

Extrait de :



Les quartiers de la politique de la ville.

Une catégorie territoriale pour une politique de « discrimination positive »

Philippe ESTEBE

La « géographie prioritaire » (on désigne ainsi les quartiers populaires qui font l'objet, avec la « politique de la ville », d'une intervention publique spécifique) est née au début des années 1980 dans un registre local et expérimental. Non seulement, au cours des années 1990 et 2000 cette géographie s'est maintenue, mais encore elle a fait l'objet de deux phénomènes coextensifs : un élargissement quantitatif et une rationalisation statistique. Ces deux processus permettent de décrire un phénomène nouveau en France, la naissance et l'inscription durable dans le paysage politico-administratif d'une catégorie territoriale, et de poser une question : que désigne cette catégorie, et à quoi sert-elle en pratique ? Ces deux dimensions de l'interrogation débouchent sur une troisième : peut-on parler de "discrimination positive à la française" ?

NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT D'UNE CATÉGORIE TERRITORIALE

Les prémices de la politique de la ville apparaissent en 1982, dans le sillage des émeutes qui secouent la banlieue lyonnaise. Sous la présidence de H. Dubedout, la Commission nationale pour le développement social des quartiers propose de prévenir une « dérive à l'américaine » dans certaines banlieues des grandes villes en prônant des méthodes innovantes d'action publique : une approche territoriale, en vue de dépasser le traitement classique par public un traitement global des problèmes, pour transcender les découpages sectoriels de l'action publique ; une démarche de projet, de façon à substituer une approche remontante à la classique approche descendante. H. Dubedout, maire de Grenoble, demande à ses collègues élus locaux de désigner des territoires en difficulté dans lesquels on pourra tester cette nouvelle doctrine d'action. Les quartiers sont désignés localement, à partir de deux critères apparemment contradictoires mais en fait complémentaires : il s'agit de quartiers dont la marginalité dans la ville est reconnue, du fait de leur histoire ou de leur population ; il s'agit aussi de quartiers « exemplaires », autrement dit où l'on est certain que la nouvelle méthode pourra porter ses fruits (Ion, Micoud, 1984).

La combinaison de ces deux critères produit une géographie disparate. Aux côtés des grands quartiers d'habitat social emblématiques, mais surtout présents en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, on trouve des quartiers ouvriers des bassins industriels du Nord et de l'Est de la France, des petits quartiers d'habitat social de l'Ouest et des quartiers anciens dégradés du centre des villes du Sud-est de la France.

À partir de 1989, ce sont 450 quartiers, soit une population d'environ deux millions de personnes, qui se trouvent inscrits au titre de la géographie prioritaire. La politique de la ville est alors décrétée priorité nationale, se trouve dotée d'un ministre, d'une délégation et d'un corps de sous-préfets spécialisés. Le ministre, cependant, se trouve dans l'incapacité de rendre compte de son objet : la diversité des quartiers est telle qu'elle ne compose pas un paysage stable, lisible et surtout défendable devant ses collègues. Il faut transformer la géographie locale en territoire pour une politique nationale : on fait alors appel à l'Insee.

Les statisticiens de l'Insee se livrent, en 1991 et 1992, à trois opérations. Une première opération consiste à tracer sur la carte les limites des quartiers, ce qui n'avait pas été fait auparavant. Une deuxième opération consiste à choisir, parmi l'ensemble des variables proposées par les recensements généraux de la population, trois principales qui devront permettre de cerner le profil spécifique de ces territoires : la proportion de moins de 25 ans dans la population du quartier, la proportion d'étrangers, et la proportion de chômeurs de longue durée. La troisième opération consiste

enfin à rapporter ces variables à des valeurs moyennes, en l'occurrence la moyenne nationale, celle de l'agglomération et celle de la commune. Les quartiers se trouvent dès lors définis par l'écart à la moyenne de ces trois variables. Cette définition permet un premier classement national des quartiers, qui sera repris pour la première fois dans un texte législatif, la loi d'orientation pour la ville, en 1992.

