

Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ?

Renaud Epstein

L'existence d'un « problème des banlieues » ne fait pas de doute. C'est sous cet angle que les grands ensembles d'habitat social sont abordés dans la presse et les débats politiques depuis le début des années 1970, justifiant la mise en place d'une politique de la ville visant à les résoudre. Mais quelle est la nature de ce problème ? Les problèmes publics ne sont pas des faits objectifs mais des constructions sociales et politiques résultant d'interactions complexes entre de multiples acteurs, institutions, groupes d'intérêt, mouvements sociaux, engagés dans des activités de mise sur l'agenda, de cadrage, de mobilisation, de traduction, de justification, de dramatisation, de médiatisation¹... Un fait social ne devient un problème public qu'au terme d'un processus condensé par la trilogie « *Naming, Blaming, Claiming* »² : qualification du problème (*naming*), identification des causes dudit problème et/ou des responsables auxquels il peut être imputé (*blaming*), formulation et publicisation de demandes de réformes et de remèdes (*claiming*).

Dans le cas de la politique de la ville, plusieurs formulations concurrentes du problème visé coexistent depuis l'origine, dont découlent des orientations stratégiques et des solutions opérationnelles distinctes. Les débats relatifs à la nature du problème et aux réponses à lui apporter ont pourtant quasiment disparu de l'espace public depuis le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo). Neuf ans plus tard, l'illusion d'une solution purement aménageuse commençant à se dissiper, il devient possible –et nécessaire– de rouvrir le débat. C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente contribution, dont l'objectif est double : clarifier les différentes approches du « problème des quartiers » d'une part ; proposer des instruments d'action publique permettant d'éclairer le débat sur les enjeux de la politique de la ville, d'organiser son pilotage et de l'évaluer ses résultats d'autre part. Dit autrement, il s'agit ici de montrer qu'une autre politique de la ville est possible, pour ensuite ébaucher des pistes de réforme instrumentale permettant d'en créer les conditions.

¹ Sur la construction des problèmes publics, qui fait l'objet de discussions continues dans les sciences sociales depuis le début du XX^e siècle, voir notamment Berger P., Luckman T. (1966) *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Londres : Penguin ; Gusfield J. (1981) *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago : The University of Chicago Press ; Padioleau J.G. (1982) *L'Etat au concret*, Paris : PUF. Sur la construction des problèmes visés par la politique de la ville, cf. Baudin G., Genestier P. (dir.) (2002) *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris : la documentation Française ; Tissot S. (2007) *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris : Seuil

² Abel R.L., Sarat A., Felstiner W.L.F. (1981) « The emergence and transformation of disputes: Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, 15, 3-4

Espoirs et désenchantement : la rénovation urbaine

La politique de la ville a longtemps semblé condamnée à n'être qu'une politique symbolique, utilisée par les responsables politiques pour signifier leur volontarisme face aux manifestations de la crise socio-urbaine³. La faible longévité des ministres successifs qui en ont eu la charge⁴ les a incités à lancer de nouveaux programmes sur lesquels ils pouvaient communiquer, au gré des émeutes qui ont embrasé des grands ensembles d'habitat social, plutôt qu'à bâtir une politique de longue durée. Ajoutant de nouvelles mesures à celles initiées par leurs prédécesseurs, ils ont contribué à l'illisibilité d'une politique de la ville perçue comme un vaste catalogue d'actions hétéroclites, traitant tout autant la dégradation physique des quartiers que leur décomposition sociale, le déficit d'animation et de services publics que les phénomènes d'exclusion, de précarisation, de ségrégation ou de discrimination. Les annonces répétées d'un « plan Marshall » pour les banlieues (par les ministres de droite) ou de grandes ambitions pour la ville (par leurs homologues de gauche) visaient à convaincre l'opinion publique que l'Etat se mobilisait enfin pour résoudre des maux jusque-là délaissés ou traités sur un mode palliatif. Ces promesses sans lendemain ont produit l'effet inverse, contribuant à la construction d'un problème public sporadiquement inscrit au sommet de l'agenda politique⁵, tout en renvoyant l'image d'un pouvoir velléitaire, incapable de prendre les mesures nécessaires à la résolution dudit problème.

Cette situation a pris fin avec le vote de la loi Borloo. Pour atteindre l'objectif de réduction des inégalités sociales entre les territoires –en l'occurrence, entre les Zones urbaines sensibles (ZUS) et le reste des villes– qu'elle a assigné à la politique de la ville, la loi a institué un programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour lequel des budgets aussi considérables qu'inédits étaient prévus, en même temps qu'elle a remis à plat l'organisation institutionnelle et l'instrumentation de la politique de la ville, recomposée suivant les canons néo-managériaux actuellement en vogue⁶.

