

LA REVUE

# urbanisme

**PLANÈTE** Alep, de la ségrégation socio-spatiale à la guerre urbaine **24/**  
**L'INVITÉ** Gilles Kepel **66/** **CONTROVERSES** Le discours de la fracture **74/**

www.urbanisme.fr

Hiver  
2013

n°391

20 €



villes / sociétés / cultures



**DOSSIER**

**Une nouvelle géographie  
de l'exclusion ? 28/**

# / Faut-il une géographie prioritaire ?

**La future géographie prioritaire de la politique de la ville affiche à la fois la prise en compte de la pauvreté monétaire et la volonté d'égalité des territoires. Elle ne garantit pas pour autant une bonne compréhension des dynamiques sociales et territoriales. L'idée même d'un zonage est à mettre en débat.** Par Daniel Béhar, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie

**L**a politique de la ville, au travers de l'actualisation de son instrument premier – la définition d'une « géographie prioritaire » –, va être réformée. À ce titre, deux objectifs conjoints sont affichés : simplifier et resserrer cette géographie prioritaire, en l'organisant sur la base d'un indicateur unique, celui de la concentration spatiale de la pauvreté monétaire. En regard du maquis produit par l'accumulation des dispositifs antérieurs, cette simplification paraît de bon sens. Face à la crise, son recentrage sur l'expression économique de la question sociale (les revenus) semble justifié. Et l'affirmation d'une plus grande sélectivité pour éviter le saupoudrage répond à une exigence de bonne allocation de moyens publics toujours plus limités. Pourtant, cette nouvelle approche de la géographie prioritaire paraît fort éloignée des évolutions sociales et territoriales qu'elle prétend traiter. Au-delà du registre de l'efficacité qui la fonde, n'est-elle pas davantage porteuse d'une évolution du message politique, au nom paradoxalement d'une conception intangible de l'égalité ? Et, plutôt que sa réforme, n'est-ce pas la refondation de la politique de la ville qui devrait être à l'ordre du jour ?

## UNE GÉOGRAPHIE RENOUVELÉE... EN IGNORANT LES RÉALITÉS CONTEMPORAINES

L'argumentaire en termes de resserrement et de simplification est redoutable. Il apparaît mécaniquement comme un gage d'efficacité. Mais l'efficacité recherchée tiendra avant tout à l'adéquation de la nouvelle géographie prioritaire aux dynamiques sociales et territoriales contemporaines. C'est sur ce registre que les partis pris affichés apparaissent discutables. On ne s'attardera donc pas sur le choix du resserrement de la géographie prioritaire. L'expérience prouve qu'il relève de la rhétorique. La réalité tient de davantage de la valse à trois temps autour d'une conception « en accordéon » de la géographie prioritaire : on commence par cibler les situations jugées les plus problématiques ; on élargit progressivement la cible par des déclinaisons de catégories complémentaires ;



puis, troisième temps, on crée un nouveau dispositif plus ciblé. Dans une « République décentralisée » où toute politique nationale se doit de faire la part du clientélisme local, il ne s'agit que de l'engagement du 3<sup>e</sup> ou 4<sup>e</sup> cycle de cette valse, dont on voit poindre déjà le temps 2 avec l'évocation de « territoires de veille » et autres dispositifs complémentaires. Le choix de simplifier cette géographie autour d'un indicateur unique, celui de la concentration des populations pauvres<sup>1</sup>, est bien plus déterminant et inédit en regard des analyses sociales et territoriales produites depuis au moins vingt ans, ce choix interroge à plus d'un titre. Faut-il en premier lieu considérer que la pauvreté monétaire « résume » la question sociale ? Les concepteurs de la nouvelle géographie prioritaire argumentent en soulignant que l'indicateur de la concentration de populations à bas revenus est très fortement lié aux autres indicateurs sociaux (taux de chômage, proportion de logements sociaux...). Certes, mais il s'agit là d'indicateurs reflétant pour la plupart des situations de ■■■



Photo extraite du reportage « Ruptures » de Pierre Hybre

■■■ pauvreté monétaire. Or, comme le souligne encore récemment l'ONPES<sup>2</sup> : « La pauvreté présente des visages très différenciés et ne peut s'appréhender par la seule mesure monétaire. » On imagine aisément que la prise en compte des situations de précarité décrirait une tout autre géographie. Seconde objection à cette réduction de la question sociale à sa dimension « pauvreté monétaire » : on ignore ainsi radicalement la montée en puissance de son « ethnicisation »<sup>3</sup>. On comprend certes que les indicateurs relatifs à cette ethnicisation des rapports sociaux sont délicats à employer. Peut-on pour autant tirer un trait sur cette dimension sociopolitique de plus en plus prégnante de la question sociale en France ?

