



**HAL**  
open science

## Identifier les “ quartiers sensibles ” dans les villes françaises : une quête sans cesse recommencée

Didier Desponds, Pierre Bergel

### ► To cite this version:

Didier Desponds, Pierre Bergel. Identifier les “ quartiers sensibles ” dans les villes françaises : une quête sans cesse recommencée : De la directive HVS de 1977 à la nouvelle géographie prioritaire de 2014. Itinéraires. Littérature, textes, cultures, 2017, “Banlieues” : entre imaginaires et expériences, 2016-3/2017, 10.4000/itineraires.3521 . hal-01575475

**HAL Id: hal-01575475**

**<https://hal.science/hal-01575475>**

Submitted on 1 Jun 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## Identifier les « quartiers sensibles » dans les villes françaises : une quête sans cesse recommencée

De la directive HVS de 1977 à la nouvelle géographie prioritaire de 2014

*Looking for the “Sensitive Neighborhoods” Within the French Cities: A Never-ending Quest*

Didier Desponds et Pierre Bergel

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/itineraires/3521>

DOI : [10.4000/itineraires.3521](https://doi.org/10.4000/itineraires.3521)

ISSN : 2427-920X

### Éditeur

Pléiade

Ce document vous est offert par Université Le Havre Normandie



### Référence électronique

Didier Desponds et Pierre Bergel, « Identifier les « quartiers sensibles » dans les villes françaises : une quête sans cesse recommencée », *Itinéraires* [En ligne], 2016-3 | 2017, mis en ligne le 15 juillet 2017, consulté le 01 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/itineraires/3521> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/itineraires.3521>

---

Ce document a été généré automatiquement le 29 septembre 2020.



*Itinéraires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# Identifier les « quartiers sensibles » dans les villes françaises : une quête sans cesse recommencée

De la directive HVS de 1977 à la nouvelle géographie prioritaire de 2014

*Looking for the “Sensitive Neighborhoods” Within the French Cities: A Never-ending Quest*

Didier Desponds et Pierre Bergel

---

## Introduction : les « quartiers sensibles » au cœur de la politique de la ville

- 1 Depuis la fin des années 1970, les politiques de la ville menées en France<sup>1</sup> sont scandées de bifurcations résultant des alternances politiques nationales, tout en témoignant d'une grande continuité dans les approches, les moyens, les espaces. Elles supposent l'identification de problèmes qui, pour être résolus, nécessitent des actions volontaristes de la part de l'État, venant en appui aux moyens développés par les collectivités locales et les établissements publics de coopération (communes, intercommunalités urbaines). Elles se concentrent pour l'essentiel sur les grands ensembles de logements sociaux construits dans l'urgence de la reconstruction et de la forte urbanisation de l'après Seconde Guerre mondiale (Anderson et Vieillard-Baron 2004).
- 2 Quelles sont les difficultés affectant ces espaces ? Il s'agit d'abord d'une concentration de la pauvreté résultant de la montée du chômage, elle-même liée à la fin de l'expansion atypique des Trente Glorieuses et à la désindustrialisation progressive que connaît la France, à l'instar de beaucoup de pays européens. S'y ajoute la présence d'une importante population jeune, faiblement qualifiée et rencontrant des difficultés pour accéder aux emplois disponibles, de plus en plus tertiaires et qualifiés, au sein des agglomérations dont font partie ces « quartiers de la relégation » (Delarue 1991). Ceux-ci se caractérisent

en outre par une proportion croissante de populations issues de l'immigration (Guilluy 2010), rendant le sujet particulièrement sensible dès les années 1980. En France, le mélange entre marginalisation sociale, intégration des populations immigrées, obsolescence urbaine des quartiers d'habitat social constitue un cocktail explosif depuis trente ans, propice à toutes les simplifications, alors que ceux qui résident dans ces lieux participent peu aux décisions qui les concernent. Trois raisons peuvent être invoquées pour expliquer ces carences : la forte proportion de résidents ne disposant pas de la nationalité française, ce qui les empêche toujours, compte tenu des règles en vigueur, de participer aux consultations électorales locales ; deuxième raison, les fortes abstentions constatées aux élections locales ou nationales (Braconnier et Dormagen 2007) ; enfin, la faible implication dans les procédures de rénovation urbaine ou de développement social (Desponds, Auclair, Bergel et Bertucci 2014).

- 3 L'association entre les termes « banlieue » et « problèmes » doit par ailleurs être interrogée. Elle est en effet utilisée de manière lancinante par certains décideurs politiques et par la plupart des médias. Or, les banlieues des grandes agglomérations, en particulier celles de Paris, sont très contrastées sur le plan social comme sur celui de la typologie de l'habitat. Elles offrent de plus un certain nombre d'opportunités économiques (Desponds et Bergel 2015). Par ailleurs, la pauvreté ne se concentre pas exclusivement dans des banlieues superficiellement identifiées. Elle se développe également dans des villes moyennes, dans certaines zones rurales, voire en centre-ville.
- 4 Ces différents constats ont conduit la puissance publique à réformer la géographie prioritaire en 2014. Depuis ses origines, la politique de la ville « à la française » a adopté un point de vue territorialisant sur la pauvreté urbaine. À partir des années 1980, il est en effet apparu comme évident que cette dernière est concentrée dans certains lieux et sur certaines populations, excluant toute occurrence en d'autres lieux et pour d'autres gens. Cette façon de voir a eu pour effet d'essentialiser et de naturaliser la pauvreté urbaine, voire de l'ethnicher. C'est avec de tels effets que cherche à rompre la réforme de 2014.
- 5 Que nous disent ces changements des méthodes employées par les pouvoirs publics pour identifier la pauvreté urbaine ? Que nous révèlent-ils des objectifs affectés à ces « quartiers sensibles » ? Sur quelles représentations de la ville et de la société s'appuient-ils ? Quelles modifications de la géographie prioritaire génèrent-ils ?