En 1995, à la suite de l'élection de J. Chirac à la présidence de la République, l'heure est à la réduction de la « fracture sociale ». Où, mieux que dans cette géographie prioritaire, cette fracture est-elle lisible ? Mais cet objet doit être reconstruit, de façon à exprimer la nouvelle logique politique. Celle-ci en effet se veut d'inspiration libérale, en rupture avec les approches précédentes, tablant notamment sur l'appel au secteur privé comme partenaire du redéveloppement des quartiers populaires. On reprend donc la géographie prioritaire, qui n'a, d'un point de vue territorial, pas changé

depuis le milieu des années 1980, et l'on procède à une nouvelle opération. Chaque quartier se trouve désormais affecté d'un indice synthétique d'exclusion (ISE), calculé de la manière suivante : $ISE = (\text{Taux de moins de 25 ans}) \times (\text{taux de non diplômés}) \times (\text{taux de chômeurs de longue durée}) \times (\text{population du quartier}) / \text{Potentiel fiscal de la commune}$.

Cette formule permet d'affecter chaque quartier d'un coefficient unique. Ceci autorise un classement sur une "échelle nationale" d'exclusion. La place occupée par chaque quartier dans l'échelle détermine le degré d'effort consenti par la puissance publique pour son redéveloppement. Ici, il s'agit d'un calibrage des différents régimes de dérogation sur les prélèvements obligatoires dont vont pouvoir bénéficier les entreprises s'installant dans ces territoires.

Même si cette ultime étape de rationalisation se trouve fortement contestée à cause de la logique de "zonage" qui la sous-tend, et si le gouvernement issu des élections de 1997 paraît l'interrompre, elle n'en participe pas moins à l'inscription durable dans le paysage politico-administratif d'une catégorie territoriale particulière ; elle contribue d'autre part à populariser la notion de « discrimination territoriale positive » à titre temporaire (Conseil d'État, 1996). En effet, si cette géographie s'est étendue, de 40 quartiers au début des années 1980 à 900 aujourd'hui, un noyau de l'ordre de quatre cent quartiers se trouve inscrit au titre de cette géographie depuis le milieu des années 1980, soit plus d'une quinzaine d'années.

UNE CATÉGORIE TERRITORIALE, MAIS POUR QUOI FAIRE ?

Le parcours qui conduit les quartiers du local au national par le truchement des instruments statistiques de rationalisation, ne correspond pas seulement à une montée en puissance d'une politique. Il correspond aussi à des transformations de la lecture de ces territoires, et de leur signification en terme d'action publique.

L'évolution des grilles de lecture

Les premiers quartiers choisis au début des années 1980 peuvent être qualifiés de « laboratoires ». Il s'agit avant tout d'y tester un ensemble de méthodes d'action (territorialisation, globalité, projet) qui sont censées contaminer ensuite l'ensemble des institutions publiques. Ces foyers de rénovation s'inspirent clairement des expériences municipales et associatives conduites à Grenoble dès les années 1960 et dans de nombreuses villes moyennes à partir du milieu des années 1970 (Sorbets, 1988). Gérer la ville comme une

association, s'appuyer sur le mouvement associatif pour gérer la ville, mais aussi transformer l'État et ses méthodes à partir du local. Nombre de professionnels des premières années de la politique de la ville sont en fait des militants politiques ou associatifs qui reviennent dans les quartiers où ils avaient fait leurs premières armes ; nombre d'élus appartiennent à cette génération nouvelle, issue des élections de 1977. Tous sont porteurs d'une vision du développement des quartiers liée à l'autogestion. L'incapacité de cette politique à s'extraire du laboratoire est néanmoins frappante. Ainsi, les méthodes innovantes qui devaient transformer la gestion urbaine et les politiques publiques, peu à peu, apparaissent comme des techniques spécifiques pour gérer les quartiers populaires.

