

Ghettoïsation, inégalité des chances, réduction des écarts : les justifications du Plan « Espoir banlieue »

Frédéric Gilli, Thomas Kirzbaum

article pour la revue 'Regards Sur l'Actualité', *documentation française*

A l'heure où nous écrivons, seules les grandes lignes du plan Espoir banlieue ont été dévoilées. Le détail des mesures et de leur financement n'interviendra qu'à l'issue du Conseil interministériel des villes de juin 2008. Nous nous limitons donc à l'analyse de quelques discours officiels¹ et d'un dossier de presse². Si l'on ne discerne pas encore de véritable doctrine gouvernementale, la lutte contre les « ghettos » et le rétablissement de « l'égalité des chances » sont d'ores et déjà affichés comme les pierres angulaires du nouveau plan. Peut-on parler de ghettoïsation, voire de ghettos, à propos des quartiers de la politique de la ville ? Quelle corrélation établir entre ces éventuels phénomènes et l'inégalité des chances ? Celle-ci est-elle le simple produit de la concentration spatiale de minorités pauvres ou d'autres facteurs interviennent-ils ? *Quid* enfin d'autres notions telles que la ségrégation ou les discriminations ? Depuis toujours, la politique de la ville est marquée par un flou sémantique à propos du diagnostic qui la fonde. C'est pourquoi il peut être utile d'identifier et discuter les présupposés derrière les mots du discours officiel -même si, redisons-le, nous n'en possédons que l'esquisse- en les confrontant à quelques résultats des sciences sociales, françaises mais aussi américaines³. Nous verrons que les choix lexicaux renvoient à des hypothèses bien distinctes sur les enjeux et mécanismes sur lesquels l'action va porter.

1. LE GHETTO, UNE VALEUR MÉTAPHORIQUE PLUS QUE SCIENTIFIQUE

Si le plan Espoir banlieue est présenté comme « *une nouvelle politique pour les banlieues* »⁴, la dénonciation des ghettos n'est guère une nouveauté. Depuis la Loi d'orientation pour la ville de 1991, affichée par ses promoteurs socialistes comme un dispositif « *anti-ghettos* », les discours politiques sont d'une constance remarquable par-delà les étiquettes partisans. Si la pudeur républicaine interdit d'évoquer ouvertement la concentration de minorités ethniques comme un problème en soi, ces discours stigmatisent, par métonymie, les ghettos, l'absence de mixité « sociale » et le « communautarisme »⁵.

Sitôt que le « ghetto » a surgi comme figure rhétorique privilégiée du pouvoir politique, des chercheurs en sciences sociales ont contesté son usage impropre⁶. Qualifié tour à tour de mot « en trop »⁷ ou « impossible »⁸ à propos des banlieues françaises, le ghetto a trouvé son pourfendeur infatigable en la personne de Loïc Wacquant, depuis un article de 1992 qui suggérait d'en « *finir*

¹* Ce texte a fait l'objet de discussions avec Renaud Epstein, remercié par les auteurs.

Ceux de Fadela Amara, secrétaire d'État à la Ville, prononcés le 22 janvier 2008, à Vaulx-en-Velin, lors de la journée « Espoir banlieues », et le 21 avril 2008 devant les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets à la ville ; celui de Nicolas Sarkozy, prononcé à l'Élysée le 8 février 2008.

² Présidence de la République, *Une nouvelle politique pour les banlieues*, 8 février 2008.

³ Le format de cet article ne permet pas de rendre compte de la richesse de ces travaux. Pour une présentation plus complète, nous renvoyons à Kirzbaum T. (2007), *Les politiques de diversité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Conférence de consensus de la HALDE.

⁴ Dossier de presse, *op. cit.*

⁵ Kirzbaum T. (2004), « Discours et pratiques de l'intégration des immigrés. La période des Grands projets de ville », *Annales de la recherche urbaine*, n° 97, décembre.

⁶ Garin-Ferraz G., Rudder V. de (dir.) (1991), *Loi d'orientation pour la ville. Séminaire chercheurs-décideurs*, DAU, ministère de l'Équipement.

avec le mythe des cités-ghettos »⁹ jusqu'à son dernier ouvrage sur les « parias urbains »¹⁰. Wacquant rappelle avec raison les conditions historiques très particulières de naissance et de fonctionnement du ghetto dans ses deux figures archétypales que sont le ghetto juif de Venise au XVIème siècle et le ghetto noir de Chicago dans l'entre-deux-guerres. Par-delà les lieux et les temps, on trouve des invariants : une place dans un système de division du travail et d'exploitation économique, l'ostracisation sociale et le confinement spatial imposés par les autorités politiques, enfin des formes poussées d'auto-régulation et d'identification collective.