## Les « quartiers sensibles » : espaces, territoires ou périmètres d'intervention publique ?

### Option « places » versus option « people » : un débat obsolète ?

- 6 Si l'on se réfère aux analyses de Jacques Donzelot, la politique de la ville « à la française » utilise une option « places », que l'on oppose volontiers à une option « people », privilégiée par les politiques anglo-saxonnes homologues (Donzelot, Mével et Wyvekens 2003, Kirszbaum 2009). Cette vision a le mérite de la simplicité, mais elle passe sous silence la signification politique de la politique de la ville, apparue en France dès la seconde moitié des années 1970 avec les procédures HVS (Habitat et vie sociale).
- 7 Avant de s'attaquer à ces dernières questions, il est nécessaire de faire un détour préalable par la géographie. En France, dire que la politique de la ville s'applique sur des territoires constitue une évidence qui doit être interrogée par le géographe, dans la

mesure où est mise en œuvre une catégorie spatiale, celle de « territoire ». Les lieux de la politique de la ville sont-ils des territoires ? Est-il « normal » que la politique de la ville française soit « naturellement » territorialisée ? Que signifie le primat de la territorialité pour une politique de ce type ? Selon *Les mots de la géographie* (Brunet, Ferras et Théry 1992 : 480), la notion de territoire recouvre deux sens :

- 1) Une maille de gestion de l'espace. 2) Un espace approprié, avec sentiment ou conscience de son appropriation.

Cette définition précise dans un troisième point que :

Le territoire implique toujours une appropriation de l'espace : il est autre chose que l'espace. Le territoire ne se réduit pas à une entité juridique (certaines d'entre elles ne donnent pas naissance à un sentiment d'unité collective) ; il ne peut pas être non plus assimilé à une série d'espaces vécus sans existence politique ou administrative reconnue... il y faut quelque chose de plus, et d'abord le sentiment d'appartenance (je suis de là) et d'appropriation (c'est à moi, c'est ma terre, c'est mon domaine).

- 8 Selon cette définition, le territoire prend consistance dans une action politique mise en œuvre par un personnel légitimement désigné, des mandataires élus dans le cas des régimes représentatifs. Maille de gestion de l'espace, le territoire ne se réduit pourtant pas à son contenu politique. Pour qu'il y ait territoire, il est également indispensable que ceux qui pratiquent cet espace y développent un sentiment d'appartenance et d'appropriation. La démocratie représentative permet d'articuler les deux parties de la définition proposée par *Les mots de la géographie* : un territoire est un espace de gestion politique confié à des mandataires. Ces derniers étant démocratiquement désignés, la territorialité qu'ils administrent est cependant fabriquée par ceux « d'en-bas » qui, outre leur expression politique, donnent consistance au territoire par leurs pratiques quotidiennes. C'est l'action initiale des mandants qui fabrique le territoire, les mandataires se bornant à mettre en œuvre son résultat. Or, dans le cas des « territoires » de la politique de la ville, les délimitations sont décidées autrement. Elles mobilisent des indicateurs statistiques, censés être objectifs, qui ont pour objet de légitimer la dépense publique.

## Les espaces de la politique de la ville : des périmètres de l'action publique

- 9 Les « espaces de la politique de la ville » ne doivent donc pas être considérés comme des « territoires » mais comme des périmètres de l'action publique. Déterminés par décision politico-administrative, ils ne correspondent à aucune évidence géographique, bien qu'ils présentent des spécificités visuelles. Les périmètres de la politique de la ville concernent en effet des grands ensembles de logements sociaux édifiés dans les décennies 1960 et 1970 dans le cadre des ZUP<sup>2</sup>. Ces périmètres ne résultent en outre d'aucun processus de territorialisation ascendant, émanant d'une population désirant maîtriser le devenir d'un espace qu'elle considérerait comme « son territoire<sup>3</sup> ». Reste donc à comprendre pourquoi, en dépit de tous les arguments qui peuvent l'invalidier, le discours institutionnel est si longtemps resté attaché au paradigme du territoire pour décrire la pauvreté urbaine et ses contours géographiques. Actif depuis les années 1980, cet artefact est en train de s'essouffler, ce dont témoignent les changements de 2014.

