

Extrait de :

Revue française des Affaires sociales



N° 3 Juillet-Septembre 2001

Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996)

Philippe ESTEBE

Résumé

La politique de la ville se fonde sur une géographie prioritaire, composée de quartiers. Ceux-ci décrivent une étonnante diversité urbaine et sociale, dont la description ne permet pas de comprendre le lien qui les unit. Il faut alors se pencher sur les strates successives de décisions qui ont présidé à la composition de cette géographie prioritaire pour comprendre qu'elle est le fruit d'une série de procédures de choix, de découpages et de définition qui ont pour résultat de mettre en tension la localité, entendue comme espace complexe, et le territoire, entendu comme espace investi par une action institutionnelle. Cette tension, fondatrice de la politique de la ville passe par l'usage d'une série d'instruments de production territoriale : découpage, choix d'indicateurs, fabrication d'indices, etc. Elle montre aussi que l'histoire de la politique de la ville ne constitue pas un processus continu mais, au contraire, se trouve marquée par autant d'évolution du sens et de la compréhension de l'enjeu qu'il y eu de stades de production de la géographie prioritaire. Au total, c'est l'empilement de ces modes de découpages et de ces registres de ce sens qui constitue la véritable originalité de la politique de la ville et, peut-être, son exemplarité par rapport à l'évolution générale des politiques publiques.

Introduction

La base de la politique de la ville, c'est sa géographie prioritaire. L'originalité de cette politique, par rapport aux politiques sociales et ou urbaines qui l'ont précédées est bien de définir un périmètre d'intervention particulier, dans lequel elle lie ensemble le problème et sa solution. Le problème puisque ce sont ces quartiers qui font problème et la solution puisque c'est d'une intervention focalisée sur ces territoires que se réclament les dispositifs successifs. Cette originalité n'en est pas une tout à fait dans la mesure où ce type d'instrument d'action publique avait, dès avant les premières opérations de développement social des quartiers, été pratiquée par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) avec les pôles de conversion mais aussi par le Ministère des Affaires sociales et celui de l'équipement dans le cadre des opérations « Habitat et vie sociale » visant, elles aussi de grands ensembles en déshérence. La principale originalité de la politique de la ville réside en ceci qu'elle inaugure un processus dialectique entre le « local » et le « territoire » qui s'étale sur près de 15 ans. On peut penser, en ce sens, qu'elle joue un rôle pionnier dans la prolifique production territoriale que les deux dernières décennies ont connue quel que soit le secteur de politique publique concerné. Cette dialectique se situe, comme toujours, aux confins de la science (ou de la statistique) et de la politique : elle se fonde sur une tension permanente entre le territoire, entendu comme un espace circonscrit par la statistique et investi par une intervention institutionnelle, et la localité, entendue comme un espace complexe, pétri d'histoire, de relations humaines conflictuelles, de liens avec d'autres espaces et d'autres groupes humains. Comment fabriquer du territoire à partir de la localité, comment retrouver la localité sous le territoire ? C'est cette dissonance, soulignée par Alain Desrosières¹ qui confère son particularisme à la politique de la ville dans la mesure où, contrairement à d'autres secteurs de l'action publique, cette tension n'est pas occultée, mais au contraire, mise en scène et célébrée comme le ressort même d'un rapport contractuel entre le centre (l'État) et la périphérie (les collectivités territoriales, les acteurs territoriaux, les habitants). Cette tension entre deux conceptions de l'espace –et donc deux modalités d'action publique– n'émerge pas toute armée de la tête des premiers opérateurs de la politique de la ville, au début des années 1980 : elle se construit progressivement, sans projet préétabli, au fil des nécessités politiques et des changements gouvernementaux. Elle n'en est que plus forte, car elle signale une aporie native des politiques publiques contemporaines : comment à la fois construire des politiques normées, lisibles et –pour partie du moins– discutables tout en ouvrant des scènes publiques locales où peut se jouer la mobilisation des acteurs, nécessaire pour traiter des situations à la fois générales et singulières.

