



La combinaison des fractures sociales et spatiales dans les villes : problèmes et politiques

Philippe Estèbe, professeur à Sciences Po, consultant à Acadie

Je m'emploierai à être bref tant j'ai le sentiment que vous aspirez davantage à débattre qu'à prendre des notes. Comme Jacques Donzelot dont l'intervention est programmée dans l'après-midi, j'ai beaucoup travaillé sur la politique de la ville. Nous avons même été missionnés tous deux il y a quelques années dans le cadre d'une mission nationale consacrée à ce sujet.

Le débat qui anime cette session porte, me semble-t-il, sur le rapport existant entre politiques de redistribution et politiques de solidarité. J'entends désigner par la première expression la redistribution monétaire opérée grâce au budget de l'État et aux organismes de sécurité sociale et, par la seconde, tout ce dont il vient d'être question. À ce dernier titre, comment favoriser l'égalité des chances tout en développant les relations d'interdépendance concrètes entre membres d'une même nation ou d'une même entité territoriale locale ?

Autant les politiques de redistribution doivent être le plus indifférenciées possible d'un territoire à l'autre, de sorte d'éviter la production d'effets pervers classiques, notamment d'évasion fiscale, autant les politiques de solidarité telles que je viens de les définir doivent faire l'objet d'un pilotage en lien direct avec la réalité constatée sur le territoire. C'est à dessein que je n'emploie pas le terme « terrain » tant il convient de se garder de percevoir la proximité comme une panacée. Il existe des échelons différents de collectivités territoriales qui entretiennent leur propre conception de la solidarité, et les points de vue peuvent se combiner.

Cela étant précisé, mon intervention s'organisera autour de deux axes qui pourraient être qualifiés de « scalaires » puisque le premier concerne l'agglomération et le second le quartier.

I. Les hésitations conceptuelles de la politique de la ville

J'aborderai pour commencer la politique de la ville et les progrès qu'elle a permis dans la production de solidarités concrètes sur les territoires.

À la lecture de son histoire, il semble que cette politique de la ville connaisse une sorte d'hésitation permanente entre deux types de doctrines sur trois registres.

S'agissant d'abord des questions des inégalités en ville et de la pauvreté, faut-il les considérer comme un « stock » qu'il conviendrait de résorber au moyen de politiques adaptées, ou, plutôt, comme un flux produit en permanence par un ensemble de mécanismes ? Il paraît évident qu'il s'agit

à la fois d'un stock et d'un flux. Il est cependant intéressant de noter, lorsque nous observons l'évolution de cette politique publique, que l'idée de flux a été supplantée par celle de stock.

La deuxième hésitation concerne l'approche territoriale. Que sont les quartiers du point de vue de la politique de la ville ? S'agit-il d'un instrument, d'un mode d'approche qui nous permet d'appréhender populations et situations sociales, ou, plutôt, d'un objet, d'un problème qu'il convient de traiter ?

La politique de la ville hésite enfin sur la stratégie à mettre en œuvre. Convient-il de faire de la discrimination positive ou, au contraire, de la mixité sociale ? Il est intéressant de relever qu'à chacune de ces questions, les réponses que j'avance paraissent complémentaires.

II. Rappel historique

La mise en perspective historique permet de relever qu'en matière de politique de la ville, « un clou a toujours chassé l'autre ». Il s'agit d'un problème déjà effleuré ce matin que celui de l'absence de continuité dans la construction d'une doctrine de politiques publiques de production de solidarités urbaines.

J'illustrerai mon propos en vous racontant l'histoire, relativement éclairante, de la désignation des quartiers concernés par la politique de la ville, de l'analyse dont ils ont fait l'objet et du traitement auquel cette analyse a donné lieu.

1. Éléments de contexte

Gardons à l'esprit que la politique de la ville n'a avancé qu'au gré de l'enchaînement d'émeutes. Sans vouloir en minimiser la portée, celles de novembre dernier ne sont que le troisième ou le quatrième avatar d'une histoire politique des banlieues. La politique de la ville a été initiée en 1981, à la suite d'événements d'une assez forte intensité qui ont émaillé la banlieue lyonnaise durant tout l'été. Il est amusant de noter qu'à l'image du Front populaire accueilli par des grèves sur le tas, l'accession de Mitterrand à la présidence de la République aura été marquée par des émeutes dans les banlieues. J'ignore ce qui pourrait être tiré de ce parallélisme contestable.

En 1989, une nouvelle vague de soulèvements intervient dans la banlieue lyonnaise et donne lieu à une accélération de cette politique de la ville. La rupture suivante dans la démarche correspond, non pas à de nouvelles émeutes, mais à l'élection de Jacques Chirac en 1995.

Il apparaît donc que la matière est sensible tant aux évolutions du contexte politique qu'aux questions d'ordre public et de gestion de la paix sociale.

