

Sommaire

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?	406
<i>D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée</i>	406
Le zonage dans les conceptions successives de la justice spatiale	407
Le zonage et l'égalité des places	408
<i>L'équilibre pour réduire les écarts de position</i>	408
<i>Le zonage pour la péréquation</i>	408
Le zonage et l'égalité des chances	409
<i>Le développement pour donner à chacun sa chance</i>	409
<i>Le zonage pour compenser les handicaps de départ</i>	409
La géographie prioritaire : principes et controverses	410
Les figures du détour inégalitaire	410
<i>Le territoire : un détour temporaire</i>	410
<i>Le handicap : l'écart à la moyenne</i>	410
<i>Un dispositif normé, une incertitude stratégique</i>	411
Le zonage : moins des résultats que des controverses	411
<i>La catégorie : ciblage ou saupoudrage ?</i>	412
<i>Le périmètre : exception légitime ou injustice ?</i>	412
<i>La remise à niveau : les publics ou les territoires ?</i>	413
En finir avec le zonage et/ou l'égalité des chances ?	413
Vers l'égalité-relation ?	414
Revisiter l'égalité des places par les capacités	414
<i>De la catégorie à la situation</i>	414
<i>Négocier sa place</i>	415
« Un État qui rend capable »	416
<i>Retourner les principes du zonage</i>	417
<i>De l'exception à la différenciation</i>	418
Le zonage, un substitut nécessaire ?	419
Regard d'élus : Valérie LÉTARD	421

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée

*Daniel BEHAR Institut d'Urbanisme de Paris - Lab'Urba
Université Paris-Est*

Synthèse

La permanence du zonage comme instrument d'exception pour traiter les inégalités territoriales tient à sa capacité à refléter différentes conceptions de la justice sociale et spatiale. Apparu comme un instrument de l'État pour garantir l'égalité des places entre les territoires, il est devenu la modalité privilégiée d'intervention de ce dernier dans le contexte de la décentralisation marqué par un basculement vers l'égalité des chances.

Après « les places et les chances », peut-on envisager de faire évoluer notre conception de la justice spatiale vers une approche de l'égalité plus en phase avec les réalités territoriales contemporaines ? La notion de géographie prioritaire est-elle alors encore pertinente ou faut-il penser davantage en termes de géographie stratégique différenciée ?

L'auteur



Daniel Béhar, géographe, est professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris-Université Paris-Est-Créteil (UPEC) et chercheur au Lab'Urba. Il est par ailleurs maître de conférences à l'École des Ponts ParisTech et consultant à la coopérative ACADIE. Après avoir travaillé longtemps sur la politique de l'habitat et la politique de la ville, il privilégie davantage aujourd'hui les enjeux du développement, de la cohésion et de la gouvernance territoriales ainsi que la conception des stratégies y afférentes. Ses travaux récents portent sur :

- Les mutations territoriales : métropolisation, villes moyennes, prospective des territoires fragiles...
- Les stratégies de développement et de coopération interterritoriale ;
- Les instruments d'action publique : géographie prioritaire, contractualisation...

Il était associé à Christian de Portzamparc dans le cadre de la consultation internationale pour le Grand Paris et a maintenant constitué une équipe avec Mathis Güller et Pierre-Alain Trévelo (TVK) au sein de l'Atelier International du Grand Paris (AIGP).

Publications : <http://urbanisme.u-pec.fr/presentation/enseignants/daniel-behar-65147.kjsp>

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

L'égalité entre les citoyens passe par le territoire. C'est là une singularité constitutive du modèle républicain français. Non seulement la question de l'égalité y est centrale, mais – effet de l'histoire, de la géographie – elle passe par sa projection au sol. Longtemps, cette question de l'égalité entre les territoires s'est déployée sur le plan institutionnel, autour de trois piliers : le carroyage géométrique des départements, avec la volonté de dissociation entre la diversité des territoires vécus et l'uniformité des périmètres politiques et administratifs qu'il exprime, le maillage homogène des villes chefs-lieux ou villes moyennes qui lui est coextensif et enfin le compromis régulièrement renouvelé entre les campagnes et les villes au travers de la permanence de l'émiettement communal.

Lorsque le territoire est devenu non seulement un objet de pouvoir et de contrôle mais un enjeu d'action publique, avec « l'aménagement du territoire à la française », le zonage¹ – c'est-à-dire le fait de distinguer, de périmétrer et de prioriser les territoires les plus touchés par les inégalités – est apparu progressivement comme le point de passage obligé de l'État pour mettre en œuvre l'égalité entre les territoires. Avec la décentralisation, il en est devenu l'instrument à tout faire, « le couteau suisse de l'égalité entre les territoires », mobilisé tant pour les territoires en reconversion industrielle, que pour les espaces ruraux en voie de désertification ou les quartiers urbains symptômes de l'exclusion sociale.

Pourtant, le zonage n'a pas bonne presse. Symbole d'une forme de « technocratie » de l'action publique, il est régulièrement dénoncé par les politiques à la fois pour l'ampleur de ses effets pervers de stigmatisation des territoires ainsi ciblés, pas vraiment compensés par des effets réels de remise à niveau et pour les rigidités qu'il engendre (logique de guichet...). Pourquoi paraît-il alors insubmersible ?

On fait ici l'hypothèse que la permanence de cet instrument d'exception pour traiter les inégalités territoriales tient à sa capacité à refléter différentes conceptions de la justice sociale et spatiale. Apparu comme un instrument de l'État contribuant à garantir l'égalité des places entre les territoires, il est devenu la modalité privilégiée d'intervention de ce dernier dans le contexte de la décentralisation marqué par un basculement vers l'égalité des chances.

Autrement dit, c'est bien en référence au modèle de justice qui le sous-tend que la pertinence et l'efficacité de cet instrument doivent être discutées. Le débat actuel qu'il suscite est-il le reflet d'une volonté – après « les places et les chances » – de faire évoluer notre conception de la justice spatiale vers une approche de l'égalité plus en phase avec les réalités territoriales contemporaines ? Dans ce cas, la notion de géographie prioritaire est-elle encore pertinente ou faut-il penser davantage en termes de géographie stratégique différenciée ?

Le zonage dans les conceptions successives de la justice spatiale

La césure de la décentralisation ne marque pas seulement une bascule dans l'exercice du pouvoir sur les territoires entre l'État et les collectivités territoriales. Elle a pour corollaire un changement de conception de la justice spatiale et partant des fonctions attendues du zonage. Pour décrire la fonction du zonage

1. On ne traitera ici sous ce vocable que des zonages « d'intervention », en laissant de côté tant les zonages « de savoir » (les zones d'emploi par exemple) aux fins d'observation statistique que les zonages « prescriptifs » (les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager ZPPAUP par exemple), particulièrement vivaces dans le domaine environnemental, et à finalité réglementaire.

dans ces deux conceptions successives de l'égalité entre les territoires, on se propose de mobiliser le cadre d'analyse établi sur un autre plan, celui de la justice sociale². F. Dubet considère qu'il existe deux grands modèles conceptuels d'action publique visant la justice sociale. L'un – l'égalité des places – est centré sur la structure des positions occupées par les individus et vise à réduire les inégalités entre ces positions. Le second modèle – l'égalité des chances – considère davantage la capacité de chacun à s'inscrire dans la compétition sociale et vise alors à réduire les obstacles s'opposant à ce que cette dernière soit équitable.

Le zonage et l'égalité des places

Tout au long des trente glorieuses, la politique d'aménagement du territoire, à mesure qu'elle s'installe dans le paysage de l'action de l'État, reçoit une double mission, celle d'un soutien à la croissance afin que le territoire constitue le support efficace de la dynamique d'encastrement socio-économique à l'œuvre et celle de réduction des disparités territoriales, par une meilleure répartition des facteurs de production.

L'équilibre pour réduire les écarts de position

La conception qui sous-tend cette politique émergente est bien celle de la recherche de l'égalité entre les places. Le mot d'ordre qui l'exprime parfaitement – et qui perdure encore aujourd'hui – est celui « d'équilibre » entre les territoires. Il s'agit, au sein d'une vision organique – à chacun sa fonction spécialisée – et hiérarchisée – la pyramide de « l'armature urbaine » – du territoire national, de minimiser les écarts entre les places occupées par chacun des espaces locaux qui le composent.

Pour ce faire, l'État met principalement en place trois types d'instruments. Le premier relève de la norme et de la règle : avec la planification spatiale exhaustive et emboîtée, l'État définit en quelque sorte la place de chaque territoire au sein de l'agencement national. Sur cette base, l'État peut déployer son instrument privilégié d'intervention directe : la programmation des infrastructures et des équipements qui constituent le levier premier pour garantir cette réduction des écarts entre les places. Le dernier instrument est alors celui d'une intervention indirecte afin d'assurer la redistribution et la péréquation des moyens à la disposition des territoires.