En toute rigueur scientifique, on ne peut donc parler de ghetto au sens qu'a revêtu ce terme dans l'histoire européenne ou américaine. Notons toutefois que dans ce cas les quartiers noirs des États-Unis d'aujourd'hui ne sont pas non plus des ghettos à proprement parler, même si l'ostracisation historique de ce groupe a laissé une empreinte profonde, notamment dans les villes du Nord et du Nord-Est. Quant aux quartiers français, il paraît difficile d'en faire des parangons de « l'anti-ghetto », comme l'affirme Wacquant, tant les résonances sont multiples, quoique très atténuées, avec le ghetto d'antan. Le mode de constitution historique des quartiers « immigrés » a bien comporté une dimension d'assignation à résidence, même s'il a toujours été possible de sortir de ces lieux¹¹. Identifiés depuis l'extérieur par les origines ethno-raciales de leurs habitants et affectés par un puissant stigmat, force est de constater, alors que la question sociale recoupe la question raciale aux États-Unis, que la question raciale rejoint la question sociale en France. Si les situations individuelles y sont profondément hétérogènes en termes de parcours et d'identité sociale, la dimension d'identification collective au quartier n'est pas non plus absente¹². Les appartenances ethno-raciales - qui ne sont jamais que le produit de rapports sociaux- se voient mobilisées par les acteurs eux-mêmes, par exemple dans les phénomènes de déviance¹³ ou leur compréhension des logiques scolaires¹⁴. Enfin, le mode d'administration dérogatoire des quartiers, comme contrepartie d'une relative mise à l'écart politique de leurs habitants qui peut rappeler à certains égards l'ère coloniale, est tout aussi réelle, sur fond de diffusion de catégories et représentations ethnicisantes au sein même des politiques publiques.

Si l'usage métaphorique du terme n'est donc pas illégitime, peut-on dire que le ghetto ne serait plus seulement « urbain », mais aussi « culturel ou mental », comme y insiste le discours gouvernemental ? Après avoir beaucoup mis en cause l'habitat et son peuplement dans l'étiologie de la ghettoïsation, l'accent du discours national se déplace aujourd'hui vers les conséquences sur les destinées et comportements individuels de ces « politiques qui ont abouti à concentrer les problèmes aux mêmes endroits »¹⁵. Différents observateurs repèrent aujourd'hui, à l'encontre de Wacquant qui exploite des données vieilles de près de vingt ans, une nette radicalisation des processus d'enfermement et d'ethnicisation qui s'accompagneraient de l'ancrage d'une « sous-

⁷ Body-Gendrot S. (1999), « Ghetto, mythes et réalités », In Dewitte P. (dir.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, La découverte, 1999.

⁸ Vieillard-Baron H. (1994), *Banlieue, ghetto impossible*, L'Aube.

⁹ Wacquant L. (1992), « Pour en finir avec le mythe des "cités-ghettos" : les différences entre la France et les États-Unis », *Annales de la recherche urbaine*, 52.

¹⁰ Wacquant L. (2006), *Parias urbains : ghetto, banlieues ; État*, La découverte.

¹¹ On en sort d'ailleurs beaucoup aujourd'hui, même si c'est souvent pour déménager vers des quartiers de même nature. Voir ONZUS, *Rapport 2005*.

¹² Voir par exemple Kokoreff M. (2008), *Sociologie des émeutes*, Payot.

¹³ Sicot F. (2007), « Conflits de culture et déviance des jeunes de banlieue », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 2.

¹⁴ Zirotti J.-P. (1997), « Pour une sociologie phénoménologique de l'altérité : la constitution des expériences scolaires des élèves issus de l'immigration », In Aubert F. et al. (dir.), *Jeunes issus de l'immigration, de l'école à l'emploi*, L'Harmattan.

¹⁵ Dossier de presse, *op. cit.*

culture » fondée sur la violence et les rapports de force¹⁶. Mais on peut considérer à l'inverse que l'avènement d'une telle sous-culture juvénile comporte des aspects positifs et fonctionne aussi comme un marqueur de classe d'âge¹⁷. Une troisième lecture sociologique, la plus répandue, tend à expliquer les déviances par les frustrations nées du décalage entre l'intégration culturelle des jeunes des quartiers et leur désintégration économique.

