Extrait de :

INNOVATIONS ET SOCIÉTÉS

TERRITOIRES ET TERRITORIALITÉ

REGARDS PLURIDISCIPLINAIRES

Numéro coordonné par
Nassima DRIS

GRIS

n°3/2007

Le bulldozer et l'ascenseur

Philippe ESTEBE
Géographe
Coopérative Acadie, Paris
estebe@acadie-reflex.org

RESUME

Les banlieues font, depuis des années, l'objet d'une politique nationale : la politique de la ville. Celle-ci s'appuie sur une catégorie administrative singulière, les zones urbaines sensibles (ZUS), qui ont été peu à peu délimitées et rationalisées, fondant une géographie nationale à partir de choix locaux, voire subjectifs des élus. L'existence de cette géographie est une chance, dans la mesure où elle fait l'objet d'une observation spécifique, laquelle permet de questionner certaines idées reçues à propos des « banlieues ». Le fait d'habiter une ZUS constitue-t-il un handicap supplémentaire qui viendrait redoubler les handicaps sociaux, professionnels ethniques ? Le fait d'habiter une ZUS condamne-t-il à l'immobilisme que seuls pourraient résorber le bulldozer (en rasant les quartiers) et l'ascenseur (social) ? Les travaux conduits par divers chercheurs et par l'observatoire des ZUS remettent en cause la notion de ghetto. Autrement dit, il s'agit de quartiers « comme les autres », à la différence qu'ils sont peuplés de ménages et d'individus modestes, ouvriers, employés et souvent d'origine étrangère. Ce constat banal amène à revisiter l'objectif politique : faut-il faire disparaître des ghettos largement imaginaires, ou considérer que l'accueil des ménages populaires et immigrés est une fonction urbaine durable, qui doit être assurée dans les meilleures conditions possibles ?

Pour les journalistes et l'opinion, les « banlieues » sont ces grandes cités à la périphérie des métropoles qui, périodiquement, font parler d'elles à divers titres. Pour le gouvernement, les élus, et plus encore pour les fonctionnaires, les banlieues, ce sont d'abord 750 « zones urbaines sensibles » (ZUS), qui sont, depuis plus de vingt ans, la cible de la « politique de la ville ». On ne peut pas identifier parfaitement les ZUS de l'administration aux « banlieues » : celles-ci constituent un sous-ensemble des ZUS. Cependant, l'intérêt de la catégorie administrative est de deux ordres : d'une part, elle fait l'objet d'une observation systématique et d'une publication annuelle ; d'autre part, elle est une cible de politiques publiques. À ce double titre, les zones urbaines sensibles nous intéressent : par ce qu'elles révèlent de la géographie sociale et économique des « banlieues », par ce qu'elles révèlent des intentions publiques en direction de ces territoires.

Une géographie énigmatique

La création des ZUS est une longue marche, qui a vu l'intervention de différents ministères, des préfectures, de l'INSEE (institut national de la statistique et des études économiques), de l'Institut géographique national et même de la Commission européenne. Cette longue marche aboutit à regrouper sous un même sigle des quartiers aussi divers que « Les Minguettes » à Vénissieux près de Lyon (20 000 habitants) et le quartier des Chaumes à Montauban, près de Toulouse (1000 habitants) ; à faire cohabiter les grandes cités « modernes » de la région parisienne avec les enclaves ethniques du centre des villes du midi, comme Beaucaire ou Tarascon. Géographie diverse, déclarent pudiquement les auteurs de l'observatoire des ZUS, géographie disparate, serait-on tenté de dire, résultat d'une hybridation entre des désignations locales (ce sont, à l'origine, les maires des communes qui ont « inscrit » tel ou tel quartier au titre de la géographie prioritaire) et un processus national de rationalisation.

Par sa diversité même, cette catégorie est singulière, dans la mesure où elle se distingue d'autres formes de catégorisation administrative. Ainsi, les catégories territoriales créées par les politiques régionales européennes se fondent (au départ du moins) sur une analyse objective de la richesse produite par habitant (PIB/habitant) ; la délimitation « zone de montagne » dépend de l'altitude du bourg centre de la commune ; les « zones inondables » sont décrites à partir d'une estimation du risque de crue, comme, dans un autre registre, les zones « Seveso », à partir de la nature de l'activité industrielle. La production administrative et politique de catégories territoriales se fonde, en général, sur des données objectives, ou objectivables, préexistantes au découpage proprement dit, et constituant d'ailleurs le fait générateur de l'action publique. Le découpage européen a pour fonction d'être le support de politiques de cohésion dont l'objectif est le rattrapage économique ; le découpage « zone inondable » vise à limiter les constructions, etc. Chacun de ces découpages et les critères qui les fondent donnent évidemment lieu à des contestations et des négociations, tant de la part des élus que de la part des habitants ; mais il s'agit là de la vie ordinaire dans un système démocratique et un Etat de droit.