Cette réforme a rapidement produit ses effets. Les projets de renouvellement urbain (GPV et ORU) initiés en 1999 dans une centaine de quartiers, dont la mise en œuvre accusait d'importants retards, sont devenus des opérations concrètes, souvent bien plus massives que ce qui avait été initialement prévu, et la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a suscité de nouveaux projets dans plus de trois cents villes qui n'avaient, pour la majorité d'entre elles, jamais envisagé la démolition-reconstruction de leurs quartiers d'habitat social. La rénovation urbaine a ainsi transformé la France des grands ensembles en un vaste chantier, dont les réalisations sont célébrées par des centaines de maires de tous bords et par les médias. Car le PNRU produit des mutations spectaculaires dans le paysage urbain, qui ont longtemps focalisé l'attention de ses acteurs et de ses observateurs. Tout s'est alors passé comme si la visibilité des réalisations (*outputs*) était telle qu'elle suffisait à établir

³ Le Galès P. (1995) « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, 37, 2.

⁴ Depuis 1990, la France a connu pas moins de 20 responsables de la politique de la ville (3 ministres en charge de la ville, 7 ministres responsables de pôles d'activités intégrant la politique de la ville, 6 ministres délégués et 4 secrétaires d'État).

⁵Baudin G., Genestier P. (dir.) (2002) op. cit.

⁶ Epstein R. (2010) « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2

le « succès incontestable »⁷ de la rénovation urbaine, sans qu'il soit nécessaire d'en passer par l'examen de ses résultats (*outcomes*)⁸ Force est pourtant de constater que la mixité sociale n'est pas au rendez-vous. Les milliards investis dans la démolition-reconstruction ont bien transformé l'urbanisme des grands ensembles, mais ces transformations ne se sont pas prolongées par le renouvellement attendu de leur population : « avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre »⁹

Soucieux d'éviter la remise en cause d'un PNRU dont le financement est depuis l'origine très incertain, ses principaux acteurs (élus, responsables du monde HLM et du 1% logement, architectes-urbanistes) et ses commentateurs officiels repoussent l'heure du bilan de la rénovation urbaine, défendant l'idée qu'il serait trop tôt pour juger de ses effets¹⁰. Leurs appels au lancement d'un deuxième acte de la rénovation n'en masquent pas moins difficilement le désenchantement à l'égard de cette politique. Les grands espoirs et la mobilisation des années qui ont suivi le vote de la loi Borloo ont laissé place aux désillusions et au désinvestissement de la politique de la ville. Celle-ci est redevenue, pendant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, une politique marginale, marquée par des annonces sans lendemain (du Plan Espoir Banlieue au lancement d'un PNRU2, en passant par la révision de la géographie prioritaire) et une diminution des budgets consacrés à tous ses programmes. La rénovation urbaine n'a pas été épargnée. L'Etat s'est désengagé de son financement en 2009, imposant une augmentation temporaire de la contribution du 1% logement, puis un prélèvement sur les organismes HLM pour compenser la disparition de ses apports au budget de l'ANRU

A l'approche de l'élection présidentielle, des mobilisations se sont fait jour visant à réinscrire la politique de la ville sur l'agenda politique, qui ont peiné à susciter un débat sur son avenir. Les associations, les professionnels et les élus locaux ont multiplié les alertes sur la dégradation de la situation sociale des quartiers, dans une relative indifférence. Les associations des maires de banlieue et des grandes villes ont publié des manifestes pour une nouvelle politique de la ville¹¹, sans parvenir à éveiller l'intérêt des médias et des candidats. Il aura fallu que le collectif associatif AClefeu établisse un Ministère de la crise des banlieues dans un hôtel particulier à l'abandon du Marais pour que la politique de la ville fasse furtivement son apparition dans une campagne présidentielle où les débats sur les inégalités socio-spatiales se sont polarisés sur le périurbain bien plus que sur la banlieue. Tout se passe comme si les engagements passés et les espoirs déçus de la rénovation urbaine, la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires, la montée du vote Front national parmi les couches populaires empêchaient tout débat sur les perspectives de la politique de la ville.

⁷Voir, par exemple, le rapport 2011 du Conseil d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU qui s'ouvre par un court texte de son président, Yazid Sabeg, affirmant que « *Le PNRU entérine année après année son succès incontestable* »,.

⁸ Epstein R. (2012) « ANRU : Mission accomplie ? » in Donzelot J. (dir.) *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris : PUF

⁹ Interview de Yazid Sabegau journal le Monde, 16 mars 2012.

¹⁰ L'argumentaire peut d'ailleurs surprendre, s'agissant d'un programme qui devait initialement s'achever en 2008 et dont le *design institutionnel* devait justement garantir l'évaluabilité

¹¹ Diffusion de recommandations pour un PNRU 2 en février 2012 puis d'un manifeste pour une nouvelle politique de la ville en avril 2012 en ligne sur le site de l'association des maires des grandes villes de France : <http://www.grandesvilles.org/thematiques/politique-ville>

Quel est le problème ? Quatre approches des enjeux de la politique de la ville

Dans ce contexte, c'est sous un angle essentiellement institutionnel que l'avenir de la politique de ville est abordé dans la sphère politico-administrative : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) doivent-elles être fusionnées, afin de réarticuler des interventions urbaines et sociales disjointes ? Les programmes étatiques qui constituent l'ossature de la politique de la ville doivent-ils être pilotés à l'échelon national, régional ou départemental ? Les contrats qui prendront la suite des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) doivent-ils être conclus avec les communes ou les structures intercommunales ? Faut-il réviser ou abandonner le zonage ? On ne peut pourtant répondre à ces questions sans en passer par un débat préalable sur les enjeux, autrement dit sur la nature du problème visé par la politique de la ville, faute de quoi ce sont les instruments qui détermineront les objectifs et la stratégie de cette politique et non l'inverse¹².