2. Construction de la géographie prioritaire

La géographie prioritaire de la politique de la ville concerne à l'heure actuelle environ 750 quartiers désignés comme des ZUS (Zones Urbaines Sensibles) par l'administration. Cette dénomination unique masque une diversité extraordinaire. Malgré les critiques pouvant lui être adressées, l'Insee produit un certain nombre de travaux intéressants, au nombre desquels figure une étude des

quartiers concernés par la politique de la ville réalisée en 1993, qui est relativement exhaustive et qui propose une typologie. Cette étude me paraît d'autant plus intéressante qu'elle illustre l'hésitation existante sur l'objet de cette politique.

a. Typologie sociologique des quartiers prioritaires

Il existerait, selon cette étude, quatre grands types de quartiers plus ou moins régionalisés.

- *Le type emblématique* : C'est le modèle que nous avons tous en tête lorsque nous évoquons le « problème des banlieues ». Une grande ZUP essentiellement habitée par une population jeune faite d'étrangers majoritairement ouvriers ou chômeurs. Ce type ne représente cependant que 20 % des quartiers classés en politique de la ville, même s'il regroupe une proportion plus importante de la population appartenant à l'ensemble de ces quartiers.
- *Le type français, retraité, propriétaire ou locataire* : il s'agit du type correspondant à l'habitat minier du Nord et de l'Est de la France.
- *Le type français, agent public ou salarié d'une entreprise nationale* : très présent en région parisienne, ce modèle se rencontre également dans l'Ouest de la France. Il correspond largement, bien que non exclusivement, à une population antillaise ou issue des Dom Tom.
- *Le type étranger, ouvrier d'âge moyen, en habitat social privé* : les quartiers dégradés des centres-villes méditerranéens.

Nous sommes donc confrontés à une grande diversité de situations qui interdit de considérer la politique de la ville comme ayant ciblé, à la manière du RMI, une population précisément définie. Il s'agit davantage de la mise en œuvre d'une logique urbaine menant à l'identification de quartiers bénéficiaires par les élus locaux. Certes, des correctifs nationaux sont ensuite apportés, mais sans que cela remette en cause les bases locales de la démarche. La cible de cette politique dépend donc de la représentation que se fait le pouvoir local des questions de fracture et de solidarité urbaines.

b. Évolution des outils statistiques de description des quartiers prioritaires

Avec le temps, les différentes administrations en charge de la politique de la ville ont surajouté à cette géographie locale un système de production d'indicateurs visant à lui conférer, à terme, une image du même type que celle associée au RMI ou aux mesures de lutte contre le chômage.

À l'époque de la construction de la politique de la ville (1989 et 1991), cette démarche, initiée par le premier des « ministres de la ville », Michel Delebarre, est associée à un enjeu important mais se trouve dépourvue d'objet dès lors que, nationalement, personne n'est capable de montrer ce que sont ces quartiers.

Il est donc fait appel à l'Insee qui livre à cette occasion un travail intéressant et fondateur. Il consiste d'abord en une délimitation inédite des territoires concernés, permettant leur identification géographique. Des indicateurs communs pour caractériser la situation de tous ces quartiers sont ensuite définis.

Sur cette base, l'administration en charge de la politique de la ville a retenu, au terme d'un débat avec l'Insee, trois de ces indicateurs : le pourcentage de moins de 25 ans, le pourcentage de chômeurs et le pourcentage d'étrangers.

Enfin, dans un troisième temps, un système de comparaison a été mis en place permettant la définition relative des quartiers les uns par rapport aux autres grâce à la mesure de l'écart de ces trois variables par rapport à la moyenne de l'agglomération et de la commune au sein desquelles se situe le quartier considéré.

Un enjeu de politique publique était sous-jacent à cette démarche puisque la mesure des écarts rendait possible la mise en œuvre d'actions de discrimination positive. Le début des années 90 a ainsi vu l'introduction de bonifications indiciaires au profit des fonctionnaires, notamment de l'Éducation nationale ou de l'Intérieur, pour influencer sur la démographie de la fonction publique en incitant les agents à venir exercer dans ces quartiers.

Par cette première étape de rationalisation, l'État s'engageait dans une véritable politique nationale, fondée partiellement – et seulement partiellement – sur la discrimination positive.

Historiquement, la première acception de l'objet de la politique de la ville réside donc dans la mesure des écarts localement constatés grâce à des indicateurs.

Le second temps de la construction de la politique des quartiers intervient dans les années 1995 et 1996, à l'occasion de l'alternance présidentielle. Elle s'est fondée sur l'idée que la droite entendait elle aussi lutter contre la fracture sociale, même d'une manière différente de celle de la gauche. Il importait donc de reconstruire l'objet pour justifier une nouvelle politique publique.