Or ce n'est pas le cas avec les ZUS. Aucun critère préalable n'a présidé à leur désignation. Celle-ci a été faite au cours des années, depuis 1982, par les communes elles-mêmes, avec l'assentiment des représentants locaux de l'Etat. L'échelon central (la délégation interministérielle à la ville) n'est intervenu que marginalement dans le choix des quartiers, se bornant à

contester parfois, lorsque le territoire proposé apparaissait vraiment trop étroit ou trop peu peuplé ou à suggérer des regroupements de quartiers afin qu'au plan national cette géographie n'apparaisse pas trop pléthorique. Pendant près de 20 ans, les communes ont donc eu, très largement, carte blanche pour inscrire au titre de la « Politique de la Ville », tel ou tel quartier, sans que les critères d'éligibilité soient clairement établis. D'où une sédimentation de territoires, certains étant inscrits dans la catégorie depuis 1982 et d'autres étant venus s'ajouter au fil des années et au rythme des contrats qui lient les communes à l'Etat pour mettre en œuvre cette « Politique de la Ville ». L'absence de critère n'est pas étonnante si l'on considère que cette « Politique de la Ville » n'a pas d'autre nom et, par conséquent, n'a jamais affiché clairement ses objectifs. En laissant dans le flou les critères d'éligibilité, comme en conservant cet intitulé de « Politique de la Ville », les gouvernements (et le législateur) produisent une euphémisation permanente. Lorsque l'on parle, en France, de « Politique de la Ville » ou de « quartiers », chacun « sait bien » de quoi il s'agit[1], mais ces deux termes désignent un problème et son traitement, qui, ni l'un ni l'autre n'ont jamais reçu de définition précise, encore moins d'objectifs mesurables. Ce n'est que récemment, avec la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) que, pour la première fois, des objectifs politiques et quantitatifs sont affichés : ceux-ci paraissent sans doute discutables, mais au moins ont-ils le mérite de l'être, ce qui n'était pas le cas des énoncés précédents.

Dans ces conditions, on comprend mieux pourquoi, à la différence d'autres types de découpage territorial, celui des ZUS n'a fait l'objet d'aucune contestation, d'aucune protestation et d'ailleurs d'aucune explication préalable. On comprend aussi pourquoi cette géographie témoigne d'une extrême diversité. Il s'agit au départ d'une géographie subjective, fondée sur l'appréciation des élus, des fonctionnaires communaux et des représentants locaux de l'Etat. Les ZUS sont le résultat d'une somme de lectures locales consistant à choisir « des quartiers qui ne vont pas bien ». Il s'agit plus d'une géographie de la perception locale du risque social urbain que d'une géographie de la pauvreté et de l'exclusion en milieu urbain.

Ces « banlieues » peuvent se répartir en quatre grands types. Le premier, majoritaire et emblématique, est celui des grandes cités de logements sociaux modernes, construites entre 1950 et 1970. Celles-ci sont massivement présentes dans la région parisienne et la région lyonnaise, et chaque grande ville en abrite au moins une dans ses limites ou dans sa

[1] La liste des synonymes est longue : banlieue (pour exprimer un point de vue central), cités (pour parler comme les habitants), quartiers « dits sensibles » (pour prendre ses distances avec l'intitulé officiel).

proche couronne. Ces grands quartiers des métropoles abritent une population jeune, une forte présence d'étrangers et d'immigrés, et se caractérisent socialement par la présence majoritaire des ouvriers et des employés. Un deuxième type correspond aux cités minières et industrielles du Nord et de l'Est de la France : elles sont majoritairement peuplées de Français retraités, propriétaires de leur logement. Un troisième type correspond à des cités de logements sociaux de plus petite taille dont les locataires sont majoritairement fonctionnaires, agents de l'Etat ou des collectivités locales ou employés d'entreprises publiques (chemin de fer, électricité, Poste...). On trouve ce type de quartier en région parisienne ou lyonnaise, mais aussi, de façon nette, dans l'Ouest de la France (par exemple à Rennes, Nantes, La Rochelle, etc.). Il existe enfin un quatrième type, très régional celui-là, qui recouvre les quartiers anciens et vétustes de certaines villes du Midi de la France. Ces quartiers fortement dégradés sont devenus les lieux d'accueil pour des immigrés vieillissants, souvent célibataires (Champion, Marpsat, 1996).