Le zonage pour la péréquation

C'est sur ce registre qu'intervient le zonage. Celui-ci relève donc alors exclusivement d'une fonction distributive³. Dans cette politique d'aménagement national du territoire, ce zonage est conçu à grandes mailles. Il couvre d'une certaine façon la quasi-totalité du territoire national : d'un côté, dans une logique de « restriction » des moyens – c'est le dispositif de l'agrément mis en place pour limiter l'implantation d'activités sur la région parisienne – et de l'autre, dans une perspective de distribution de moyens renforcés pour favoriser une répartition spatiale optimale du développement industriel, avec le zonage extrêmement large couvert par la « prime spéciale d'équipement » (1960). Les dispositifs évolueront au cours du temps, par exemple avec l'instauration de la « prime au développement régional » (1972) mais la finalité consistant à orienter la répartition des activités sur le territoire selon un zonage à grandes mailles demeure. À cet usage massif du zonage, va s'ajouter un ciblage à la fois plus fin et plus limité, centré sur les territoires nécessitant une reconversion industrielle (mines et sidérurgie), pour lesquels l'effort de péréquation doit être maximal⁴.

2. Voir DUBET F., *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Éd. Seuil, collection La république des idées, Paris, 120 p., 2010.

3. Voir TAULELLE F., « Une lecture de la politique d'aménagement du territoire à travers les zonages et les pôles », in JEAN Y. et VANIER M., *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, collection U, pp. 242-256, 2008.

4. Voir LABORIE J.-P., TAULELLE F., *La prise en compte de la crise industrielle des territoires par les zonages : pôles de conversion et zones des fonds structurels (objectif 2) en Midi-Pyrénées*, Revue de géographie de Lyon Vol 72 n° 3, pp 203-211, 1997.

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?**Le zonage et l'égalité des chances**

Le renversement politique induit par la décentralisation s'inscrit dans un contexte perçu comme celui d'une crise économique et sociale dont les effets se concentrent dans l'espace. Cela signifie un double enjeu pour l'État. Il lui faut d'une part spécifier son intervention en regard de la montée en puissance des pouvoirs locaux. S'attacher à répondre de façon ciblée aux effets localisés de la crise participe de cet objectif. Simultanément, parce que ce décrochage d'un certain nombre de territoires, industriels, ruraux ou urbains marque d'une certaine façon l'échec de son ambition à réduire, par en haut et de façon exhaustive les inégalités territoriales, la mobilisation des territoires locaux apparaît comme une alternative possible. Ainsi le changement de perspective, de l'aménagement du territoire au développement local exprime une double fonction du local pour l'État : il constitue à la fois le problème qu'il faut résoudre et la solution, un levier pour moderniser l'action publique dans son ensemble.

Le développement pour donner à chacun sa chance

C'est bien ainsi une nouvelle conception de l'égalité entre les territoires qui émerge. Cette dernière repose sur la capacité de chaque territoire à se développer, la somme de ces développements locaux devant en quelque sorte constituer le développement national. Le basculement de la représentation organique et hiérarchisée du territoire national à celle du polycentrisme formalise explicitement cette référence à l'égalité par le développement local⁵. Le rôle de l'État consiste alors à accompagner ces dynamiques en contribuant au travers de la territorialisation de ses politiques à l'énonciation des projets de territoire. Il revient ensuite à l'État, au travers du contrat de légitimer et récompenser cette capacité du local à se doter d'un bon projet. En 1999, la formule mise en avant par la loi relative à l'aménagement du territoire (LOADDT) – « un territoire, un projet, un contrat » – vient expliciter de façon systématique cette conception méritocratique qui donne sa chance à chaque territoire.

Le zonage pour compenser les handicaps de départ

C'est en référence à ce modèle de l'égalité des chances que l'instrument du zonage prend tout son sens et toute son ampleur. Pour que chaque territoire ait effectivement sa chance, puisse se développer et participer au développement national, il faut compenser les handicaps dont certains souffrent afin de les réinscrire dans la logique d'ensemble. Pour assurer cette fonction de « remise dans la course » de tous les territoires, le zonage va être ainsi déployé selon trois modalités successives. Le zonage distributif issu de la période précédente est prolongé, notamment en matière de développement économique au travers de l'instauration de la Prime à l'aménagement du territoire (PAT) en 1981. Mais ce dispositif d'aide directe à la création d'emplois, contraint par la réduction des moyens de l'État et les règles de l'Union Européenne, va perdre de son ampleur géographique et de sa capacité péréquatrice. Sous l'influence de ces politiques européennes, et notamment de la mise en place des fonds structurels, le mode d'emploi du zonage va évoluer durant les années quatre-vingt pour relever du principe d'éligibilité. Il s'agit moins d'une surdotation en aides directes que d'une ouverture de droits à financements spécifiques pour les projets issus des territoires ainsi ciblés. C'est donc pour les territoires relevant du zonage, comme pour les territoires relevant du droit commun, la dynamique locale qui est déterminante. Enfin, la dernière modalité, sans doute la plus radicale est érigée en principe par la loi relative à l'aménagement du territoire de 1995 : il s'agit du zonage de dérogation fiscale ou sociale. Ce principe est systématisé et concerne tout autant le développement économique (zonage PAT), les territoires ruraux (zones de revitalisation rurale ZRR) que les quartiers d'habitat social (zones urbaines sensibles ZUS). Pour autant, le caractère exceptionnel et à première vue mécanique de ces dispositions dérogatoires ne peut être interprété comme un renoncement à la logique « développementiste » d'ensemble. Bien au contraire, la dérogation vise à renforcer cette

5. Voir BAUDELLE G., PEYRONI J., Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept, *Territoires 2030*, n° 1, pp. 89-101, 2005.

dernière. Ainsi un peu partout, et notamment dans le cas de la politique de la ville, les dérogations fiscales et sociales ne font pas disparaître la contractualisation territoriale ; elles y contribuent.

Autrement dit, le zonage, avec la diversité de ses modes de mise en œuvre constitue le dispositif d'exception garantissant l'inscription de tous les territoires dans une logique d'ensemble, celle de l'égalité des chances par le développement local.

La géographie prioritaire : principes et controverses

On a voulu dans un premier temps souligner combien le zonage ne prend sens qu'en regard de la conception de la justice spatiale à laquelle il s'adosse, car ce sont bien l'instrument et son référentiel qui font aujourd'hui débat. On en vient maintenant à l'analyse de l'instrument lui-même, au travers notamment des controverses qu'il suscite.

Les figures du détour inégalitaire

Le zonage s'est installé au sein du paysage de l'action publique territorialisée selon des modalités fort différentes : la péréquation, l'éligibilité, la dérogation. En dépit de cette diversité, cet instrument s'organise selon des principes fondateurs convergents. On peut d'autant mieux saisir et discuter ces derniers que derrière le terme de zonage, on s'attache au mode d'action qu'il définit : la mise en place d'une « géographie prioritaire d'intervention ». Cette formulation nous paraît à la fois plus large - ainsi la politique de la ville s'est appuyée d'emblée sur une géographie prioritaire avant de relever d'un zonage formalisé - et plus explicite.

Le territoire : un détour temporaire

Le Conseil d'État⁶ a parfaitement énoncé les principes qui guident ce mode d'exception de traitement de la question des inégalités : la géographie prioritaire a par essence un caractère limité dans le temps et il s'agit d'un détour par le territoire pour rétablir une situation d'égalité au sein de la société. En premier lieu donc, la géographie prioritaire se doit d'être temporaire. C'est sa raison d'être ; elle doit s'effacer lorsque le problème qui la justifie disparaît. La politique de la ville - depuis 30 ans - offre la quintessence de ce principe. À coups de « plans Marshall » successifs pour les banlieues, elle s'affiche de façon permanente, au risque du paradoxe comme une politique à durée limitée. Le second principe est celui du « détour territorial ». Avec la géographie prioritaire, le territoire ne constitue pas l'objet final de l'intervention publique d'exception. Il s'agit d'appréhender un enjeu socio-économique - le chômage, l'exclusion sociale - sur une base territoriale justifiée par la concentration du problème à traiter. Mais ce détour par le territoire permet surtout d'éviter le procès en rupture de l'égalité républicaine auquel pourraient donner lieu des actions de « discrimination positive » ciblant directement tel ou tel groupe social. Autrement dit, ce n'est pas à proprement parler une situation territoriale qui est traitée mais une situation socio-économique localisée. La distinction est d'importance.

Le handicap : l'écart à la moyenne

À la base de toutes les géographies prioritaires, quel qu'en soit l'objet, réside la notion de « handicaps ». C'est la présence et le cumul de handicaps structurels qui justifient que tel ou tel territoire relève d'une géographie prioritaire. L'appréciation de ces handicaps relève toujours du même principe : ils se présentent

6. Conseil d'État *Sur le principe d'égalité, rapport annuel 1996*, La Documentation française, collection « Études et documents du Conseil d'État », n° 48, 1997.

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

comme un « écart à la moyenne ». L'échelle de référence pour mesurer cet écart à la moyenne varie selon l'échelle de la géographie prioritaire à mettre en place : la moyenne des régions européennes pour les fonds structurels, le niveau national pour la PAT ou les ZRR, l'agglomération pour la politique de la ville. Cet écart peut être caractérisé sur la base d'un indicateur simple (le taux de chômage pour la PAT, le différentiel de PIB pour les fonds européens, le solde démographique pour les ZRR...) ou en élaborant un indicateur agrégé ad hoc, comme la politique de la ville avec l'Indice synthétique d'exclusion (ISE)⁷. Cette mesure de l'écart à la moyenne permet alors d'établir une hiérarchie de l'intensité des problèmes à résoudre et par symétrie une gradation des moyens d'exception à mettre en œuvre. Sous l'angle de la dérogation fiscale et sociale, le Pacte de relance pour la ville (1996), avec l'emboîtement Zones urbaines sensibles (ZUS), Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et Zones franches urbaines (ZFU), a systématisé cet usage de l'écart à la moyenne comme fondement du zonage.

