nationale et territoriale. La population active y est relativement plus jeune que la moyenne, mais elle est plus souvent au chômage (24 %) et occupe plus fréquemment des emplois précaires (15 %). Les étrangers y sont plus rares que dans la moyenne des quartiers en convention. Ce type de quartier est caractéristique du grand Ouest (Aquitaine, Bretagne, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes).

Le troisième type correspond à environ 13 % de la population des quartiers en convention. Il regroupe des quartiers caractérisés par une forte proportion de jeunes de moins de 25 ans dans la population active, non diplômés (43 % de la population de 15 ans et plus n'a aucun diplôme), une part importante d'emplois précaires et surtout un taux de chômage qui atteint 40 % de la population active. Ce type est présent dans le Nord-Pas-de-Calais, en Picardie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Deux types, enfin, semblent caractéristiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : des quartiers abritant des cadres et des salariés de l'État, avec des emplois stables et un chômage inférieur à la moyenne (ce type représente environ 10 % de la population des quartiers, soit 43 quartiers) ; des quartiers regroupant des indépendants, des employeurs et des retraités (5 % de la population des quartiers, soit 31 quartiers).

À cette diversité de l'habitat, des ménages et de la population active, s'ajoute une diversité urbaine considérable : la grande ZUP, construite à l'écart de la ville, abritant des étrangers laissés pour compte de la grande industrie, peut bien être l'emblème de la politique de la ville, elle ne représente pas le quart de l'effectif. Celui-ci est considérablement divers, regroupant des habitats ouvriers classiques, des meublés et des logements précaires résiduels de certains centres méditerranéens, des îlots de pauvreté dans des quartiers socialement mixtes, et même un grand nombre de cités dont les indicateurs n'en font pas le précipité de la misère du

monde. D'autre part, si l'image de la " banlieue " domine, il faut ajouter que, pour la plupart des grandes villes, les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville sont situés dans le territoire de la commune centre : c'est le cas à Toulouse, à Brest, à Nantes, à Marseille, à Strasbourg, par exemple - même s'ils ne sont pas " au centre ".

Pour schématiser cette diversité, on peut la regrouper en quatre grandes catégories :

- Les quartiers emblématiques et historiques de la politique de la ville, qui sont effectivement pour la plupart d'anciennes ZUP et, de ce fait, très massives et très denses, regroupant des familles nombreuses d'employés et d'ouvriers, avec une proportion d'actifs, de jeunes et d'étrangers élevée et un taux de chômage et de précarité relativement faible par rapport à la moyenne générale de la géographie prioritaire. Ces quartiers sont essentiellement présents en Île-de-France et Rhône-Alpes ; mais la plupart des métropoles régionales en possèdent au moins un.
- Les quartiers d'habitat social de l'Ouest, regroupant plutôt des employés, avec une présence relativement forte de la fonction publique, un taux de chômage et de précarité plus élevé que la catégorie précédente ; mais ce sont des quartiers moins massifs et moins visibles dans le paysage urbain, d'autant que la présence d'étrangers y est moins forte.
- Les quartiers ouvriers de la grande industrie manufacturière (textile, houille, sidérurgie), marginalisés par la transformation des modes de production, peuplés essentiellement d'une population française (souvent d'origine étrangère, mais pas du Maghreb) vieillissante, et en cours de dépeuplement.
- Les quartiers insalubres, vétustes et précaires de certains centres villes, notamment dans le Midi (mais aussi dans le Nord), où se côtoient petits travailleurs indépendants et travailleurs intermittents, logés dans des meublés, ou propriétaires occupant, vivant dans une précarité proche (ou en dessous) du seuil de pauvreté.

Géographie du logement social plus que de la misère, qui ne se fonde donc pas sur un principe absolu qui désignerait les " quartiers d'exclusion " comme le ferait une catégorie sociale " classique ", celle des bénéficiaires du RMI par exemple, cette géographie est en fait relative : elle est fortement liée au contexte et au mode de désignation. Si le logement social constitue un dénominateur commun, il n'épuise pas l'ensemble des critères, il ne permet pas de caractériser précisément l'enjeu social et politique qui délimite le territoire " prioritaire ".