Le début des années 1990, marqué par de nouvelles émeutes en régions parisienne et lyonnaise, connaît une inflexion nette de l'approche gouvernementale. Les quartiers perdent leur statut de laboratoire pour devenir des symptômes de la « nouvelle question sociale » (Donzelot, 1991). Ces années sont marquées par une production législative intense qui vise à prendre en considération les effets sociaux et spatiaux de la crise économique persistante (en dépit des trois années de croissance, de 1988 à 1991) : revenu minimum d'insertion, loi sur le droit au logement, loi d'orientation sur la ville. Comme "symptômes", ces quartiers doivent être "réintégrés à la ville", d'où un ensemble de mesures visant à accroître la présence des services publics, à désenclaver ces territoires, à introduire une plus grande mixité sociale. Les indicateurs produits par l'Insee traduisent ce symptôme sous la forme de « l'écart à la moyenne ».

À partir du milieu des années 1990, les quartiers s'installent dans une certaine routine sociale et économique : leur population diminue, les indicateurs sociaux attestent d'une aggravation continue, les violences urbaines perdent leur caractère massif (la dernière grande émeute a lieu à Toulouse en 1998) et prennent un aspect quotidien. Le changement de majorité politique accélère le changement de regard : il ne s'agit plus de quartiers "symptômes" mais de quartiers "handicapés". En pratique, l'indice synthétique d'exclusion s'apparente au taux d'incapacité, de même que le calibrage des mesures de dérogation fiscale en raison de l'indice s'apparente à la logique compensatoire qui régit les pensions d'invalidité. Progressivement, l'idée germe que le traitement de ces quartiers passe, dans une certaine mesure, par leur disparition, c'est-à-dire leur remise à la moyenne ou à la norme : mixité sociale, redéveloppement économique et sécurité deviennent les trois piliers des nouvelles politiques urbaines. Un pas supplémentaire est franchi, au début des années 2000 avec la notion de "renouvellement urbain" qui lève le tabou de la démolition des logements sociaux.

Les usages locaux de la géographie prioritaire

Cependant, les inflexions nationales du mode de désignation et de traitement ne s'excluent pas. Bien au contraire elles se sédimentent. De fait, elles compilent une sorte de « répertoire » (Jobert, 1998) dans lequel les acteurs locaux, qui sont les véritables maîtres d'oeuvre de cette politique, puisent des représentations et des logiques d'action pour en produire des combinaisons singulières. Deux grands types de logiques locales paraissent à l'oeuvre, dans les grandes villes du moins. Une première logique consiste à associer l'hypothèse des quartiers "laboratoires" à celle des quartiers "handicapés" : dans ce cas, les acteurs locaux (notamment la municipalité), combinent des subventions au tissu associatif pour des actions d'animation de proximité et l'usage massif de techniques de surveillance et de répression (police municipale ou police nationale) pour "contenir" les risques que font peser les quartiers sur la tranquillité publique du reste du territoire. Ici, l'héritage de l'autogestion se met au service d'une politique de contentions. Une deuxième logique consiste à associer, tant bien que mal, l'hypothèse des quartiers "symptômes" à celle des quartiers "laboratoires" : dans ce cas, les villes conduisent, à partir des quartiers, une politique de rénovation des services Publics municipaux, autour de principes "grenoblois" (décentralisation des services, Conseils de quartiers, etc.) ; le régime de contentions demeure mais il ne s'exprime plus sous la forme d'une gestion d'exception par le truchement associatif, tel qu'il fonctionne dans le premier modèle.

Il est intéressant de constater que l'on ne peut guère rapporter ces deux modèles à des situations sociales ou économiques contrastées : les grandes catégories de la géographie prioritaire citées plus haut ne déterminent pas une orientation particulière des politiques locales. Une partie de l'explication tient aux enjeux politiques qui s'expriment à travers ces territoires, particuliers à chaque ville. Autrement dit, sous les logiques nationales, la géographie prioritaire tient un ensemble de fonctions locales qui ne sont pas nécessairement liées à l'enjeu national qui lui a donné naissance. Ainsi à Marseille peut-on faire l'hypothèse que la géographie prioritaire constitue la concession que la mairie centrale de droite fait au parti communiste dont la base électorale est située dans ces quartiers ; à Toulouse, ces quartiers ont longtemps servi l'image d'une municipalité compassionnelle, prenant soin de ceux que sa politique d'expansion économique laissait sur le bord de la route ; à Nantes, les quartiers de la politique de la ville ont constitué une pièce essentielle du dispositif de conquête de la municipalité par l'union de la gauche à la fin des années 1980 ; à Brest, la plupart des quartiers de la géographie prioritaire constituent les fiefs territoriaux des caciques d'une municipalité oligarchique, etc.

