

Hors-série

n°62 20 €

www.urbanisme.fr

LA REVUE

urbanisme

40 ans de politique
de la ville

La géographie prioritaire entre l'entonnoir et l'accordéon

L'histoire de la politique de la ville se confond avec celle de sa « géographie prioritaire ».

Par **Philippe Estèbe**,
géographe et consultant
(Coopérative Acadie)

Plusieurs pays ont conduit et conduisent encore des actions comparables à la politique de la ville, mais nulle part ailleurs qu'en France on n'a connu une telle effervescence dans la fabrique de territoires prioritaires.

Il est vraisemblable que cette frénésie géographique renvoie à la relation spéciale qu'entretiennent, en France, le pouvoir central et les pouvoirs locaux. En effet, tout en réaffirmant, à chacune des étapes de construction de la géographie prioritaire, l'importance du projet local et le rôle des pouvoirs locaux dans la définition et la conduite des opérations, les gouvernements successifs ont suivi le même fil rouge : celui d'une nationalisation et d'une *décontextualisation* des quartiers inscrits dans l'atlas de la politique de la ville.

On peut dès lors décrire ce processus historique au moyen de deux instruments, l'un de cuisine, l'autre de musique.

L'instrument de cuisine, c'est l'entonnoir : au fil des périodes, les techniques de mesures s'affinent, à la recherche des indicateurs qui vont permettre d'objectiver le plus possible le choix des quartiers, de façon à construire une figure nationale, la moins discutable possible. Ici, l'entonnoir sert à *dépolitiser* la géographie, à l'extraire de son contexte local.

L'instrument de musique, c'est l'accordéon, dont l'extension mesure le niveau de pression exercé par les pouvoirs locaux sur les gouvernements successifs. Ceux-ci, munis de leur entonnoir statistique, cherchent en permanence à *resserrer* la géographie prioritaire, de façon à *concentrer* les moyens en direction des territoires les plus critiques (ou du moins, considérés comme tels au prisme de l'instrument de mesure) ; ceux-là cherchent en



permanence à *étendre* la géographie prioritaire, pour bénéficier de ses crédits et de moyens humains supplémentaires. Entre dilution et concentration, la géographie prioritaire connaît ainsi, depuis trente ans, un vaste mouvement de respiration. Cependant, ces deux instruments se potentialisent : l'entonnoir et l'accordéon font, peu à peu, disparaître toute approche sensible et contextualisée des personnes, au profit d'une approche financière et statistique.

L'ENTONNOIR

L'histoire de l'entonnoir est celle de la recherche, lente et patiente, du Graal statistique qui rendra la géographie prioritaire indiscutable. On vient de loin en la matière. Au cours des années 1980, les premiers quartiers sont choisis par les municipalités. C'est le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers : confier aux élus le soin de désigner les territoires d'expérimentation pour une politique qui ne prétend rien de moins que révolutionner l'action publique territoriale. Avec le recul, le choix ne se fait pas à partir de critères objectifs mais selon une approche sensible, qui combine la *réputation* des quartiers (les ghettos, les mauvais lieux, les quartiers « Chicago ») et leur *exemplarité*. Souvent en effet, les élus en charge dans les années 1980 sont issus de ces quartiers, où ils ont fait leurs classes politiques dans le mouvement associatif au cours des années 1970. De cette expérience militante, ils tirent l'espoir que les quartiers en question seront le terreau du renouveau de l'action publique locale, telle qu'ils l'ont rêvée dans la décennie précédente.

Le tournant des années 1990 constitue un premier palier. Avec la création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), cette politique entend sortir du stade expérimental et en démontrer le caractère prioritaire et national. L'implication de plusieurs ministères, la création d'un ministère d'État qui cumule aménagement du territoire et politique de la ville, la nomination de *sous-préfets à la ville*, le repérage budgétaire et l'octroi de bonifications aux fonctionnaires d'État en raison de leur localisation dans la géographie prioritaire obligent à passer du stade artisanal à un stade préindustriel. Avec l'aide de l'INSEE, la DIV procède à un découpage minutieux des périmètres (ce qui n'avait jamais été fait auparavant) et sélectionne une batterie d'indicateurs pour une première objectivation de la situation des quartiers : le taux de jeunes de moins de 25 ans, de chômeurs et d'étrangers est retenu comme particulièrement significatif de la situation des quartiers au regard de l'agglomération à laquelle ils appartiennent.