## Périmètres et zonages : des outils techniques au service d'une politique compensatoire

- 10 Une première explication réside dans l'ancienneté du paradigme. Expérimentés sous l'Ancien Régime (Foucault 2004, Bergel et Milliot 2014), diffusés aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, les zonages et périmétrages des politiques publiques constituent des manières classiques de « mettre en géographie » l'action publique. Le « zoning » est notamment promu par l'architecture moderne, par exemple dans les plans de reconstruction des villes détruites au cours de la Seconde Guerre mondiale (Voldman 1997). Dans la décennie 1960, les ZUP renvoient à un autre type de périmétrage (Ratouis 2011), permettant de faire face à la pénurie de logements provoquée par les séquelles de la guerre et par une urbanisation accélérée à la faveur du développement économique des Trente Glorieuses.
- 11 Entre le milieu du XVIII<sup>e</sup> et le milieu du XX<sup>e</sup>, se solidifie donc l'illusion que l'ordre social peut être imposé par un découpage *ad hoc* de l'espace géographique. Dans une multitude de cas, fort différents, le périmètre permet d'agir avec rapidité, de faire des économies d'échelle mais aussi d'esquiver le débat politique. À ce titre, il apparaît comme l'instrument d'une technocratie éloignée des réalités du terrain local. Les périmètres sont imposés d'en haut, par ceux « qui sont censés savoir ce qui est bon », sans tenir compte de l'adéquation aux besoins « de ceux d'en bas », auxquels est refusé tout droit à la parole.
- 12 Dans le fil de cette tradition, la politique de la ville est territorialisée depuis ses origines (Chevalier 2005, Vieille-Marchiset 2007, Heyraud 2010). En « donnant plus à ceux qui ont moins », elle contrevient toutefois au principe de l'égalité formelle et a-spatiale chère au contrat politique initié par la Révolution française. Rompant avec l'égalité formelle, la politique de la ville vise à renforcer l'égalité réelle par des corrections géographiquement sélectives. Aujourd'hui partagée, une telle manière d'envisager l'action publique paraît novatrice lorsqu'elle s'impose à la fin des années 1970.

## Le renversement de la décennie 1970 : le périmètre devient expression du local

- 13 Dans la décennie 1970, de façon surprenante, zonages et périmétrages se mettent en effet à incarner des propriétés opposées. Ils deviennent synonymes de personnalisation et de proximité. Ils doivent permettre d'améliorer le sort des populations et susciter la participation des citoyens aux actions qui leur sont destinées. Généralisé durant les années 1970, ce nouveau paradigme concerne progressivement toutes les échelles de la gestion spatiale : de l'aménagement du territoire national jusqu'aux actions intra-urbaines circonscrites. En opposition aux grosses machines opérationnelles de la décennie précédente (ZUP, rénovation urbaine, grandes opérations d'aménagement menées par la DATAR), ce « localisme » apparaît comme un gage de souplesse, d'individualisation mais aussi d'économie des deniers publics.

## Du périmètre au territoire : les années 1980

- 14 Dans la décennie suivante, un nouveau glissement s'opère, accéléré par la fin des Trente Glorieuses, le changement de majorité de 1981 et la décentralisation politique des années 1982-1983. Le zonage n'est plus seulement un instrument de l'action politique, il a

désormais pour vocation de se conjuguer avec le territoire vécu des populations en direction desquelles sont prévues lesdites politiques. La prise en compte des « habitants » s'impose en effet comme une urgence dès la fin des années 1970 (Tellier 2014) : les premiers effets de la récession économique transforment brutalement les ouvriers et employés peu qualifiés en chômeurs, particulièrement les travailleurs immigrés issus du Maghreb, dont les familles récemment autorisées à émigrer se concentrent désormais dans le parc social<sup>4</sup>. Ce chômage de masse transforme les grands ensembles de logements sociaux en poches de pauvreté et en zones susceptibles de voir se déclencher des émeutes urbaines.

- 15 Émerge alors la lancinante question des « territoires pertinents », régulièrement posée en préalable à la mise en œuvre de politiques territorialisées. Comment faire coïncider des périmètres institutionnels, conçus primitivement pour mettre en œuvre des politiques publiques, avec des territoires ressentis et pratiqués ? Comment articuler des procédures *top down* de périmétrage avec des dynamiques *bottom up* d'expression territorialisée en provenance de la société civile ? Ces questionnements rendent insatisfaisants tous les découpages géographiques proposés durant la décennie 1980 avant que ces derniers ne se stabilisent avec l'instauration des zones urbaines sensibles (ZUS) décidée en 1996 par une droite revenue aux affaires à la suite de l'alternance de 1995<sup>5</sup>.

## Les « quartiers sensibles » dans l'histoire de la géographie prioritaire

### La circulaire HVS : naissance des « quartiers sensibles » ?

- 16 Les procédures HVS sont instaurées par la circulaire du 3 mars 1977. Outre des transformations au sein de l'État central, notamment marquées par la mise en place d'un grand ministère de l'Équipement et du Logement (Chevallier 2005 : 70), cette circulaire marque une inflexion majeure des politiques urbaines, sous l'influence de deux événements. Le premier, Mai 68, est lié à des transformations politiques générales qui sonnent le glas de l'interventionnisme étatique de type gaullien. De façon plus conjoncturelle, la circulaire HVS s'inscrit en rupture, tant avec les grandes opérations de rénovation urbaine qu'avec les ZUP. Les premières ont conduit à des destructions massives dans les espaces centraux taudifiés des grandes agglomérations françaises et à leur remplacement par des morceaux de ville entièrement nouveaux (secteur de la Place d'Italie à Paris, par exemple), la hausse des prix de l'immobilier obligeant les populations modestes à déménager en périphérie, notamment dans le parc de logement social en train de s'édifier. Les secondes ont permis de mener l'urbanisation des périphéries urbaines, sans souci du contexte ni des besoins des citoyens.
- 17 Les procédures HVS entendent rompre avec ces manières de faire en leur substituant des procédures combinant l'intervention urbaine et l'action sociale concertée<sup>6</sup>. Pour la première fois dans l'histoire des politiques urbaines françaises, les périmètres d'intervention ne se résument plus à un zonage technique mais doivent incarner l'expression des besoins locaux :

Dans cinquante zones urbaines situées le plus souvent à la périphérie des grandes agglomérations et qui présentent des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle, des opérations coordonnées d'amélioration du logement et des services collectifs seront conduites avec l'aide de l'État. Ces opérations

comprendront des interventions dans de nombreux domaines et porteront à la fois sur le confort du logement, sur la construction d'équipements et sur les moyens d'un meilleur fonctionnement des services publics<sup>7</sup>.