Le second registre de discussion porte, lui, sur le mode de prise en compte de la dimension territoriale de la question sociale. Appréhendé exclusivement au travers de cet indicateur de la concentration de populations pauvres, le territoire est considéré comme la simple projection au sol des mécanismes socio-économiques. Toutes les analyses soulignant les processus de recomposition de ces mécanismes selon les situations territoriales sont ainsi ignorées. Pour n'en citer qu'une<sup>4</sup>, la géographie des fragilités territoriales produite en intégrant l'impact des évolutions économiques et des incertitudes de la redistribution publique serait toute autre : aux territoires de la pauvreté, elle ajouterait ceux de la « vulnérabilité » (les territoires exposés à la concurrence mondialisée) et les territoires dépendants des aléas de la redistribution publique. Globalement, alors que toutes les analyses sociales et territoriales convergent pour souligner le caractère dynamique des processus de fragilisation (trajectoires sociales, impacts des ruptures de tous ordres...), on est frappé par l'approche statique retenue : présenter un indice de pauvreté supérieur à la moyenne. Autrement dit, la politique de la ville, en construisant son nouvel objet – les territoires comme les

publics – comme une somme d'« handicaps incorporés »<sup>5</sup>, s'interdit a priori de prendre en compte les mécanismes et processus qui produisent ces situations et les différencient. La concentration de populations pauvres a-t-elle la même signification et relève-t-elle de la même politique lorsqu'il s'agit d'une manifestation classique de la différenciation sociale de l'espace urbain, comme on peut le supputer dans le cas de Guéret par exemple, et lorsque cette concentration est la résultante de processus de discrimination sociospatiale, comme c'est le cas dans de nombreuses grandes villes ? Peut-on seulement s'attacher au « gradient de pauvreté » pour comprendre la différence entre la situation d'un quartier de relégation d'une ville moyenne et celle de bon nombre de quartiers de la Seine-Saint-Denis assurant une fonction de sas métropolitain ? C'est seulement en fonction des interdépendances et des effets de système, tant sur le plan social que territorial, que l'on peut saisir, mesurer et traiter les situations problématiques.

#### UNE CIBLE POLITIQUE INÉDITE... AU NOM D'UNE CONCEPTION INTANGIBLE DE L'ÉGALITÉ

Comment interpréter un tel décalage entre l'état de la connaissance sur les réalités sociales et territoriales contemporaines et la grille de lecture retenue – qui étrangement évoque la période des Trente Glorieuses et l'attachement collectif à la réduction des inégalités de revenu – pour actualiser une politique publique ? Ce choix de la focalisation sur la pauvreté monétaire est en apparence d'autant plus surprenant qu'un récent rapport officiel<sup>6</sup> souligne à nouveau que « mieux que ses partenaires, la France a, depuis une vingtaine d'années, contenu la progression des inégalités de revenu ».

En réalité, ce choix « méthodologique » relève du parti pris politique. Il confirme l'hypothèse formulée par quelques

observateurs<sup>7</sup> dès 2012. Il s'agit, au nom de l'égalité des territoires, de déplacer la cible de l'intervention de l'État vers ces territoires de la « France périphérique » dont on perçoit le décrochage sur le plan électoral. C'est le sens profond du recours à cet instrument de mesure exclusif et largement obsolète, la concentration de la pauvreté monétaire: il permet, comme l'a amplement souligné la communication gouvernementale, de déplacer le regard, des périphéries métropolitaines vers les périphéries françaises, d'Auch à Guéret.