Ce débat, qui rappelle les controverses américaines sur l'isolement socio-spatial des Noirs pauvres et l'hypothèse d'une *underclass*¹⁸, est en réalité loin d'être tranché. Là où les minorités pauvres sont concentrées et où des modèles positifs d'identification (*role models*) feraient défaut, un grand nombre de travaux américains ont essayé de mettre en évidence un éventuel effet du quartier sur les comportements individuels, appelé aussi « effet de pairs » ou de « contagion »¹⁹. Mais ces recherches présentent de multiples biais méthodologiques. Le principal est « l'effet de contexte » ou « l'erreur écologique » provenant d'une distinction insuffisante en facteurs individuels et collectifs. Une fois contrôlées les caractéristiques individuelles (et familiales), l'effet propre du quartier (considéré comme collectivité) devient résiduel²⁰ et les analyses « multivariées » ne font pas davantage ressortir d'effets nets et indiscutables²¹. Très peu de recherches parviennent ainsi à mettre en évidence l'influence du quartier sur les comportements individuels « toutes choses égales par ailleurs ».

Un autre écueil méthodologique concerne l'échelle spatiale à laquelle les effets de l'environnement ont une influence. La plupart des études ne s'intéressent qu'aux effets « internes » aux quartiers, faisant comme s'ils étaient homogènes et qu'il n'existait pas d'interactions avec les autres territoires urbains alors que les citoyens ont un usage différencié de différents espaces et que les quartiers doivent se penser dans leur tissu urbain, à des échelles plus vastes. Pour revenir au cas français, et comme le montre clairement Edmond Préteceille²², c'est ce genre d'hypothèse réductrice qu'a fait Eric Maurin dans son ouvrage très médiatisé sur « *le ghetto français* »²³. Son analyse du « *séparatisme social* » cumule en effet erreur écologique (l'hypothèse d'effets de pairs est avancée sans contrôle de l'ensemble des variables) et biais géographique (le « quartier » est réduit à un échantillon témoin de 50 logements contigus).

2. L'INÉGALITÉ DES CHANCES : UN EFFET DE LA CONCENTRATION OU DE L'ACTION PUBLIQUE ?

A la suite du Plan de cohésion sociale (2005), le plan Espoir banlieue fait grand cas de l'égalité des chances, particulièrement en matière d'éducation et d'emploi. « *Il y a des quartiers en France où la vie est plus dure qu'ailleurs parce que tous les handicaps, toutes les difficultés y sont concentrés, parce qu'il y a plus de pauvreté, plus de chômage, plus de violence, plus d'insécurité qu'ailleurs* », affirmait N. Sarkozy lors de la présentation du plan, avant d'ajouter : « *Chacun, quelles que soient*

¹⁶ Voir notamment Lapeyronnie D. (2005), « Racisme, espaces urbains et ghetto », In Boucher M. (dir.), *Discriminations et ethnicisation*, L'Aube ; Boucher M. (2007), « Emeutes, jeunesse populaire et racisme : au-delà des idées reçues », *ProChoix*, février.

¹⁷ Lepoutre D. (1997), *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*, Odile Jacob.

¹⁸ Un débat largement structuré autour de la publication du livre de W. J. Wilson (1987), *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass and Public Policy*, University of Chicago Press (trad. française : Les oubliés de l'Amérique, Desclée de Brouwer, 1994).

¹⁹ Ellen I. G., Turner M. A. (1997), « Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence », *Housing Policy Debate*, vol. 8, 4.

²⁰ Marpsat M. (1999), « La modélisation des "effets de quartier" aux Etats-Unis », *Population*, n° 2.

²¹ Galster G. C., Zobel A. (1998), « Will Dispersed Housing Programs Reduce Social Problems in the US ? », *Housing Studies*, vol. 13, n° 5.

²² Préteceille E (2006), « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, n° 62.

²³ Maurin E. (2004), *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil.

ses origines, quel que soit le quartier où il habite, saura qu'il a les mêmes chances et qu'il a les mêmes droits. »

Avant même de parler d'inégalités, de nombreux indicateurs suggèrent que les Zones urbaines sensibles sont de hauts lieux de concentration de la pauvreté, même si elles ne rassemblent qu'une minorité des pauvres vivant en France. De source fiscale, le revenu annuel moyen par unité de consommation des ménages vivant en ZUS s'élevait à 10 769 euros en 2002, soit un revenu inférieur de 42 % à celui des autres ménages des même unités urbaines, représentant moins de 900 euros par mois²⁴. Cette pauvreté monétaire s'explique par l'appartenance plus fréquente des habitants des ZUS aux catégories sociales désavantagées (les ouvriers, employés et inactifs y sont sur-représentés), mais aussi par une sur-exposition de cette population à de multiples risques additionnels -échec scolaire, durée du chômage, problèmes de santé, insécurité, difficultés de déplacements...