Il importe donc de rouvrir un débat sur les enjeux, les objectifs et la stratégie de la politique de la ville, ce qu'on s'efforce ici de faire en distinguant quatre approches concurrentes du problème et des solutions à lui apporter. Chacune de ces approches a connu son heure de gloire dans la courte histoire de la politique de la ville : la première, « jacobine », structure la loi Borloo ; la seconde, « communautarienne », guidait le développement social des quartiers des années 1980 ; la troisième, « réformiste », a inspiré les contrats de ville des années 1990 ; la dernière, « néo-conservatrice », est montée en puissance au cours des cinq années de la présidence Sarkozy. Mais la priorité donnée à telle ou telle approche n'a jamais été exclusive, les discours des responsables politiques en charge de la politique de la ville construisant un étrange syncrétisme entre ces approches pourtant difficilement conciliables sur le plan théorique.

Approche jacobine

La première approche peut être qualifiée de jacobine, au sens où elle confère un rôle central à l'État, auquel il revient d'organiser l'uniformisation du territoire national, de gommer les particularités locales afin de réaliser l'égalité des citoyens et de préserver l'unité de la République¹³. Dans cette approche, les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont abordés sous l'angle de la concentration des populations cumulant les déficits individuels (pauvreté, sous-qualification, problèmes sanitaires, mauvaise maîtrise de la langue française...), lesquels limitent leurs capacités d'intégration et d'insertion sociale. Cette concentration est vue comme source d'effets négatifs, ajoutant un handicap collectif aux handicaps individuels, d'autant qu'elle s'opère dans des lieux à l'écart du reste de la ville. L'isolement

¹² L'histoire de l'instrument ZUS et ses effets sur la politique de la ville en fournissent une parfaite illustration. Cf. Estèbe P. (2004) « Les quartiers, une affaire d'Etat » in Le Gales P., Lascoumes P. (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.

¹³Rosanvallon P. (1990) *L'Etat de 1789 à nos jours*, Paris : Le Seuil.

spatial et l'homogénéité sociale des quartiers privent les habitants des ressources et opportunités que peut fournir un réseau social étendu et diversifié ; ils favorisent le développement, par tout ou partie de la population, d'une culture spécifique et de normes distinctes voire opposées aux normes sociales dominantes ; enfin, ils contribuent à la mauvaise réputation des quartiers et à la construction de stéréotypes à l'origine des discriminations dont souffrent leurs habitants.

Ce diagnostic, ancré dans une sociologie misérabiliste qui place les couches populaires sous le signe du manque¹⁴ et alimenté par des travaux plus récents sur les « effets de quartiers »¹⁵ ou sur la ghettoïsation des banlieues françaises¹⁶, est au fondement de la construction statistique des Zones urbaines sensibles, définies en 1996 sur la base d'un indice synthétique d'exclusion hiérarchisant les quartiers en fonction de la concentration de handicaps¹⁷. Le diagnostic ainsi posé et réifié par la statistique détermine mécaniquement les objectifs de la politique de la ville, qui sont alors formulés en termes de normalisation. Les quartiers prioritaires se définissant par leur distance à la norme objectivée par des écarts statistiques, la politique de la ville doit chercher à réduire ces écarts. A cette fin, elle peut jouer sur le stock ou sur les flux. Dans le premier cas, il s'agit de compenser les handicaps des résidents, en octroyant un surcroît de moyens aux services publics présents dans les quartiers, chargés d'organiser l'intégration des normes sociales et l'insertion sociale des habitants. Dans le second cas, la politique de la ville n'agit plus sur les handicaps individuels mais sur leur concentration qu'elle cherche à diluer. Ses interventions portent alors prioritairement sur l'urbanisme et sur la structure du parc de logements, dont il est attendu qu'elles restaurent l'attractivité de quartiers stigmatisés pour aboutir au rétablissement de la mixité sociale.

Approche communautarienne

La seconde approche trouve ses fondements théoriques dans les travaux des communautariens anglo-saxons¹⁸. En mettant l'accent sur les initiatives de la société civile et des diverses communautés qui la composent¹⁹, elle se situe à l'opposé de l'approche précédente dans laquelle il revient à l'Etat, autorité

¹⁴Hoggart R. (1970) *La culture du pauvre*, Paris : Editions de Minuit.