- 18 Notamment financées par le Fond d'aménagement urbain (FAU) créé l'année précédente, les procédures HVS seront en outre négociées avec leurs bénéficiaires potentiels, affichant explicitement la rupture avec les politiques antérieures :

[...] les opérations d'aménagement devront être composées au vu des besoins à satisfaire et non résulter de l'application de procédures rigides. Cela conduira souvent à combiner des types d'interventions possibles pour définir un programme étroitement adapté à la situation locale. La qualité de la vie sociale et de son cadre architectural devront guider les choix autant que les considérations fonctionnelles et les exigences de la circulation. La priorité accordée aux ménages très modestes devra prendre des formes plus diverses que la simple résorption de l'habitat insalubre : une réhabilitation de l'habitat vétuste adaptée à ses occupants remplacera, chaque fois que nécessaire, la destruction systématique actuelle<sup>8</sup>.

## Les dispositifs DSQ, une géographie spécifique

- 19 C'est avec le même point de vue territorialisant qu'est créée la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), le 28 octobre 1981. Rendus nécessaires par l'échec relatif d'HVS, rapidement cantonné à la réhabilitation des logements et des immeubles (Toubon et Tanter 1980), le DSQ reprend la logique des dispositifs HVS tout en l'élargissant à 148 « quartiers prioritaires » où sont implantés des HLM dégradés. Plus conjoncturellement, les contrats DSQ constituent une réponse de la gauche arrivée aux affaires face aux émeutes urbaines ayant touché la banlieue lyonnaise en 1979 et 1981. Celles-ci contribuent à révéler un malaise social qui se cristallise sur des communes de banlieue où la proportion de logements sociaux et de ménages étrangers est particulièrement élevée. À la suite du rapport *Ensemble refaire la ville*, coordonné par le maire de Grenoble, Hubert Dubedout en 1983, 148 quartiers cumulant des difficultés sociales et urbaines sont identifiés de manière concertée entre les préfets de région et les présidents de conseils régionaux. Comme dans les procédures HVS, les dispositifs se veulent globaux et transversaux, intégrant des dimensions urbaines, sociales et économiques ou de prévention de la délinquance. S'inscrivant dans la même logique de discrimination territoriale positive que les ZEP (zones d'éducation prioritaires, également créées en 1981), ces dispositifs entendent résoudre les difficultés auxquelles sont confrontées les populations vivant dans les grands ensembles. Quelques années plus tard, un rapport de la Cour des comptes pointe pourtant les faiblesses des programmes engagés :

La politique de la ville peut être considérée comme une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte, menée par l'État en partenariat contractuel avec les collectivités locales. L'ambiguïté de l'expression et la difficulté à en proposer une définition simple sont révélatrices de problèmes fondamentaux, concernant le contenu et les objectifs d'une politique, pourtant qualifiée de prioritaire par les gouvernements successifs. (Cour des comptes 2002 : 7)

## ZUS, ZRU, ZFU : une géographie prioritaire complexe

- 20 L'article 2 de la loi portant Pacte de relance pour la ville (loi PRV, 14 novembre 1996) reprend la définition des zones urbaines sensibles proposée par la loi d'orientation pour

l'aménagement du territoire du 4 février 1995. Ces dernières sont instaurées sur des critères à la fois économiques et morpho-typologiques : « Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » (Tableau 1). Le Pacte de relance pour la ville reprend donc une logique de géographie prioritaire. Mais contrairement aux délimitations HVS, DSQ ou contrats de ville, fondées sur la concertation entre élus et services de l'État ainsi que sur l'engagement des communes, le choix des 751 périmètres retenus comme ZUS se cale sur une batterie de critères statistiques. De ce fait, les ZUS se caractérisent par des limites très précises à l'échelle de l'îlot, voire de la rue, ce qui accrédite l'idée qu'elles constituent des enclaves discriminées à l'écart de la ville ordinaire. Les analyses effectuées à partir de sources démographiques ou notariales montrent toutefois que les réalités sont plus complexes, les ZUS fonctionnant davantage comme des sas que comme des enclaves étanches<sup>9</sup>.

- 21 La loi PRV instaure simultanément des zones de renouvellement urbain (ZRU), sous-ensembles des ZUS bénéficiant d'exonérations fiscales et sociales. Créées également par la loi PRV, les zones franches urbaines (ZFU) correspondent quant à elles aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les caractères les plus dégradés. Ces dernières bénéficient des mesures appliquées aux ZUS et aux ZRU auxquelles s'ajoutent des exonérations fiscales et sociales supplémentaires, à condition que les entreprises installées y emploient au moins un tiers de leur personnel parmi les résidents des ZUS de l'agglomération. Outre les 751 ZUS, sont délimitées 350 ZRU et 44 ZFU. Toutefois, en dépit de ces critères statistiques réputés objectifs, l'éligibilité repose sur une logique d'appel à projets qui met en concurrence les sites candidats, l'État disposant de la capacité d'arbitrer en dernier ressort.

## Agir dans les ZUS en espérant un retour à la norme

- 22 Le passage en revue qui précède, ainsi que le Tableau 1, montrent l'hésitation des pouvoirs publics à définir et délimiter les « quartiers sensibles ». Entre 1977 et 2014, on peut toutefois identifier deux grands types de géographie, qui correspondent à deux façons de lire la pauvreté urbaine. La première vise à établir des critères d'identification objectifs. Projetés sur une carte, ces derniers permettront de délimiter des périmètres de façon plus ou moins précise et plus ou moins complexe. Cette façon de faire est à l'œuvre de façon souple dès la procédure HVS de 1977. Elle trouve son apogée avec la loi PRV de 1996, qui consacre les ZUS et avec la loi Borloo de 2003 qui instaure le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) même si, dans ce dernier cas, les indicateurs sont des objectifs à atteindre plus que des descripteurs d'une situation de départ.