Si l'impact du quartier sur les dispositions culturelles et comportementales des habitants est impossible à déterminer de manière objective, cette accumulation de risques accrédite en revanche l'idée d'une inégalité des chances corrélée au fait de résider en ZUS. Une bonne part des recherches sur « l'effet de quartier » s'efforce par exemple de mettre en évidence une corrélation entre concentration de pauvreté et difficultés d'accès à l'emploi. L'une de ces études a conclu que le fait de résider dans une ZUS avait en lui-même un effet significatif sur les délais de sortie du chômage (temps rallongé de 10% en moyenne), mais en notant que cet effet propre restait très modéré par rapport à l'incidence d'autres facteurs individuels (âge, nationalité, niveau de formation, expérience professionnelle, etc.). Surtout, cette étude relevait que l'incidence d'une résidence en ZUS est très variable d'une zone d'emploi à l'autre, à caractéristiques personnelles égales, renvoyant la compréhension de l'effet du quartier à d'autres hypothèses (intégration des ZUS à leur environnement, niveau d'enclavement, nature de la dynamique de développement dans l'agglomération, performances du service public de l'emploi...) que celle de la concentration locale de la pauvreté ou d'un rapport singulier des habitants au travail²⁵. Les économistes spécialisés dans ce type d'études reconnaissent donc le poids du facteur « quartier » sur les inégalités d'accès (notamment au marché du travail). Mais ils montrent à l'instar d'un rapport du Conseil d'analyse économique que dans la plupart des cas l'« effet ZUS » n'est que du second ordre en regard d'autres variables²⁶. De plus, comme le relève le même rapport, l'analyse des effets attribués à la localisation résidentielle des individus butte sur la difficulté à passer « d'une analyse des corrélations à la recherche des causalités ». De façon générale, les travaux sur l'effet de quartier ne permettent pas de savoir si les traits intrinsèques des quartiers créent de nouvelles inégalités ou si ces dernières révèlent des dysfonctionnements plus généraux.

L'une des pistes de recherche les plus fécondes aux États-Unis porte sur les réseaux sociaux -ou le « capital social »- mobilisable par les habitants des quartiers pauvres pour assurer leur promotion socio-économique et fournir notamment des informations pertinentes sur les opportunités d'emploi. De nombreux travaux ont conclu que l'insuffisance des réseaux sociaux personnels jouait un rôle déterminant dans la mise à l'écart du marché du travail de certains groupes²⁷, soit parce que les quartiers sont physiquement éloignés des zones riches en emplois peu qualifiés (phénomène dit de « *spatial mismatch* », dont l'incidence paraît bien moindre dans le cas français)²⁸, soit que la qualité

²⁴ ONZUS, *op. cit.*

²⁵ Choffel P., Delattre E. (2003), « Effets locaux et urbains sur les parcours de chômage. Une analyse micro-économétrique sur le panel des chômeurs TDE-MLT », *Premières Synthèses*, DARES, vol. 43, n° 1, octobre.

²⁶ Fitoussi J.-P. et al. (dir.) (2004), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, La documentation française.

²⁷ Voir par exemple, Reingold D. A. (1999), « Social Networks and the Employment Problem of the Urban Poor », *Urban Studies*, vol. 36, n° 11, October.

²⁸ Gobillon L., Selod H. (2004), « Les déterminants spatiaux du chômage en Ile-de-France », In Fitoussi J.-P et al., *op. cit.*

de ces réseaux les rend peu efficaces. Parmi les travaux les plus connus figurent ceux de Mark Granovetter qui a insisté sur l'importance des « *liens faibles* » (*weak ties*), ceux que l'on noue avec de simples connaissances et qui donnent accès aux informations et opportunités essentielles pour accéder à l'emploi et engager des parcours de mobilité sociale ascendante. Le problème est qu'en situation d'isolement social et spatial, les pauvres s'appuieraient plus que d'autres sur les « *liens forts* » (*strong ties*) que procure l'entourage immédiat, au risque de s'enfermer dans des réseaux relationnels qui les coupent du monde extérieur et contribuent à l'auto-perpétuation de la pauvreté²⁹. Au-delà de la seule dimension de l'emploi, Xavier S. Briggs (1998) a proposé de distinguer entre le capital social provenant des proches qui donnent un coup de main ponctuels pour faire face à l'urgence (*bonding social capital*), et le capital social développé avec un cercle de relations plus étendu, donnant accès à des ressources extérieures plus propices à la mobilité sociale (*bridging social capital*)³⁰.