Un dispositif normé, une incertitude stratégique

Au vu de ces éléments, le zonage pourrait apparaître comme un instrument d'action publique fortement normé, tant sur le plan idéologique que technique, ne laissant guère de marges de manœuvre à ceux qui ont la charge de le mettre en œuvre. Cela mérite d'être nuancé. Ainsi, si l'on considère la politique de la ville, la géographie prioritaire a constitué le support de trois orientations stratégiques, peu ou prou successives, toutes trois centrées sur la question de l'égalité. Dans un premier temps, avec le « développement social des quartiers », il s'agissait de tendre vers l'égalité au travers d'un processus de « reconnaissance des quartiers populaires », la géographie prioritaire permettant de bâtir des programmes de développement communautaire. C'est ensuite davantage la mise en mobilités, sociale et résidentielle, des personnes qui a été privilégiée, la géographie prioritaire étant utilisée pour inventer et concentrer des dispositifs spécifiques d'aide à la réussite scolaire, à l'insertion professionnelle. Enfin, en affichant la volonté « d'en finir avec les grands ensembles » pour en faire « des quartiers comme les autres », on s'est davantage attaché à l'égalité des conditions urbaines par la banalisation des quartiers et la mixité sociale et fonctionnelle. On mesure ainsi la plasticité stratégique de cet instrument, que l'on retrouve sur le plan méthodologique. Ainsi, le zonage tend à réifier certains territoires, tels les quartiers d'habitat social en une catégorie d'action publique. Cela ne signifie pas pour autant que les modalités d'intervention soient mécaniquement catégorielles. Ainsi, en matière de réussite scolaire, est-on passé en vingt ans d'un dispositif à dimension très collective, centré sur les établissements, redoublant la catégorisation géographique – les zones d'éducation prioritaire (ZEP) – à un dispositif radicalement individualisé – les « cordées de la réussite » – centré lui sur l'accompagnement des trajectoires des jeunes.

Le zonage : moins des résultats que des controverses

Peut-on, une fois caractérisées les figures de cet instrument en indiquer les résultats ? La littérature administrative produite à ce sujet ne facilite pas la tâche. On dispose en effet d'un côté d'une production soutenue relative aux moyens consacrés à ces différents zonages. La DATAR est à cet égard plutôt prolifique. Par ailleurs, les observatoires – en particulier l'Observatoire National des ZUS ONZUS – font régulièrement état, au mieux d'une stabilisation des écarts entre la géographie prioritaire et les territoires communaux ou intercommunaux⁸. Par contrecoup, sans véritablement procéder à une évaluation des dispositifs de zonage – au sens d'une mesure de l'imputabilité des constats observés aux actions mises en œuvre – sont produits à intervalles réguliers des rapports portant un jugement définitif sur les zonages – en incriminant à la fois leur complexité et leur inefficacité – pour conclure à leur nécessaire disparition ou effacement⁹.

7. Voir ESTEBE P. « *L'Usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville 1982-1999* » Éd. L'Harmattan 2004.

8. Voir les rapports annuels de l'ONZUS <http://www.ville.gouv.fr/?Observatoire-national-des-ZUS>

9. Voir notamment les rapports suivants : AUROUX J. « Réforme des zonages et aménagement du territoire » – Rapport au Premier Ministre Datar Paris 1988 – DURON P., PERRIN GAILLARD G., « *Du zonage au contrat – Une stratégie pour l'avenir* » Éd. Documentation Française. 2002 – HAMEL G., ANDRE P. « *Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation* » Rapport au Premier Ministre 2009.

Au-delà du procès classique fait au zonage qui frôle la tautologie – une intervention publique fondée sur l'identification de handicaps génère des effets de stigmatisation – on peut distinguer trois registres de controverses relatives au zonage, qui traversent les sphères de l'action publique et de l'observation savante.

La catégorie : ciblage ou saupoudrage ?

La première de ces controverses porte sur la définition et l'ampleur de la catégorie de territoires faisant l'objet de zonages. Le constat de départ est simple : si le zonage est inefficace, c'est parce qu'en réalité il ne se traduit pas par un ciblage effectif des moyens publics, en raison à la fois d'une multiplication non maîtrisée des catégories de territoires prioritaires et d'une extension géographique incontrôlée de chaque catégorie. Trop de zonages tue le zonage pourrait-on dire. Il faudrait donc resserrer la géographie prioritaire pour en assurer l'efficacité. Il s'ensuit une « valse à trois temps » à laquelle la politique de la ville est particulièrement sujette depuis trente ans : premier temps, on cible la politique sur les situations considérées comme les plus graves : 16 quartiers en « Développement social des Quartiers » (DSQ) en 1982, 30 zones franches en 1995... Deuxième temps, on élargit progressivement la cible en déclinant des catégories plus ou moins prioritaires : 148 quartiers en 1984 puis 1 250 contrats de ville en 1991, 400 « zones de redynamisation urbaine » et 750 « zones urbaines sensibles » à fin des années quatre-vingt-dix. Troisième temps, on crée un nouveau dispositif plus ciblé (189 opérations de rénovation urbaine catégorie 1 en 2004) qui lui-même...

Que doit-on déduire de cette mise en œuvre du zonage en « coups d'accordéon » ? Il ne faut d'abord pas négliger, dans le processus d'élargissement tendanciel de la catégorie cible, l'effet de l'ambivalence du zonage dans les politiques de l'État : certes, ce dernier est d'abord conçu comme un dispositif compensateur de handicaps, mais pour ce faire, le souci d'innovation, méthodologique notamment (transversalité...), n'est pas absent. Durant les années quatre-vingt-dix, la politique de la ville affichait simultanément deux mots d'ordre : « en faire des quartiers comme les autres » et « ces quartiers où s'invente la ville de demain ». Le premier invite au resserrement de la géographie prioritaire ; le second à son élargissement afin de produire un effet levier pour la modernisation de l'action publique. On peut voir aussi, dans ces coups d'accordéon, un écho du mode d'action publique obligé au sein d'une « République décentralisée » : toute politique d'État se doit de faire la part du clientélisme local. Mais au-delà ce constat souligne combien la perception de la relégation sociale et territoriale est affaire de points de vue. Certes, l'État peut considérer, à coups d'indicateurs objectivés et quantifiés que, dans l'absolu, les situations d'exclusion se concentrent en Île-de-France ou dans le Nord. Mais les élus des villes moyennes sont tout aussi légitimes à constater qu'en situation, aux yeux de leurs populations, les mécanismes de relégation urbaine sont du même ordre, voire accentués¹⁰ au sein de leurs agglomérations. Autrement dit, la catégorie des « quartiers-ghettos » renvoie davantage à une perception relative qu'absolue et pose la question de la nature des inégalités sociales et territoriales que l'on prétend réduire.

Le périmètre : exception légitime ou injustice ?

La deuxième controverse tient au « coup de crayon » inhérent au processus de zonage. Les inégalités sociales et territoriales sur lesquelles on veut ainsi agir sont-elles objectivement circonscrites ? Et est-on en mesure de bâtir des réponses pertinentes sur la base du périmètre ainsi défini ? À ce sujet, deux discussions se sont développées. D'un côté, pour de nombreux acteurs et observateurs, l'objectivation du périmètre est impossible. Le coup de crayon est porteur d'injustices. Celles-ci sont d'autant plus visibles que le périmétrage justifie des mesures de discrimination positive individualisées tels l'obtention de dérogations fiscales ou sociales pour les entreprises situées dans la zone en question ou l'accès à des emplois dédiés (emplois ville en 1996 et projet « d'emplois francs » à venir). Rien ne légitime que la domiciliation d'un côté ou de l'autre la limite ainsi créée induise une telle différence de traitement.

10. Voir LAPEYRONNIE D., *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, 2008.

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

À cette objection, la réponse apportée relève du « bricolage ». Elle consiste à éloigner la définition du périmètre du local afin de renvoyer l'arbitraire du coup de crayon à une décision centralisée d'un État anonyme. Cela ne réduit en rien le risque induit de durcissement des antagonismes sociaux locaux. À cette critique à la fois essentielle et politique du zonage, d'autres acteurs et observateurs objectent que l'injustice ainsi générée par le zonage est une fausse question. En dépit de la discrimination positive affichée au travers de la dévotion de moyens d'exception à ces territoires, les injustices en leur défaveur non seulement perdurent mais s'accroissent. Ils mettent en cause ainsi un processus bien connu : celui d'un effet de substitution entre les moyens d'exception attribués à ces zones et les moyens du droit commun des politiques publiques. L'exception – principe fondateur du zonage – induit en quelque sorte l'exonération du droit commun.

La remise à niveau : les publics ou les territoires ?