ENTRE REPUTATION ET EXEMPLARITE : L'HERITAGE DES CHOIX INITIAUX

Cette très grande diversité sociale et urbaine des " banlieues " s'explique d'abord parce que les choix initiaux ont été opérés localement. Ce sont les maires qui, les premiers, ont été sollicités par les différentes instances nationales en charge de la politique des quartiers, puis de la ville. Leur choix s'est porté sur des quartiers qui présentaient une double caractéristique, parfois contradictoire : à une réputation⁴, ancienne ou récente, de marginalité (que les quartiers se soient trouvés depuis longtemps " à part " ou que la conjonction du regroupement familial et de l'accession à la propriété les ait fait basculer dans la catégorie " en difficulté ") s'ajoute une autre caractéristique, plus locale encore, celle de l'exemplarité. En effet, tout se passe comme si, à l'origine, les territoires composant la géographie prioritaire avaient été choisis autant en raison de leur situation d'exclusion " objective " qu'en fonction de leur capacité démonstrative par rapport à la mise en œuvre d'un nouveau type d'action publique. Ce sont des lieux d'expérimentation choisis pour leur exemplarité.

Le choix effectué à Toulouse en 1984 illustre cette volonté démonstrative. Lors de l'opération habitat et vie sociale, qui avait précédé les premières opérations de développement social,

⁴ Au sens que lui donnent Dulong (R.) et Paperman (P.), Réputation des HLM, mode d'emploi, dact. TRASS, 1989.

c'est le quartier de Bagatelle qui avait été choisi, cité enclavée, à la fois intégrée dans le tissu urbain mais isolée du reste de la ville dont les habitants avaient toujours entretenu un rapport conflictuel à la municipalité et à la ville en général. Cinq ans plus tard, au moment où il s'agit de désigner un quartier pour mener à bien la première opération de développement social des quartiers, c'est un autre territoire, Empalot, qui se trouve inscrit au titre de la géographie prioritaire. Or ce quartier se situe dans un rapport très différent vis-à-vis de l'autorité locale : siège de nombreuses associations, regroupées en collectif, il s'y est élaboré, au cours des années 1970, un mode de fonctionnement proche de l'idéal type des " associations ", autour d'équipements de quartiers, tel que l'a formalisé le commissariat du Plan dans les années 1970⁵. Une présence militante historique du PSU est à l'origine de la fondation de l'amicale des locataires : elle pratique, de longue date, une opposition constructive aux activités municipales ; la MJC du quartier constitue un pôle d'animation, de regroupements et de débats ; la culture du " projet " constitue un fonds commun aux intervenants et aux militants du quartier. Celui-ci se trouve donc " naturellement " éligible à une procédure qui se constitue comme l'héritière des anticipations grenobloises selon laquelle l'idéal démocratique urbain consiste à " gérer la ville comme une association " ⁶. La démocratisation de la gestion urbaine est en effet le maître mot des premières opérations de développement social des quartiers⁷. Il s'agit donc de trouver des terrains d'application de cette hypothèse : les quartiers se doivent d'être exemplaires.

Cette question de l'exemplarité a été approfondie lors d'une recherche conduite dans les années 1980⁸ sur les premiers quartiers choisis par la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Le quartier de Montchovet, à Saint-Étienne, confirme l'hypothèse construite à Toulouse, à propos du quartier d'Empalot : " Dès sa construction, Montchovet a été investi par des militants qui l'ont constitué en lieu spécifique de revendications et ont ainsi contribué à en forger une image médiatique. Les conditions particulières de cet investissement initial vont marquer à jamais le quartier [...] parce que ceux qui y militent activement [...] et qui sont proches du PSU tentent, face au PCF dominant [...], d'y fonder une légitimité à intervenir au nom des couches populaires " ⁹. On la trouve, sur un autre mode, à Nantes ou à Marseille.