¹⁵ Pour une synthèse de ces travaux, cf. Houard N. (2011) « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *Note d'analyse du Centre d'Analyse Stratégique*, 249

¹⁶Lapeyronnie D. (2008) *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris : Robert Laffont

¹⁷Estèbe P. (2004), *op. cit.*

¹⁸Communautariens et non communautaristes : le premier terme fait référence à un courant de pensée, réunissant des philosophes (Charles Taylor, Michaël Walzer) et des sociologues (Amitai Etzioni, Robert Putnam, Anthony Giddens) ; le second n'est qu'un anathème utilisé dans le débat public français pour disqualifier un adversaire, en le renvoyant dans le camp des ennemis de la République.

¹⁹ A la différence de ceux qui agitent le spectre du communautarisme –ne semblant concevoir de communautés qu'ethniques ou religieuses–, les auteurs communautariens proposent une définition ouverte de la notion de communauté, à l'image d'A. Etzioni qui la définit comme un groupe d'individus dont les relations se croisent et se renforcent mutuellement, partageant un ensemble de valeurs et de normes ainsi qu'une histoire et une identité commune. La famille et le quartier constituent donc les communautés de base, auxquelles on peut ajouter de multiples autres définies sur des bases sociales, professionnelles, culturelles, culturelles ou ethniques. Cf. Etzioni A. (2001) *The Monochrome Society*, Princeton : Princeton University Press.

publique dominant la société civile, de mettre en ordre la société. Dans une perspective communautarienne, les quartiers pauvres ne sont plus considérés négativement, sous l'angle du déficit, mais de la ressource et des potentialités. La nature du diagnostic s'en trouve transformée, la quantification statistique standardisée et dé-territorialisée des difficultés sociales laissant place à l'identification *in situ* des atouts et potentialités de chaque quartier pauvre : ressources humaines (leaders, personnes-ressources, groupes structurés ou latents), mais aussi culturelles, commerciales, économiques, foncières, etc.

L'inversion du prisme d'analyse conduit à envisager d'autres finalités et une stratégie radicalement différente pour répondre aux problèmes observés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il ne s'agit en effet plus de « casser le ghetto »²⁰, mais de valoriser des quartiers populaires en prenant appui sur leurs ressources endogènes. En rupture avec une tradition paternaliste particulièrement prégnante dans des quartiers qui incarnent la question post-coloniale, il revient alors aux autorités publiques d'aider les habitants à renforcer leur autonomie individuelle et leur capacité d'action collective, dans une logique *d'empowerment*, en mobilisant les forces vives des quartiers, en suscitant, soutenant et structurant leurs initiatives, en les mettant en réseau et en les valorisant vis-à-vis du reste de la ville. La dynamique de développement endogène ici recherchée s'appuie en premier lieu sur les associations de quartier, que la politique de la ville soutient pour ce qu'elles sont plutôt que pour ce qu'elles font, sans chercher à les instrumentaliser en leur assignant des objectifs précis, ni à les astreindre aux multiples contrôles et exigences de performance qui régissent les délégations de service public.

Approche réformiste

Ancrée dans une tradition réformiste social-démocrate, la troisième approche se situe à équidistance des deux premières s'agissant des rapports entre l'Etat et la société civile, puisqu'il s'agit ici de transformer l'Etat –et plus largement l'action publique– pour l'adapter aux transformations de la société. Dans cette perspective, les quartiers pauvres ne sont plus considérés comme des problèmes ou des ressources, mais comme des symptômes d'une crise socio-urbaine qui les dépasse, révélant les processus de fragilisation des liens sociaux, économiques et civiques à l'œuvre dans les territoires urbains. Parce qu'ils concentrent des ménages des couches populaires fortement touchées par le chômage, la précarisation de l'emploi et l'affaiblissement des mécanismes de protection sociale, ainsi que des minorités victimes d'intenses discriminations, ces quartiers constituent les signes les plus visibles des processus de rupture des solidarités et de la citoyenneté urbaine qui menacent la cohésion sociale. Mais le diagnostic déborde ici le périmètre des quartiers, partant des manifestations localisées de l'exclusion pour remonter à leurs causes qui se situent à l'échelle de la ville voire de la société toute entière.

Ce diagnostic systémique centré sur les mécanismes producteurs des inégalités, des discriminations et de l'exclusion se prolonge par un questionnement de l'action publique : les référentiels et les

²⁰ Suivant l'expression utilisée par Jean-Louis Borloo à l'occasion de l'examen de la loi du 1^{er} août 2003, qui a depuis été reprise par de nombreux élus nationaux et locaux, de droite comme de gauche.

instruments qui structurent les politiques publiques sont-ils toujours adaptés aux enjeux mis au jour par les quartiers ? Au contraire, ces politiques ne contribuent-elles pas à la production des inégalités et des injustices contre lesquelles elles prétendent lutter ? L'organisation institutionnelle, marquée par la segmentation sectorielle et les cloisonnements administratifs, permet-elle aux acteurs de la gouvernance territoriale de mobiliser des ressources fragmentées entre de multiples institutions dans un sens commun pour répondre à des problèmes multi-dimensionnels, aussi complexes que labiles ? Là encore, le mode de formulation des problèmes visés par la politique de la ville détermine les finalités et les orientations stratégiques de cette dernière. Dans cette perspective réformatrice, celle-ci ne doit plus chercher à remettre à niveau des quartiers (de l'intérieur ou de l'extérieur), mais à transformer l'action publique pour la mettre à la hauteur des enjeux territoriaux qu'ils révèlent. A l'image des politiques de développement durable ou d'autres politiques dites « constitutives »²¹, la politique de la ville est alors un levier de territorialisation, servant tout à la fois d'aiguillon et d'espace d'expérimentation pour adapter le contenu substantiel des politiques sectorielles – dites « de droit commun » –, mais aussi pour transformer la gestion publique des territoires en y diffusant de nouveaux principes et modes opératoires : approche intégrée (aussi dite globale, holistique ou transversale), logique de projet, partenariat contractuel, expérimentation, évaluation, participation, etc.