Il n'est donc pas facile de tirer des enseignements généraux de cette géographie, qui ne s'explique que par la logique fondamentalement locale qui a présidé à sa constitution. On peut se borner à quelques remarques « en creux ». Ce n'est pas, en premier lieu, une géographie de la pauvreté absolue : si l'on juge de la pauvreté par la présence de bénéficiaires de minima sociaux, les ZUS ne semblent pas si mal loties que cela : on compte deux fois plus de bénéficiaires du RMI par exemple hors ZUS que dans les ZUS. La vraie pauvreté se trouve à la campagne, bien plus que dans les cités de banlieue. Ce n'est pas non plus une géographie des « quartiers populaires » : bien des quartiers populaires ne figurent pas dans cette catégorie ; certaines communes d'habitat individuel à la périphérie des grandes villes sont plus spécialisées dans l'accueil de ménages populaires que nombre de cités figurant sur la liste des ZUS. Ce n'est pas enfin une géographie du logement social : toutes les cités n'entrent pas dans cette catégorie et il existe un nombre important d'ensembles sociaux qui ne figurent pas au rang des ZUS. Toutes ces caractéristiques existent cependant et permettent de « définir » les ZUS par rapport au reste de la ville : on y trouve souvent plus de pauvres, d'ouvriers et de logements sociaux que dans le tissu urbain hors ZUS. Ces éléments ne permettent cependant pas de comprendre ce qui relie les ZUS entre elles. Une dimension cependant apparaît déterminante, la dimension ethnique. Celle-ci est difficilement appréciable pour les raisons statistiques que l'on sait, mais une approche minutieuse à partir de la catégorie « étranger » du recensement montre que, systématiquement, la proportion d'étrangers est supérieure en ZUS à celle de tous les autres quartiers de la ville, y compris dans les cités minières du Nord de la France. Ici encore, ce n'est pas « toute » l'immigration qui est contenue

dans la géographie des ZUS, mais on pourrait dire qu'il s'agit des quartiers de concentration étrangère, et, plus encore, de Français d'origine étrangère.

La géographie des zones urbaines sensibles fonctionne ainsi le plus souvent comme un terme de substitution. En France, « les banlieues » (au pluriel) désignent, en pratique, les quartiers d'immigrés. C'est par le lieu que l'on désigne la question. Au vu de la diversité des ZUS, cette approche territoriale n'est d'ailleurs pas sans fondement : si la question des étrangers et des immigrés renvoie à des problèmes nationaux et de fonctionnement général de la société française, la question des conditions urbaines de la présence des ménages populaires et immigrés est déterminante. A condition, évidemment, de ne pas se tromper dans l'analyse.

Des ghettos à la française ?

Comment nommer cette catégorie administrative, autrement que par son sigle « ZUS » ? La plupart des chercheurs (coll., 1998) insistent, à juste titre, sur la diversité des quartiers et la difficulté d'en tirer des conclusions générales. Pourtant, les gouvernements successifs s'efforcent de construire une théorie générale des ZUS. Cette théorie est celle du ghetto, qui se définit par deux traits : la concentration de ménages aux mêmes caractéristiques dans un même lieu et l'enfermement géographique de ces mêmes personnes. Autrement dit, le ghetto nous condamne à demeurer enfermé avec des personnes qui nous ressemblent trop. Il nous faut donc nous intéresser à cette question du ghetto.

Des quartiers « pathogènes » ?

Le malheur spécifique du lieu réside-t-il dans la *concentration* des étrangers et immigrés, peu diplômés, et faiblement qualifiés ? Cette question se subdivise elle-même en deux :

- La *concentration* constitue-t-elle un problème en soi (est-on « plus pauvre » dans un quartier pauvre que lorsque l'on est environné de « riches ») ?
- Le fait *d'habiter* un quartier estampillé « banlieue » constitue-t-il un handicap supplémentaire, par exemple dans les parcours sociaux et professionnels ?

Ces deux questions correspondent à un point de vue sur les banlieues. Pour les observateurs extérieurs, c'est bien la concentration d'individus et de familles d'origine étrangère, de bas niveau scolaire, de basses qualifications et à faible revenu, bref l'absence de *mixité sociale* qui constitue le principal problème à résoudre. Ce postulat est d'une certaine façon conforté par

certains propos d'habitants des cités rapportés par la presse, du type : « quand t'habites le 93, t'es barré, personne veut t'embaucher ». Les propos du dedans et du dehors convergent donc pour dénoncer la trop grande homogénéité des ZUS. Pour les observateurs extérieurs et les acteurs de politique publique, le fait de vivre dans un environnement culturellement et socialement homogène *redouble* les handicaps de départ ; pour les habitants (ceux dont les propos sont rapportés dans la presse), le fait de vivre dans un tel environnement *constitue* un tel handicap car il entraîne automatiquement une discrimination sociale, professionnelle, etc. Le consensus existe donc, d'une certaine façon, entre les habitants (du moins ceux dont les propos sont rapportés par la presse), les politiques et les fonctionnaires en charge de ces ZUS. Il a justifié, et justifie encore, des interventions publiques fondées sur la *mixité sociale*, autrement dit, visant à diminuer la concentration des familles d'immigrés, de faible qualification et à bas revenus, au moyen d'une part, de la dissémination des logements sociaux dans le tissu urbain et d'autre part, de la construction de logements ordinaires dans les ZUS, destinés à attirer des ménages « de classe moyenne », susceptibles d'apporter aux quartiers une certaine diversité.