Ainsi émerge une strate ancienne, dissimulée sous la massivité des catégories du logement social et de la violence urbaine. Cet étage reptilien de la politique de la ville constitue sans doute un des critères de choix les plus anciens et les plus paradoxaux de la géographie prioritaire. Paradoxal, puisqu'il suppose une contradiction permanente dans le diagnostic : les quartiers de la géographie prioritaire doivent être misérables et violents tout en offrant le ressort militant et associatif suffisant pour trouver en eux-mêmes la solution aux problèmes qu'ils posent. Ce paradoxe de la double exemplarité - à la fois problème et solution - repose sur une mémoire ancienne, toujours liée à l'histoire locale. Histoire de la marginalité urbaine pour le versant noir du diagnostic, histoire de l'expérimentation et de l'utopie pour le versant lumineux du diagnostic. Mais, comme le font remarquer les auteurs de la recherche sur Saint-Étienne, s'agit-il bien de la même histoire ?¹⁰. Plus exactement, cette identification entre surface d'émergence des questions sociales et périmètre pertinent de leur traitement ne constitue-t-elle pas une aporie native de la géographie prioritaire fondant une contradiction permanente qui ne se résout que par la mise en œuvre, de longue durée, d'expérimentations enchaînées derrière l'écran d'un statut d'exception ?

⁵ Cf. " Les équipements du pouvoir ", Recherches, n° 13, décembre 1973.

⁶ Balme (R.) (1989), " L'association dans la promotion du pouvoir municipal ", in Mabileau (A.), Sorbets (C.) (1989) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone.

⁷ Dubedout (H.), *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983.

⁸ Micoud (A.), Ion (J.), Péroni (M.), Nizéy (J.), *Montchovet ou la question de l'exemplarité*, Saint-Étienne, CRESAL, 1986.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Micoud et Ion, 1986, *rapport cité*.

DU RISQUE D'EXCLUSION AU HANDICAP ABSOLU : LA FABRICATION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

Sur cette base locale, les politiques de la ville successives vont s'appliquer à fabriquer un territoire rationnel, construit en fonction des besoins d'une politique nationale. Ce travail se produit en deux temps.

- **Vers un nouveau risque : l'exclusion territoriale**

À la suite du discours présidentiel de Bron, en décembre 1990, la géographie prioritaire est maintenue, renforcée même, puisque - même si l'expression n'est pas encore couramment utilisée - François Mitterrand énonce à Bron un principe de " discrimination positive " en faveur des quartiers les plus en difficulté¹¹. L'opération décidée en 1990 revient à l'enclenchement d'un processus de nationalisation de cette géographie sensible et locale, pour la transformer, par rationalisation, en une géographie de l'exclusion sociale et spatiale.

Mais comment cerner cette exclusion, et comment en rendre compte dans sa dimension spatiale ? Autrement dit, ces quartiers, choisis largement sur une base intuitive ou sensible, décrivant une extrême diversité sociale et urbaine, comment les qualifier comme territoires d'exclusion ? C'est la question que se pose Jean-Marie Delarue, successeur d'Yves Dauge à la tête de la Délégation interministérielle à la ville, désigné pour mettre en œuvre cette politique territorialisée et ciblée retenue en 1990. Il avait déjà jeté les bases d'une telle construction avec son rapport, remis au ministre de la Ville en 1991¹². L'enjeu consiste à transformer la géographie du Xe Plan, essentiellement locale - fondée sur des réputations, des connaissances sensibles et empiriques, des histoires parallèles des quartiers et des villes - en un ensemble de territoires susceptibles de constituer un objet acceptable pour une politique nationale de lutte contre l'exclusion. La transformation du local en territoire qualifié pour une politique publique nationale passe nécessairement par un ensemble d'opérations statistiques. Le délégué à la ville fait alors appel à l'INSEE. Un groupe de travail est constitué, à partir de 1991, de chargés de mission de la Délégation interministérielle à la ville et de statisticiens de l'INSEE. Il a pour mission de constituer une figure rationnelle de la géographie prioritaire et, surtout, d'en donner une image nationale. L'exercice se poursuit en trois temps : une délimitation de la population, la définition des variables qui l'affectent et qui sont pertinentes pour en caractériser le degré d'exclusion, la définition de moyennes de références pour effectuer les comparaisons nécessaires.