Tout le problème de l'action publique se trouve sans doute résumé ici : quelle est la « bonne » formule institutionnelle qui permette de gouverner des territoires et des populations dont la caractéristique principale paraît bien être une certaine immunité vis-à-vis des techniques classiques de gouvernement ?

Nous avons pris le parti d'analyser pas à pas la chronologie de la formation de la géographie prioritaire. D'abord, nous étonner de sa diversité et de sa géographie : qu'ont donc en commun les grandes ZUP parisiennes ou lyonnaises et les coronas du Nord de la France ou les quartiers vétustes du centre des villes méditerranéennes ? Puis tenter de saisir les prémisses de cette géographie, au début des années 1980 : une géographie locale, fondée sur des critères complexes, liée à l'histoire politique des villes. Comprendre enfin, les étapes du procès de rationalisation et d'institutionnalisation de cette géographie : une première mesure de la *distance sociale relative* au début des années 1990, suivie par un étalonnage de *l'exclusion absolue* au milieu de ces mêmes années. Ce parcours nous permettra de mieux comprendre comment une politique publique avance en se sédimentant : à la fin des années 1990, un modèle est constitué. Nous concluons en en discutant la portée.

¹ Desrosières, A. (1994), « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », *Politix*, n° 25, p. 46-58.

La diversité des « banlieues »

La géographie prioritaire de la politique de la ville est d'abord 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 HLM² ou les cités ouvrières anciennes. Dans le recensement des 500 quartiers composant 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 catégorie HLM n'est cependant pas suffisante pour expliquer la géographie prioritaire car elle délimite, en 1993, une géographie sociale d'une extrême hétérogénéité. Logement social ne signifie pas logement des pauvres, non plus qu'il ne s'identifie au logement des étrangers. Dans un article de 1996, JB Champion et M. Marpsat³, en prenant en compte les critères d'âge, de composition familiale et de nationalité fournies par le recensement de 1990, repèrent 3 types de quartiers au sein de la géographie prioritaire de la politique de la ville à l'aube du XI^e Plan.

25 % 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 sur représentation des couples retraités. Ce type est surtout présent dans le Sud-Est (27 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 moins de 25 ans y accusent un fort déficit, les retraités sont sur représentés, les étrangers en très petit nombre. Les résidents sont propriétaires occupants et parmi les actifs, les indépendants dominant. La proportion de logements vacants est forte ; l'insalubrité et l'inconfort, fréquents.

Un deuxième type représente environ 25 % 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 sur représentés. Le troisième type se caractérise par la présence *de familles nombreuses en logement social*. Il représente, lui aussi, 35 % 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. Champion et Marpsat distinguent 5 types.

Le type le plus nombreux représente 35 % de la population totale de la géographie prioritaire du X^e 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

² Certains d'entre eux avaient déjà fait l'objet de l'attention des opérations Habitat et vie sociale.

³ 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

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 *dominent les ouvriers de type artisanal employés dans de petites entreprises cohabitant 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.

2 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 être bien 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, Brest, Nantes, Marseille, 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'ouvrier, 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 possède 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 ils sont 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 centre ville, notamment dans le Midi (mais aussi du 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, elle 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 réputation et exemplarité : l'héritage 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, dans les années 1980. 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 moins 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 (1977), qui avait précédé les premières opérations de développement social, 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 la population, composée d'ouvrier d'origine « pied noir » et maghrébine, avait toujours entretenu un rapport conflictuel à la municipalité et à la ville en général. 5 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.

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

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.

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 St Etienne, 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 proche du PSU tentent, face au PCF dominant (...) d'y fonder une légitimité à intervenir au nom des couches populaires »⁹. Dans d'autres villes où des travaux sur la généalogie des opérations « politique de la ville » ont été conduits, on trouve le même enjeu d'exemplarité, lié notamment à un « retour » des militants associatifs dans les quartiers où ils ont fait leurs premières armes¹⁰.