Un seul institut public détient en France le monopole des statistiques. C'est donc l'Insee qui a été à nouveau sollicité pour reconstruire le système de désignation des quartiers. En collaboration avec la Délégation interministérielle à la ville (DIV), il crée un indice par quartier, l'« indice synthétique d'exclusion » (ISE), qui se définit comme le produit des pourcentages de chômeurs de longue durée, de jeunes de moins de 25 ans, de « sans diplôme » – expression politiquement correcte pour désigner les étrangers – et de la population du quartier, divisé ensuite par le potentiel fiscal de la commune considérée.

L'ISE présente le grand avantage de clarifier la situation en permettant l'affectation d'un indice unique à chaque quartier et en permettant ainsi d'opérer un classement national de la gravité de la situation de ces quartiers. Il devient alors possible de procéder à des ajustements mécaniques des instruments de politique publique en fonction de ce palmarès. En pratique, les espaces les moins bien notés sur « l'échelle de Richter de l'exclusion sociale » seront classés « zones franches urbaines » (ZFU), tandis que le reste de l'échantillon sera divisé en deux, les « zones de redynamisation urbaine » et « zones urbaines sensibles », cette dernière appellation étant réservée aux territoires à l'ISE le moins élevé.

Selon un système de mise en œuvre automatique des instruments publics, plus la situation constatée est grave, plus le dégrèvement fiscal consenti aux entreprises s'implantant dans ces espaces est élevé.

Il est intéressant de relever que les fluctuations de la géographie prioritaire ne sont pas terminées. Aujourd'hui encore, alors même que la politique de la ville, dans sa forme historique, peut être considérée comme éteinte, la DIV est en train de redéfinir ces quartiers pour asseoir une nouvelle géographie. Cette recherche se traduit, une fois encore, par celle d'un indicateur statistique, cette

fois centré sur la notion de revenu médian. À la différence des indicateurs précédemment employés, il s'agit d'une source statistique annuelle qui permet d'identifier précisément la population des quartiers. Le critère de cette nouvelle géographie sera l'écart mesuré en termes de revenu médian entre les quartiers et l'agglomération. Selon la même démarche, la DIV élabore actuellement un système trifonctionnel pour étudier la répartition des écarts selon leur importance.

c. Observations

En termes de politique nationale, trois processus apparaissent.

Le premier permet le passage d'un enjeu de solidarité urbaine à un enjeu de réduction du handicap. L'ISE présente en effet la même structure qu'un coefficient de handicap que l'on affecte aux personnes dans le cadre des systèmes de prise en charge. Il s'agit moins de traiter les questions d'intégration des territoires et d'interdépendance que de traiter, voire d'éradiquer dans certains cas, les territoires handicapés.

Le second processus, parallèle aux gains de précision enregistrés par l'appareillage statistique, voit la géographie prioritaire se durcir. Ce qui n'était initialement qu'un simple périmètre d'analyse se mue peu à peu en un territoire fortement administré puisqu'au fait d'y résider vient s'attacher un certain nombre de conséquences automatiques, dont des mesures de dégrèvement fiscal. En effet, pour différencier fortement les mesures appliquées au sein et à l'extérieur d'une zone donnée, il importe de la doter de frontières extrêmement fortes. Cela donne lieu à des incohérences difficilement évitables, comme le fait de bénéficier de telles ou telles mesures à condition d'habiter du bon côté de la rue.

Le dernier processus correspond à une sorte de logique de délocalisation de ces territoires. À mesure que l'appareil statistique se sophistique, le lien de ces quartiers avec la ville à laquelle ils appartiennent devient de plus en plus ténu. Alors que le choix local, qui présidait initialement à la détermination de la géographie prioritaire, était pleinement assis sur un tel rapport subjectif, la seconde étape a vu l'adaptation de cette géographie aux écarts constatés au sein de la commune et, ainsi, l'introduction d'une certaine distanciation. Ne persiste finalement comme lien que le potentiel fiscal. Cette dernière attache doit, de surcroît, être relativisée tant elle influe peu sur l'ISE, essentiellement déterminé par l'importance de la population du quartier. Cette remarque est confirmée par l'observation des ZUS, pour la détermination desquelles jouent essentiellement la visibilité des difficultés sociales et la massivité de la concentration ethnique.

Peut-être sera-t-il question de la réalité locale. Il est certain que les villes et régions, sollicitées par l'État pour participer à l'élaboration de la politique de la ville, ont élaboré leur propre doctrine en la matière en choisissant, parmi les référentiels compilés par les autorités nationales, ceux qui leur correspondaient et en les adaptant.

3. Conclusion

Je terminerai cet exposé par un retour à mes questionnements initiaux. Stock ou flux ? Instrument ou objet ? Discrimination positive ou mixité sociale ?