Approche néo-conservatrice

Ces trois grilles de lecture des enjeux et des stratégies de la politique de la ville, qu'on retrouve sous d'autres formes dans la littérature scientifique²² et administrative²³, sont aussi anciennes que cette politique. La quatrième approche est plus récente, correspondant au quinquennat de Nicolas Sarkozy qui a été marqué par l'émergence et la montée en puissance d'un nouveau discours public sur ces quartiers et de nouvelles logiques d'intervention en leur direction, qui correspondent à une radicalisation – et à une ethnicisation²⁴ – de l'approche jacobine. Cette nouvelle approche peut être rapprochée de celle

²¹ Que Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig caractérisent de la façon suivante : une politique constitutive « édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présumé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Des scènes d'actions et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition. » in Duran P., Thoenig J.C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4.

²²Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69 ; Estèbe P. (2004), *op. cit.* ; Kirszbaum T., Epstein R. (2010) « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville » in Goulard F., Pupponi F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale [<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2853-t11.pdf>]

²³Délégation Interministérielle à la Ville (1995) *Dossier-ressources pour l'évaluation des contrats de ville*, Paris : Editions de la DIV.

²⁴ Comme l'illustre le fameux discours de Grenoble, prononcé le 30 juillet 2010 par Nicolas Sarkozy, dans lequel le Président de la République a présenté les émeutes du quartier de la Villeneuve et, au-delà, la délinquance comme « les conséquences de cinquante années d'immigration insuffisamment régulée qui ont abouti à un échec de l'intégration ». L'incrimination des immigrés et de leurs descendants s'est prolongée par la mise en cause de

des néoconservateurs américains²⁵, qui s'opposent au relativisme moral et culturel ainsi qu'à l'octroi d'avantages spécifiques pour les minorités victimes de discriminations, en même temps qu'ils affirment la supériorité de la civilisation occidentale et la nécessité de la défendre face aux menaces externes, en particulier celle de l'islamisme²⁶. Dans cette approche, les quartiers populaires et colorés des périphéries urbaines ne sont plus considérés sous l'angle du handicap, de la ressource ou du symptôme, mais de la menace. Celle-ci atteint son climax à l'occasion des émeutes qui embrasent sporadiquement les quartiers pauvres, auxquelles l'Etat doit répondre par des opérations vigoureuses – voire martiales– de maintien de l'ordre, sans considération pour les racines socio-économiques de ces révoltes ancrées dans un terreau de pauvreté, de sentiment d'injustice et d'expériences discriminatoires²⁷.

L'approche néo-conservatrice réactualise la thématique des « classes dangereuses » qui faisait florès au XIXe siècle²⁸, en l'ethnifiant. Ici, la menace est incarnée par les figures du « caïd » et des « barbus », qui auraient transformé les quartiers en zones de non-droit²⁹ : pendant que les premiers feraient régner un ordre mafieux par la violence et le trafic, les seconds chercheraient à imposer des normes communautaires et religieuses dans l'espace public et les services publics. Dans cette perspective, l'intervention publique en direction des quartiers prioritaires prend un tour agonistique, transposant dans l'espace national une guerre des civilisations qui serait à l'œuvre à l'échelle internationale³⁰. Il revient alors au soldat politique de la ville de participer au combat pour le rétablissement de l'ordre républicain, contre les régulations mafieuses, l'islamisme, le communautarisme, la polygamie, le sexisme et l'homophobie qui se propageraient dans les ghettos urbains. Cette lutte passe d'abord par une politique vigoureuse de maintien de l'ordre public, appuyée sur des politiques punitives en direction des couches populaires et des immigrés³¹, combinant criminalisation ou pénalisation de certains comportements (regroupement dans les halls d'immeubles, port du voile, absentéisme scolaire, etc.), systématisation et durcissement des réponses pénales aux infractions mineures, militarisation des forces de l'ordre et investissement dans la prévention

groupes ethniques spécifiques, certains étant explicitement désignés (les Roms) d'autre ne l'étant qu'implicitement (les « caïds »).

²⁵ Plus qu'une école de pensée, le néoconservatisme est une mouvance intellectuelle qui puise ses sources dans des racines intellectuelles multiples, cf. Tertrais B. (2004), « Que reste-t-il du 'néoconservatisme'? », *Critique internationale*, 25, 4.