Ce souci de mixité est devenu une notion « républicaine » grâce à la loi d'orientation pour la ville de 1991. Il s'illustre aussi dans des travaux de recherche, comme l'ouvrage d'Eric Maurin (2004). Cet auteur montre, à l'aide de données portant sur des entités de voisinage de 20 logements, que la ségrégation socio-spatiale est très forte en France, que cette ségrégation se reproduit (les nouveaux arrivants dans le voisinage ressemblent à ceux qui sont déjà présents) et qu'elle se poursuit à l'école. Selon lui, cette situation renforce la reproduction sociale entre les générations et explique largement la panne de « l'ascenseur » social républicain. C'est d'ailleurs une analyse désormais courante à la suite des nuits de novembre 2005, que les « banlieues » signalent l'échec global du « modèle français ». On ne se prononcera pas ici sur la validité d'une analyse de la ségrégation spatiale qui porte sur des unités de voisinage de 20 logements. Il s'agit d'en tirer les conséquences pratiques. Si l'absence de mixité sociale est un handicap, si le fait de vivre dans un quartier socialement homogène (par le bas) entraîne des attitudes discriminatoires, alors on devrait le repérer « toutes choses égales par ailleurs ». Il est bien délicat, on le sait, de raisonner « toutes choses égales par ailleurs », car c'est une condition généralement impossible à satisfaire.

Samuel Bordreuil (1998) s'y est attaqué en posant une question simple : si la concentration de populations étrangère, immigrée, de bas niveau, etc., constitue un handicap supplémentaire, alors, par exemple, cela doit se traduire en différentiel de chômage. À Marseille, le différentiel de chômage entre les ZUS et le reste de la ville est très important, de l'ordre de 55% en

1990. Ce différentiel tient, selon Bordreuil, essentiellement à la surreprésentation de groupes sociaux plus frappés que d'autres par le chômage. Si l'on ramène la proportion d'ouvriers des ZUS marseillaises à la moyenne de la ville, le différentiel de taux de chômage tombe 28%. Il tombe à 18 % si l'on ramène les jeunes de moins de 25 ans à leur proportion marseillaise. Si l'on avait pu, à l'époque, calculer le taux de chômage des étrangers, le différentiel se réduirait encore. On aura compris le raisonnement : la différence entre le taux de chômage des ZUS et celui de la ville de Marseille n'est pas dû à une quelconque malédiction du lieu, mais au fait que ce lieu abrite des populations qui sont plus exposées au chômage que d'autres catégories sociales. Une fois que l'on a enlevé les facteurs structurels (fort chômage structurel des jeunes, des immigrés, des ouvriers, des sans diplômes), on ne trouve pas de *facteur résiduel* qui signalerait un rôle particulier joué par la *concentration* de ces différentes catégories en un même lieu. Comme le dit si justement Samuel Bordreuil, ce n'est pas le lieu qui est précarisant, ce sont les précaires qui y sont localisés.

Ainsi, les jeunes, étrangers, sans diplôme, etc., vivant dans les ZUS ont un taux de chômage voisin de celui des personnes présentant les mêmes caractéristiques, mais vivant hors des ZUS. Cette lapalissade apparente témoigne bien de la faible incidence de la concentration et de l'absence de mixité sociale sur la plus ou moins grande chance d'insertion des individus. Mesuré au taux de chômage, le fait de vivre dans une ZUS ne constitue pas un handicap supplémentaire. Dans l'autre sens, si l'on peut dire, celui de la *discrimination supplémentaire* dont seraient victimes les habitants des ZUS, l'approche de Samuel Bordreuil confirme d'autres résultats, acquis par l'Institut national des études démographiques (INED) : à l'échelle nationale, on ne note pas d'effet significatif de « l'adresse » sur l'accès à l'emploi (Marpsat, Laurent, 1997). Un jeune habitant une ZUS a autant de chance (ou aussi peu) d'accéder à un emploi qu'un jeune offrant les mêmes caractéristiques et vivant ailleurs. Ainsi, lorsque les habitants des ZUS s'estiment discriminés du fait de leur adresse, on peut penser qu'ils incriminent le lieu, là où en fait la discrimination dont ils sont peut-être victimes se fonde sur la couleur de peau ou l'origine ethnique, ou encore le niveau de diplôme.

La concentration de familles de « mêmes caractéristiques »[2] a-t-elle un effet sur le succès ou l'échec scolaire, ou du moins sur les types d'orientation que subissent les enfants issus des ZUS ? Eric Maurin semble le penser puisqu'il

[2] Ces guillemets signalent ici le scepticisme sur l'adjectif « même ». Tout dépend de la distance avec laquelle on observe les habitants des ZUS ; à y regarder de près, au-delà de l'importance de la présence des étrangers, on y trouve, notamment dans les grandes ZUS comme à Mantes La Jolie par exemple, une très grande diversité sociale.

souligne l'absence de mixité scolaire et qu'il considère celle-ci comme un facteur décisif d'inégalité des « possibles » (pour reprendre le beau titre d'un de ses ouvrages précédents). Nombreux sont ceux qui le pensent aussi parmi les promoteurs des zones d'éducation prioritaire et, au sein des mairies, parmi ceux qui découpent les cartes scolaires, de façon à en faire l'instrument républicain du mélange social. Mais rien ne dit, là encore, que l'analyse structurelle pratiquée par Bordreuil à Marseille ne permettrait pas de dégonfler largement les impressions ou résultats négatifs constatés dans les zones d'éducation prioritaire. Une recherche portant sur la relation entre effectifs et résultats montre que la taille des classes a bien plus d'effet sur la réussite des élèves que leur composition sociale (Piketty, Valdenaire, 2006). Ici encore, on est tenté d'incriminer le lieu à la place (si l'on ose dire) d'autres problèmes.