L'observation des politiques nationales mises en œuvre permet de répondre de manière tranchée à la première question. Il s'agit de stocks que l'on s'emploie à résorber. Cela ne signifie pas qu'une réflexion différente ne soit pas menée localement, mais tout se passe nationalement comme si l'histoire avait connu, en France, un accident à l'occasion duquel se seraient créées des poches de pauvreté et que la résorption définitive de celles-ci passait par la conjugaison des politiques nationales et locales. Il me semble qu'il s'agit bien du sens de l'ANRU qui se propose de résoudre une

fois pour toutes ces difficultés au moyen de crédits « extraordinairement exceptionnels ». Il s'agit là, je pense, d'une première difficulté sujette à discussion.

Sur le point de savoir si nous avons affaire à un instrument ou à un objet, il semble que l'histoire nous ait fait assister à un déplacement de la question. Le propos national n'est plus de traiter les habitants de ces quartiers, mais bien les quartiers en tant que tels comme constitutifs du problème. Nous pouvons caricaturer la logique actuellement à l'œuvre comme se proposant d'en finir avec les grands ensembles – je précise toutefois que je ne dis pas qu'il faille nous abstenir de les démolir. Nous assistons à un glissement depuis une approche territoriale qui se proposait de saisir les gens dans leur milieu de vie vers une approche territoriale qui s'est confondue avec son objet. De ce fait, des critiques s'élèvent à gauche comme à droite pour désigner cette approche comme caduque. Il me semble pourtant que ce n'est pas le territoire comme instrument qui se trouve frappé de caducité mais bien, me semble-t-il, le territoire comme objet.

Pour ce qui est, enfin, des modalités d'action, un clou a bel et bien chassé l'autre puisque l'affichage massif de l'objectif d'éradication de l'objet a fini par donner à la notion de mixité sociale la qualité exorbitante de solution absolue aux problématiques de ces territoires. Mon propos n'est pas de dénoncer la mixité sociale, mais d'en interroger le statut au sein des politiques publiques. S'agit-il là encore d'une manière de penser les flux ou d'un moyen de résorber le stock des inégalités ? L'autre problème posé par la mixité sociale tient au fait que cette notion a étouffé dans l'œuf les prémices de la mise en œuvre de mesures de discrimination positive. Il a été clairement montré qu'avec les ZEP nous croyons avoir expérimenté la discrimination positive alors que nous sommes en réalité loin du compte. Une explication peut être trouvée dans le fait que le concept et l'enjeu de mixité sociale se sont imposés progressivement comme unique solution aux problèmes de ces territoires.

Au-delà de cette vision pessimiste de la construction de leur objet par les politiques publiques et de la manière de se positionner par rapport à lui, je dois relever le fait que la politique de la ville, dans la durée, apparaît comme un laboratoire de l'action publique. En même temps qu'elle se livre à un travail byzantin de construction de l'objet, cette politique permet l'expérimentation d'une série de techniques dont il est vraisemblable d'imaginer qu'elles seront ensuite étendues à d'autres secteurs de l'action publique. Je pense notamment à deux illustrations.

C'est d'abord très largement de la politique de la ville que provient la technique contractuelle. Même si les contrats de plan lui préexistaient, c'est le contrat de ville qui a fourni la matrice contemporaine du contrat comme système d'interpellation des acteurs et de substitution des collectivités locales à l'État.

C'est également dans le cadre de la politique de la ville qu'a été expérimenté le gouvernement par agence. L'ANRU m'apparaît comme le signe avant-coureur d'une tendance plus générale des rapports État - collectivités locales à ce que Renaud Epstein appelle « le gouvernement à distance ». Par un tel mouvement, l'État se retirerait des territoires tout en se dotant d'un certain nombre d'instruments de pilotage à distance qui lui permettraient d'orienter assez fortement l'action des collectivités sans avoir, pour autant, à demeurer présent sur le terrain. L'emploi de la technique de l'appel à projets développée dans le cadre de l'agence tend à se systématiser au sein de l'ANRU et de la DIACT au point qu'elle est déclinée sous la forme d'« appels à projet métropolitains » et qu'elle apparaît dans nombre d'autres domaines.

Nous renouons finalement avec une vieille tradition des politiques publiques voulant qu'une des fonctions de la pauvreté soit de constituer un espace d'expérimentation. Un tel constat n'est pas ironique et se fonde sur deux réalités. D'une part, ces questions s'imposent au débat politique du fait des agendas propres à celui-ci et, d'autre part, ces territoires manifestent une résistance sociale moindre à l'expérimentation. Je rappelle que l'État providence a tout de même été inventé dans un

contexte qui rappelle singulièrement, *mutatis mutandis*, celui de la mise en place de la politique de la ville. Sans identifier l'ANRU comme le futur de l'État providence, il me semble qu'il y a là un parallèle à observer.