Tableau 1. Comparaison des critères de définition concernant les « quartiers sensibles » entre 1977 et 2014.

Procédures	HVS 1977 <i>Des critères souples et négociables</i>	Contrat DSQ 1984 puis Contrat de Ville 1994 <i>Une logique politique : l'appel à projet</i>	ZUS 1996 <i>Une batterie de critères statistiques dont la portée est limitée</i>	Rénovation urbaine Borloo 2003 <i>Prescrire un retour à la norme</i>	Géographie prioritaire 2014 <i>Un indicateur synthétique et a-territorial</i>
------------	--	--	---	---	--

<p><b>Critères de définition des « quartiers sensibles »</b></p>	<p>Dégradation du bâti. Inconfort des logements. Pauvreté sociale et culturelle. Déficit des infrastructures. Mauvais fonctionnement des services publics. Financement FAU + autres fonds interministériels.</p>	<p>Concertation entre le préfet de Région et le président du Conseil régional. Sous autorité du maire de la commune concernée. Contrats inscrits aux contrats de plan État-Région.</p>	<p>Présence de grands ensembles ou habitat dégradé. Déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Les ZUS comprennent les Zones franches urbaines (ZFU) et les Zones de redynamisation urbaine. Les ZRU sont définies en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret en tenant compte du nombre d'habitants, du taux de chômage, du taux de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal. Les ZFU sont délimitées par décret en Conseil d'État. Elles sont choisies au sein des ZRU de plus</p>	<p>Emploi et développement économique : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès à l'emploi. Améliorer l'habitat et l'environnement urbain. Santé : développer la prévention et l'accès aux soins. Améliorer la réussite scolaire. Sécurité et tranquillité publiques. Mobiliser les services publics. Financement ANRU.</p>	<p>Niveau de ressources des ménages évalué dans un système de carroyage de 200 m. Sont définis comme « à bas revenus », les ménages ayant des ressources inférieures à 60 % du <i>revenu fiscal médian de références</i> (18 750 euros annuels au niveau national en 2014), soit 11 250 euros. Le <i>revenu fiscal médian national</i> est pondéré par le <i>revenu fiscal médian de l'agglomération</i>.</p>
<p>itinéraires, 2016-3   2017</p>			<p>de 10 000 habitants. La création d'entreprises et le</p>		

- 23 Une seconde attitude consiste à solliciter les volontés politiques des élus en charge des politiques urbaines. Dans ce cas, c'est la logique de l'appel à projets qui est retenue, repoussant à l'arrière-plan les critères objectifs de définition. Au lieu d'être fondée par une analyse extérieure émanant de l'État central, la lutte contre les inégalités est déléguée aux échelons territoriaux inférieurs, mis en concurrence pour l'octroi des financements. Dans cette seconde logique, les « quartiers sensibles » les mieux dotés en fonds publics ne sont pas forcément ceux où les situations sont les plus dramatiques (Vieillard-Baron 2009, Guilluy 2010), la capacité d'action des élus et la technicité de leurs services comptant davantage que la détresse réelle des populations. Pourtant garant de l'égalité de traitement et d'accès aux ressources publiques, l'État central, qu'il soit gouverné par des exécutifs de droite ou de gauche, n'a jamais semblé s'émouvoir des effets pervers de l'éligibilité par projets, qui présente pourtant de multiples inconvénients en termes de rupture d'égalité.
- 24 Mais, dans tous les cas, la délimitation des « quartiers sensibles » obéit à un principe similaire, celui d'une territorialisation de la pauvreté urbaine. À une action volontariste par le haut, où l'État ambitionnait jadis de changer la société, les procédures HVS puis DSQ bientôt suivies par les Contrats de ville, substituent une ambition éducative qui consiste à « agir sur les comportements des habitants, de normaliser les rapports sociaux par l'animation, par l'apport de petits équipements et la coordination des interventions sociales » (Chevalier 2005 : 106, s'inspirant de Toubon et Tanter 1980). Il s'agit donc de réconcilier les habitants avec leurs espaces de vie afin qu'ils s'approprient ces derniers, qu'ils s'en fassent les défenseurs et les porte-parole auprès des pouvoirs publics ou de l'opinion. Pariant sur une aptitude « naturelle » des populations défavorisées, immigrées en particulier, à se doter de ressources réflexives et de stratégies, cette vision manque de lucidité vis-à-vis des réalités sociales et politiques des années 1980 et 1990. Elle n'échappe pas non plus à un travers populiste et néo-paternaliste, qu'elle entend pourtant combattre.

### Les limites d'une lecture territorialisée de la pauvreté urbaine

- 25 Pariant sur des ressources socio-culturelles imaginaires, une lecture territorialisée de la pauvreté présente également des déficits en matière d'analyse géographique. Si les sociétés urbaines sont constituées de territoires juxtaposés, la ville d'aujourd'hui s'apparente à une sorte de puzzle constituée de pièces à la fois différentes et faites pour s'assembler. Les « pôles d'excellence » s'encastrent dans les lieux répulsifs, les lieux favorisés (centres-villes) s'agrègent aux lieux handicapés (« quartiers sensibles »). De telles « fractures » sont regrettables mais paraissent inévitables, comme une rançon à payer au progrès. Abondamment diffusée par la Commission européenne ou les grands organismes internationaux (ONU, Banque mondiale), cette vision s'est imposée en France à partir des années 1970. Se développent alors des procédures contractuelles qui fractionnent les lieux en fonction de leurs atouts et de leurs handicaps. Sont ainsi produits des territoires diversement dotés, mis en concurrence par le biais d'appels d'offres et d'appels à projets émanant des collectivités, des services de l'État ou des bailleurs de l'Union européenne. Ces manières de faire sont particulièrement visibles dans la politique de la ville qui, à certains égards, apparaît comme un laboratoire en la matière (Chevalier 2005, Bergel, Foucher, Rouault et Thomas 2007).