Des quartiers immobiles ?

La deuxième caractéristique du ghetto « à la française » réside dans l'absence de mobilité sociale et géographique. Pour la plupart des observateurs, les ZUS enferment leurs habitants. Ici encore, l'analyse savante rejoint l'opinion courante et celle qui s'exprime dans la presse : « on est coincé dans le quartier ». L'enclavement physique, qui est souvent caractéristique de certaines ZUS, devient la marque de l'enclavement social et de l'immobilisme des habitants. L'autre malheur du lieu, corollaire de la concentration, est l'enfermement géographique. Or la mobilité dans l'espace est désirable car elle permet d'améliorer la condition sociale des individus. On cite souvent, à ce propos, les actions du programme « Gautreaux », conduites à Chicago dans les années 1980, consistant à attribuer aux familles noires volontaires des logements dans des quartiers de classe moyenne blanche. Les familles noires ont fait l'objet, pendant plusieurs années après leur déménagement, d'une observation continue ; dans la plupart des familles, les indicateurs de bien-être social s'améliorent : emploi, niveau de revenu, réussite scolaire des enfants, santé, etc. Cet argument vient à l'appui de la thèse de la mixité sociale, insistant cette fois sur les effets délétères de l'enfermement géographique et social et, par opposition, sur les bienfaits de la mobilité sur l'amélioration des conditions de vie. L'enfermement dans les ZUS apparaît symptomatique d'une société bloquée qui ne permet plus la promotion sociale et qui se sclérose par la reproduction permanente de ses élites. Il faut donc mettre en mouvement les habitants des quartiers, pour leur propre bien en quelque sorte, afin de leur permettre de suivre un itinéraire géographique et social « vers le haut ».

Cette théorie du ghetto immobile et son corollaire, la mobilité géographique comme support de la promotion sociale des familles, appelle trois

remarques : la France est-elle aussi géographiquement bloquée que les auteurs de cette théorie veulent bien le dire ? Les ZUS sont-elles encore plus bloquées que le reste du territoire ? La mobilité géographique est-elle, nécessairement, le support d'un itinéraire de promotion sociale ?

Dans la dernière période intercensitaire (1990-1999), la mobilité interrégionale a légèrement diminué par rapport à la décennie précédente (1982-1990), du fait d'une plus faible propension de ses habitants à quitter la région parisienne ; en revanche, la mobilité intra-régionale et intra-départementale a continué d'augmenter. Les ménages « déménagent » fréquemment et transforment le paysage urbain et rural : les grandes aires urbaines s'étalent et ce sont désormais les petites communes rurales qui connaissent le taux de croissance démographique le plus fort, du fait de l'installation de ménages d'urbains, ou de retraités ayant accompli leur carrière en ville et venant s'installer dans des « coins tranquilles ». Géographiquement, sinon socialement, la France reste un pays très mobile : en moyenne, un tiers des habitants de 15 ans et plus recensés en 1999 n'habitait pas le même département en 1990. Dans une large mesure, cette mobilité vient contredire le tableau d'une France figée, à la fois socialement et géographiquement. Les territoires, les villes, les quartiers, etc. ne cessent de se valoriser et de se dévaloriser, parfois sous l'effet d'événements extérieurs : qui aurait, il y a dix ans, cru que Marseille deviendrait un lieu d'accueil de Parisiens ? Qui aurait imaginé le repeuplement des campagnes et même de zones de montagnes les plus désertifiées ? Qui aurait, simultanément, parié sur les conséquences souterraines mais bien réelles de cette mobilité : la redistribution spatiale et le rééquilibrage des revenus (Davezies, 2005) ?

Les ZUS ne sont pas isolées des mouvements de l'espace national. Grâce aux travaux entrepris par la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), consignés dans *l'Observatoire national des zones urbaines sensibles* (rapport 2004)[3], on connaît mieux la mobilité de la population des ZUS. Entre 1990 et 1999, cette population (environ 4,5 millions d'habitants en 1999 dans 750 quartiers) a diminué d'environ 300 000 personnes, soit une baisse de – 6%, pendant que la population française croissait de plus de 3%. Cette baisse est le résultat de facteurs convergents : faible attractivité des ZUS, et position marginale dans le marché du logement des agglomérations ; amélioration de la situation des habitants, qui trouvent les moyens de déménager ; mouvement naturel de la population des ZUS (vieillissement et baisse de la