Ces choix initiaux fondent une ambiguïté native de la géographie prioritaire : les quartiers choisis doivent être à la fois marginaux et exemplaires. On doit y repérer les stigmates de l'exclusion en même temps qu'on doit y trouver les ressources suffisantes pour conduire une action innovante. Dans les deux cas, ce choix, aussi local soit-il, procède d'un mouvement descendant : c'est l'expérience des élites politiques et techniques locales qui assigne au quartier sa place dans la géographie prioritaire. L'autre conséquence de ce mode d'élection est que, durablement, ces territoires s'installent dans une sorte de double injonction contradictoire : à la fois problème et solution. Comment sortir par le haut d'une telle tension ? Après coup, on peut penser que le choix entre l'un des deux termes de l'alternative était inéluctable : la marginalité ou l'exemplarité ; autrement dit, le choix entre une action de type « compensatoire », descendante ou bien une action de type « communautaire » et ascendante. La suite de l'histoire montre que le choix a bien été effectué, en faveur d'une politique compensatoire.

Du risque d'exclusion au handicap absolu : la fabrication de la géographie 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

A la suite du discours présidentiel de Bron, en décembre 1990 la géographie prioritaire est maintenue, renforcée même puisque F. 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

⁸ Micoud, A., Ion, J., Péroni, M., Nizey, J., *Montchovet ou la question de l'exemplarité*, St Etienne, CRESAL, 1986.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Péraldi, M., (1998) « Un terrain d'aventure pour les classes moyennes », in *En marge de la ville, au cœur de la société, ces quartiers dont on parle*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

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.

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 des années 1980, 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 déroule 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 des années 1980, 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 un travail qui consiste d'abord à délimiter les quartiers sur des cartes au 20/1000° de l'Institut géographique national, puis à demander aux Préfectures et aux 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.

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 centaines de variables que propose le recensement général de la population, un tri est nécessaire 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 les difficultés sociales : 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 6^e 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.

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

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 ainsi 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, 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. Cependant, ce processus de construction territoriale reste encore lié à son environnement : l'usage des écarts à la moyenne, la visualisation des distances sociales donnent à voir certaines configurations urbaines et peut, éventuellement, contribuer à moduler les interventions publiques. En 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

A 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 territoire¹⁵ de classement de certains quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU) ou bien 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 zones¹⁶. 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

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.

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 ».

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 de la stricte délimitation, se montrent néanmoins très combatifs 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'État¹⁷ ; 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 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 d'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 même – multiplié par la population du quartier le tout pondéré par le potentiel fiscal de la commune. D'où la formule :

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

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, 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 1300 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)¹⁸. Ce classement correspond à des degrés d'intensité de l'intervention publique. Ce mode de classement n'est pas sans inconvénient. 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

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

¹⁸ La totalité de l'échantillon regroupe, selon l'INSEE et en fonction des données du RGP 1990, 4,7 millions d'habitants.

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 sensibles¹⁹. La géographie 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 localités demeurent, leur statut a, en revanche, considérablement changé. Ils sont devenus, par la grâce de l'indice synthétique d'exclusion, une catégorie du handicap.

La tension entre le territoire et la localité

L'histoire de la géographie prioritaire de la politique de la ville s'achève, d'une certaine façon, en 1997. À partir de cette date, les protestations locales et nationales contre les excès du « zonage » prennent le dessus et, si le dispositif des zones franches et des zones de redynamisation urbaine est poursuivi jusqu'à son terme (2002), la génération de contrats de ville qui démarre en 2000 se démarque soigneusement du jusqu'au boutisme territorial qui avait emporté ses prédécesseurs. La géographie, pour autant, ne redevient pas floue : au contraire, autour des quartiers, ont proliféré, dans le même temps, des politiques publiques territorialisées qui, toutes, manifestent leur présence par la fabrication d'un territoire spécifique. Toutes ne sont pas aussi manifestement prises en tension entre le territoire et la localité que la politique de la ville : les découpages se font souvent –et prudemment– à partir de circonscriptions préexistantes (par exemple, des contrats à l'échelle d'une municipalité). La politique de la ville reste donc seule à avoir exploré la dialectique entre la norme territoriale et la complexité du local. Elle n'en reste pas moins exemplaire. Pour deux raisons qui constituent autant de lecture de l'histoire de la géographie prioritaire.