C'est enfin le principe même du « détour par le territoire » constitutif du zonage qui fait le plus débat chez les observateurs et analystes de ces politiques fondées sur une géographie prioritaire, et en particulier là encore la politique de la ville. Ce détour territorial constituerait un mode d'euphémisation, voire de négation de la question sociale et plus précisément de sa dimension ethnique. Derrière l'affichage d'un objectif d'égalité des chances pour des populations ne disposant pas d'un véritable accès aux marchés urbains (éducation, logement, emploi...), c'est en réalité une politique d'égalité des résultats des territoires eux-mêmes, au travers de la recherche de la mixité urbaine et fonctionnelle, qui est mise en œuvre¹¹. La comparaison avec les politiques conduites aux États-Unis notamment,¹² soulignerait ainsi que la discrimination positive territoriale signifie une priorité donnée à la mise à niveau des territoires (place) au détriment de la mise en mouvement des populations (people). À cela on peut objecter que ce détour est dicté au contraire par la volonté de reconnaître cette dimension, mais justifié par le souci de se conformer aux principes constitutionnels interdisant la discrimination ethnique, fût-elle « positive ». Mais surtout, on peut faire l'hypothèse, quelque peu paradoxale qu'une politique fondée sur le zonage, ciblée « place », développerait principalement ses effets sur le registre « people ». C'est ce que tendrait à prouver l'observation de l'impact social des programmes récents de rénovation urbaine : en dépit des objectifs affichés, ils n'ont guère produit de mixité sociale via le retour attendu des classes moyennes. Leurs résultats en termes de transformation des « lieux » est donc modeste. En revanche, ils ont offert aux habitants de ces quartiers des opportunités de mobilité résidentielle¹³. C'est bien sur le registre des « gens » que leur impact semble le plus marquant.

En finir avec le zonage et/ou l'égalité des chances ?

On peut tirer deux leçons principales de ce rapide tour d'horizon de l'instrument du zonage et de sa mise en œuvre. Tout d'abord, il donne lieu à une critique politico-administrative qui « tourne en boucle » : puisqu'une approche en termes de handicaps produit de la stigmatisation sans garantir d'effets de remise à niveau, il faut lui substituer une approche fondée sur les ressources et visant à développer du projet pour aboutir à de la contractualisation¹⁴. Cela revient à considérer que la solution au zonage consiste à le réinscrire dans le modèle de droit commun de l'égalité des chances méritocratique qui lui-même engendre le processus de décrochage que l'on prétend réduire.

11. Voir KIRZSBAUM T., La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine in *Pouvoirs*, Éd. Seuil, no 111, pp 101-118, 2004.

12. Voir DONZELOT J., *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Éd. Seuil, 2003 (avec la collaboration de Catherine Mével et Anne Wyvekens).

13. Voir DONZELOT J. (dir) *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Seuil coll. la ville en débat Paris 2012.

14. C'est étonnamment à huit ans d'intervalle, et sous des gouvernements de couleurs politiques opposées, l'intitulé du rapport de P. Duron et G. Perrin Gaillard en 2001 « *Du zonage au contrat* » et celui du rapport de G. Hamel et P. André en 2009 « *D'une logique de zonage à une logique de contractualisation* ».

Simultanément, les controverses récurrentes générées par les dispositifs de zonage en soulignent les apories : la tension ciblage/saupoudrage est inhérente à la définition d'une géographie prioritaire. Le périmétrage d'exception est structurellement générateur d'injustices de part et d'autre. Le détour par le territoire pour réduire les inégalités sociales laisse béante la question du traitement conjoint de ces deux registres d'inégalités.

S'il faut alors en conclure à l'intérêt « d'en finir avec le zonage », c'est en raison des questions qu'il pose à notre conception d'ensemble de l'égalité entre les territoires.

Vers l'égalité-relation ?

Le récent changement gouvernemental a mis à l'agenda politique à la fois la réforme du zonage et la question de l'égalité entre les territoires. Mais il l'a fait de façon dissociée et selon des registres très différents. Pour le zonage, il s'agit semble-t-il, d'une nouvelle réforme consistant à « resserrer la géographie prioritaire »¹⁵, tandis que la commande du présent rapport notamment indique la volonté d'engager un débat de fond à propos de l'égalité des territoires. Pourtant c'est bien le zonage comme instrument d'exception aux fins de donner à chaque territoire les moyens d'avoir sa chance qui fait problème. Les difficultés politiques et techniques liées au zonage mettent à jour la nécessité de revisiter le modèle de justice spatiale et particulièrement la référence à l'égalité des chances.

Revisiter l'égalité des places par les capacités

La référence à l'objectif politique d'égalité des territoires n'est pas en soi une nouveauté, mais son affichage aujourd'hui exprime une exigence reformulée, celle d'affirmer un modèle de justice qui ne traite pas seulement des moyens (les chances), mais davantage des résultats (les places). C'est dans la perspective d'une égalité des places revisitée, vers une égalité de positions et de capacités qu'il faut maintenant se situer.

De la catégorie à la situation

L'égalité des places doit être revisitée car face à la diversification des situations d'inégalités territoriales ressenties¹⁶, des banlieues au périurbain en passant par les territoires ruraux, il serait illusoire et impossible de revenir à un modèle où les places de chaque territoire seraient à la fois équivalentes et prédéfinies. Il y va d'abord de la crédibilité de l'État qui n'est plus en mesure de répondre au travers de la redistribution nationale, à une forme de « concurrence des plaintes territoriales ». Mais au-delà de la question des moyens, sur quels critères fonder une telle recherche d'une égalité des places occupées par les territoires ? On sait bien par exemple que si la démographie médicale plaide en faveur d'un rééquilibrage vers les territoires ruraux, à l'inverse les inégalités en matière d'offre éducative sont largement en défaveur de l'urbain.

Ce qui fait problème en réalité, c'est l'approche catégorielle de l'égalité entre les territoires qui a prévalu jusqu'à présent et a transcendé la distinction places vs chances. Quelles que soient les périodes ou les approches, le mode de construction de ces catégories est identique. Les catégories sont identifiées « dans l'absolu », à partir de caractéristiques strictement internes aux territoires considérés. C'était le cas pour les catégories historiques de l'égalité des places – les métropoles d'équilibre, les villes moyennes... – qui sont définies par leurs poids démographique et économique. La logique est la même pour les catégories de l'égalité des chances, tant celles des territoires d'excellence – les pôles de compétitivité, ... – que

15. Voir la Une du Monde en date du 22 août 2012 « Politique de la ville : l'État veut mettre fin au saupoudrage ».

16. Voir notamment l'écho des analyses de C. GUILLY, *Fractures françaises*, Éd. F. Bourin, 2010.

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

celles des territoires des géographies prioritaires – zones urbaines sensibles, zones de redynamisation rurales... Dans tous les cas, là encore, la catégorisation repose sur la mesure de caractéristiques internes à ces territoires : d'un côté l'intensité des « handicaps incorporés » pour les catégories « à problèmes », et de l'autre côté la concentration des ressources pour les pôles d'excellence. Une telle approche catégorielle paraît ignorer les dynamiques territoriales contemporaines et la croissance des interdépendances systémiques qu'elles expriment¹⁷. Les inégalités entre les territoires ne peuvent plus se mesurer de façon intrinsèque à chacun d'eux et sur un mode catégoriel. Il faut les approcher « en situation ». Ce qui fonde les inégalités territoriales, ce sont les places occupées par chaque territoire au sein de systèmes larges, leurs trajectoires et la capacité qu'ils ont (ou pas) de les infléchir.

Quelle géographie prioritaire rurale face à la reprise démographique ?

De façon plus discrète que les quartiers de la politique de la ville, la géographie prioritaire des territoires ruraux – construite sur la base d'un « handicap » démographique d'état (la faible densité de population) – est profondément déstabilisée par les nouvelles dynamiques territoriales. Que faire de la catégorie prioritaire ainsi zonée (les zones de redynamisation rurale ZRR) lorsque la reprise démographique touche une grande part des territoires ruraux ? La sortie progressive des territoires ciblés du dispositif de zonage reviendrait à considérer que le renouveau démographique a effacé d'un trait les difficultés de ces territoires. Tel n'est pas le cas. Faut-il alors faire varier les seuils démographiques de densité pour maintenir la catégorie ? C'est la voie adoptée jusqu'à présent. Ne serait-il pas davantage pertinent de changer de perspective ? On pourrait d'une part développer une approche plus qualitative de la densité démographique pour distinguer les trajectoires différenciées de reprise des territoires ruraux (poids respectif des soldes naturel et migratoire par exemple) ? Et d'autre part, il faudrait s'intéresser à d'autres facteurs qui font en situation, les difficultés de la vie dans les territoires ruraux, notamment le déficit d'accessibilité aux services.

