

LA REVUE

urbanisme

BRUITS DE VILLE La leçon nantaise de Gérard Pénot **6/**

PLANÈTE Bidonvilles à Rio de Janeiro et Buenos Aires **20/**

L'INVITÉ Benjamin Stora **68/**

www.urbanisme.fr

Hiver 2015

n° **399**

20 €

1 240087 460185

vil·les / soci·étés / cul·tures



DOSSIER

**Vraies et fausses
fractures 30/**

/ Les places, les chances et les relations

La diversité de la géographie prioritaire et la reconduction régulière de dispositifs « temporaires » dessinent un autre visage de la politique de la ville.

Par Philippe Estèbe, géographe consultant (Acadie) et directeur de l'IHEDATE

Plus de trente ans de politique de la ville nous permettent de prendre un certain recul et de sortir des polémiques pour se demander à quoi cette « politique » sert véritablement. C'est en prenant de la distance d'avec ses principaux mythes fondateurs que l'on peut commencer à la comprendre, ce qui pourrait permettre, peut-être, d'en améliorer l'efficacité.

Le premier mythe fondateur est celui de la « banlieue » ou des « grands ensembles de périphérie », autrement dit, d'une géographie prioritaire focalisée sur les espaces qui ont accueilli la production de logements en masse dans les années de reconstruction et de forte croissance démographique. L'évolution récente de la géographie prioritaire, au moyen du critère – discutable il est vrai – de la concentration géographique de personnes vivant dans des ménages pauvres du point de vue monétaire, a remis à l'honneur des territoires non métropolitains (dont certains n'avaient d'ailleurs pas quitté la géographie prioritaire), montrant que le rapport entre question sociale et question urbaine est bien plus complexe et divers que la seule figure de la cité peuplée d'immigrés et de leurs descendants.

Le deuxième mythe fondateur avait été énoncé par Roland Castro lors des assises de Banlieues 89, à Bron, en 1990. Il s'agissant, selon les termes de l'architecte « *d'en finir avec les grands ensembles* » ; de régler le problème une bonne fois pour toutes, pour faire des quartiers inscrits dans la géographie prioritaire « *des quartiers comme les autres* ». Vingt-cinq ans plus tard, les habitants ont changé, beaucoup sont partis, d'autres sont arrivés, certains ont vieilli sur place, des centaines de milliers d'histoires de vie ont connu une étape dans ces quartiers. Cependant la géographie prioritaire demeure, à tel point que, pour certains observateurs, sa permanence comme lieu d'accueil de familles pauvres, modestes et/ou étrangères (ou d'origine étrangère) signe l'échec de la politique de la ville. Le troisième mythe fondateur découle des deux premiers, c'est celui d'une politique vigoureuse, mobilisatrice, expérimentale, mais temporaire, dont le caractère exceptionnel même signe la durée déterminée. Or, après deux générations de contrat de ville, une génération d'opérations de renouvellement urbain, d'innombrables contrats urbains de cohésion sociale, etc., on doit bien admettre que le bail des politiques de

développement social urbain et de renouvellement urbain est devenu tacitement reconductible. La politique exceptionnelle et temporaire est devenue permanente.

Si l'on accepte de prendre de la distance par rapport à ce triptyque mythologique, la politique de la ville peut apparaître pour ce qu'elle est : une politique faite pour, patiemment, travailler, en situation, les différentes facettes de la question de l'égalité politique et sociale : égalité des places, des chances, de relation. C'est à cette aune qu'il convient d'en évaluer les efforts, les résultats et les effets.

UNE GÉOGRAPHIE KALÉIDOSCOPIQUE

À travers le prisme de la pauvreté monétaire, la nouvelle géographie prioritaire met en lumière une réalité historique, occultée par la figure massive des grands ensembles d'habitat social, celle de la diversité des situations territoriales qu'elle englobe. C'est d'ailleurs le paradoxe de cette volonté affichée par le gouvernement en 2014, de simplifier et de rationaliser les critères, de façon à les rendre indiscutables et insoupçonnables. Loin de produire une géographie homogène, c'est d'abord une grande hétérogénéité qu'elle révèle.