Si la proximité physique aux réseaux sociaux suffisait à améliorer l'insertion des habitants, le déplacement des populations dans des quartiers réputés plus sûrs et plus riches en ressources sociales et économiques devrait avoir un effet favorable. Une série de travaux américains a tenté de mesurer une éventuelle amélioration des chances individuelles à la faveur d'un déménagement vers un quartier plus favorisé. Cette observation a été rendue possible grâce à différents programmes de mobilité résidentielle volontaire, dont les plus connus sont le programme Gautreaux, faisant suite à une décision de la Cour suprême rendue en 1976, et le programme Moving to Opportunity (MTO) engagé dans les années 90 sous l'administration Clinton. L'évaluation du dispositif Gautreaux a conclu à des améliorations significatives de la situation des personnes dans une série de domaines, mais ces résultats ont été sévèrement critiqués par d'autres chercheurs en raison d'importants biais méthodologiques³¹. Si MTO s'est attaché à les corriger en partie et que les évaluateurs ont constaté, là aussi, diverses améliorations, ils restent très prudents quant à l'extrapolation des résultats et soulignent l'absence d'amélioration sur l'emploi et les revenus,³².

L'une des limites majeures des mesures empiriques de l'égalité des chances est qu'elles ne contrôlent pas suffisamment l'impact différentiel de la qualité des services selon les territoires. Aussi est-il périlleux de conclure à un effet direct de la concentration de ménages pauvres, alors que les « chances » (les « *life chances* », disent les Américains) dépendent étroitement de l'action des services publics et collectifs. Cette question est en France beaucoup mieux renseignée que la précédente. Contrairement à une idée reçue, les ZUS disposent en moyenne d'un taux d'équipements publics (gymnases, bibliothèques, mais aussi bureaux de Poste) supérieur à celui des autres quartiers³³. Cette situation plus avantageuse masque toutefois des déficits de différentes natures. Le simple comptage des équipements occulte la question de leur adaptation aux besoins de la population, en quantité mais aussi en qualité (accueil, écoute, horaires...) ³⁴. Si certains services sont plus présents dans les quartiers en difficulté, ce n'est souvent pas à hauteur des besoins locaux, bien plus importants qu'ailleurs dans la ville. Ainsi, les arrêts de bus sont-ils légèrement plus nombreux dans les ZUS, mais cela ne compense ni leur situation en bout de ligne et l'absence d'interconnexions, ni le différentiel de mobilité entre habitants lié à la non-possession d'un véhicule, une situation beaucoup plus répandue en ZUS. Surtout, les équipements publics sont sur-

²⁹ Granovetter M. (1995), *Getting a Job: A study of Contacts and Careers*, University of Chicago Press.

³⁰ Briggs X. S. (1998), « Brown Kids in White Suburbs: Housing Mobility and the Many Faces of Social Capital », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n° 1.

³¹ Galster G. C., Zobel A., *op. cit.*; Popkin S. J. et al. (2000), « The Gautreaux Legacy: What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants ? », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n° 4.

³² Goering et al. (2002), « A Cross-Site Analysis of Initial Moving to Opportunity Demonstration Results », *Journal of Housing Research*, vol. 13, n° 1.

³³ ONZUS, *Rapport 2004*.

³⁴ Bengaouer M., Pestre-Mazières M. (1999), *Les services publics en milieu urbain. Synthèse des diagnostics établis par les préfets*, IGA.

représentés dans les domaines socio-éducatif et du loisir mais font plus souvent défaut quand il s'agit de services publics aussi cruciaux que ceux de l'emploi, de la santé ou de la sécurité³⁵. Enfin, il demeure d'importantes inégalités de dotation en moyens humains, dont l'exemple typique est celui des établissements scolaires en ZEP où sont affectés des enseignants en début de carrière, donc moins rémunérés³⁶.