À la fin des années 1990, les élections présidentielles portent au pouvoir une majorité qui se présente comme libérale. Elle entend démontrer qu'une approche plus « économique » s'avérera plus efficace que celle des gouvernements précédents, fondée sur le secteur public et le monde associatif. La fiscalité en est le principal levier : il s'agit d'octroyer des exonérations de taxe à juste proportion de la gravité de la situation des quartiers. Les cuisines de la DIV et de l'INSEE inventent alors l'indice synthétique d'exclusion (ISE) qui combine les trois indicateurs ci-dessus à la population du quartier, le tout divisé par le potentiel fiscal de la commune. Cette *échelle de Richter* de l'exclusion permet de classer les quartiers en différentes catégories, respectivement désignées comme « zones urbaines sensibles »,

« zones de revitalisation urbaine » et « zones franches urbaines ». Chaque catégorie bénéficie d'un régime fiscal spécifique, du plus ordinaire au plus dérogatoire, afin d'inciter à la création d'entreprises dont le gouvernement considère qu'elles seront les moteurs du développement des quartiers.

La loi de rénovation urbaine de 2004 n'innove pas dans le champ des indicateurs, elle explicite une logique qui était déjà, de manière sous-jacente, présente dans les définitions précédentes de la politique de la ville, celle de la *réduction des écarts* entre les quartiers et la ville, en décrivant une grande variété de domaines pour lesquels ces écarts doivent être réduits – ce qui doit, en principe, servir aussi à l'évaluation de la politique de la ville : échec scolaire, délinquance, chômage, santé, etc. 2014 et la loi Lamy atteignent un palier supplémentaire dans la sophistication statistique (cf. *Stéphanie Mas*, p. 20). Un seul critère est désormais retenu, celui de la *concentration de la population à bas revenus* (personnes vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 60 % du revenu fiscal médian de référence). Ce critère est réputé englobant, dans la mesure où il est corrélé avec la plupart de ceux qui avaient été auparavant retenus (jeunes, chômeurs, étrangers, logements sociaux, etc.). Pour ne pas rester enfermée dans un découpage historique, la délimitation de la nouvelle géographie prioritaire se fonde sur la méthode du *carroyage* qui agrège des carreaux de 200 m de côté pour délimiter des entités spatiales de plus de 1 000 habitants : ainsi la nouvelle géographie prioritaire entend échapper entièrement à la pression subjective des élus.

L'ACCORDÉON

Cet effort conjugué des gouvernants, des gestionnaires de la politique de la ville et des statisticiens pour échapper à l'emprise du local est toujours justifié par deux arguments : celui de l'objectivité et surtout celui du ciblage des quartiers qui sont *vraiment* en difficulté. À chaque étape (1991, 1996,

2004, 2014) le gouvernement annonce qu'il *resserre* la géographie prioritaire. À chaque étape, celle-ci connaît une nouvelle expansion. Ainsi, en 1983, lors de l'installation officielle de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), la géographie prioritaire comprend quelque 40 quartiers. En 1991, au moment de la création du ministè-

re de la Ville, ils sont plus de 500. En 1996, le pacte de relance pour la ville inscrit 1 500 quartiers au titre de la politique de la ville. En 2004, le programme national de rénovation urbaine, instaurant un régime de compétition entre les municipalités, entend réduire drastiquement le nombre de quartiers. Mais, sous la pression des élus locaux, la politique de la ville invente les « contrats urbains de cohésion sociale » pour les territoires qui ne sont pas retenus au titre de la rénovation urbaine. La géographie prioritaire compte au début des années 2010 près de 2 000 zones urbaines sensibles. La loi de 2014 entend, une fois de plus, réduire le nombre d'entités prioritaires. Le décret de 2015 délimite... 1 500 quartiers ! ■ **Philippe Estèbe**

Un seul critère, celui de la concentration de la population à bas revenus