La délimitation de la population se fait à géographie constante. Il n'a jamais été question de pousser l'exercice jusqu'au bout et d'opérer, parmi les quartiers du Xe Plan, une sélection en fonction du degré d'exclusion (quelle qu'en soit la définition) dont ils souffraient. Il s'agit de transformer en objet national une géographie locale préexistante, non de la bouleverser. Cependant, du fait même de leur mode d'élection, ces quartiers ont une définition imprécise.

Il s'agit d'une géographie floue ; même les quartiers désignés à partir du périmètre des anciennes ZUP ne sont pas suffisamment précis - on y a souvent incorporé des zones périphériques d'habitat mixte aux limites incertaines. Or, si l'on veut compter et mesurer, il faut délimiter précisément un périmètre, car, pour utiliser les données de l'INSEE, il faut pouvoir " îloter ", c'est-à-dire déterminer les pâtés de maisons qui composent le quartier - le pâté de maisons (ou îlot) étant, on le sait, l'unité de base du recensement général de la population. S'ensuit alors un travail titanesque qui consiste d'abord à délimiter les quartiers sur des cartes au 20/1000e de l'Institut géographique national, puis à demander aux préfetures et aux

¹¹ L'introduction de cette expression dans le vocabulaire de l'action publique date de Bertrand Schwartz, à propos du traitement des jeunes en difficulté. Elle ne sera systématisée que quelques années plus tard, avec le pacte de relance pour la ville.

¹² Delarue (J.-M.), La Relégation, Paris, Syros-Alternatives, 1992.

municipalités de repérer, sur les plans cadastraux, les limites précises (nom de voie et numéro d'ordre dans la voie) des territoires concernés ; enfin à comparer ces limites aux îlots du recensement, de façon à disposer d'une population définie.

Sur une même base, un nouveau territoire prend corps en s'inscrivant sur la carte et, plus encore, en empruntant les voies cadastrales. Ainsi délimités, ces territoires doivent être qualifiés. Il ne suffit pas de compter, encore faut-il disposer d'une image qui permette de caractériser les habitants des quartiers. Parmi les quelque 150 variables que propose le recensement général de la population, un tri s'impose afin d'en choisir les plus efficaces, les mieux à même de décrire cet objet nouveau à bien des égards. Trois variables s'imposent, car leur combinaison permet de situer assez bien le territoire par rapport à son environnement. Les quartiers seront donc décrits par la proportion, dans leur population, de jeunes de moins de 25 ans, de chômeurs de longue durée et d'étrangers. Il faut relever, à ce stade, combien l'association avec l'INSEE contribue à construire l'objet. En effet, on aurait pu imaginer d'autres indicateurs, comme ceux qui sont couramment utilisés dans les monographies locales et qui servent à décrire la misère sociale : loyers impayés mesurés par les bailleurs sociaux, taux de criminalité mesuré par la police, taux d'échec scolaire ou de retard à l'entrée en 6e mesurés par l'éducation nationale ou encore proportion de bénéficiaires des divers minima sociaux dans la population du quartier. Du fait de l'association avec l'INSEE, le choix s'impose d'indicateurs de situation qui caractérisent une population du point de vue de l'âge, de la situation professionnelle et de l'origine nationale. L'autre dimension, plus immédiate, était que seul l'INSEE se trouvait en mesure de fournir rapidement des indicateurs territorialisés, correspondant à l'enjeu de la géographie prioritaire. Avec les données fournies par l'INSEE, la Délégation interministérielle à la ville ne procède pas à une cartographie de l'exclusion ou de la misère sociale, elle constitue un atlas de territoires abritant des populations " à risques " ou considérées comme telles.