L'une des questions centrales de la recherche porte sur la façon dont l'action ou parfois l'inaction des services publics peut venir redoubler la ségrégation urbaine. L'école, dont on sait qu'elle est décisive sur l'égalité des chances, est sans conteste le domaine le mieux exploré. Il ressort de nombreux travaux que l'offre scolaire est de plus en plus différenciée selon les communes³⁷ et que face aux stratégies d'évitement de certaines familles, les établissements répondent en organisant une ségrégation en interne, notamment lors de la composition des classes³⁸. Les inégalités au sein du système scolaire ne sont donc pas le simple la ségrégation urbaine, mais construites, en partie, par l'école elle-même.

Poser la question de l'ethnicité à l'école reste difficilement recevable en France. De nombreuses recherches se sont pourtant attachées à réfuter la thèse d'une école indifférente aux différences³⁹. Au-delà de la seule question scolaire, les concepts de discriminations « indirectes » ou « institutionnelles » permettent de rendre compte des mécanismes de sélection et de tri qui s'opèrent dans de multiples secteurs de l'action publique locale, au détriment des minorités dites « visibles » en général et des habitants des quartiers dits « sensibles » en particulier. S'intéresser aux discriminations institutionnelles suppose une lecture systémique de mécanismes interagissant -représentations, normes, procédures, dispositifs et pratiques ensemble- et qui, bien que non intentionnels, peuvent se traduire par un traitement plus défavorable de certains groupes. De telles inégalités de traitement pèsent très directement sur les chances de mobilité sociale des habitants des ZUS. S'il est périlleux de formuler un diagnostic global sur la crise des « banlieues », tant les situations sont contrastées d'un quartier à l'autre, voire au sein d'un même quartier, on peut ainsi établir une situation générale d'*inégalité urbaine des chances*. Les effets propres de la concentration spatiale des minorités pauvres paraissent peser moins lourd, dans ce constat, que les différences de traitement dont elles peuvent être l'objet.

3. UN OBJECTIF AMBIVALENT : RÉDUIRE LES ÉCARTS ENTRE TERRITOIRES

Omniprésentes dans le plan Espoir banlieue, les références au ghetto et à l'inégalité des chances sont subsumables sous une approche des quartiers définis par leurs manques et déficits. Il en découle une orientation univoque pour la politique de la ville, celle d'une « remise à niveau » des quartiers appelés à devenir « *comme le reste du territoire* »⁴⁰. Cette orientation n'est pas nouvelle⁴¹. Déjà, les ministres en charge du Pacte de relance pour la ville, sous le gouvernement Juppé, répétaient à l'envi que la finalité de leur action était de « *faire des quartiers comme les autres* ». Les conséquences méthodologiques ont été tirées plus récemment, avec la loi Borloo de 2003 sur la politique de la ville et la rénovation urbaine créant un Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et auquel J.-L. Borloo a donné pour tâche centrale de « *mesurer le retour de ces*

³⁵ ONZUS, *Rapport 2005*.

³⁶ Bénabou et al. (2005), « Zones d'éducation prioritaires : quels moyens pour quels résultats ? », *Economie et statistiques*, n° 380, septembre.

³⁷ Oberti M. (2005), « Différentiation sociale et scolaire du territoire : inégalités et configurations locales », *Sociétés contemporaines*, n° 59-60.

³⁸ Van Zanten A. (2001), *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, PUF.

³⁹ Lorcerie F. (dir.) (2003), *L'école et le défi ethnique. Education et intégration*, ESF.

⁴⁰ Dossier de presse, *op. cit.*

⁴¹ Voir Béhar D. (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée », *Annales de la recherche urbaine*, 68-69, septembre-décembre.

quartiers dans la République »⁴².

Cet objectif de « retour à la norme » se décline de deux façons complémentaires dans la loi de 2003 comme dans le plan Espoir banlieue. Les deux textes se donnent à la fois pour but d'en finir avec les « *politiques qui ont abouti à concentrer les problèmes aux mêmes endroits* »⁴³, soit un objectif de mixité sociale, et celui d'en finir avec l'inégalité de traitement des quartiers, telle que mesurée par des indicateurs comparant « *le service rendu aux habitants des quartiers avec celui dont profitent ceux des autres quartiers* »⁴⁴.