²⁶ Autant d'idées dont on retrouve les traces dans certaines déclarations de Claude Guéant (« Toutes les civilisations ne se valent pas », 4/2/2012) ou de Fadela Amara qui appelait à l'interdiction de la burqa pour lutter contre « *la gangrène, le cancer que représente l'islam radical* » (15/8/2009)

²⁷ Comme l'illustre la formule utilisée par Nicolas Sarkozy lors des émeutes de l'automne 2005, puis à l'occasion de celle de novembre 2007 à Villiers-le-Bel : « *À trop vouloir expliquer l'inexplicable, on finit par excuser l'inexcusable* ».

²⁸ Chevallier L. (1958) *Classes laborieuses, classes dangereuses pendant la première moitié du 19^{ème} siècle*, Paris : Plon.

²⁹ Mucchielli L., Le Goaziou V. (dir.) (2007) *Quand les banlieues brûlent... : Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris : la Découverte

³⁰ Huntington S. (2007) *Le Choc des Civilisations*, Paris : Editions Odile Jacob.

³¹ Wacquant L. (2004) *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille : Editions Agone

situationnelle³². En complément, la politique de la ville doit participer à la restauration de l'ordre républicain par des politiques d'égalité des chances. Il s'agit alors de permettre aux méritants –qui, en l'occurrence, sont le plus souvent des méritantes– de s'échapper de ces quartiers jugés pathogènes, de s'émanciper de l'ordre communautaire et patriarcal qui y règne voire, pour les cas exemplaires, d'accéder aux élites. Cette approche à forte dimension symbolique a notamment été incarnée par Fadela Amara³³ au travers du Plan Espoir Banlieues dont la principale innovation fut la création d'un coûteux dispositif d'exfiltration des quartiers : les internats d'excellence³⁴.

Quels instruments pour une politique d'égalité territoriale ?

A la date d'écriture de ces lignes, le flou demeure quant à l'approche qui sera privilégiée par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault en matière de politique de la ville. L'objectif de rétablissement de l'égalité territoriale affiché par François Hollande pendant la campagne présidentielle et repris dans l'intitulé du ministère confié à Cécile Duflot (« Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement ») ne fournit qu'une indication très partielle sur ses orientations stratégiques et ses priorités : l'objectif d'égalité territoriale doit-il se comprendre en termes d'égalité des situations, d'égalité des chances ou d'égalité des moyens publics³⁵ ? Quels programmes, quels moyens et quels instruments le gouvernement va-t-il mettre en place pour concrétiser cet objectif ? Dans l'attente d'une clarification et pour y contribuer, on conclura cet article en relevant l'existence d'angles morts dans la connaissance des inégalités territoriales et en proposant des pistes de réforme instrumentale afin de les couvrir. Ces points aveugles trouvent leur origine dans la structuration des systèmes statistiques et budgétaires français, qui rend difficile –voire impossible– la mesure des discriminations ethno-raciales ainsi que le calcul des ressources publiques consacrées aux différents territoires. Il apparaît donc souhaitable d'envisager l'introduction de catégories ethno-raciales dans la statistique publique et la géographie-localisation systématique des budgets publics, pour objectiver les enjeux d'une politique d'égalité territoriale et permettre l'énonciation, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies alternatives à celle qui anime la politique de la ville depuis 2003.

On ne s'attardera pas sur le premier de ces instruments, à savoir les statistiques ethno-raciales, qui suscitent en France de vives controverses scientifiques, opposant les défenseurs du « choix de

³² Alors que la prévention sociale s'attache à réduire la délinquance en agissant sur ses causes profondes, la prévention situationnelle cherche à dissuader le passage à l'acte délinquant. La première procède d'interventions sociales en direction d'individus ou de groupes, la seconde privilégie les aménagements dissuasifs (vidéosurveillance, digicodes, protection des bâtiments, éclairage public...) Cf. Baillergeau E. (2008) « Intervention sociale, prévention et contrôle social. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui », *Déviance et Société*, 32, 1.

³³ Dont l'action à la tête de l'association Ni putes ni soumises a été dénoncée par une partie du mouvement féministe français, qui l'a accusée de réduire la lutte contre les violences faites aux femmes à un combat contre le « garçon arabe », qui viole et qui voile. Cf. Guénif-Souilamas N., Macé E. (2004) *Les Féministes et le garçon arabe*, la Tour d'Aigues : éditions de l'Aube

³⁴ Pour un premier examen des conditions de mise en œuvre des internats d'excellence et de leur coût, cf. IGEN / IFAER (2011), *La mise en place des premiers internats d'excellence*, Rapport n°2011-057, juin.