[3] L'ouvrage est anonyme, seuls les noms des responsables politiques apparaissent, mais on peut ici saluer notamment Philipe Choffel, de l'INSEE et François Ménard, de la DIV qui ont produit cet ouvrage, non exempt de critiques certes, mais néanmoins indispensable.

natalité). Cette baisse de 300 000 personnes représente un solde, la partie émergée de mouvements d'échanges entre les ZUS et leur environnement qui sont loin d'être négligeables. Sur les 4,8 millions d'habitants vivant en 1990 dans les ZUS, environ 2,4 millions ont déménagé entre 1990 et 1999 (soit exactement la moitié des habitants). Sur ces 2,4 millions, 1,7 millions ont trouvé un logement dans un quartier situé hors de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Pendant ce temps, 1 million de nouveaux venus emménageaient dans une zone urbaine sensible. Ces échanges intenses entre les ZUS et entre elles et leur environnement renouvellent la population. En 2002 (enquête logement de l'INSEE), 39% des locataires habitant dans les quartiers retenus au titre de la politique de la ville étaient arrivés depuis moins de quatre ans, à comparer à un taux de 41 % pour l'ensemble des aires urbaines françaises. Ainsi, l'ancienneté moyenne des habitants des quartiers de la politique de la ville n'est-elle qu'à peine supérieure à celle des habitants vivant en dehors de ces quartiers. On est loin, apparemment d'être « scotché » dans les ZUS. Ces données ne tracent pas le contour de ghettos où les habitants seraient enfermés et où personne ne voudrait entrer. C'est le contraire. Les zones urbaines sensibles vivent à peu près exactement au même rythme que l'ensemble de la population nationale : il s'agit bien de quartiers où l'on entre et d'où l'on sort, exactement comme n'importe quel autre quartier[4].

Abordons maintenant la dernière question, la plus cruciale sans doute : la mobilité est-elle désirable pour elle-même ; autrement dit, inciter au déménagement des ménages ouvriers, immigrés, de faible qualification et à bas revenu, peut-il entraîner des effets positifs sur leur bien-être et leur position sociale et professionnelle et accroître leurs chances d'améliorer leur position sociale ou celle de leurs enfants ? Les réponses à cette question se fondent sur l'hypothèse que l'environnement a un effet positif ou négatif sur les individus et leur destin et qu'en particulier, le fait, pour une famille d'ouvriers, de vivre dans un environnement de classe moyenne apporte plus de chance de réussite. Encore faut-il pouvoir se servir des ces « opportunités » qu'apporterait le fait de vivre dans un milieu différent de son milieu d'origine. Il semble qu'en France, on ait eu tendance à généraliser un peu vite les enseignements du programme Gautreaux en attribuant toutes les vertus à la mobilité géographique. Quelques années après le programme Gautreaux, le Ministère du logement états-unien (*Housing and Urban Department)* mettait en place une expérimentation en vraie grandeur, intitulée *Moving to Opportunity* (qui pourrait se traduire par « le

[4] On manque évidemment de données sur le devenir des ménages qui ont quitté les ZUS : s'agit-il d'itinéraires de promotion sociale et résidentielle ou bien sont-ils partis pour des logements de moins bonne qualité, ou encore sont-ils rentrés, pour certains, dans leur pays d'origine ? Une analyse spécifique pourrait être conduite sur ce thème.

déménagement de la deuxième chance »), en choisissant *au hasard* des familles pauvres et/ou noires pour leur offrir la possibilité d'aller loger dans des quartiers où le taux de pauvreté était inférieur à celui de leur quartier d'origine. Quelques années plus tard, les seuls indicateurs qui présentaient une certaine amélioration concernaient l'hygiène et le taux de scolarisation des filles. En revanche, le taux d'emploi et le niveau de revenu des familles n'avaient pas progressé et le taux d'incarcération des garçons avait augmenté, sans doute du fait d'un environnement policier moins tolérant. La comparaison entre Gautreaux et *Moving to Opportunity*, montre que la « réussite » ou « l'échec » d'un programme de mobilité dépend largement du caractère volontaire des familles. Le déménagement fait-il ou non partie d'un projet de vie des familles ? Y ont-elle déjà réfléchi ? Cela correspond-il à un changement professionnel ? À la volonté d'accéder à une meilleure éducation pour les enfants ? À l'envie simplement de quitter le quartier d'origine ? Ce sont des questions que l'on est conduit à se poser dans la vraie vie ; si on ne les prend pas en compte, il y de grandes chances que le volontarisme en matière de mobilité géographique verse dans le paternalisme, consistant à faire le bonheur des gens sans leur demander leur avis.

En finir avec les banlieues ?

Ce rapide regard porté sur les ZUS souligne, d'une certaine façon, leur banalité. Pour une part importante, il s'agit de quartiers où l'on trouve une forte proportion d'immigrés, d'ouvriers et d'employés, à faible qualification et à bas revenus (on pourrait aussi ajouter à faible taux d'activité féminin). Cette concentration - pour autant qu'on accepte le terme - ne produit aucun effet supplémentaire sur les risques sociaux que connaissent des populations de ce type (précarité, chômage, chute du revenu) ; cette concentration, par ailleurs, est traversée d'importants flux de mobilité géographique : en dix ans, la population des ZUS s'est renouvelée de moitié.