Mais de quelle nature est donc ce " risque " ou ces risques ? Et d'abord, qu'est-ce qui permet de définir le risque ? La troisième opération à laquelle se livrent les agents de la Délégation interministérielle à la ville et de l'INSEE consiste à mesurer, pour chacune des trois variables, l'écart à la moyenne nationale et à celles de l'agglomération et de la commune à laquelle appartiennent les quartiers de la géographie prioritaire. Cet écart à la moyenne constitue en fait une mesure de concentration des populations à risques. L'appartenance à un quartier de la géographie prioritaire se déduit, dans l'esprit des autorités publiques en charge de la politique de la ville, du niveau de concentration de jeunes de moins de 25 ans, de chômeurs de longue durée et d'étrangers. Cette mesure de la concentration par écart à la moyenne de la commune, de l'agglomération et du pays autorise deux conclusions : d'une part, elle détermine le degré de risque auquel le quartier se trouve exposé (et le reste de la ville par la même opération), d'autre part, elle donne une mesure de la distance sociale qui sépare le quartier du reste de la commune. Cette mesure est donc à la fois absolue - elle donne le taux de concentration de risque - et relative - elle rapporte ce taux de concentration de risque à la moyenne de la commune et de l'agglomération¹³.

On comprend combien ce processus de construction territoriale aboutit à une délocalisation des quartiers considérés. Faire des quartiers, choisis à l'origine selon des méthodes empiriques, sur une base sensible et en fonction d'histoires locales singulières, un objet destiné à bénéficier d'une politique nationale, fermement affichée, suppose notamment de les extraire du lieu et, en particulier, d'atténuer les liens qui unissent (ou opposent) le quartier à la ville ; mais cela peut conduire à s'interdire pour partie de comprendre par quels mécanismes un quartier de ce type est produit au sein d'une agglomération - si tant est qu'il y ait véritablement problème ou péril. Cependant, ce processus de construction territoriale reste encore lié à son environnement : l'usage des écarts à la moyenne, la visualisation des distances sociales à l'aide des tableaux fournis par Tabard et Chenu donnent à voir certaines configurations urbaines et peuvent, éventuellement, contribuer à moduler les interventions publiques. En

¹³ Ainsi définie, la liste des quartiers a fait l'objet d'une publication officielle dans le décret n° 93-203 du 5 février 1993, pris en application de l'article 26 de la loi d'orientation pour la ville.

1993, le processus de rationalisation demeure lié aux origines locales de la géographie prioritaire, même s'il opère déjà un grand pas dans l'émergence d'un objet national.

▪ Vers un nouveau handicap : le handicap territorial

À partir de 1995, après une campagne présidentielle conduite sous ce signe, il s'agit de réduire la " fracture sociale ". La géographie prioritaire s'en trouve une nouvelle fois transformée. Deux préfets, Jean Pierre Duport et Francis Idrac - ce dernier étant Délégué interministériel à la ville - sont chargés par le gouvernement Juppé d'élaborer un programme qui réponde à l'exigence d'un " plan Marshall pour les banlieues " ¹⁴. Dans ce dessein, ils s'appuient sur une possibilité ouverte par la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ¹⁵ de classement de certains quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS), en zones de redynamisation urbaine (ZRU) ou en zones franches urbaines (ZFU). Ces dispositions permettent en effet de classer les territoires selon le degré de difficultés qu'ils subissent, afin de calibrer les aides fiscales et les exonérations de charges sociales destinées aux entreprises s'installant dans ces zones ¹⁶. L'INSEE et la Délégation interministérielle à la ville se remettent donc au travail à partir de 1995 pour se livrer à deux opérations.

D'abord, il s'agit de procéder à une nouvelle délimitation des territoires concernés. D'abord parce que les limites tracées en 1993 ne sont plus suffisamment précises, dès lors qu'il s'agit d'octroyer des avantages fiscaux dérogatoires au droit commun : les limites des quartiers deviennent des frontières rigides, afin que l'avantage comparatif soit bien marqué dans le territoire urbain. Ensuite, et surtout, il faut redessiner les périmètres. En effet, les limites de 1993 concernent essentiellement des quartiers d'habitat (social ou non) ; elles ne sont plus adaptées à une politique qui prétend inciter à des implantations d'activités économiques. Il faut trouver de l'espace disponible pour accueillir les entreprises. Mais cet espace doit être vide, car Bruxelles veille à ce que les distorsions de concurrence ne concernent pas une part trop importante de la population française. S'ouvre alors une négociation sur trois fronts menée par les chargés de mission de la Délégation interministérielle à la ville. Premier front, les élus locaux qui, s'ils ne sont pas toujours favorables au principe de la dérogation fiscale et du périmétrage strict, se montrent néanmoins très combattifs pour l'extension maximale des périmètres ; deuxième front, Bercy, car le ministère des Finances fait preuve d'une attention symétrique à celle des élus : les modèles de simulation tournent et calculent en permanence le manque à gagner pour l'État ¹⁷ ; troisième front, Bruxelles, pour les raisons citées plus haut. On parvient à un compromis de haute lutte au prix d'un échange intense de correspondance qui contribue à accroître les mètres linéaires d'archives conservées par la Délégation interministérielle à la ville.