Les déclarations récentes de F. Amara valent reconnaissance tacite des limites de la première stratégie, celle de la mixité sociale par la rénovation urbaine. Tout en se refusant à « *opposer populations et territoires* », elle a proposé « *d'engager une véritable rénovation sociale* »⁴⁵, aux côtés de la rénovation urbaine, « *en se recentrant sur les gens, ceux-là même qui doivent constater au quotidien que ce que nous faisons pour eux est utile* »⁴⁶. On trouve ici la marque du fameux débat entre logiques des « lieux » et logiques des « personnes » (« *place* » et « *people* » dans le débat américain) qui coexistent de façon inégale depuis les origines de la politique de la ville⁴⁷. La logique des « lieux » a été sur-privilegiée, ces dernières années, avec une rénovation urbaine faiblement articulée avec l'autre facette des politiques de mixité résidentielle qu'est la loi Solidarité et renouvellement urbains. L'impact de la rénovation urbaine en termes de dé-ghettoïsation ou d'égalisation des chances n'a pas non plus été évalué. On peut néanmoins se référer aux nombreux travaux conduits sur le sujet en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou aux Etats-Unis, pour souligner que sous ce seul angle, la mixité sociale, si tant est qu'elle soit recrée par la rénovation des quartiers, a des effets très limités, tant sur les interactions sociales entre anciens et nouveaux habitants -dans l'optique d'une déghettoïsation- que sur la promotion socio-économique des plus défavorisés de ces quartiers - dans une perspective d'égalisation des chances⁴⁸.

Le recentrage annoncé des priorités « sur les gens » laisse toutefois entière la question des moyens qui seront mobilisés, notamment en faveur de l'éducation et de l'emploi. Si les arbitrages n'ont pas encore été rendus sur les mesures nouvelles, on sait d'ores et déjà que leur enveloppe sera fortement contrainte alors que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine aura engagé quelque 42 milliards d'euros de crédits d'ici l'horizon 2013 et que la secrétaire d'État à la Ville s'est déclarée favorable à un « ANRU 2 » pour aller au-delà de cette échéance⁴⁹.

Une autre inconnue du plan Espoir banlieue concerne la réforme de la fiscalité locale et le renforcement des mécanismes de péréquation au profit des communes défavorisées. A défaut de certitudes permettant de justifier les politiques de mixité sociale par l'impact du lieu de résidence sur l'égalité des chances entre individus, l'inégale répartition des charges supportées par les collectivités locales dans la gestion des populations pauvres justifierait pleinement, au nom de l'équité, des péréquations territoriales fortement majorées. De ce point de vue, l'intervention publique a longtemps consisté à financer des équipements et services au pied des tours. Cela ne suffira plus à rétablir l'égalité des chances. Il est loin le temps où les « cités » s'apparentaient à des déserts urbains (même s'ils le restent s'agissant des services privés, notamment commerciaux). Il ne sera pas non plus mis fin aux « dérives communautaires », réelles ou fantasmées, par une simple logique d'équipements de proximité qui créerait « des quartiers comme les autres », alors qu'un

⁴² J.-L. Borloo (2003), Préface, In « *Politique de la ville et rénovation urbaine* », Editions de la DIV.

⁴³ Dossier de presse, *op. cit.*

⁴⁴ Discours de Vaulx-en-Velin.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Discours devant les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets à la ville.

⁴⁷ Donzelot J. et al. (2003), *Faire société*, *op. cit.*

⁴⁸ Pour une présentation synthétique de ces travaux, voir Kirszbaum T. (2007), *op. cit.*

⁴⁹ Maire-info, *L'action de l'ANRU sera prolongée après 2013*, 21 mai 2008.

excès de proximité risque de jouer au contraire dans le sens de l'assignation à résidence des habitants⁵⁰. si l'on peut se féliciter de l'insistance du discours gouvernemental sur le désenclavement. Mais au-delà des intentions affichées sur les transports ou l'expérimentation très localisée d'un « *busing* » à la française dans les écoles primaires, les actions envisagées restent très polarisées sur l'échelle des quartiers.

Cette démarche paraît finalement cohérente avec la lecture « handicapologique » des quartiers, qui recherche les causes de la ghettoïsation et des inégalités dans les caractéristiques intrinsèques de ces quartiers et de leurs habitants, au lieu de mettre en cause la pratique des institutions en charge de la ville dans sa diversité. Sauf à considérer que le devoir d'équité des institutions se réduit à la seule logique de proximité. Or, celle-ci se trouve en tension avec une autre logique, celle de l'accessibilité, névralgique si l'on considère que le désenfermement tout comme l'égalité des chances reposent aussi, et peut-être d'abord, sur les possibilités d'accéder à une variété de ressources localisées hors des murs du quartier. C'est pourquoi la gauche au pouvoir tenait plus volontiers un discours sur la ségrégation⁵¹ et l'accès aux espaces partageables de la ville⁵². Même si, en pratique, la gauche a surtout prêté attention, elle aussi, aux stocks de logement et à la présence des services publics tels qu'ils sont (inégalement) répartis entre communes et quartiers. Ne parvenant pas à traduire la lutte anti-ségrégation en termes d'actions sur les flux et la mobilité, elle n'a pas réussi en particulier à concevoir de stratégies d'action sur les parcours résidentiels des ménages en ZUS, ou de stratégies de lutte contre les discriminations indirectes qui auraient pu être des leviers de déségrégation dans l'usage des services de la ville⁵³.