De cette « nouvelle » géographie prioritaire, on a tout dit, et notamment qu'elle était une réponse au vote Front national et à l'angoisse des maires des villes petites et moyennes d'être « abandonnés » par la République. On a pu dire que cette nouvelle géographie prioritaire faisait la part belle aux thèses de Christophe Guilluy qui a montré combien une partie des territoires hexagonaux et leurs habitants pouvaient se sentir exclus, menacés, précaires face à l'affirmation de la puissance des grandes villes. On a pu aussi dire que cette géographie ménageait la chèvre et le chou, en montrant que la politique de la ville n'était pas destinée qu'aux immigrés et à leurs enfants mais qu'elle prenait en compte les soucis des « Français de souche ». On aurait pu ajouter qu'à quelques exceptions près (en Midi-Pyrénées, on pense à Auch, Saint-Gaudens ou Saint-Girons, comme l'analyse Fabrice Escaffre), cette nouvelle géographie prioritaire n'est pas... si nouvelle que ça. Si certains territoires entrent et d'autres sortent, la structure globale des territoires désignés demeure dans la lignée de la stratification historique des « zones urbaines sensibles », telle qu'elle avait été analysée par Champion et

**La politique
exceptionnelle et
temporaire est devenue
permanente**

Marpsat (1990) et telle que l'a décrit, pour peu qu'on veuille bien en lire les productions, l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

Si, depuis 2008, le revenu médian des habitants des ZUS décroche de la France métropolitaine et des unités urbaines de référence, l'ONZUS, dans son rapport de 2014, montre l'extrême diversité des situations relatives à la pauvreté : d'un quartier à l'autre, la part des allocataires du RSA peut varier du simple au double (de 22 % à 43 %) et le taux de couverture par la CMU du simple au triple (de 11,3 % à 35,2 %), le revenu fiscal médian par unité de consommation varie, lui aussi, du simple au double, de 7 000 à 14 000 euros.

Au-delà de ces données quantitatives massives, la nouvelle géographie prioritaire confirme et amplifie l'analyse de Champion et Marpsat qui distinguaient cinq types de « quartiers » : quartiers de grands ensembles périphériques des grandes villes, accueillant massivement des logements sociaux, des grandes familles, avec une forte présence étrangère ; quartiers de logements sociaux peuplés majoritairement de Français dont une forte proportion originaire des territoires d'outre-mer ; quartiers de villes moyennes et petites, accueillant des ménages locataires de logement sociaux ; centres-villes anciens accueillant des ménages locataires du parc privé faisant fonction de logement social « de fait » ; quartiers de propriétaires occupants, majoritairement français.

L'effet d'optique du critère de pauvreté monétaire ne permet pas de saisir clairement l'enjeu de cette géographie prioritaire : il ne s'agit pas d'un critère absolu mais d'un critère relatif, puisqu'il est pondéré par le revenu fiscal médian des agglomérations dont les quartiers prioritaires font partie. Cette vision relative est constitutive de la politique de la ville, dès son origine. Il ne s'agit pas de traiter « dans l'absolu » la pauvreté ou l'immigration mais d'approcher, en situation, ce qui apparaît comme des ruptures ou des risques de rupture au sein des villes. D'où le fait que le terme de « politique de la ville » est à la fois évocateur et ambigu. Évocateur dans la mesure où il fait référence à une cité souhaitable et par là même utopique, où les inégalités sociales ne se traduiraient pas systématiquement par des inégalités de « droit à la ville » ; ambigu puisque, derrière cette ville générique et généreuse, il fait référence à des situations très concrètes qui mettent en scène des villes très différentes, de Paris (2 millions d'habitants) à Saint-Girons (6 500 habitants).

Ce kaléidoscope est intéressant parce qu'il constitue une forme d'interpellation permanente adressée aux collectivités, portant sur les formes (au sens propre et figuré) de la solidarité et de la cohésion urbaines, formes qui peuvent être éminemment variables selon la taille des villes, la situation urbaine des quartiers et le profil social des habitants. La politique de la ville, dans la diversité de sa géographie prioritaire, correspond bien aux caractéristiques du territoire hexagonal où les très grandes villes sont rares, et qui reste marqué par un maillage de villes moyennes et petites.

Il faut prendre la politique de la ville d'abord comme une politique des villes.