³⁵ Sur les différentes conceptions de l'égalité et les théories de justice auxquelles elles renvoient, cf. Savidan P. (2007) *Repenser l'égalité des chances*, Paris : Grasset

l'ignorance » afin de défendre une société *colorblind* aux tenants de l'introduction de catégories ethniques dans les nomenclatures statistiques afin de mesurer les discriminations³⁶. En l'état actuel du droit, cette mesure est fermement encadrée, limitée de fait à quelques grandes enquêtes de la statistique publique³⁷. Celles-ci, à l'image de l'enquête Trajectoire et origines de l'INED, ont fait avancer la connaissance nationale des discriminations liées aux origines (réelles ou supposées), mais ne permettent pas d'établir des diagnostics territorialisés, évaluant le poids relatif et l'articulation des caractéristiques sociales individuelles, des discriminations liées à l'adresse et de celles dues au faciès dans les difficultés sociales des habitants d'un quartier donné. Les réticences à l'égard des catégories ethno-raciales limitent ainsi les possibilités d'objectivation des mécanismes à l'œuvre dans la production des inégalités territoriales dont souffrent les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en même temps qu'il réduit les possibilités d'agir sur ceux-ci. L'introduction de variables ethno-raciales dans la statistique publique n'induirait pas mécaniquement le basculement de la France dans une logique d'*affirmative action*, donnant des droits et des avantages spécifiques à certains groupes. Mais elle permettrait d'éclairer un débat souvent confus sur les enjeux de ségrégation, d'intégration et de discriminations, tout en rendant possible l'expérimentation et l'évaluation de nouveaux modes de traitement de ces enjeux. L'introduction de statistiques ethno-raciales –qui supposerait que soient levés de multiples obstacles techniques, politiques et constitutionnels– conditionne ainsi le renouvellement d'une politique de la ville à bien des égards métonymiques, dont l'efficacité est d'autant plus limitée que la géographie des discriminations ethno-raciales ne se confond pas, loin s'en faut, avec les périmètres de la géographie prioritaire.

La seconde piste proposée est plus nouvelle et, *a priori*, moins susceptible de susciter la controverse. Elle consiste dans l'introduction dans la comptabilité publique d'instruments de géo-localisation des budgets, pour mesurer les ressources consacrées par les autorités publiques aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, au-delà des seuls crédits spécifiques de cette dernière qui représentent moins d'un pourcent du budget de l'Etat³⁸. En théorie, ces crédits spécifiques s'ajoutent, dans une perspective de discrimination positive, à ceux des politiques de droit commun dont sont supposés bénéficier également tous les territoires. En pratique, s'il semble bien que les quartiers prioritaires de la politique de la ville font l'objet d'un traitement discriminatoire de la part des autorités publiques, c'est rarement dans le sens attendu, consistant à « *donner plus à ceux ont moins* » conformément à la définition la plus courante de la discrimination positive. Plusieurs tentatives de construction d'une comptabilité territorialisée à l'échelle infracommunale ont montré que les moyens supplémentaires de la politique de la ville ne suffisent pas à compenser les inégalités de traitement résultant des autres politiques

³⁶ Pour une présentation de la controverse scientifique ainsi que des méthodes possibles pour catégoriser les populations par des critères ethniques et raciaux, cf. Simon P. (2008) « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de 'race' », *Revue Française de Sociologie*, 49, 1.

³⁷ Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (2010) *Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, Rapport au commissaire à la diversité et à l'égalité des chances.

³⁸ Pupponi F., Goulard F. (2011) *Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Paris : Assemblée Nationale.

publiques d'une part³⁹, de l'inéquitable distribution territoriale des bases fiscales d'autre part, qui se combinent au détriment des quartiers pauvres. Les inégalités de traitement dont pâtissent ces quartiers sont corroborés par des études sur les politiques de l'emploi et d'éducation prioritaire. Les premières ont montré que, toutes choses étant égales par ailleurs, les demandeurs d'emploi résidant en ZUS sont sur-représentés dans les dispositifs les moins coûteux et les moins efficaces en termes de retour à l'emploi, et sous-représentés dans d'autres dispositifs, plus coûteux, qui permettent un accès plus durable à l'emploi non aidé⁴⁰. Des études portant sur les Zones d'Education Prioritaire (ZEP) aboutissent aux mêmes conclusions. Certes, l'Education nationale accorde des moyens conséquents pour les établissements en ZEP, sous la forme d'heures d'enseignement et de crédits indemnitaires pour les enseignants qui permettent d'abaisser les effectifs par classe. Mais les enseignants de ces établissements, qui sont plus jeunes et moins qualifiés qu'ailleurs, ont des salaires moins élevés qui compensent le surcoût résultant des postes supplémentaires et des crédits indemnitaires⁴¹.

Ces études ponctuelles et limitées dans leur périmètre ne suffisent cependant pas pour établir un diagnostic précis des inégalités de traitement public des territoires, et moins encore pour conduire une politique visant à les réduire. La géo-localisation systématique des budgets publics, au-delà des seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville, permettrait de renouveler l'approche des inégalités territoriales, en décalant le regard des inégalités sociales vers les inégalités de traitement. Elle rendrait visible le traitement préférentiel des communes huppées et des quartiers centraux. Ce faisant, elle créerait les conditions de possibilité d'une politique d'égalité territoriale, en neutralisant la suspicion d'un traitement préférentiel des quartiers populaires et minoritaires des périphéries urbaines⁴², en identifiant les territoires les plus favorisés et défavorisés par l'action publique, et en fournissant à cette dernière les instruments de suivi nécessaire pour que l'égalité territoriale ne soit pas qu'un slogan politique.