Q : s'agissant des quartiers objets de la catégorisation en cours, il me semble qu'aucune homogénéité ne peut être identifiée. S'y côtoient des individus à bas revenus comme à revenus moyens, des étrangers, des Français et des Français issus de l'immigration. J'aimerais connaître la position de Madame Valérie Létard, qui est impliquée dans ces questions, sur un autre problème, celui de la valorisation de ces quartiers qui regroupent, dans le Nord, jusqu'à 105 nationalités différentes, de la valorisation de leurs compétences et de leurs différences, notamment par les entreprises et les agences de recrutement. Comment mettre en place de nouvelles dynamiques régionales qui s'appuient sur les avantages de ces territoires et non nécessairement sur leurs handicaps, même si une politique nationale semble nécessaire en la matière ? Existe-t-il des pistes d'action qui ont été mises en œuvre par des autorités locales ?

Q : s'agissant des modalités pratiques du transfert aux agences, je souhaite apporter quelques précisions au propos de Monsieur Estèbe. Il me semble que le système ne fonctionne pas tout à fait comme il nous l'a présenté. Nous avons d'abord disposé d'une Délégation à l'aménagement du territoire, puis d'une Délégation interministérielle à la ville dont le rôle était, initialement, d'assurer la coordination interministérielle des différents opérateurs de terrain. Un certain nombre de difficultés apparues ensuite ont amené le gouvernement, notamment dans le domaine du logement, à créer un outil suffisamment réactif pour construire et mobiliser les ressources permettant de réagir.

La création de l'ANRU semble davantage liée à l'apparition de crises, de révoltes locales dans certaines banlieues, qui ont imposé l'idée que l'habitat posait un véritable problème et qu'il fallait conduire une action vigoureuse. L'ANRU m'apparaît donc comme un véritable bras armé dont la mission serait de construire du logement tout en introduisant éventuellement un peu de diversité à l'occasion des reconstructions. Les récentes émeutes nous mènent aujourd'hui, conformément aux vœux de Jean-Louis Borloo, à la mise en place d'une autre agence, celle de la cohésion sociale, dont la mission serait d'assurer des dispositifs d'accompagnement précoce, que les trois autres agences ne peuvent prodiguer,

Certes, l'État se décharge sur ces agences, mais uniquement parce qu'elles sont capables d'agir vite lorsqu'il s'agit de mobiliser du foncier et de négocier avec les autorités locales là où les services de l'État ne disposent absolument pas de la même capacité d'action malgré des effectifs pléthoriques. La DGUHC, par exemple, mise à disposition du Ministre des affaires sociales, n'est objectivement pas en mesure de répondre à des problèmes localisés.

Valérie LETARD : s'agissant d'abord du moyen de valoriser et de tirer ces quartiers vers le haut, il me semble que quelques éléments de réponse viennent d'être apportés. Il a été question de l'ANRU, dont l'objet est effectivement de répondre à des crises urbaines fortes. Nous savons précisément où se trouvent les zones principales à requalifier au moyen d'investissements lourds. Il peut s'agir d'un

effort ponctuel et significatif. Vient ensuite le volet humain, beaucoup plus fluctuant, qui requiert de recourir à des indicateurs puisque ces conditions évoluent et qu'une amélioration à un certain endroit peut s'accompagner, ailleurs, de dégradations. Il me semble que les indicateurs auxquels vous vous référez sont beaucoup plus déterminants pour l'aspect humain que pour l'aspect urbain. Les difficultés essentielles tiennent, à mon sens, à cette dimension humaine. Or, l'ANRU n'a pas pour objectif d'y répondre et s'est vu au contraire assigner une tâche qui méritait effectivement une intervention massive pour autant que nous sachions dans le même temps mettre en place des politiques de droit commun en matière d'urbanisme et d'habitat de manière à ce qu'ailleurs, les évolutions soient également maîtrisées, tant en termes de peuplement que d'entretien et de réhabilitation des logements.

S'agissant de la composante humaine, la question se pose du moyen de valoriser les initiatives et les individus au sein de quartiers en voie de déshérence, de manière à ce qu'un quartier classé politique de la ville ne soit pas uniquement stigmatisé comme grevé de handicaps. Je pense que des initiatives en ce sens sont mises en œuvre localement, mais qu'il manque toujours un élément majeur à ces politiques d'accompagnement des populations. Les contrats de ville et toutes les politiques ayant l'humain pour objet ont toujours préféré prendre en compte les aspects sociaux sans s'intéresser à la valorisation des compétences et du potentiel de développement économique que recèlent ces quartiers, formation professionnelle mise à part. Je considère que le point d'achoppement des politiques publiques sur ces territoires, malgré la création de ZFU et de dispositifs d'exonération visant à la réintroduction d'une composante économique là où elle avait déjà disparu, est de ne pas avoir pris pour cible les populations de ces territoires qui se trouvent à un moment donné incapables de réintégrer le système économique classique.