Pourquoi, alors que ces résultats sont parfaitement connus, souhaite-t-on toujours « en finir » avec elles ? La dernière déclaration en date était celle du Ministre de l'aménagement du territoire, Christian Estrosi, proche de Nicolas Sarkozy (ministre de l'Intérieur), pour qui les actuelles rénovations engagées, pourtant importantes, ne suffisent pas : il faut « fermer » ces quartiers, en dispersant leurs habitants dans le logement banalisé. Il y a là une forme d'acharnement qui n'est sans doute que le dernier avatar du rétrécissement progressif qu'ont connu les politiques de la ville depuis l'origine. Alors qu'en 1982, et même encore au début des années 1990, l'existence des ZUS était considérée comme la *conséquence* de certains mécanismes sociaux et urbains, celle-ci est peu à peu devenu *la cause* des

mêmes mécanismes. L'évolution des politiques publiques va dans ce sens, qui durcit constamment la catégorie « ZUS », par des périmètres étanches et par des indicateurs toujours plus complexes ; il s'agit, à marche forcée, de « faire de ces quartiers des quartiers comme les autres ». Ce *credo* est peu à peu devenu dominant ; il guide désormais la plupart des interventions nationales en direction des ZUS. Mais il pose deux problèmes.

L'optimisme

Le premier est, au fond, la naïveté extrême qui le sous-tend. En finir avec les ZUS, par le bulldozer ou par l'ascenseur, suppose que les ZUS ne se reformeront pas. Pour la plupart de ceux qui appellent à des solutions radicales de démolition, les ZUS sont un accident de l'histoire, une fausse manœuvre, héritage d'une période révolue, qui posent problème en raison de cette origine. On retrouve ici, de manière sous-jacente, l'idée selon laquelle les « grands ensembles » et leur mode de gestion ultérieur seraient responsables des problèmes sociaux et économiques des populations qu'ils abritent. Leur éradication devait permettre une sorte de « nouveau départ », pour une société française qui aurait fait disparaître les erreurs du passé et pourrait recommencer à neuf, sans ce lourd héritage qui l'empêche d'aller de l'avant. Cet optimisme progressiste, qui sous-tend la plupart des propos éradicateurs, fait évidemment l'impasse sur une question : si on ferme les ZUS, les mêmes phénomènes, c'est-à-dire la concentration de ménages pauvres, ouvriers, étrangers ou d'origine étrangère, ne se reproduiront-ils pas ailleurs ? Certainement pas dans les mêmes conditions, il est vrai ; mais pense-t-on vraiment faire disparaître les quartiers immigrés et les quartiers pauvres en même temps que les ZUS ? La naïveté, si c'est bien de naïveté qu'il s'agit, consiste à penser que la disparition du cadre vaudra, largement, disparition de la question. Or l'analyse des flux montre bien que cette question se renouvelle en permanence : les immigrés, les ouvriers, les basses qualifications et les bas revenus ne sont pas un « stock » que l'on pourrait résorber à coups de bulldozer d'un côté et d'ascenseur social de l'autre. Il s'agit d'un flux qui se renouvelle en permanence par le jeu des générations, des sorties de l'école, des destins individuels, de l'immigration, etc. Imaginer que la disparition des ZUS entraînera la dissolution du peuple dans une vaste classe moyenne relève d'un optimisme admirable. On aimerait bien le partager ; on ne peut pas.

Le paternalisme

L'objectif d'éradication des ZUS part d'un double postulat, déjà développé plus haut. La concentration de ménages de même origine et même caractéristique constitue un handicap supplémentaire par rapport aux

caractéristiques individuelles (basse qualification par exemple) et accroît le risque de non insertion (chômage par exemple). La dispersion des ménages d'ouvriers, d'immigrés, de basse qualification, etc. dans un voisinage urbain et social plus divers diminue les risques et accroît les chances d'insertion. Au-delà des constats empiriques rapportés plus haut, cette position est paternaliste, en ce sens qu'elle consiste à faire le bonheur des gens sans leur demander leur avis. Il est peut-être *souhaitable* du point de vue de l'intérêt général, qu'il existe le moins possible de ségrégation spatiale. En revanche, dès lors que la réalisation de ce bien commun repose sur des décisions individuelles, celles-ci peuvent être éclairées, appuyées, éventuellement suscitées, mais elles doivent rester des décisions individuelles. Tout « programme » national de mobilité sociale et géographique, comme le montre l'expérience *Moving to Opportunity* entraîne sinon un échec total, du moins un déchet considérable. Ce type de programme fait l'impasse sur les projets individuels et familiaux et sur le temps nécessaire à la formulation de projets de ce type. Car le paternalisme suppose aussi que l'interlocuteur est immature : il n'est pas capable de savoir et d'exprimer ce qui est bon pour lui. Il a donc besoin d'une tutelle bienveillante qui lui révèle ce dont il a toujours rêvé et qu'il n'a pas osé, ou pu, réaliser.