La première lecture est celle du rapport entre instruments –le découpage territorial, en l'occurrence– et orientations politiques. Les divers stades du découpage correspondent en effet à des inflexions politiques, concernant le fond et le sens de l'action entreprise. Les premiers pas de la géographie prioritaire, cette géographie locale, fondée sur le double critère de la menace et de l'exemplarité correspondent à une période d'expérimentation, où il s'agit de « refaire la ville », selon l'expression de Hubert Dubedout, fondateur de la politique des quartiers. Cette refondation de la ville passe par l'usage de la démocratie participative comme levier de la modernisation des appareils hérités de l'État providence ; elle s'appuie sur une analyse qui donne à voir les quartiers prioritaires comme des quartiers populaires, disposant de leurs propres richesses et de leurs propres ressources. Donner à voir ces quartiers dans la ville, en faire des laboratoires d'une nouvelle forme d'administration, « contaminer » de proche en proche, les autres territoires et les institutions, voilà le programme des premières années. À cette lecture, les rationalisations intervenues au début des années 1990 en superposent une deuxième : non plus seulement des quartiers populaires, mais des

¹⁹ L'impression d'une division par deux du nombre des quartiers est fautive, dans la mesure où certains des 1300 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.

quartiers « à l'écart » du reste de la ville ; non plus seulement des creusets de richesse et d'expérimentation mais des territoires en risque d'exclusion, victimes à la fois de l'organisation du travail et des dynamiques urbaines de valorisation/dévalorisation. Il ne s'agit plus seulement d'en faire des laboratoires de l'action publique mais autant (et même surtout) de tenter de réduire l'écart, d'éviter que le fossé se creuse encore plus entre ces quartiers et le reste de la ville. D'où une politique « assurantielle » où l'on tente de promouvoir (avec la loi Besson ou la loi d'orientation sur la ville) le droit au logement et le droit à la ville, dans la perspective de réintroduire ces quartiers et leurs habitants dans un jeu urbain ordinaire. Enfin, troisième lecture, celle de 1996 : on n'est plus là seulement dans la mesure de l'écart, on est dans l'appréciation de l'exclusion ; on passe d'une catégorie du risque d'exclusion à la catégorie du handicap : ces quartiers sont affectés d'un coefficient de handicap, en raison des caractéristiques de leur population et de la concentration de celle-ci. Il ne s'agit plus de célébrer l'expérimentation, ni même de prévenir le risque, il faut résorber le handicap, réduire la « fracture sociale ». D'où les opérations de discrimination positive qui calibrent l'intervention publique en fonction du degré de handicap : installation d'entreprises, résidence de « classes moyennes », etc.

Ces évolutions de la lecture du problème et de ses modes de traitement sont sans doute déterminées par la perception d'une situation qui ne s'améliore pas. Mais avant tout, ils correspondent manifestement à des orientations idéologiques diverses. La première strate est directement issue de l'idéologie associative des années 1960 et 1970 ; la deuxième correspond assez bien aux tentatives qui ont visé à restaurer l'État providence au début des années 1980 —et qui ont vu des évolutions des droits sociaux, avec la création du RMI par exemple. La troisième correspond à ce cocktail paradoxal et bien français de retour républicain et de néo-libéralisme²⁰ : l'égalité républicaine passe par l'accès direct aux forces du marché. Il est à noter, à ce propos, que la formule adoptée en 1996 en France est bien différente de celle que les Britanniques avaient adoptée quelques années plutôt avec les *inner cities*.²¹