³⁹Treguer C. (2001) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre », Thèse de l'Institut d'Urbanisme de Paris ; Fourcade M. et al. (2005) « Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires », Paris : Inspection générale des affaires sociales.

⁴⁰DARES (2007) « Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux CES et SIFE collectifs », *Premières synthèses, premières informations*, 13.4 ; ONZUS (2005 ; 2010), *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Paris : Secrétariat général du Comité interministériel des villes.

⁴¹Benabou R., Kramarz F., Prost C. (2004) « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992. », *Économie et statistique*, 380 ; Treguer C., Davezies L. (1996) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Education nationale », Rapport pour le PIR Ville/CNRS.

⁴² Suspicion alimentée des intellectuels dont les essais ont marqué la campagne présidentielle de 2012, dénonçant les trahisons d'une gauche xénophile qui se serait détournée du peuple français. Cf. Giully C. (2010) *Fractures françaises*, Paris : François Bourin ; Bouvet L. (2012) *Le sens du peuple. La gauche, la démocratie, le populisme*, Paris : Gallimard

Bibliographie

- Abel R.L., Sarat A., Felstiner W.L.F. (1981) « The emergence and transformation of disputes: Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, 15, 3-4
- Baillergeau E. (2008) « Intervention sociale, prévention et contrôle social. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui », *Déviante et Société*, 32, 1.
- Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69.
- Benabou R., Kramarz F., Prost C. (2004) « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992. », *Économie et statistique*, 380
- Berger P., Luckman T. (1966) *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Londres.
- Bouvet L. (2012) *Le sens du peuple. La gauche, la démocratie, le populisme*, Paris : Gallimard
- Chevallier L (1958) *Classes laborieuses, classes dangereuses pendant la première moitié du 19^{ème} siècle*, Paris : Plon.
- Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (2010) *Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, Rapport au commissaire à la diversité et à l'égalité des chances.
- DARES (2007) « Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux CES et SIFE collectifs », *Premières synthèses, premières informations*, 13.4
- Délégation Interministérielle à la Ville (1995) *Dossier-ressources pour l'évaluation des contrats de ville*, Paris : Editions de la DIV.
- Duran P., Thoenig J.C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4.
- Epstein R. (2010) « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2
- Epstein R. (2012) « ANRU : Mission accomplie ? » in Donzelot J. (dir.) *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris : PUF
- Estèbe P. (2004), « Les quartiers, une affaire d'Etat. Un instrument territorial » in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po
- Etzioni A. (2001) *The Monochrome Society*, Princeton : Princeton University Press.
- Fourcade M., Le Coz G. , Lejeune D., Vilchien D. (2005) « Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires », Paris : Inspection générale des affaires sociales.
- Giully C. (2010) *Fractures françaises*, Paris : François Bourin.
- Guénif-Souillamas N., Macé E. (2004) *Les Féministes et le garçon arabe*, la Tour d'Aigues : éditions de l'Aube
- Hoggart R. (1970) *La culture du pauvre*, Paris : Editions de Minuit.
- Houard N. (2011) « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *Note d'analyse du Centre d'Analyse Stratégique*, 249
- Huntington S. (2007) *Le Choc des Civilisations*, Paris : Editions Odile Jacob.
- Kirszbaum T., Epstein R. (2010) « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville » in Goulard F., Pupponi F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République*

impuissante, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale [<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2853-tll.pdf>]

IGEN / IFAER (2011), *La mise en place des premiers internats d'excellence*, Rapport n°2011-057, juin.

Lapeyronnie D. (2008) *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris : Robert Laffont

Le Galès P. (1995) « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, 37, 2.

Mucchielli L., Le Goaziou V. (dir.) (2007) *Quand les banlieues brûlent... : Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris : la Découverte

ONZUS (2005 ; 2010), *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Paris : Secrétariat général du Comité interministériel des villes.

Padioleau J.G. (1982) *L'Etat au concret*, Paris : PUF. Sur la construction des problèmes visés par la politique de la ville, cf. Baudin G., Genestier P. (dir.) (2002) *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris : la documentation Française.

Gusfield J. (1981) *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago : The University of Chicago Press.

Pupponi F., Goulard F. (2011) *Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Paris : Assemblée Nationale.

Rosanvallon P. (1990) *L'Etat de 1789 à nos jours*, Paris : Le Seuil.

Savidan P. (2007) *Repenser l'égalité des chances*, Paris : Grasset

Simon P. (2008) « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de 'race' », *Revue Française de Sociologie*, 49, 1.

Tertrais B. (2004), « Que reste-t-il du 'néoconservatisme'? », *Critique internationale*, 25, 4.

Tissot S. (2007) *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris : Seuil

Treguer C. (2001) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre », Thèse de l'Institut d'Urbanisme de Paris.

Treguer C., Davezies L. (1996) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Education nationale », Rapport pour le PIR Ville/CNRS.

Wacquant L. (2004) *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille : Editions Agone