Des quartiers comme les autres

Il n'est sans doute pas nécessaire de s'acharner à faire des ZUS des quartiers « comme les autres » : ce sont des quartiers comme les autres. Aucune malédiction ne s'y attache, les gens qui y habitent n'ont ni plus ni moins de chances dans la vie que ceux qui, présentant les mêmes caractéristiques, n'y habitent pas ; il s'agit d'ailleurs de quartiers qui jouent plutôt bien leur rôle de transit pour une assez grande diversité de ménages. Bien sûr, il s'agit là d'un jugement moyen portant sur l'ensemble des ZUS : ici ou là, existent de véritables ghettos dont la vétusté et la misère exigent la rénovation profonde ; mais l'ensemble des ZUS est loin de ressembler à cela. Les ZUS sont des quartiers d'ouvriers et d'employés, dont une part importante est d'origine étrangère. La question est donc celle de la qualité de la vie dans ces quartiers, plutôt que celle de leur disparition.

On peut cependant objecter que les ZUS sont des foyers d'émeutes, ce qui signale justement qu'il ne s'agit pas de quartiers comme les autres (les autres quartiers ne sont pas des foyers d'émeutes). D'une certaine façon, la chance de ces quartiers est d'offrir la possibilité d'une organisation collective de la protestation, même si on la préfèrerait moins violente et mieux inscrite dans les canaux politiques traditionnels. Cette visibilité de la question sociale et ethnique dans l'espace est sans doute une bonne chose. Elle n'empêche pas l'intégration des individus, elle ne crée pas des ghettos, mais elle permet de

maintenir la question toujours posée. Par leur diversité même, les ZUS montrent qu'on ne peut réduire les fractures et les tensions sociales à une seule dimension. En ce sens, la réponse à certaines questions que posent les émeutes de novembre 2005 ne se trouve pas seulement dans les ZUS, mais ailleurs, dans le fonctionnement de la ville dont ces quartiers font partie. Ce serait le sens d'une véritable politique de la ville, comme d'ailleurs elle se fait, de manière moins spectaculaire, à l'échelon local depuis des années

On aurait donc tendance à réclamer plutôt moins d'intervention publique, que plus - ou du moins d'autres interventions publiques que celles qui, toujours, claironnent qu'elles vont faire disparaître les quartiers. Ce n'est d'ailleurs heureusement pas la réalité des opérations de rénovations engagées par les villes depuis deux ans : celles-ci sont bien plus modestes et se concluront par la recomposition de 70 à 80% de l'offre de logement social dans les ZUS elles-mêmes, faute d'avoir trouvé de l'espace disponible ailleurs. Dans l'ensemble, les opérations de renouvellement urbain visent plutôt à une amélioration pragmatique des conditions matérielles de vie et de confort des logements ; la diminution du nombre de logements, programmée par ces opérations, correspond le plus souvent à une adaptation à l'état du marché et au niveau de vacance ; l'introduction du marché privé dans les quartiers de logements sociaux se fait au compte-goutte, et peut-être, d'ailleurs, de façon trop timide. Mais la succession des effets d'annonce, s'accompagnant des spectaculaires images de tours implosant, contribue à rendre les ZUS illégitimes ; sans parler de l'impact que ce type d'annonce aux accents guerriers peut avoir sur les habitants des quartiers visés. Cette dé-légitimation est pire que la démolition car elle contribue à alimenter l'opinion selon laquelle ces quartiers ne devraient pas exister. Insidieusement, le consensus progresse pour la disparition d'espaces dont la fonction sociale et sans doute politique est absolument nécessaire. Si nous parvenions à les faire disparaître, ce serait une erreur que nous n'aurions pas fini de regretter.

BIBLIOGRAPHIE

Bordreuil S., (1998), « Lieu précaire ou précaires localisés », *in* Collectif, *Ces quartiers dont on parle*, La Tour d'Aïgues, Editions de l'Aube.

Champion J.-B., Marpsat M. (1996), « La diversité de la géographie prioritaire, un défi pour la politique de la ville », *Economie et Statistique*, n°294-295, pp. 47-67.

Collectif (1998), *Ces quartiers dont on parle*, Editions de l'Aube, la Tour d'Aïgues.

Davezies L., (2005), *Une analyse productivo-résidentielle des zones d'emplois en France*, étude réalisée pour la Caisse des dépôts et consignations.

Marpsat M., Robert L., (1997), « Le chômage des jeunes est-il aggravé par l'appartenance à un quartier en difficulté ? », in Collectif, *Ces quartiers dont on parle*, La Tour d'Aïgues, Editions de l'Aube, pp. 321-348

Maurin E., (2004), *Le ghetto français*, Paris, Seuil, coll. « La République des Idées ».

Piketty T., Valdenaire M, (2006) : L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français - Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995, Paris, Ministère de l'éducation nationale, 153 p.