Lors du futur accompagnement des populations dont je souhaite voir la mise en place, il importera de maintenir des politiques de prévention et d'éducation ainsi que des dispositifs de réussite éducative qui viseront à accompagner l'action de l'Éducation nationale au moyen d'outils performants, mais, également, de s'interroger sur les politiques de formation à mettre en place dans ces quartiers pour valoriser leurs potentiels. Quel rôle peuvent jouer les maisons de l'emploi dans cette démarche, dès lors qu'elles permettent la mutualisation des formations et, en lien avec les entreprises, l'identification des besoins économiques et des capacités des organismes de formation ? Il faut pour cela mieux connaître les populations concernées et mieux identifier leurs compétences et leurs capacités à monter en niveau de qualification.

Le monde de l'entreprise est l'autre absent récurrent des dispositifs partenariaux présents dans ces quartiers, faute, pour leurs initiateurs, d'avoir souhaité l'intégrer. Une passerelle doit pourtant être établie tant cette absence est dramatique. La situation actuelle est marquée par une méconnaissance mutuelle du monde de l'entreprise et du monde social qui mène au maintien d'une logique de rejet et de réticence réciproque.

Notre désir d'influer sur la condition de ces quartiers impose, à mon sens, aux univers de l'Éducation nationale, du secteur de l'accompagnement des populations en difficulté, des politiques publiques et de l'entreprise, de travailler ensemble sur des territoires de proximité. À l'échelle de l'agglomération, un tel mouvement passera par la mise en place de politiques coordonnées, par exemple, par les maisons de l'emploi. À mes yeux, l'entreprise est l'absent récurrent de tous les maillages jamais mis

en place. Cette préoccupation s'est toujours manifestée à travers des outils d'exonération sans que l'établissement d'un lien avec les populations de ces quartiers ne soit jamais accompagné.

PE : je souscris totalement à vos propos tant il n'est pas question d'opposer l'approche des lieux à l'approche des gens mais, plutôt, de saisir les réalités humaines dans leur contexte géographique. L'interrogation porte sur la fonctionnalité de la mixité sociale, dont la production constitue justement le propos des zones franches urbaines. Tout ce qui est réalisé semble se fonder sur l'idée que les éléments de variétés – économiques ou sociaux – devraient avoir un effet mécanique sur l'ensemble, par capillarité. Cela n'est pas conforme à la réalité. La question est bien plutôt de savoir quels sont les liens qui peuvent s'établir entre les entreprises, les quartiers et les différents groupes sociaux.

À cet égard, l'exemple de la Plaine Saint-Denis et de tout ce qui s'est joué autour du réaménagement entrepris à l'occasion de l'édification du stade de France me paraît intéressant. Cette ville est devenue un pôle de développement important de la région parisienne en affichant des taux d'emploi conséquents. Il est pourtant apparu qu'à l'image de ce que vous relatiez de la situation de Valenciennes, plus l'emploi se développait, moins les habitants des cités voisines y avaient accès. Ceux-ci n'étaient effectivement pas aptes à sortir vainqueurs de la compétition qui a joué régionalement dans ce nouveau cadre. La construction massive d'immeubles de bureaux à laquelle donne généralement lieu ce type d'opération d'urbanisme a également joué son rôle dans ce phénomène. Les locaux sont loués à quelques entreprises et il paraît difficile d'introduire dans ces opérations les espaces qui permettraient aux initiatives locales de s'exprimer pour favoriser la mise en place des commerces et services nécessaires à une véritable réhabilitation.

Nous assistons, dans ces hypothèses, à une sorte de collusion entre l'économique et l'urbain qui interdit d'établir les liens qui permettraient aux habitants de ces territoires de tirer profit de ces investissements de proximité.

La proximité est une chose, la qualité des liens créés en est une autre. Il convient d'énoncer clairement que les emplois de services constituent un des principaux liens entre les riches et les pauvres puisque, dans ce cadre, les premiers emploient les seconds. Il s'agit d'une forme de solidarité au sens durkheimien « d'interdépendance sociale ».

S'agissant de la valorisation des quartiers populaires et ethniques, il me semble qu'une des grandes interrogations concerne leur légitimité à occuper l'espace qui est le leur et à exister en tant que tels dans la ville. Il s'agit d'une remarque quelque peu « baba-cool », mais ces quartiers ne sont-ils pas des quartiers comme les autres ? Un des problèmes historiques de la construction des quartiers tient à la confusion qui a mené à considérer qu'ils étaient handicapés parce qu'ils concentraient en leur sein des populations aux caractéristiques spécifiques. Il semble pourtant possible d'affirmer qu'à pauvreté égale, le handicap est plus important lorsque l'on vit dans un quartier concentrant les handicaps que lorsque l'on vit dans un environnement moins défavorisé. Nous assistons en fait à un processus presque mécanique de disqualification de certains quartiers populaires. Mon propos ne correspond cependant pas à toutes les situations tant certains quartiers sont effectivement en butte à des phénomènes d'enkystement pour lesquels une intervention très vigoureuse semble nécessaire. Pourtant, beaucoup des quartiers faisant l'objet de la politique de la ville sont des quartiers populaires au sens contemporain du terme, c'est-à-dire ethniques puisque le peuple en France est

largement composé de minorités visibles, concentrant des populations moyennement pauvres. Je pense donc qu'il importe également de travailler la question de la légitimité, du droit à la ville de ces quartiers.