- 26 Ce découpage territorial de la ville se double d'un découpage politique de la société (Ratouis 2011). De la même façon que la ville juxtapose des territoires, les sociétés post-fordistes juxtaposent des « inclus » et des « exclus » de la modernisation sociale, c'est-à-dire de la mise en marché généralisée (Damon 2008 et 2009). Les inclus tirent bénéfice de cette libéralisation tandis que les exclus, sorte de dommage collatéral lié à la fin des Trente Glorieuses, sont voués à la galère, au chômage et aux petits boulots. Fétichisées par le territoire, les inégalités deviennent dès lors impossibles à penser et donc, impossibles à combattre.
- 27 Enfin, la lunette territoriale génère une sorte de schizophrénie de l'action politique. Faisant la promotion de la compétitivité, de la performance ou de l'économie de l'intelligence, le versant économique des politiques territoriales creuse les inégalités entre les revenus, les destins, les opportunités. Sur leur versant social, ces politiques promeuvent simultanément la cohésion sociale, la mixité, la solidarité afin de réparer les « dégâts du progrès » et ne laisser aucun lieu ni aucun individu sur le bord du chemin. Concernant des segments de l'espace et de la société considérés comme indépendants, il est logique que ces politiques soient territorialisées de façon étanche. Pourtant, cette façon d'organiser la vie de la cité est à la fois dispendieuse et paradoxale (Vieillard-Baron 2009) : elle allume l'incendie avant de rémunérer les pompiers chargés d'éteindre le brasier, sans toutefois donner à ces derniers les moyens d'y parvenir tout à fait.
- 28 Considérant les « quartiers sensibles » comme autant d'enclaves ghettoïsées, la territorialisation de la pauvreté urbaine raisonne en superficies et en stocks au lieu de privilégier les réseaux et les flux. De ce fait, une telle grille de lecture néglige les atouts offerts par l'intégration des « quartiers sensibles » aux métropoles les plus actives. Si on raisonne à cette échelle, ces quartiers sont davantage au centre qu'en périphérie, dans la mesure où ils bénéficient des infrastructures de transports, des implantations d'entreprises, des opportunités d'emploi, du dynamisme des marchés de consommation. En conséquence, ils sont le lieu d'une intense activité économique, souvent informelle, parfois illégale, notamment portée par les connexions que leurs habitants entretiennent avec le monde, ces dernières étant facilitées par les réseaux migratoires. Des activités d'importation, de services alimentent cette économie et construisent une « mondialisation par le bas » (Tarrus 2002) qui produit de la richesse et permet l'accumulation d'un patrimoine, notamment immobilier (Desponds et Bergel 2013). Enfin, la concentration de l'attention sur les « quartiers sensibles » néglige les pauvres qui résident autre part. Pourtant, en 2010, 85 % des ménages pauvres vivent ailleurs que dans les « quartiers sensibles<sup>10</sup> ».

## La géographie prioritaire de 2014 : « quartiers sensibles » ou « espaces de la pauvreté » ?

### Nouveau critère, nouvelle échelle

- 29 Jusqu'en 2014, et comme on l'a vu précédemment, la caractérisation de la pauvreté urbaine par les pouvoirs publics mobilisait une grande diversité de critères. En termes de politiques publiques, cette diversité avait pour corollaire une sédimentation de dispositifs divers, souvent redondants et enchevêtrés, faisant perdre à la politique de la ville une bonne part de sa lisibilité et de son efficacité. Comme l'indique le ministère de l'Égalité des territoires et du logement, c'est donc un objectif de clarté et de simplicité qui guide la

réforme de 2014 (ministère de l'Égalité des territoires et du logement 2014). Entre octobre 2012 et janvier 2013, une concertation nationale<sup>11</sup> propose ainsi d'abandonner l'ensemble des critères d'identification de la géographie prioritaire pour n'en conserver qu'un seul, considéré comme synthétique : la concentration des populations à bas revenus. Ce choix est entériné par le Comité interministériel des villes du 19 février 2013 et intégré dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Ainsi que l'explique une publication de l'Insee (Darriau, Henry et Oswald 2014), l'indicateur des revenus permet de recouper tous les autres (familles monoparentales, taux de chômage, proportion de logements sociaux, etc.). Cette « découverte », largement anticipée par les études quantitatives menées sur les ZUS dans les années antérieures, permet de resserrer la question des « quartiers sensibles » autour d'une thématique unique : celle de la pauvreté et des difficultés d'insertion par l'emploi.