On peut partager – ou pas – ce choix qui relève de la stricte stratégie politique. Le problème est que, ce faisant, on fait l'impasse sur l'enjeu que ce même rapport officiel estime majeur pour les années à venir: « *La France a mieux réussi que d'autres sociétés à limiter l'inégalité des places, mais elle ne peut s'enorgueillir d'avoir progressé en matière d'égalité des possibles.* » Autrement dit, par opportunisme politique, la politique de la ville va persister à s'attacher aux inégalités entre les places (les revenus), alors que la question centrale pour l'action publique est celle de la régulation des marchés résidentiels, éducatifs, sanitaires... afin d'en garantir l'accessibilité à chacun, c'est-à-dire assurer l'égalité des possibles.

#### UNE POLITIQUE DE LA VILLE CONFIRMÉE... EN DÉPIT D'UNE EXIGENCE DE REFONDATION

« *Nous n'inventons pas une nouvelle politique de la ville. Nous lui redonnons son ambition première.* »<sup>8</sup> Le propos est clair: on change de méthode, et au travers elle de cible territoriale et surtout politique, mais on ne change pas de politique.

N'est-ce pas là pourtant le véritable enjeu? Peut-on en regard des mutations observées, traiter la question socioterritoriale comme il y a trente ans? N'est-il pas temps de prendre au sérieux cette invitation à agir au nom de « l'égalité des possibles »? Si l'on adopte une telle conception de la justice spatiale, il ne s'agirait plus pour l'État de tenter d'établir à toute force une égalité « statique » entre les territoires. L'État se doit en revanche de mettre chaque territoire en capacité de négocier sa place<sup>9</sup>. 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. Pour mettre en œuvre une telle fonction d'accompagnement des territoires, il faudrait sans doute remettre en cause la notion même de géographie prioritaire. Il s'agirait d'abord d'abandonner ce qui est au principe de la géographie prioritaire: une intervention « renforcée », limitée dans le temps. Il faudrait accepter 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.

Second 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 que l'intervention publique devra ensuite infléchir. En termes stratégiques, il ne s'agit pas d'avoir pour horizon le rabatement improbable de tous les territoires sur une moyenne idéale<sup>10</sup>, 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 consacrer.

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.

Prendre en compte ces trois exigences – agir 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. La question n'est plus celle des indicateurs à même d'objectiver la construction d'une géographie prioritaire; elle devient celle de l'adaptation des modes opératoires pour intervenir selon une géographie stratégique différenciée.

Cette ouverture de la perspective pour la politique de la ville – en dépit de l'intégration

administrative au sein du Commissariat général à l'Égalité des territoires – ne paraît pas à l'ordre du jour. Tout au moins au niveau de l'État. / Daniel Béhar

<sup>1</sup> Identifiée par la présence majoritaire de populations disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian (pondéré par le revenu médian de l'agglomération en question).

<sup>2</sup> Note de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), oct. 2012.

<sup>3</sup> Cf. notamment M. Kokoreff, D. Lapeyronnie, *Refaire la cité*, Seuil, 2013.

<sup>4</sup> Cf. L. Davezies, *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012.

<sup>5</sup> Cf. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

<sup>6</sup> « Quelle France dans dix ans? », contribution au séminaire gouvernemental du 19 août 2013, Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

<sup>7</sup> Cf. J. Donzelot, « De quelle politique l'égalité des territoires est-elle le nom? », *Esprit*, n° 8-9, août-sept. 2012.

<sup>8</sup> François Lamy, ministre délégué à la Ville, discours du 10 juin 2013.

<sup>9</sup> On fait ici référence aux travaux conceptuels d'A. Sen, notamment *Un nouveau modèle économique, développement, justice et liberté*, Odile Jacob, 1999; et aux tentatives d'application au développement territorial, F. Loubet et al., « Contribution de l'approche par les capacités à l'évaluation du développement territorial », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4 oct. 2011/4, pp. 681-703.

<sup>10</sup> On peut à cet égard s'interroger sur l'objectif implicite qu'exprime la construction de la géographie prioritaire sur la base de la concentration de populations pauvres: s'agit-il par symétrie de viser leur diffusion, autrement dit l'« invisibilisation » de la pauvreté et donc une « moyenisation » sociale généralisée de l'espace urbain?