Cette opération effectuée, il reste à accomplir le principal, c'est-à-dire la qualification des territoires ainsi délimités au regard du degré d'exclusion qu'ils sont censés subir. Cette qualification est guidée par deux impératifs. Le premier relève du souci gouvernemental de n'afficher qu'une géographie restreinte afin de montrer combien cette nouvelle géographie est précise et rationnelle, par opposition aux errements contractuels précédents. Le deuxième réside dans la volonté d'afficher une politique nationale et donc d'aller jusqu'au bout de la logique de classement des sites qui avait commencé en 1993. Ces deux impératifs conduisent

¹⁴ Selon l'expression de Adil Jazouli.

¹⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, article 3.

¹⁶ Une telle possibilité était ouverte par la loi d'orientation pour la ville (loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, article 26). Mais elle se limitait à l'exonération de taxe professionnelle sans compensation de l'État. Ce principe de volontariat avait été peu mis en pratique par les communes. On estime qu'une cinquantaine de collectivités territoriales avait eu recours à cette disposition, pour une exonération totale d'environ 975 000 F en 1996. C'était cette disposition, cependant, qui avait conduit à la publication du décret de 1993 conduisant au premier inventaire réglementaire de la " géographie prioritaire ".

¹⁷ Les techniciens des finances n'ont pas tort de se montrer, comme à leur habitude, extrêmement réticents (cf. Une étude confidentielle de la Délégation interministérielle à la ville publiée au moment de l'annonce du pacte de relance pour la ville).

à deux opérations statistiques.

La première consiste dans l'invention d'un indice synthétique destiné à qualifier globalement la situation d'un quartier. Le chiffre devra permettre de situer immédiatement les quartiers sur une " échelle de Richter " de l'exclusion. L'indice synthétique d'exclusion (ISE) est composé à partir des données déjà disponibles pour les quartiers périmétrés : taux de chômage de longue durée, taux de jeunes de moins de 25 ans, et taux de sans diplôme - ce dernier indice remplaçant la proportion d'étrangers, mais, selon les statisticiens, il revient à peu près au même¹⁸ - multiplié par la population du quartier, le tout pondéré par le potentiel fiscal de la commune. D'où la formule :

$$\text{ISE} = (\% \text{ moins de 25 ans} \times \% \text{ chômeurs de longue durée} \times \% \text{ sans diplôme} \times \text{population totale}) / \text{potentiel fiscal de la commune}$$

Cet indice présente, aux dires d'un statisticien qui a participé à l'opération, un inconvénient majeur, celui d'être sensible à la variable qui pèse le plus, à savoir la population totale du quartier. Ce sont donc les grands quartiers qu'il place en tête (ou en queue, comme on voudra). Mais, avantage incomparable, il donne le sentiment de disposer désormais pour les quartiers de la géographie prioritaire d'une formule équivalente à celles qui permettent de délimiter les catégories sociales " en difficulté ", comme les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion par exemple.