Négocier sa place

En mettant ainsi au centre de la question de l'égalité entre les territoires, l'enjeu des interdépendances et de la place au sein de systèmes, on se rapproche des réflexions développées par ailleurs sur le plan de l'égalité sociale¹⁸ autour de la notion « d'égalité-relation ». L'égalité-relation des territoires, au sein des systèmes complexes qui les englobent (réseaux de villes et leurs campagnes, aires métropolisées, pôles élargis...) veille à la possibilité et à la fluidité de tous les parcours (éducatifs, de formation, résidentiels, d'emploi, etc.). Elle négocie la place et la contribution de chaque territoire dans l'assemblage au sein duquel sa population vit, en particulier au regard des biens communs environnementaux et de leur gestion durable. Elle ne signifie pas stricte égalité des places, et ne se résume pas à l'égalité des chances, mais mesure l'égalité des liens, leur réciprocité, leur contribution à un intérêt commun, dans de vastes ensembles interterritoriaux qui sont déjà, par leur construction un pas vers l'égalité pour la société mobile. Il est possible de prolonger le parallèle avec les différentes figures de l'égalité-relation mises en avant par P. Rosanvallon. Selon lui, l'égalité-relation combine trois dimensions. Elle s'attache certes en premier lieu à une certaine équivalence ou similarité des positions ce qui renvoie sur le plan territorial à la capacité pour chaque territoire à disposer des aménités nécessaires aux différents usages sociaux qui s'y déploient. À cela s'ajoute une nécessaire autonomie ou indépendance que l'on peut assimiler sous un angle territorial à l'exigence d'ouverture au monde, de positionnement dans la « concurrence territoriale ». Enfin, tout cela se combine avec une troisième dimension, celle de la participation et de la réciprocité, qui évoque pour les territoires la question de leurs fonctions au sein des réseaux et des systèmes.

17. Pour une analyse systémique des dynamiques territoriales contemporaines, voir les récents travaux de la DATAR « Territoires 2040 » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/>

18. Voir ROSANVALLON P., *La société des égaux* Éd. Seuil Paris, 432 p, 2011.

La Seine-St-Denis : compenser les handicaps ou reconnaître les fonctions métropolitaines ?

Le cas de la Seine-St-Denis illustre bien le renversement de perspective que suggère cette grille de lecture. D'abord en dépit des apparences, il est difficile de résumer la situation de cette banlieue à une concentration de handicaps sociaux et à un processus de « ghettoïsation ». La Seine-St-Denis constitue à l'évidence une « nasse » pour certaines populations assignées à résidence. Mais elle joue simultanément une fonction massive de « sas d'insertion » pour des populations, notamment d'origine étrangère. Pour ces populations, ce territoire constitue une étape dans leur parcours d'intégration¹⁹. On constate ainsi que les trajectoires de mobilité résidentielle et de promotion sociale, notamment intergénérationnelles, demeurent et se renouvellent, sans qu'on puisse identifier la part imputable à la politique de la ville : les jeunes en difficulté des années quatre-vingt sont aujourd'hui globalement insérés, en Seine-St-Denis (c'est eux qui ont bénéficié de l'offre de logements neufs produits par la rénovation urbaine plutôt que les classes moyennes attendues), ou ailleurs (Val-d'Oise, Picardie...). Simultanément la situation des quartiers tend à se dégrader de façon continue puisqu'ils accueillent de nouvelles populations davantage paupérisées. Ce sont donc bien les interactions entre les trajectoires sociales et les dynamiques territoriales qui justifient une intervention publique spécifique.

Mais la logique de l'égalité des chances et de la compensation des handicaps est de moins en moins adaptée à la situation d'un territoire « hypermétropolitain », traversé de contradictions entre une croissance économique parmi les plus puissantes d'Île-de-France et une précarité sociale qui ne se réduit pas²⁰. Pour autant, il est difficile d'imaginer un ensemble métropolitain qui – au nom de l'égalité des places – verrait tous ses territoires rejoindre la moyenne. La Seine-St-Denis d'aujourd'hui n'est plus la « banlieue rouge » d'hier. À l'époque des Trente Glorieuses, elle occupait une place au bas de la hiérarchie de l'agglomération parisienne. Mais cette structure inégalitaire était en quelque sorte « compensée » par une forme de cohérence interne à cette banlieue entre son profil économique industriel et son profil social ouvrier. Aujourd'hui, elle occupe une place centrale au sein du système métropolitain en assurant à la fois cette fonction de « sas d'intégration » pour les populations d'origine étrangère indispensable à la performance d'une métropole et une fonction d'accueil pour les fonctions économiques qui ne trouvent plus leur place dans Paris intra-muros. Autrement dit, les activités économiques et les fonctions sociales qu'assure la Seine-st-Denis font système à l'échelle métropolitaine mais elles génèrent des contradictions en son sein. Dans une perspective d'égalité des places revisitée, tout l'enjeu consisterait à faire reconnaître cette place et les fonctions métropolitaines qu'assure la Seine-St-Denis, tout en lui garantissant la capacité de les faire évoluer de telle manière que ce qui fait système au-dehors, à l'échelle de la métropole le fasse aussi au-dedans et qu'elle dispose du socle des aménités nécessaires pour cela.

Dans une perspective d'égalité des places revisitée, il ne s'agit plus de viser l'égalité entre des places « octroyées » par un État surplombant, au titre de l'équilibre territorial. Est en jeu la capacité de chaque territoire à négocier sa place au sein de systèmes interdépendants.

« Un État qui rend capable »²¹

Si l'on adopte une telle conception de la justice spatiale, il ne s'agit plus pour l'État de tenter d'établir à toutes forces une égalité « statique » entre les territoires. L'État se doit en revanche de mettre chaque territoire

19. Voir ACADIE (DAVEZIES L., ESTEBE P.) *De la nasse au sas* Rapport remis à l'ANRU, 2010.

20. Voir BEHAR D., « Les contradictions métropolitaines », *Projet*, hors-série, pp. 7-13, avril, 2008.

21. Voir DONZELOT J., « Un État qui rend capable », dans Paugam S. (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 87-109, 2008.

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

en capacité de négocier sa place²². Il lui faut donc s'attacher à une conception davantage dynamique de l'égalité territoriale. C'est à l'élargissement des « capacités » de chaque territoire que l'État doit concourir afin qu'il soit en mesure d'ouvrir le champ des possibles quant à sa place au sein des systèmes territoriaux.

Retourner les principes du zonage

Pour mettre en œuvre une telle fonction d'accompagnement des territoires, il faut remettre en cause les principes établis du zonage.

Le premier enjeu consiste à rompre avec la logique de « détour » territorial. Le zonage est fondé d'une part sur une forme d'évitement de la question sociale via le territoire et d'autre part sur un postulat d'équivalence entre les inégalités sociales et les inégalités territoriales. Les unes constituent en quelque sorte la simple « projection au sol » des autres²³. Pour aider les territoires à négocier leur place, il faut au préalable prendre acte de la consistance propre des inégalités territoriales en regard des inégalités sociales ou économiques²⁴. Cette acception de l'égalité entre les territoires n'est plus fondée sur l'opportunité d'opérer un détour pour traiter les inégalités sociales mais sur la nécessité d'agir sur les inégalités territoriales en tant que telles.

Le deuxième retournement a trait à l'inscription dans la durée des politiques relatives aux inégalités entre les territoires. Face aux mécanismes structurels de dislocation/recomposition des interdépendances territoriales qui sont la marque de fabrique des dynamiques contemporaines et particulièrement de la métropolisation, il est illusoire de penser qu'une intervention limitée dans le temps permette de définir la place de chaque territoire de façon stable et définitive. La question de l'égalité entre les territoires ne peut plus relever d'une politique qui s'affiche à durée déterminée. Il faut l'instituer comme une politique pérenne, attentive aux processus permanents de recomposition et de décrochage.

Troisième renversement, on ne peut pas fonder une politique de mise en capacité des territoires sur la mesure de leur « écart à la moyenne ». En termes de diagnostic, c'est moins la quantification du degré d'écart qui importe que la compréhension des mécanismes de décrochage et de la place spécifique qu'occupe le territoire en question. C'est la caractérisation du « sentier de décrochage » qu'il faut privilégier, car c'est cette trajectoire de décrochage que l'intervention publique devra ensuite infléchir. En termes stratégiques, il ne s'agit pas d'avoir pour horizon le rabattement improbable de tous les territoires sur une moyenne idéale, mais de mettre en place les conditions singulières d'inflexion de la place du territoire. Tout l'enjeu – et toute la difficulté – consiste à s'affranchir d'une lecture hiérarchisée des situations territoriales, et partant des moyens à leur consacrer²⁵.

Enfin, la mise en capacité des territoires nécessite de dépasser l'alternative *people/place*. La situation d'un territoire à un instant t est la résultante d'un double processus : les trajectoires sociales de tel ou tel public et les dynamiques socio-économiques de transformation du jeu territorial. Ce sont les interactions entre une offre territoriale et une demande sociale qui expliquent la situation d'un territoire donné. C'est sur les deux dimensions conjuguées qu'il faut simultanément agir.

22. On fait ici référence aux travaux conceptuels d'A. SEN, notamment *Un nouveau modèle économique, développement, justice et liberté*, Odile Jacob, Paris 1999 et aux tentatives d'application au développement territorial, LOUBET F. et alii., « Contribution de l'approche par les capacités à l'évaluation du développement territorial », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, p. 681-703, 4 octobre 2011.

23. Voir sur ce point BEHAR D., ESTEBE P., EPSTEIN R., « Les détours de l'égalité : remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, oct.-déc. 1998.