Une deuxième lecture est possible de cette succession de découpages territoriaux, d'autant plus justifiée que ces découpages ne s'excluent pas mais, d'une certaine façon s'empilent. Ils s'empilent d'abord sur le territoire : c'est au sein d'une géographie pratiquement stable —à partir du milieu des années 1980— que l'on s'essaie à ces définitions successives ; jamais, on l'a dit, le gouvernement n'a tenté d'imposer une sélection au sein des sites —le plus loin qu'il soit allé, c'est le classement du pacte de relance pour la ville. Ce sont donc *les mêmes quartiers* qui, au fil du temps ont été d'abord exemplaires, puis symptômes du risque d'exclusion, enfin catégorie de handicap. Ils s'empilent ensuite dans les dispositions financières : la politique de la ville aujourd'hui est le fruit d'une stratification complexes de mesures prises au début des années 1980, destinées plutôt à faciliter les initiatives des habitants ; de mesures prises au début des années 1990, visant à raccrocher ces territoires au droit commun des dispositifs de protection et d'intégration ; de mesures prises entre 1995 et 1997, visant à pratiquer une discrimination positive temporaire de manière à remettre ces territoires à niveau. On peut, à juste titre, parler à propos de cet empilement de « sentier de dépendance » : une nouvelle mesure, pour prendre effet, doit s'inscrire dans les pas déjà en partie tracés ; une politique nouvelle, pour être effectivement mise en œuvre doit accepter les logiques des énoncés précédents. Mais, au-delà de cet effet conjoncturel, cet empilement entraîne un effet structurel. Tout se passe comme si, à travers cette stratigraphie, deux problèmes de l'action publique tentaient de trouver une solution, ou, du moins, un début de formulation.

Le premier problème, on l'a évoqué en introduction, est celui du rapport entre le local et le territoire : comment concevoir des catégories territoriales qui soient à la fois normées d'un point de vue national et inscrites dans une réalité locale ? Ces catégories étant, qui plus est, administratives et non politiques (il n'est pas question, il ne l'a jamais été, de transformer les quartiers en collectivités territoriales). Pour transposer le problème dans des registres plus familiers aux lecteurs

²⁰ Jobert, B. , Théret, B. (1994), « la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert, B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.

²¹ Le Galès, P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, 2, pp. 249-276.

de cette revue, c'est, d'une certaine façon ce qui a été tenté avec le RMI : un volet normatif qui découpe arbitrairement une catégorie et un volet contractuel qui demande aux individus composant cette catégorie de s'impliquer dans la résolution de leur problème. L'empilement de référentiels territoriaux au sein de la géographie prioritaire a un peu la même fonction : maintenir une oscillation permanente entre le territoire et la localité ; démontrer que les territoires administrés sont aussi des territoires vécus et que le jeu reste possible.

Le deuxième problème découle du premier, mais renvoie à des questions plus générales, celles relative au pilotage de l'action publique contemporaine. Comment, en effet, amener une palette aussi diversifiée que les maires, les travailleurs sociaux, les responsables associatifs, les habitants des quartiers, les policiers, les gestionnaires de HLM, les ingénieurs des ponts, les préfets, les éducateurs, les médecins, etc. à s'intéresser à ces territoires ? Comment élargir sans cesse le cercle des alliances sans laquelle aucune politique à vocation territoriale et globale n'est possible : il faut proposer des modèles de traduction, des registres de sens, des hypothèses d'ordre social. La politique de la ville constitue, en définitive, une illustration de cet enjeu général de l'action publique, celui qui consiste à suggérer des sens possibles.

En ce sens, la politique de la ville est exemplaire et l'on aurait tort d'en stigmatiser les changements de caps successifs. Elle illustre une interrogation contemporaine sur les politiques publiques qui tend à opposer, ou mettre en tension, les politiques substantielles et les politiques procédurales²². La politique de la ville est d'abord une politique procédurale : elle propose aux acteurs locaux un cadre d'action, au sein duquel ils déterminent les enjeux et les orientations du traitement des quartiers de la géographie prioritaire. Mais, on le comprend, cette politique ne peut être purement procédurale, elle doit offrir des hypothèses de contenus, de façon qu'une délibération puisse avoir lieu. Par l'empilement d'hypothèses descriptives des difficultés urbaines, la politique de la ville illustre cet enjeu de délibération permanente, sans lequel il n'est pas de pilotage politique. ■

²² Lascoumes P. , Le Bourhis J.P., *Le bien commun comme construit territorial*, In Politix, n° 42, 1998, pp.37-66