S'agissant enfin des agences, il me semble que le processus est plus profond que ce qu'indique notre intervenante. Les agences ne constituent pas simplement une réponse circonstanciée à des problèmes ponctuels. Je suis convaincu que le gouvernement par agence est en train de devenir un instrument ordinaire, quotidien, et qu'il est appelé à devenir une donnée structurelle du rapport entre le centre et le local.

Q : Il me semble pour ma part que la technique contractuelle a été mise au point par la DATAR en milieu rural.

Q : La loi SRU, texte excellent voté en France, n'a été que très mal appliquée. Je ne comprends pourquoi dès lors que l'objectif reste bien celui de ne pas laisser la situation de ces quartiers perdurer. La pauvreté attire la pauvreté et je remarque, pour avoir moi-même travaillé longuement sur le sujet des villes nouvelles, que l'on applique la politique de la ville à des villes nouvelles. Je pense qu'il conviendra un jour de mettre en place d'autres moyens de pression sur les acteurs locaux que des amendes malheureuses de 150 euros par logement vacant que l'on inflige à des communes qui se refusent toujours à réaliser des logements sociaux. Si la France ne parvient pas à améliorer la mixité, c'est essentiellement parce que certaines communes préfèrent électoralement payer ces amendes plutôt que de satisfaire à leurs obligations en matière de logement social. Nous avons accueilli Monsieur Daubresse en Seine-et-Marne qui nous a expliqué qu'il souhaitait renforcer ces pénalités. Je souhaite que cette préoccupation soit remise au goût du jour.

Valérie LETARD : vous savez que le texte en est encore au stade de la navette parlementaire. J'ai personnellement contribué à l'exclusion du projet de loi l'amendement qui visait à vider de sa substance l'article 55 de la loi SRU en supprimant l'exigence de 20 % de logements sociaux par commune. J'ose espérer que l'Assemblée ne va pas le réintroduire, même s'il est certain que nous pourrions nous exprimer librement sur le sujet à l'occasion de la Commission mixte paritaire. Il importe avant tout de maintenir l'existant.

Je tiens ensuite à préciser que, pour les communes soumises à cet article, son maintien permettra de réaliser des progrès. S'agissant des autres communes, les problèmes sont peut-être effectivement de nature politique ou électorale, mais il faut également prendre en considération le fait que de nombreux maires de petites communes ne connaissent que mal le logement social. Beaucoup assimilent le fait d'accueillir un parc de logements sociaux avec celui d'héberger des familles en très grande difficulté qui amèneront avec elles d'importants problèmes de comportements, alors que la réalité, pour une commune rurale, peut tout aussi bien être celle d'un jeune couple qui s'installe et qui ne dispose que d'un petit salaire, ou celle d'un retraité qui ne dispose que du minimum vieillesse mais souhaite tout de même se maintenir dans son village. Un important effort d'information doit être réalisé en la matière en direction des élus des petites communes.

Q : C'est exactement ce que nous faisons jour après jour. Je pense pour ma part qu'il conviendrait plutôt de substituer l'expression « logement aidé » à celle de « logement social ».

Valérie LETARD : je suis d'accord avec vous.

Q : Monsieur Estèbe arrête son histoire de la politique de la ville au Pacte de relance pour la ville de 1997. Ne sont pas évoquées les deux dernières périodes, celles de la loi SRU et de l'ANRU. Je pense qu'il est tout de même important de préciser que l'État n'est plus référent des politiques publiques en matière d'urbanisme depuis la fin des années 90. En ne mentionnant pas cette réalité, vous occulterez également l'effet de quartier qui est replacé au cœur de la politique de la ville et dont l'objectif est précisément de lutter contre l'effet de concentration des difficultés sociales. C'est là l'objet central de la politique de la ville à compter de cette période.

Vous n'évoquez pas, non plus, de critères subjectifs tels que la logique de réputation dont les Grands projets de ville avaient tenu compte à leur époque. Cette dernière évolution constitue pourtant un saut conceptuel majeur.

Q : dans le cadre du gouvernement par agence, il existe sans doute un objectif, à tout le moins pour Jean-Louis Borloo, de « marketing d'utilité publique ». Je considère également qu'il s'agit là de l'expression d'une volonté de rupture dans la mise en œuvre des politiques publiques à l'initiative de l'État.