24. Sur ce point, voir la distinction éclairante qu'introduit L. DAVEZIES entre la crise du secteur industriel et la crise des territoires industriels, induite par des mécanismes propres aux territoires, à savoir la non-compensation par d'autres ressources de la rétraction de l'appareil productif, DAVEZIES L., *La crise qui vient – la nouvelle fracture territoriale*, Éd. Seuil, 2012.

25. Dans cette perspective, on pourrait envisager de réviser le mode de construction des indicateurs. Pour raisonner en termes de décrochage, il faudrait privilégier les traitements de type « *structurel-résiduel* », qui consistent à décomposer le niveau et l'évolution d'une caractéristique – le chômage par exemple – des territoires considérés en deux composantes : l'une *structurelle*, renvoyant au contexte plus large dans lequel ils se situent ; l'autre *résiduelle*, visant à mesurer la « performance » propre de ces territoires au vu de ce contexte. Le niveau de problème d'un territoire est alors considéré en regard de l'environnement dans lequel il se situe et qui peut être plus ou moins pénalisant. Une telle approche structurelle-résiduelle facilite les comparaisons de quartiers appartenant à différentes agglomérations : ce qui différencie alors les quartiers les uns des autres est moins le niveau absolu de leurs problèmes (niveau observé) que leurs performances, c'est-à-dire leurs capacités respectives à faire mieux ou moins bien (composante résiduelle) que ce que l'on pourrait attendre, comme on l'observe pour la moyenne des quartiers inscrits dans un contexte comparable.

De l'exception à la différenciation

Prendre en compte ces quatre exigences – agir directement sur les inégalités territoriales, dans la durée, en situation et en combinant les interventions sur les publics et sur les territoires – revient en fait à signer l'arrêt de mort du zonage stricto sensu. Si l'on raisonne dans une perspective d'affirmation de l'égalité-relation entre les territoires, il n'y a plus lieu de distinguer des territoires nécessitant un traitement d'exception au nom de l'intensité de leurs handicaps. Il faut passer d'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée.

On entend par là d'abord qu'une volonté d'intervention sur les interdépendances entre les territoires nécessite de mettre en œuvre des stratégies qui différencient les échelles et les géographies de manifestation des problèmes et celles de leur réduction. Chacun sait combien la dévalorisation de tel ou tel segment d'un marché du logement tient à des mécanismes structurels à une autre échelle sur d'autres éléments de l'offre territoriale. Mais surtout géographie différenciée car ces processus d'interaction entre trajectoires sociales et mutations socio-économiques de l'offre territoriale génèrent des configurations territoriales qui relèvent davantage de la construction d'une typologie de modes opératoires que d'une catégorisation unique et hiérarchisée telle que la géographie prioritaire l'exprime.

Déconstruire la catégorie ZUS

Une première étude exploratoire²⁶ avait tenté – sur la base de la catégorie discutable des ZUS de construire une typologie de situations croisant dynamiques des territoires relevant de cette géographie prioritaire et dynamiques de leurs agglomérations. On a pu en tirer deux leçons.

La première porte sur la différenciation des facteurs de décrochage. Chaque type d'agglomération identifié mettrait ainsi en évidence un facteur de décrochage qui le spécifierait :

- Réduction continue des emplois peu qualifiés dans la sphère productive de la **métropole francilienne**
- Difficultés d'accès aux emplois qui se développent à distance des quartiers d'habitat social (**spatial mismatch**) et sur des profils éloignés de ceux des actifs de ces quartiers (**skill mismatch**) dans les **métropoles**
- Ajustement du tissu industriel débouchant sur une fragilisation des salariés les moins qualifiés dans les **basins industriels**
- Discrimination juridique sur le marché du travail des **villes d'État**
- Discrimination géographique, liée à la réputation des quartiers, dans les **villes moyennes**
- Discrimination ethnique dans les emplois de la sphère résidentielle des **territoires touristiques**.

La seconde leçon – en considérant toujours ces dynamiques territoriales sous un angle socio-économique très global – a trait à l'ampleur des trajectoires de décrochage.

Au moment de la réalisation de cette étude, les écarts les moins défavorables aux ZUS s'observaient en Île-de-France, dans les **villes industrielles en adaptation permanente** et les **territoires touristiques**, soit trois types contrastés, dont le développement est tiré par la production de services pour la première, la production de biens pour les deuxièmes, la vente d'aménités territoriales pour les derniers. Si leur développement se fonde sur des avantages comparatifs distincts, ces trois types d'agglomérations ont donc en commun d'avoir su trouver leur place dans les flux d'une économie ouverte.

Réciproquement, les quartiers les plus décrochés de leur environnement se trouvent dans des agglomérations qui sont moins exposées à cette économie ouverte (**villes d'État, villes à la moyenne**) ou qui sont menacées d'en être mises à l'écart —**villes orphelines d'une tradition industrielle (Nord-Pas-de-Calais) et villes industrielles en reconversion**—. Les échelles du décrochage semblent alors se multiplier, le décrochage d'une agglomération se répercutant (en s'amplifiant) sur le décrochage de ses ZUS, pour déboucher sur un enkystement des difficultés dans ses quartiers.

26. « Construction d'une typologie des sites en rénovation urbaine » ACADIE rapport pour la Délégation interministérielle à la Ville DIV 2004.

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

En s'affranchissant d'emblée de la catégorie prioritaire des ZUS pour observer plus largement les interactions d'une part entre parcours sociaux et contexte géographique et d'autre part entre échelles territoriales, on peut esquisser une typologie plus globale de cette différenciation stratégique²⁷. Les villes centres des grandes métropoles et notamment Paris permettent l'accueil de populations très précaires, des catégories de populations particulièrement mobiles qui sont touchées par la précarité en termes de logement, d'emploi, et de statut, notamment les migrants, sans logement ou vivant dans des conditions de logement précaires, voire pour certaines sans aides sociales ou sans statut. Les métropoles permettent cette respiration et détiennent de telles marges d'accueil pour ces pauvretés, qui se renouvellent en permanence, notamment parce qu'elles disposent d'interstices, résidentiels (parc privé de fait, structures d'hébergement...) et non résidentiels (les espaces publics : rues, places, gares, terrains vagues...) – qui permettent aux populations précaires et aux migrants de s'installer, de partir, de revenir... De par son offre de « logement » peu ou pas coûteuse et ses espaces publics diversifiés au sein d'un territoire aux multiples formes d'activités et de brassages, Paris est le territoire d'accueil instable de multiples formes de pauvretés mobiles qui posent une nouvelle question territoriale dès lors qu'elles ne sont pas saisissables ni dans les catégories « classiques » des politiques sociales généralistes ni dans celles de la géographie prioritaire.

Le Languedoc-Roussillon, la grande périphérie francilienne, ou l'aire métropolitaine toulousaine par exemple illustrent les contradictions des territoires attractifs qui connaissent des situations de précarisation spécifiques, liées à la mobilité des personnes. Ils attirent à la fois une population « pauvre » sur leurs territoires, connaissent une périurbanisation importante – notamment de ménages se trouvant face à un risque de basculement dans la précarité – et voient certaines portions rurales de leurs territoires se paupériser en raison de l'arrivée de populations fragiles. Sous l'effet des mobilités résidentielles des ménages, différentes situations problématiques apparaissent : des territoires se paupérisent, les pauvretés se diffusent : précarisation à l'échelle départementale liée à l'attractivité globale du territoire, précarisation périurbaine aujourd'hui naissante, mais promettant l'avènement d'un phénomène massif, précarisation dans le rural sur des territoires faiblement attractifs... Ces différentes situations de pauvreté diffuse interpellent tout autant les politiques sociales généralistes (celles mises en œuvre par les départements notamment) que la politique de la ville, de plus en plus souvent convoquée sans offrir de réponses adaptées.

Autre situation type, dans les villes moyennes, les politiques publiques – intervenant dans des marchés du logement particulièrement fragiles en raison de l'interdépendance de leurs différents segments – provoquent par effet de système une mobilité contrainte des ménages les plus précarisés vers certains interstices urbains. Cette diffusion territoriale de la pauvreté dans les faubourgs notamment, crée des zones de précarité intermédiaires, hors ZUS et hors problématique de centre ancien, qui ne sont aujourd'hui pas traitées. Le caractère systémique de la diffusion de la pauvreté est ainsi producteur d'un déplacement des problématiques socioterritoriales de pauvreté sur des territoires non traités par la politique de la ville et les politiques de l'habitat.

Le zonage, un substitut nécessaire ?

La thèse développée au long de cette contribution tient en trois points. A contrario des choix qui semblent se dessiner, le débat technique à propos du zonage ne peut être dissocié de celui plus politique relatif au modèle de justice spatiale. Le zonage n'apparaît plus comme un instrument adapté à la question contemporaine de l'égalité-relation au sein d'une société mobile. Il y a contradiction dans les termes entre l'approche catégorielle de l'un et les enjeux systémiques de l'autre. Il faudrait donc substituer à la géographie prioritaire en vigueur une géographie stratégique différenciée.

27. Pour une illustration plus conséquente voir le rapport remis à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) « *Étude exploratoire relative aux futurs territoires de la politique de la ville* », ACADIE, 2009.