DES « GRANDS ENSEMBLES » TOUJOURS EN SCÈNE

En deçà de ses variations conjoncturelles, la géographie prioritaire demeure remarquablement stable. Un très grand nombre de quartiers sont inscrits à ce titre depuis plus de vingt ans. Ce constat conduit la majorité des experts et des



© Michael Zumstein/Agence VU

journalistes à conclure à l'échec de la politique de la ville. Évidemment, les effets d'annonces successifs induisent cette lecture à courte vue. Lorsque l'on proclame que l'on va « en finir avec les grands ensembles », ou que l'on va faire des quartiers prioritaires « des quartiers comme les autres » (si tant est que ce slogan signifie quelque chose), on prête facilement le flanc aux critiques. La politique de la ville n'en a pas fini et ses quartiers ne sont pas devenus comme les autres.

Personne n'a jamais sérieusement pensé que l'on pouvait en finir avec eux. Tout simplement parce que l'accueil des groupes sociaux et des ménages populaires, étrangers, à faibles revenus, est une fonction nécessaire dans toutes les villes dès lors que nous vivons dans une société structurellement inégalitaire. Heureusement qu'il existe des quartiers de grands ensembles de logements sociaux ou des quartiers de logements privés accessibles, car c'est ce qui permet aux populations modestes de se loger dans de bonnes (ou pas trop mauvaises) conditions. La politique de la ville nous conduit donc à accepter, et même à reconnaître, l'importance de cette fonction d'accueil des ménages modestes dans une ville ; à condition bien sûr qu'il ne s'agisse pas d'assignation à résidence. Ici encore, on voit combien il convient de réfléchir en situation.

UNE POLITIQUE À DURÉE (IN)DÉTERMINÉE ?

Les différentes formules auxquelles la politique de la ville a donné lieu ont toujours affiché leur dimension exceptionnelle, donc transitoire. On peut en citer trois, emblématiques des principales orientations de la politique de la ville : la discrimination positive territoriale, destinée à renforcer les moyens des services publics dans les quartiers prioritaires (enseignants, policiers, etc.) ; les exonérations fiscales destinées à encourager les créateurs d'entreprises ; les subventions de l'ANRU destinées à stimuler la démolition/reconstruction de logements. Ces dispositifs sont temporaires (comme les exonérations fiscales), ou financent une opération précise (comme les crédits de l'ANRU).

De la même façon, les dispositifs contractuels (conventions de quartiers, conventions ville-habitat, contrats de ville ou contrats urbains de cohésion sociale) ou spécialisés (comme les plans locaux d'insertion par l'activité économique) sont conçus comme temporaires. Ils apportent des financements et une méthode de travail exceptionnels et que leurs promoteurs ■■■

■ souhaitent innovants, dont les avancées ont vocation à être reprises « dans le droit commun », c'est-à-dire dans les politiques publiques « ordinaires » conduites par les collectivités territoriales, les services de l'État, les bailleurs sociaux.

Or, la politique de la ville se trouve systématiquement reconduite, et la plupart du temps dans les mêmes sites. S'agit-il d'un effet pervers ? De la routinisation qui s'accompagnerait de la perte de l'élan initial ? Ou bien, le passage au bail reconductible révèle-t-il d'autres enjeux d'action publique ? On ne peut écarter ces deux dimensions – celle de la routinisation de la politique de la ville et celle de sa fonction de substitution –, mais elles restent insuffisantes.

D'une part, elles ne rendent pas compte des transformations profondes qui, depuis trente ans, sont intervenues au cœur des institutions publiques, notamment grâce à la politique de la ville : démocratisation et amélioration considérable des services de proximité des municipalités ; évolution profonde des établissements scolaires ; transformation des modalités de gestion des sociétés HLM ; création d'activités ; et, bien sûr, amélioration considérable du cadre de vie et des logements. La politique de la ville n'a pas fait disparaître les quartiers populaires ou immigrés mais elle a contribué à y améliorer les conditions de vie quotidienne. Ce n'est donc pas faute de résultats que la politique de la ville est devenue une politique à durée indéterminée.