UNE « DISCRIMINATION POSITIVE TERRITORIALE » ?

Trois grandes hypothèses interprétatives de cette géographie prioritaire ont cours ou ont eu cours.

Une première hypothèse est celle de l'influence croissante du néolibéralisme sur les politiques sociales, à la suite des éclairages de B. Jobert et B. Théret sur la consécration républicaine du néolibéralisme (1994). Le traitement territorialisé de la pauvreté (Jobert, Damamme, 1995) introduit, au sein des catégories universelles et stables de l'État-providence, un type de catégorie spécifique, ciblé, relativement instable car ne disposant que d'une existence juridique précaire, n'ouvrant pas réellement à des droits mais plutôt à un mélange d'injonctions et de subsides. Le fait, par ailleurs, que l'administration de ces mesures soit confiée par contrat aux élus municipaux renforce cette hypothèse, confirmée en partie par la différenciation croissante des politiques locales en direction des quartiers. La mission des professionnels de la politique de la ville serait, dès lors, une « mission impossible », comme la décrit un entretien réalisé par P. Bourdieu dans sa grande enquête sur la "misère" en France (Bourdieu, 1993).

Une deuxième hypothèse, qui n'est d'ailleurs pas exclusive de la première, consiste à faire de la géographie prioritaire une sorte de nouveau voile d'ignorance, une façon de traiter sans le dire ouvertement les étrangers et leurs enfants, particulièrement "les Arabes" et "les Africains", sur lesquels pèse un héritage colonial jamais véritablement digéré. Cette fonction serait la réponse d'un certain intégrisme républicain aux conséquences métropolitaines du colonialisme : le territoire permettrait de passer sous silence, voire de dévaloriser l'enjeu que représente la diversité des origines nationales, culturelles et religieuses, en procédant à une identification implicite entre cette diversité et les quartiers en difficulté (que l'on qualifie de « quartiers difficiles »). Le fait que le critère "étranger" ait disparu entre 1991 et 1995 des indicateurs utilisés pour décrire la géographie prioritaire ne serait que l'effet d'un euphémisme administratif—le critère "sans diplôme" désigne un public très proche de celui que délimite le critère "étranger". Il s'agirait ici du pire mode de traitement de la question de l'ethnicité : l'absence de reconnaissance doublée d'une forme spécifique de gestion publique. L'approche "territoriale" permettrait de traiter les étrangers ou leurs enfants sans avoir à le déclarer ouvertement et, par conséquent, sans en faire un objet public et discuté ; or en même temps, sous le couvert de cette discrétion relative, les services publics communs seraient remplacés, dans ces territoires, par des services particuliers, fondés sur des associations téléguidées par l'administration, gérant le quartier en lieu et place de cette dernière. Une forme particulièrement sophistiquée, selon certains auteurs, de gouvernement colonial.

Une troisième hypothèse est celle, plus simplement, de l'échec du projet de la politique de la ville, du moins de ce que ce projet pouvait avoir, à l'origine, de novateur dans une perspective de transformation de l'action publique. Cette perspective, défendue par J. Donzelot et P. Estèbe (1994), faisait l'hypothèse qu'à côté de l'État-providence redistributeur pouvaient apparaître des formes d'action publique visant à restaurer des solidarités concrètes, sociales et urbaines, menacées par les mutations économiques. Dans ce type d'action publique, l'État n'était pas seulement redistributeur, mais aussi animateur de politiques locales visant à « inviter à l'action lorsque l'on ne peut y contraindre ». Cette hypothèse n'était pas éloignée, somme toute, de la façon dont les théoriciens de la gouvernance décrivent l'évolution du rôle de l'État et de l'action publique, par exemple RWA Rhodes (1997) ou J. Kooiman (1993). Cette évolution a bien eu lieu, elle est en cours. Elle ne porte guère sur le thème de la solidarité, au sens concret de l'interdépendance sociale telle que la posait L. Duguit comme fondement de l'action publique (Duguit, 1928), traduisant en termes administratifs le concept sociologique de solidarité organique, mais révèle la dimension laboratoire de la géographie prioritaire de la politique de la ville. On y a en effet expérimenté de nouvelles formes de relations entre l'État et les collectivités locales. Mais la substance s'est trouvée sacrifiée au profit de la procédure : en s'étendant à d'autres secteurs de l'action publique (sécurité, éducation, santé, logement, urbanisme, etc.), la méthode contractuelle et territoriale a délaissé le champ de la solidarité, pour ne subsister qu'à l'état d'action sociale résiduelle, administrée par des associations sous perfusion.