Néanmoins, ce renversement de perspective ne va pas de soi. Le zonage trouve sa raison d'être sur un plan plus symbolique : il constitue un marqueur du volontarisme politique de l'État et de son ambition à « donner plus à ceux qui ont moins ». La péréquation ciblée et aux effets limités se substitue en quelque sorte à une réflexion d'ensemble relative, du côté de l'État, aux principes et mécanismes de la redistribution territoriale, et du côté des collectivités locales à propos des exigences de « solidarisation » des territoires. Il faut espérer que la montée des situations territoriales perçues comme « injustes » impose de sortir de l'inflation du traitement catégoriel et à tout le moins, faute d'en finir avec le zonage, de revisiter la notion de géographie prioritaire, vers davantage de plasticité.



Valérie LÉTARD est sénatrice du Nord (octobre 2001-juillet 2007 puis de décembre 2010-septembre 2011), réélue le 25 septembre 2011 et présidente de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, depuis le 10 avril 2008. Elle est également première adjointe au maire de Valenciennes depuis le 15 mars 2008 (sans délégation) et vice-présidente de l'Association des maires de France, et à ce titre rapporteur de la commission Villes et Territoires urbains depuis le 8 décembre 2011. Elle a été secrétaire d'État à la Solidarité (19 juin 2007 au 22 juin 2009) et secrétaire d'État auprès du ministre de l'Écologie (23 juin 2009 au 13 novembre 2010).

EN PRÉAMBULE

Lorsque Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, m'a proposé d'apporter mon regard d'élue sur le chapitre interrogeant le succès de la géographie prioritaire, j'ai naturellement accepté avec intérêt de me prêter à cet exercice. Mais comme un élu sur un territoire ne travaille jamais seul, j'ai souhaité associer les responsables de la politique de la ville de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole à ma réflexion, parce que, de toutes les politiques publiques, la politique de la ville est certainement l'une des plus complexes à mettre en œuvre, une politique qui requiert à la fois une ingénierie de plus en plus sophistiquée et dans le même temps, un lien très fort avec les populations bénéficiaires, seules à même de garantir des réponses en adéquation avec leurs attentes. La distinction entre l'égalité des places et l'égalité des chances peut-elle permettre de faire progresser le débat ? Est-il pertinent de raisonner en termes de mise à niveau des territoires ou de mise en mouvement des populations ? « People » contre « places » ? Toutes ces réflexions sont apparues assez éloignées des pratiques et de nos difficultés quotidiennes. Pourtant, sur le fond, nous nous retrouvons sur le constat (I). Et il n'est jamais inutile de s'interroger sur les objectifs à assigner à la géographie prioritaire et son corollaire, le zonage (II). Enfin, face aux questionnements de Daniel Béhar, je voudrais essayer d'apporter ma pierre à l'édifice et vous proposer ma réponse à la question qui sous-tend ce chapitre : « la réforme de la géographie prioritaire est-elle une mission impossible ? » (III°).

I - Le constat

Sur le constat, le chapitre de Daniel Béhar liste de manière exhaustive les grandes étapes d'une politique conçue à l'origine pour répondre à l'urgence sociale et aux dégâts causés par les incohérences d'une urbanisation des Trente Glorieuses réalisée dans la précipitation pour répondre à des afflux de population et des besoins énormes de logement. La politique de la ville s'inscrit dans l'imaginaire collectif comme un remède à la ville « inhumaine », faite de barres et de tours, dépourvue de centre de gravité et déconnectée des cœurs de villes historiques. Des quartiers pour accueillir « la misère du monde » qui ont d'abord été ignorés, puis qu'on a souhaité « ramener à la moyenne » en leur donnant la possibilité de se « remettre à niveau ».

Je partage sans problème l'analyse de l'auteur sur la construction de notre modèle de rattrapage et son objectif d'égalité qui en constitue le socle. Ce souci constant de l'égalité des chances est à la base de notre modèle républicain et l'on comprendrait mal que ce ne soit pas également l'objectif central de la politique de la ville. Toutefois, ce modèle a été, comme souvent, défini de manière assez jacobine. Il en découle des critères établis à l'échelle nationale, un rattrapage qui se définit par rapport à une moyenne nationale, la place centrale qu'occupe l'État pour définir le zonage et arbitrer les inévitables conflits entre territoires à l'heure de la décision finale. Il est difficile, sur un sujet aussi sensible, en particulier pour les représentants élus d'un territoire, de faire abstraction de notre histoire et de notre culture de la décision venant d'en haut. Il nous faudra encore une longue pratique de la décentralisation pour perdre définitivement ce réflexe. Dans le même temps, l'État peut parfois aussi se poser en garant de l'équité territoriale, et ce regard peut être utile car il permet de dépasser une vision trop locale des problématiques.

Le constat met également en exergue ce que l'auteur perçoit comme une « hésitation » entre le soutien à un territoire ou l'aide à sa population. Il lui semble important de souligner que *« le territoire ne constitue pas l'objet final de l'intervention publique d'exception. Il s'agit d'appréhender un enjeu socio-économique – le chômage, l'exclusion sociale... – sur une base territoriale justifiée par la concentration du problème à traiter. Mais ce détour par le territoire permet surtout d'éviter le procès en rupture de l'égalité républicaine auquel pourraient donner lieu des actions de « discrimination positive » ciblant directement tel ou tel groupe social. Autrement dit, ce n'est pas à proprement parler une situation territoriale qui est traitée, mais une situation socio-économique localisée. La distinction est d'importance. »* Cette manière d'appréhender la réalité me semble bien théorique pour l'élue locale que je suis. En effet, l'histoire d'une population s'inscrit complètement dans le lieu où elle vit. Vouloir distinguer l'un de l'autre me paraît une démarche intéressante certes au plan intellectuel mais qui, dans la pratique, ne correspond pas à la manière dont les situations se présentent concrètement sur le terrain. Si je prends l'exemple de mon territoire, comment dissocier son passé industriel, la disparition des mines et de la sidérurgie dont certaines friches industrielles sont encore les témoins, et l'histoire de sa population, sa tradition ouvrière déstructurée par le chômage et ses habitudes de vie héritées d'un mode de vie rythmé par l'usine ?

De même, je n'aime pas beaucoup employer le terme de « handicaps », car il laisse à penser que les quartiers de la géographie prioritaire, définis par leurs différences – inégalités sociales, différences culturelles, difficultés d'insertion – sont voués, peu ou prou, à demeurer des territoires de relégation. Le handicap en effet est trop souvent perçu comme quelque chose que l'on peut compenser, mais qui ne se résorbe pas. Des trois orientations stratégiques de la géographie prioritaire que distingue l'auteur, j'ai une préférence pour celle qui vise *« la mise en mobilités, sociale et résidentielle des personnes »*, mais je ne la juge pas alternative avec l'objectif de rénovation urbaine et de mixité sociale. À mon sens, ces objectifs sont au contraire complémentaires.

Je voudrais compléter ce tableau par l'importance des processus en marche du fait de la décentralisation et de la montée en puissance des métropoles régionales. Là encore je partage le constat de l'auteur sur la nécessité d'appréhender les situations dans une dynamique. Ce que nous voyons se dessiner à l'échelle des régions est la préfiguration de grandes métropoles régionales qui tendent à aspirer vers elles la majeure partie de l'activité et à renvoyer vers les territoires infrarégionaux les populations en situation de fragilité par le jeu notamment du coût du foncier et du logement. De telles évolutions rendent plus nécessaires que jamais les politiques de péréquation.

II - Faut-il disqualifier le zonage comme outil privilégié de la géographie prioritaire ?

Le zonage est le bras armé de la géographie prioritaire. Il a permis de dessiner la carte des quartiers qu'il fallait aider davantage. Comme toute construction administrative, il a évolué par strates successives,

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

les critères d'inclusion se sont complexifiés, les politiques publiques mobilisées dans le cadre de la politique de la ville se sont étendues à l'ensemble des champs : habitat, social, éducatif, professionnel, sécuritaire. Avec la décentralisation et l'imbrication des compétences, les financements croisés entre collectivités se sont multipliés et la pratique des appels à projets s'est développée, apportant son lot de précarité pour les associations chargées sur le terrain de mettre en œuvre les dispositifs imaginés par les différents gouvernements.

À la française, nous avons eu du mal à mettre en place des pratiques d'évaluation rigoureuses qui permettraient aujourd'hui de disposer d'un bilan relativement objectif et partagé des bénéficiaires de ces dispositifs d'exception, conçus à l'origine pour venir renforcer nos politiques de droit commun. Il faut reconnaître à la loi de 2003 sur la rénovation urbaine d'avoir été la première à vouloir inscrire des objectifs chiffrés dans la loi et à prévoir les outils de leur évaluation. Depuis lors, les travaux de l'ONZUS font référence, mais ils ne disposent pas encore du recul suffisant dans le temps.