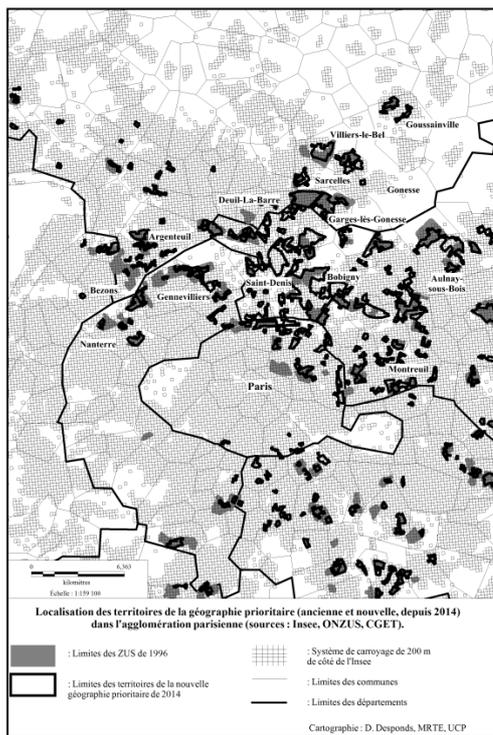
- 30 En outre, l'indicateur des revenus présente l'avantage d'être cartographiable sur des mailles fines, soit des carreaux de 200 mètres sur 200 mètres posés de façon homogène sur l'ensemble des espaces urbains (données « carroyées »). À l'intérieur de ces mailles, on calcule une concentration des bas revenus comparés à un revenu médian pondéré par rapport à une médiane nationale et à une médiane de l'unité urbaine concernée<sup>12</sup>. Lorsque plus de 50 % des ménages bénéficient d'un revenu inférieur à 60 % de cette médiane pondérée, le carreau est considéré comme « pauvre ». Pour que ces espaces se transforment en « quartiers prioritaires » bénéficiant de mesures compensatoires au titre de la nouvelle politique de la ville, il est en outre nécessaire qu'ils soient peuplés de plus de 1 000 habitants (Figure 1)<sup>13</sup>.
- 31 Outre sa finesse, cette géographie prioritaire permet de s'affranchir des limites institutionnelles (communes ou intercommunalités). Cette cartographie étant rendue publique, elle limite par ailleurs les périmétrages « de complaisance », fixés entre autorité centrale et élus locaux au gré de connivences, de négociations, de rapports de force. Avec cette approche, on retrouve donc la méthode expérimentée dès 1977 avec la procédure HVS, additionnée d'un supplément de transparence et de simplicité qui ne peut contribuer que positivement à l'efficacité des politiques de la ville.

## Quels effets géographiques ?

- 32 Nationalement, un tel changement des critères d'identification produit une concentration des crédits publics sur un nombre deux fois moins important de quartiers : 2 600 dans la version précédente, 1 300 dans cette nouvelle géographie. Avec un tel mode de calcul, on aurait pu pourtant s'attendre à un mouvement contraire, soit un accroissement du nombre des « quartiers prioritaires », conséquence mécanique d'une mesure opérée à une échelle plus fine. La division par deux du nombre des « quartiers prioritaires », paradoxale en apparence, s'explique par les procédures d'agrégation qui ont été retenues. La loi de programmation (article 5) et le décret d'application du 3 juillet restant évasifs, la délimitation des « quartiers prioritaires » est uniquement encadrée par des recommandations du ministère qui ne présentent pas de caractère normatif. La délimitation des quartiers prioritaires s'est donc effectuée par allers-retours entre le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) représentant l'État central et les services déconcentrés de l'État, ces derniers agissant en concertation avec les élus locaux. La procédure a abouti à une liste de 1 300 quartiers, fixée par un décret du 30 décembre 2014. Le ministère de l'Égalité des territoires et du logement précise dans ses consignes

que la population de ces quartiers prioritaires ne doit pas être supérieure de plus de 10 % à celle comptabilisée par le carroyage et que les superficies non bâties ou affectées à des équipements ne peuvent être incluses dans ces quartiers. Malgré ces restrictions, la capacité de manœuvre reste large, le ministère indiquant seulement que « la superficie du quartier ne doit pas être étendue de manière démesurée ».

Fig. 1. Comparaison entre les anciennes ZUS et la nouvelle géographie prioritaire de 2014, dans l'agglomération parisienne.



- 33 Favorisée par un souci d'économie émanant de l'État, autant que par une volonté des élus municipaux de ne pas multiplier les lieux réputés sensibles, une telle concentration montre les limites de cette réforme. Pensée pour appréhender la géographie de la pauvreté de manière plus fine, elle aboutit à une diminution des sites traités par la politique de la ville. Néanmoins la géographie de cette dernière s'en trouve bouleversée. Comparés aux anciennes ZUS, les nouveaux quartiers prioritaires concernent des régions jusqu'ici peu dotées (Languedoc-Roussillon, Picardie) ainsi que des villes moyennes ou petites. La pauvreté est donc moins métropolitaine, moins liée aux grands ensembles ou aux nationalités d'origine. Dans le département du Calvados, par exemple, on constate une augmentation du nombre de communes contenant des quartiers prioritaires, ainsi Honfleur et Lisieux ne comptabilisaient pas de ZUS avant la réforme. La tendance est la même dans les départements voisins de la Manche et de l'Orne, les petites agglomérations d'Avranches, Coutances ou de l'Aigle s'ajoutent à Cherbourg, Saint-Lô, Alençon, Argentan, Flers, antérieurement dotées de ZUS. Cependant, l'augmentation du nombre des communes concernées peut s'accompagner d'une diminution du nombre de sites dans chacune des agglomérations, ainsi que d'une diminution de la taille et du poids démographique des quartiers retenus.