La deuxième opération consiste dans le classement de ces quartiers, ainsi disposés sur une seule échelle, en trois classes, selon la valeur de l'indice. Sur les 1 300 quartiers élus par les contrats de ville, 750 se trouvent classés selon ce principe. La moitié supérieure de l'effectif (soit 230 quartiers) est classée en zones de redynamisation urbaine (ZRU) ; les 38 quartiers les plus " synthétiquement exclus " sont classés en zones franches urbaines (ZFU) ; le reste de la population, considérée comme moins " exclue ", est classé en zones urbaines sensibles (ZUS)¹⁹. Ce classement correspond à des degrés d'intensité de l'intervention publique. Ce mode de classement n'est pas sans inconvénients. Notamment la division en deux de la population classée en ZRU des quartiers dont l'indice est très proche de celui de quartiers classés en ZUS. Mais la lisibilité politique souffre une dose d'arbitraire. Plus ennuyeuse est la situation de certains quartiers d'Île-de-France : nombre des grands quartiers historiques de la politique de la ville dans cette région ne trouvent pas place dans le quota des ZRU, dans la mesure où leurs indicateurs - notamment de chômage et de potentiel fiscal de la commune - sont en moyenne moins meilleurs que ceux des sites comparables de province. La Délégation interministérielle à la ville est conduite à opérer un rattrapage in extremis afin de ne pas mécontenter les élus.

Cette opération a-t-elle fondamentalement transformé la géographie de la politique de la ville ? Sur le terrain, les modifications paraissent marginales. La liste des ZUS, ZRU et ZFU est étonnamment semblable à celle du décret de 1993 qui nommait les quartiers de la politique de la ville. Quelques corrections ont eu lieu : une zone franche n'apparaissait pas dans la géographie précédente, quelques quartiers ont disparu, mais ces transformations restent peu sensibles²⁰. La géographie est constante, comme elle est constante, pratiquement, depuis 1989. À la fin du XI^e Plan, en 1999, ce sont donc plus ou moins 500 quartiers qui, depuis dix ans, se trouvent inscrits durablement dans la géographie prioritaire de la politique de la ville. Si les

¹⁸ Les techniciens des finances n'ont pas tort de se montrer, comme à leur habitude, extrêmement réticents (cf. Une étude confidentielle de la Délégation interministérielle à la ville publiée au moment de l'annonce du pacte de relance pour la ville).

¹⁹ La totalité de l'échantillon regroupe, selon l'INSEE et en fonction des données du RGP 1990, 4,7 millions d'habitants.

²⁰ L'impression d'une division par deux du nombre des quartiers est fautive, dans la mesure où certains des 1 300 sites répertoriés par les contrats de ville n'étaient que des îlots qui, dans la nouvelle géographie, se trouvent englobés dans des quartiers plus vastes alors que, précédemment, ils apparaissaient comme distincts.

localités demeurent, leur statut a, en revanche, considérablement changé. Elles sont devenues, par la grâce de l'indice synthétique d'exclusion, une catégorie du handicap.

REVISITER LES TERRITOIRES

On le sait, l'extrémisme rationalisant des années 1995 a fait long feu : de toutes parts, des voix se sont élevées contre le " zonage " abusif que faisaient subir aux quartiers ces opérations de chirurgie géographique. Pour autant, le processus de rationalisation de la géographie prioritaire a, en l'espace de dix années, imposé une idée simple, celle de l'unité de la question urbaine. L'établissement d'indicateurs d'état, les écarts à la moyenne, les logiques de délimitation constituent autant d'éléments qui valent diagnostic. Lorsque l'on voit l'indigence des analyses sociales et urbaines qui ont présidé à l'élaboration des actuels contrats de ville, on ne peut qu'être frappé par les ravages qu'a produits, sur les différents protagonistes de la question urbaine, la puissance du processus de fabrication du territoire de la politique de la ville.

Ce bref historique invite pourtant à la prudence : quel que soit le processus de rationalisation, quelle que soit l'uniformité apparente vers laquelle convergent les analyses macro-sociales et les procédures gouvernementales, la diversité territoriale demeure. On ne doit pas invoquer celle-ci de manière folklorique, comme pour célébrer l'irréductible singularité des terroirs, mais comme base de la construction de l'action publique. Car si l'hypothèse qui sous-tend cet article est valide, à savoir que la question sociale urbaine est une question relative, que ses ressorts varient selon les territoires et les villes, alors elle invite à passer à un nouveau stade, souvent invoqué et rarement réalisé, celui de la territorialisation des politiques publiques. Ou, pour le dire autrement, celui de l'analyse concrète de situations concrètes. ■