Plus profondément, la longévité de la politique de la ville tient à ceci qu'elle est pour l'instant un instrument nécessaire compte tenu de l'organisation et du fonctionnement du système politico-administratif français. Si les maires continuent de jouer un rôle politique central, ils ne maîtrisent pas l'ensemble des domaines qui concernent les habitants des quartiers. Les questions éducatives demeurent du ressort de l'État (et des deux autres échelons institutionnels), le « social » relève du conseil départemental, le « développement économique et la formation » sont confiés aux régions, les transports sont éclatés entre plusieurs autorités, de nombreux acteurs prétendent piloter le logement, etc. La formule contractuelle répond à cette fragmentation de l'action publique territoriale. Sans la présence du préfet, du recteur d'académie, du directeur de l'agence régionale de santé, des magistrats, des policiers, l'autorité du maire – qui est censé être le maître d'ouvrage des opérations – ne pourrait pas s'exercer. La dimension contractuelle permet ainsi de constituer une scène de gouvernance territoriale – qui n'émergerait pas, ou du moins pas dans les mêmes conditions, sans le caractère « hors droit commun » du contrat ; comme elle permet de

La politique de la ville n'a pas fait disparaître les quartiers populaires ou immigrés

constituer un réseau d'acteurs, coordonnés et animés par une équipe spécialisée.

C'est bien cette double fonction, technique et politique – la coordination et la mobilisation –, qui explique la durée et la reconduction des instruments contractuels dans la politique de la ville. L'élaboration et la conduite de politiques urbaines et sociales traversant les frontières thématiques et les couches institutionnelles supposent le maintien, et le renouvellement, d'un état d'exception permanent.

LE BON USAGE ?

La diversité de la géographie prioritaire et sa permanence, comme la reconduction régulière de dispositifs « temporaires », dessinent ainsi un autre visage de la politique de la ville que celui d'une action vigoureuse, une fois pour toutes, destinée à faire disparaître les banlieues HLM peuplées d'immigrés et de leurs enfants. Cette politique ne correspond pas à la vigoureuse lutte contre les ghettos que souhaitent certains « éradicateurs » à la droite de l'échiquier politique. Pas plus qu'elle ne correspond à la politique d'émancipation des minorités visibles que d'autres, plus à gauche, appellent de leurs vœux.

Les fonctions et les objectifs de la politique de la ville varient considérablement selon le contexte urbain dans lequel elle intervient. Il n'est donc pas possible, et pas souhaitable, de proposer une et une seule stratégie ; de la même façon qu'il n'est pas possible, et pas souhaitable, de concentrer des moyens qui permettraient d'en finir, une fois pour toutes, avec les quartiers ciblés par ladite politique.

Les fonctions et les objectifs de la politique de la ville sont plus modestes, mais bien plus importants. Il s'agit d'une politique d'accompagnement qui travaille à la fois sur les places, les chances et les relations, pour reprendre les registres bien connus du débat sur l'égalité.

Sur la question des places – la place que chacun occupe –, la politique de la ville est censée intervenir concrètement sur les conditions de vie des ménages les plus modestes – ouvriers, employés (français ou étrangers), travailleurs ou retraités précaires, jeunes issus des quartiers populaires, etc. Cela se traduit par des opérations qui améliorent la qualité des logements, des espaces publics ; qui incitent des activités à s'implanter dans les quartiers ; qui interviennent sur les activités culturelles, les services collectifs, etc.

Sur la question des chances – la fameuse « égalité des chances » –, la politique de la ville, conjointement avec l'Éducation nationale, tente d'améliorer l'offre et les résultats scolaires des enfants des quartiers de la géographie prioritaire ; cherche à faciliter l'accès à un premier emploi, etc.

Sur la question des « relations » – quel type de réciprocité peut s'établir entre les habitants d'une même cité –, les opérations financées dans le cadre de la politique de la ville sont intervenues pour désenclaver les quartiers afin de faciliter les circulations dans les deux sens ; des opérations ont cherché à implanter des équipements d'intérêt collectif dans ces quartiers, de façon qu'ils soient fréquentés par d'autres personnes que leurs seuls habitants, etc.

C'est sur ces trois registres qu'il convient de « juger » l'efficacité des actions conduites au titre de la politique de la ville, et non pas au titre d'une vision générale, abstraite et normative de celle-ci. / **Philippe Estèbe**

BIBLIOGRAPHIE

- François Dubet, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Seuil, 2010.
- Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet*, Presses de Sciences Po, 2010.
- Pierre Rosanvallon, *La Société des égaux*, Seuil, 2011.
- Jean-Bernard Champion et Maryse Marpsat, « La diversité des quartiers prioritaires, un défi pour la politique de la ville », *Économie et statistiques*, n° 1, 1996, pp. 47-65.