S'agissant de l'ANRU, je partage l'analyse qui nous en a été livrée et je peux affirmer que les agents de l'équipement ne s'y sont pas trompés. Ils n'ont eu de cesse, depuis la création de cette agence, que d'investir tous les processus et tous les niveaux d'instruction et de validation de ce qui est aujourd'hui devenu la machine ANRU. Je ne discute pas de la valeur ajoutée par les ingénieurs de la DDE au contenu des projets, mais je ne peux que constater la présence d'une volonté, consciente ou non, de réinjecter les modes d'intervention classiques dans le dispositif face à la gêne qu'il occasionne. Ce dispositif a pour mérite de réunir autour d'une table un ensemble d'acteurs, ce qu'un autre mode d'intervention n'aurait pas permis.

Nous en avons évidemment parlé avec le Ministre. Son objectif de départ, au-delà du souci marketing, était bien la sanctuarisation des crédits de l'État.

S'agissant enfin des logements nouveaux, l'ANRU ne met aucunement en œuvre une politique de construction de logements sociaux neufs puisqu'elle ne finance pas « l'expansion urbaine » et se borne au respect strict de la règle d'une reconstruction pour une démolition.

Q : Sans être un spécialiste de la ville, je m'interroge à l'écoute des différents exposés qui nous sont proposés depuis le début du séminaire. Ne sommes-nous pas amenés aujourd'hui, par l'utilisation d'outils techniques de zonage, à essayer d'automatiser la représentation des réalités humaines pour finalement stigmatiser les populations concernées en les reléguant derrière une frontière qui vient alimenter par son existence le processus de communautarisation ? La prétendue solution dont nous sommes en train de nous doter n'alimente-t-elle pas le mal qu'elle est censée combattre ? L'approche des inégalités selon une logique de gestion du stock n'est-elle pas *in fine* créatrice de flux ? C'est en tout cas l'image que cela transmet à un non spécialiste.

Philippe ESTEBE : votre questionnaire est très juste. La politique de la ville m'apparaît comme un très bon exemple de prophétie créatrice. La politique publique produit effectivement un effet spécifique sur le social. La construction de la politique de la ville suit la même chronologie que l'édification de l'image des banlieues et des comportements que nous y associons. Il n'est aucunement possible de disjoindre l'action publique du problème qu'elle entend traiter.

Je vous livre encore les résultats de travaux de l'observatoire des zones urbaines sensibles qui, malgré ses limites, fournit des informations éclairantes sur la réalité des flux enregistrés dans ces territoires. Les ZUS représentent environ 4,5 millions de personnes en France. En dix ans, 1,7 million de personnes ont quitté ces zones pendant qu'elles accueillaient environ un million de nouveaux habitants. Ces quartiers présentent en fait un taux de rotation rigoureusement identique à celui des agglomérations auxquelles ils appartiennent. Il s'agit, bien sûr, d'une moyenne nationale qui ne rend pas compte de certains cas particuliers, particulièrement enkystés et qui se caractérisent par un faible taux de rotation. Malgré notre incapacité à suivre et à connaître le parcours des personnes qui quittent ces quartiers, il me semble important de relever qu'ils ne constituent pas des ghettos, au sens classique du terme, qui garderaient leurs habitants dans une quasi-captivité.

L'autre enseignement est que la situation des personnes qui quittent les ZUS est globalement meilleure que celle de ceux qui y arrivent. Cette dernière réalité peut être interprétée de deux manières. Selon une première lecture, ces quartiers tendraient à une spécialisation croissante dans l'accueil de populations en difficulté ou appartenant à des catégories ethniques particulières. Une seconde lecture indiquerait que le temps passé dans les quartiers n'est pas perdu en termes de promotion sociale puisque certains se trouvent à la sortie de ces quartiers dans une meilleure situation que les nouveaux entrants. Mais nous ne connaissons pas la situation à leur arrivée dans ces quartiers de ceux qui en partent.

Valérie LETARD : je relève tout de même qu'au moment où nous abordons la question de la mixité sociale, vous nous indiquez que les sortants sont remplacés par des foyers connaissant des difficultés plus importantes. La question de la politique de peuplement se trouve ainsi posée dans toute son acuité. La volonté de mixité existe peut-être, mais il semble que l'offre de logement social adapté soit tellement insuffisante que la situation nous contraint à orienter les publics en difficulté vers ces quartiers. Au moment même où se présentent les opportunités de modifier la sociologie du quartier, nous persistons dans la même politique de peuplement. Il s'agit, à mon sens, d'une question de fond.

Philippe ESTEBE : et d'un questionnaire gigogne.

Je souhaite, pour conclure mon intervention, relever qu'un terme n'a pas été utilisé une seule fois, celui d'agglomération. Il s'agit pourtant, en plus d'une transition opportune vers l'exposé suivant, d'une question importante pour notre raisonnement que celle de savoir comment les communautés d'agglomération, au regard de l'évolution de leurs compétences, vont se saisir de cette question de la cohésion sociale et de la politique de la ville et si elles sont aujourd'hui correctement positionnées et bien outillées pour intervenir utilement.