Faisant de la performance des services rendus aux habitants des quartiers l'indicateur du succès du plan Espoir banlieue, il reste à définir une méthode pour créer les conditions de cette équité de traitement. Depuis près de vingt ans, chaque plan pour les banlieues comporte un appel à la mobilisation prioritaire des services de l'État. Mais le mode de gouvernement par indicateurs qui prévaut depuis quelques années est-il de nature à « *mobiliser vraiment le droit commun* »⁵⁴ ? Alors que se sont accumulés les rapports officiels montrant que « l'effet levier » des crédits de la politique de la ville sur les crédits de « droit commun » fonctionne avec peine⁵⁵, comment lever les freins à l'engagement des services publics dans une logique de discrimination positive territoriale ? Ces freins ne sont pas seulement nationaux. Les systèmes politico-administratifs locaux et les modes d'allocation des ressources des services locaux de l'État et des collectivités jouent spontanément dans un sens défavorable aux quartiers pauvres. Pour le renforcement des moyens, le ciblage de zones identifiées par des indicateurs statistiques garantit certes des formes de redistribution automatique, mais la définition binaire des zones entame la capacité des acteurs locaux à élaborer de projets partenariaux, réellement différenciés et *a fortiori* métropolitains⁵⁶. Alors même que les domaines d'action évoqués par le plan relèvent de compétences partagées avec les collectivités (plus encore dans le contexte d'approfondissement de la décentralisation depuis 2003), il reste à

⁵⁰ Cette analyse semblait partagée par la Délégation interministérielle à la ville voici quelques années. Voir DIV (2000), *Territoire et proximité. Moderniser le service public des villes*. Rencontres de Montreuil des 24 et 25 février, Editions de la DIV.

⁵¹ Voir Sueur J.-P. (1998), *Demain la ville*, La documentation française.

⁵² Voir Cavalier G. (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre de la Ville, 1999.

⁵³ Sur la proximité des concepts de ségrégation et de discrimination, voir Brun J. (1994), « Essai critique sur la notion de ségrégation et son usage en géographie », In Brun J., Rhein C. (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan.

⁵⁴ Discours de Vaulx-en-Velin.

⁵⁵ Voir par exemple le rapport de l'IGAS (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*.

⁵⁶ Epstein R. (2004), « La loi Borloo : renforcement ou remplacement de la politique de la ville ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n°3, juillet-septembre.

énoncer un *vade mecum* des relations entre l'État et les collectivités locales appelées à œuvrer ensemble pour égaliser les chances des habitants.

Plus technique que politique, l'approche qui paraît se dessiner (sous réserve d'éclaircissements apportés sur ce qui constituerait la nouvelle doctrine nationale) conduit aussi à porter un regard statique sur les situations locales, alors que les sciences sociales mettent en valeur à la fois l'importance des dynamiques individuelles et urbaines dans les processus de (dé)valorisation des quartiers, et celle de l'accessibilité des lieux et de la mobilité des personnes dans les parcours individuels.. La méthode de suivi des écarts statistiques entre quartiers a au final un effet masquant plutôt que révélateur de ces dynamiques et parcours⁵⁷.

L'instrument semble donc avoir pris le pas sur l'idéologie, puisque droite et gauche postulent pareillement l'équivalence, très discutable, entre la réduction des écarts statistiques entre quartiers et la réintégration de ces derniers, comme celle des habitants « ghettoïsés », dans le monde des flux urbains. Où l'on voit que derrière les mots phares du discours sur la réduction des ghettos, de l'inégalité des chances et des écarts territoriaux, circulent diverses hypothèses qu'un détour par les sciences sociales invite à discuter.

⁵⁷ Une limite reconnue par l'ONZUS dans son rapport 2005 ; voir aussi Epstein R., Kirszbaum T. (2006). « Après les émeutes, comment débattre de la politique de la ville ? », *Regards sur l'actualité*, n° 319, mars.