Ensuite, tout le monde s'accorde à reconnaître que cette géographie par strates s'est enkystée. Une fois un zonage établi, la situation se fige et appelle à terme un nouveau dispositif permettant de cibler un nouveau zonage. Nous avons certainement manqué à définir dès le démarrage des règles de sortie progressives lors de la mise en place de ces dispositifs d'autant que le législateur les avait pensés à l'origine comme limités dans le temps. Imaginer un équivalent de la sortie en sifflet des politiques « d'opting out » des fonds structurels européens aurait permis à la géographie prioritaire d'offrir davantage de souplesse et aurait obligé à ce que les dispositifs de droit commun soient bien au rendez-vous pour prendre le relais.

Le résultat est aujourd'hui doublement pénalisant :

Nous portons, à mon sens, un regard sans doute trop négatif sur la géographie prioritaire n'en présentant souvent davantage ses imperfections, faute d'être en capacité d'en évaluer les bénéficiaires :

- le trait de crayon ;
- l'hésitation ciblage-saupoudrage ;
- les effets de substitution entre droit commun et moyens d'exception ;
- la stigmatisation d'être dedans ;
- le handicap d'être juste « à côté ».

Le chapitre a le mérite de bien expliciter toutes ces difficultés. À cet égard, le regard porté dans le texte sur le territoire de la Seine-Saint-Denis est intéressant, car il montre que nos réflexions doivent désormais davantage s'inscrire dans des dynamiques de territoires inscrits dans des ensembles plus vastes encore. Il y a lieu de s'interroger différemment sur les processus de « ghettoïsation » lorsque le même territoire opère pour certains comme un « sas d'insertion » et comme une trappe à pauvreté pour d'autres.

Une fois toutes ces critiques – justifiées – formulées, y aurait-il une autre manière de procéder ? Là encore nous avons besoin de repartir de ce que nous constatons sur les territoires. Or, ce que nous constatons, c'est une évolution qui renforce toujours davantage les territoires inscrits dans une dynamique à la fois économique, démographique et mondialisée, laissant de côté d'autres territoires, certains urbains, certains ruraux, qui ne cessent de se fragiliser. La mesure de la désertification médicale est un bon indicateur de cette évolution. Je partage l'analyse de l'auteur sur la nécessité de surveiller des « trajectoires de décrochage », mais là encore nous butons sur le besoin d'indicateurs pour les définir et les prévenir.

La géographie prioritaire est là pour ce faire. Elle doit pouvoir bénéficier de mécanismes de péréquation efficaces et il restera ensuite toujours à définir les territoires de redistribution. C'est parce que nous aurons toujours besoin d'outils et que les outils déjà connus sont plus faciles à réformer que je considère qu'il vaudrait mieux réformer le zonage que de chercher à le remplacer sans être assuré qu'un autre dispositif ne générera pas lui aussi d'autres effets pervers.

Ceci dit, il ne faut pas s'interdire de réfléchir aussi, au-delà d'une géographie prioritaire, à la prise en compte de publics prioritaires. Je pense notamment, sur une problématique de santé, à l'exemple de l'obésité chez les enfants et adolescents. Une politique d'éducation à la nutrition des enfants ne

toucherait pas qu'un quartier mais des communes entières. Or, l'augmentation du nombre d'adolescents obèses est une évolution particulièrement inquiétante que nous relevons localement dans tous les collèges du Valenciennois.

Ce sont ces réflexions que j'ai essayé de traduire, tant à l'occasion de la concertation ouverte par le ministre de la Ville qu'au cours des débats de la Haute Assemblée, en propositions pour esquisser ce que pourrait être une réforme de la géographie prioritaire.

III - Réformer la géographie prioritaire, est-ce une « mission impossible » ?

L'essentiel aujourd'hui, et du fait de la crise qui accroît encore les fragilités, est de répondre aux spécificités de chaque territoire. Il ne peut y avoir de réponses figées et formatées face à la diversité des territoires et de leurs problématiques. La réflexion actuelle sur la géographie prioritaire dans le cadre de la concertation sur la politique de la ville semble en avoir conscience et s'orienter vers :

- une géographie emboîtée avec des territoires cibles qui concentreront les efforts, des démarches de projet qui pourront répondre à des enjeux thématiques ou à des actions en faveur des publics, et une échelle de contractualisation. Le principe d'une géographie emboîtée est très intéressant. Elle permet en effet de prendre en compte le périmètre « complexe » d'un projet en veillant à l'articulation des stratégies territoriales et des échelles d'intervention, de l'îlot au bassin de vie. Elle permet également de concilier l'échelle de « solidarité des moyens » et l'échelle de mise en œuvre, nécessairement dans la proximité ;
- une vigilance préventive pour veiller à la non-dégradation des quartiers hors géographie prioritaire, ce qui est particulièrement important si l'on part du postulat que la situation budgétaire va nous amener à restreindre le nombre de quartiers éligibles à la politique de la ville ;
- une modulation de l'aide de l'État en fonction de la capacité financière des communes. En effet, et c'est une demande que j'ai soutenue depuis longtemps, est-il logique d'aider de la même manière un quartier sensible d'une commune disposant par ailleurs de moyens financiers conséquents et un quartier équivalent situé dans une commune pauvre. Cela pose toute la question de la péréquation horizontale et nous savons que c'est un vaste débat ! ;
- enfin un tel dispositif amènerait à envisager des aides locales plus importantes lorsque l'État ne participerait pas financièrement ou très peu sur certains territoires. Il s'agirait dans ce cas de rendre les solidarités infraterritoires beaucoup plus actives.

Mais une réforme assise sur de tels principes appellerait à la vigilance sur les points suivants :

- Tout d'abord cette réforme continuerait à s'appuyer sur un zonage dont il faudrait redéfinir les indices. À mon sens, la géographie prioritaire doit être établie sur un panel d'indices multicritères adapté au contexte local et élaboré en concertation avec le préfet. Il nous faut sortir de la logique normative et cartésienne qui retient quelques critères identiques au niveau national.

Comme nous le savons tous, les problèmes rencontrés dans les quartiers du Nord-Pas-de-Calais ne sont pas les mêmes qu'en PACA, ou qu'en région parisienne ! Pour la région Nord-Pas-de-Calais par exemple, et plus notamment pour le Valenciennois, outre les critères d'emploi, de pauvreté, de formation et de logement, il est un critère qu'il ne faut surtout pas oublier : c'est celui de la santé. Si l'on prend en compte les données de l'observatoire régional de la santé Nord-Pas-de-Calais 2006-2009 en termes de mortalité prématurée (avant 65 ans) évitable (liée à l'alcool, au tabac, au diabète, à l'hygiène de vie, au stress, aux conditions de travail), cette région est classée 22^e sur 22. La communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole quant à elle est classée 193^e sur 198 au plan national. Les communautés d'agglomération de Calais, Saint-Amand, Hénin-Carvin, l'Artois, Cambrai, Saint-Omer, Boulogne et Lens représentent avec Valenciennes Métropole, 9 des 10 dernières CA au classement national en matière

4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

de mortalité prématurée évitable. Comment ne pas inclure, d'une manière ou d'une autre, cette réalité dans les critères du zonage ?

Autre exemple en matière d'habitat dégradé, le logement minier est également une spécificité régionale que l'on ne peut ignorer et qu'il est devenu nécessaire d'intégrer dans notre politique de logement social. Pour le Valenciennois, nous proposerions par exemple un ensemble de critères qui pourraient prendre en compte :

- * L'emploi (taux de chômage, taux de chômage des 15-24 ans, taux de chômage des +50 ans, nombre de DELD)
- * La santé (indice comparatif de mortalité et de mortalité prématurée, qui mesure l'écart entre la CA et le département)
- * La pauvreté
 - Les revenus par unité de consommation par foyer/par commune
 - Les revenus non imposables par commune
- * Le niveau de formation
 - Le poids de population non diplômé
 - Le niveau de formation des DEFM (66 % ont un niveau inférieur ou égal au niveau V)
- * Le logement (confort, ancienneté, poids du parc social, parc minier).
- Par ailleurs, il convient également d'adapter l'échelle d'analyse aux spécificités des territoires. La bonne échelle, celle qui me paraît pertinente, est celle du bassin de vie, pour ensuite descendre à une échelle plus fine : la ville pour de petites unités urbaines et le quartier pour les plus grandes.
- Autre présupposé essentiel : il nous faut réfléchir à la manière pertinente de mesurer le « décrochage » d'un territoire. À mon sens, le faire par rapport à son environnement semble *a priori* plus pertinent qu'à travers un classement et des comparaisons nationales.
- Enfin, il est primordial que l'État central n'impose pas tout, mais que la géographie prioritaire soit partagée entre l'État déconcentré (le préfet) et les collectivités qui connaissent le mieux les problématiques sociales sur leur territoire !

En conclusion

Comme le lecteur n'aura pas manqué de le noter, mon souhait est d'inverser la démarche. Plutôt qu'une politique construite d'en haut à partir de critères uniformes et qui soit éventuellement ajustée aux spécificités des territoires en difficulté, je souhaiterais que l'on revienne à l'esprit initial de la politique de la ville. Une coconstruction partenariale au plus près des territoires qui puisse remonter ensuite pour s'inscrire dans une contractualisation avec tous les partenaires locaux – intercommunalité, département, région et avec l'État. Car je suis convaincue que c'est dans la proximité que nous construirons les politiques les plus à même d'être utiles aux territoires que vous voulons aider.