C'est pourquoi il nous semble aujourd'hui que cette rupture entre la procédure et la substance de la politique de la ville ne permet pas de parler de « discrimination positive territoriale ». Dans l'acception française (Conseil d'État, 1996), la « discrimination positive » consiste à « faire plus pour ceux qui ont moins », c'est-à-dire à accepter un détour inégalitaire en vue de rétablir l'égalité. Selon le Conseil d'État, cette « discrimination positive » (qu'elle soit ou non territoriale) doit avoir deux caractéristiques : elle doit d'une part être temporaire et clairement inscrite dans la perspective d'un « retour au droit commun » à un terme défini ; elle doit d'autre part être proportionnée à la « discrimination négative »

subie et dûment constatée. Si l'on suit cette acception, la nature de la « discrimination positive territoriale », au sein de la politique de la ville, est extrêmement difficile à établir : il est impossible de départir clairement, dans le budget national de cette politique, ce qui relève du simple recyclage de mesures préexistantes, de l'arraisonnement d'actions conduites par certains ministères, de l'apport effectif de moyens humains et financiers supplémentaires (Cour des comptes, 1995, 2002). Cet exercice est encore plus complexe localement et,

lorsqu'on le tente, les conclusions sont en général négatives (Davezies, 1999). La seule véritable forme de « discrimination positive territoriale » répondant précisément aux critères posés par le Conseil d'État, s'est trouvée dans les dispositifs d'exonération ou d'allègement de prélèvements obligatoires accordés aux entreprises s'installant dans les territoires affectés de forts indices synthétiques d'exclusion.

Nous sommes tentés de conclure que la politique de la ville constitue l'une des formes renouvelée de l'assistance, au sens municipal que ce terme a pris au XIX^e siècle (Bec, 1998). En effet, lors des grands débats qui ont précédé le vote des principales lois sociales (accidents du travail, retraites, etc.), un débat parallèle mais non moins important a eu lieu, concernant les "niveaux" de solidarité : l'espace national, pour des raisons de "périmètre" mais aussi de "voile d'ignorance", a été choisi pour les logiques relevant de l'assurance, alors que l'espace local, pour des raisons inverses de visibilité et de proximité, a été confirmé dans ses fonctions d'assistance. La politique de la ville ne constitue pas, à l'évidence, une nouvelle modalité de la solidarité d'assurance nationale. Il convient plutôt de l'analyser comme une aide apportée aux communes pour la perpétuation ou le renouvellement de leurs politiques d'assistance. Dans cette perspective, nous souscrivons donc à la formule de B. Jobert et Dammame, de « traitement territorialisé de la pauvreté ». Si "discrimination positive" il y a, ce qui est loin d'être financièrement démontré, elle ne diffère pas de celle qui entoure les pauvres, les marginaux et les indigents de la sollicitude de diverses institutions et professionnels spécialisés.

L'impasse démocratique

Une absence court tout au long de la politique de la ville en France, qui procède du refus permanent et concerté des différentes autorités publiques d'accorder le moindre crédit à la capacité d'action collective émanant des habitants de la géographie prioritaire. Ceci peut, évidemment, s'expliquer par les modèles d'exercice du pouvoir national et local en France, fondés sur une idée de légitimité procurée par la démocratie représentative ; ceci peut s'expliquer aussi par la crainte des débordements, le refus de céder des parcelles de pouvoir, etc., dénonciations classiques qui alimentent les critiques récurrentes à l'endroit des élus locaux. Il nous semble que les défauts d'implication collective des habitants sont surtout liés à une série d'événements qui ont marqué l'histoire des quartiers, et aux effets contre-intuitifs de décisions motivées par de "bonnes intentions".

Au chapitre des événements de l'histoire, le premier, fondateur sans doute, a été la déception qui a saisi les premiers opérateurs de la politique de la ville dans les quartiers "exemplaires" des années 1980. Ceux-ci, on se le rappelle,

avaient été choisis notamment à partir du critère qu'on y supposait un tissu associatif actif, susceptible de reproduire les avancées des années 1960 et 1970. Or, dans la plupart des cas, les associations présentes dans les quartiers se sont révélées exsangues, piètres spectres de ce qu'avait été naguère le mouvement associatif. Les nouveaux professionnels n'ont, en règle générale, trouvé personne en face d'eux pour construire des projets de développement territorial. Une première vague de professionnalisation des intervenants a suivi, pour combler les vides de la représentation collective. Le deuxième grand événement a sans doute été l'échec du mouvement de structuration des "Beurs", au milieu des années 1980 : l'espoir soulevé par la marche des jeunes lyonnais, par la création d'associations comme les "Jeunes arabes de Lyon et de sa banlieue" (JALB) a été vite englouti par les enjeux politiques (ou politiques) dont la création de SOS Racisme a été l'une des conséquences. En effet, cette association proche du Parti socialiste s'est constituée après le premier mouvement, dont le ciment avait été l'égalité des droits. Une revendication politique a ainsi été transformée en une association de type culturel autour de l'antiracisme. En pratiquant dans les années qui ont suivi une stratégie très réactive, autour du très vague concept du "droit à la différence", on peut penser que SOS Racisme a participé à cette époque à la dépolitisation de la revendication sur l'égalité des droits.

Au chapitre des « bonnes intentions » il faut mentionner les injonctions exprimées par les gouvernements en place entre 1989 et 1993, notamment le gouvernement Rocard, injonctions consistant à identifier le développement de la géographie prioritaire avec sa reconquête par les services publics. Une telle logique de "discrimination positive" se traduit notamment par des bonifications accordées aux fonctionnaires acceptant d'oeuvrer dans les quartiers dits difficiles. Elle a contribué à former le socle de la "réaction républicaine", à savoir l'idée que cette nouvelle question sociale pouvait se dissoudre dans un nouveau maillage républicain, l'horizon des quartiers étant borné par l'école, la Poste et le commissariat de police. Ce faisant, des questions de fond comme le marché du logement ou le marché du travail ou encore l'orientation scolaire ont été éludées, et, plus encore, une partie de la population s'est trouvée enrôlée comme auxiliaires des services publics, au titre de l'insertion : les "grands frères", les "adultes relais", les "contrats emploi-solidarité", les "emplois jeunes", ont constitué un réseau serré d'administrateurs précaires, jouant une partition ambiguë vis-à-vis de leur territoire et de leurs voisins. Cet enrôlement a sans doute contribué à vider de leur substance les dernières forces de ces quartiers, tout en alimentant une pression constante de la part de certains de leurs habitants en direction des autorités publiques en vue d'obtenir les maigres rémunérations attachées à ces fonctions. Enfin, l'appel aux entreprises comme sauveurs suprêmes des

territoires en crise a achevé le processus de décrédibilisation de ce que les anglo-saxons baptisent empowerment, autrement dit la montée en capacité de la société locale, son affirmation sur la scène publique, son implication dans le développement de son territoire.

Les effets de ces bonnes intentions sur l'évolution des services publics ne sont certes pas négatifs, et les avancées sont nombreuses en matière de prestation : par exemple la police de proximité, la rénovation des quartiers de logements sociaux, l'amélioration nette de la gestion quotidienne, l'élargissement de la palette de l'offre de services, etc. Ces avancées ne pèsent cependant pas lourd à côté de l'échec, sur le registre démocratique, de la politique de la ville. En ce sens, l'histoire de la politique de la ville est une leçon. Mais à quel prix ? Et qui la tirera ?