## L'exemple de la banlieue nord de Paris

- 34 En région Île-de-France, la méthode du carroyage (Figure 1) conduit à une augmentation du nombre des quartiers prioritaires, en comparaison des anciennes ZUS. La nouvelle géographie prioritaire décalque largement l'ancienne, les grosses ZUS de Sarcelles, Saint-Denis, Gennevilliers étant par exemple reconduites. Toutefois, leur superficie est souvent restreinte (cas des anciennes ZUS de Bezons ou d'Argenteuil, par exemple) alors que le poids de Paris-centre (XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> arrondissements) diminue fortement. Corrélativement, apparaissent de nouveaux « espaces de pauvreté » (sud de Saint-Denis, Montreuil), de superficies plus réduites et pas systématiquement identifiés par la présence de grands ensembles.

## Conclusion : La nouvelle géographie prioritaire de 2014, une rupture dans la perception des « quartiers sensibles » ?

### Les nouveaux quartiers sensibles : des périphéries ?

- 35 La nouvelle géographie prioritaire instaure une dissociation bienvenue entre la pauvreté et les grands ensembles de logements sociaux ou les flux migratoires. La pauvreté devient moins déterminée par les caractéristiques physiques des espaces de résidence ou par l'origine des populations. À ces déterminations, peu opératoires et très orientées idéologiquement, la nouvelle géographie prioritaire de 2014 substitue un unique critère économique : le montant des revenus par ménage. Avec cette réforme, la puissance publique prend acte du fait que, plus que le territoire, c'est la concentration de la pauvreté et du manque d'emplois qui constitue le critère déterminant permettant de localiser les espaces de pauvreté urbaine.

### Les nouveaux quartiers sensibles : des ghettos ?

- 36 La réforme modifie la place de la pauvreté dans la ville, géographiquement autant que symboliquement. À une pauvreté cantonnée dans des « ghettos », parfois considérés perdus par la République (Brenner 2002 et 2015), mais qu'il suffirait de ne pas fréquenter afin de ne pas pâtir de leurs désagréments, la nouvelle géographie prioritaire substitue une « peau de panthère » urbaine où la pauvreté est partout, pas seulement dans les grands ensembles de logements sociaux, pas seulement liée à des populations étrangères. Ubiquiste, cette pauvreté peut alimenter le sentiment de déclassé exprimé par des classes moyennes en mal d'avenir (Maurin 2004, Chauvel 2006). Ce faisant, elle pourrait avoir pour effet d'augmenter les sentiments d'insécurité et de séparatisme culturel, notamment pointés par Christophe Guilluy (2010 : 167).

### Les nouveaux quartiers sensibles : des populations subalternes ?

- 37 Sur le plan socio-historique, la réforme de 2014 indique que la pauvreté ne peut être liée de façon déterministe aux héritages post-coloniaux. C'est d'abord le manque d'emplois qui crée la misère, pas d'hypothétiques handicaps liés à une décolonisation française

achevée depuis plus d'un demi-siècle. Il semble donc vain par exemple d'expliquer le développement de l'islamisme radical par une quelconque revanche des « damnés de la terre » qui joueraient les prolongations d'un combat anticolonial oublié depuis plusieurs décennies. Rompre avec ces fausses considérations permettra peut-être de mettre en œuvre une authentique politique sociale afin de réparer les injustices sans ethniciser les pauvres (Bayart 2010).

---

## BIBLIOGRAPHIE

Anderson, Antoine et Vieillard-Baron, Hervé, 2004, *La Politique de la ville, histoire et organisation*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, ASH.

Bayart, Jean-François, 2010, *Les Études postcoloniales. Un carnaval académique*, Paris, Karthala.

Bergel, Pierre, Foucher, Sylvain, Rouault, Rémi et Thomas, Olivier, 2007, *Évaluation du contrat de ville de l'agglomération caennaise*, Rapport final commandé par la préfecture du Calvados.

Bergel, Pierre et Milliot, Vincent, 2014, « Volcans artificiels : les sociétés urbaines à l'épreuve de l'ébullition », dans P. Bergel et V. Milliot (dir.), *La Ville en ébullition. Sociétés urbaines à l'épreuve*, Rennes, PUR, p. 9-25.

Blanc, Maurice, 2007, « La "politique de la ville", une "exception française" ? », *Espaces et sociétés*, n° 128-129, p. 71-86.

Braconnier, Céline et Dormagen, Jean-Yves, 2007, *La Démocratie de l'abstention*, Paris, Gallimard.

Brenner, Emmanuel (dir.), 2002, *Les territoires perdus de la République. Antisémitisme, racisme et sexisme en milieu scolaire*, Paris, Mille et Une Nuits.

Brenner, Emmanuel (dir.), 2015, *Les territoires perdus de la République*, Paris, Fayard.

Brunet, Roger, Ferras, Robert et Théry, Hervé, 1992, *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Montpellier, Paris, Reclus, La Documentation française.

Chauvel, Louis, 2006, *Les Classes moyennes à la dérive*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».

Chevalier, Gérard, 2005, *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*, Paris, L'Harmattan.

Chevalier, Corinne et Lebeau, François, 2010, *La population des zones urbaines sensibles*, Paris, Insee, coll. « Insee première », n° 1328, [En ligne], <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280948>.

Cour des comptes, 2002, *La Politique de la ville, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes concernés*, [En ligne], <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000096/>.

Cour des comptes, 2012, *La Politique de la ville, une décennie de réformes, Rapport public thématique de la Cour des comptes*, Paris, La Documentation française, [En ligne], <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000348/index.shtml>.

Damon, Julien, 2008, *L'Exclusion*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».

Damon, Julien, 2009, *Questions sociales : analyses anglo-saxonnes. Socialement incorrect ?*, Paris, PUF.

Darriau, Valérie, Henry, Marylène et Oswald, Noémie, 2014, « Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1300 quartiers prioritaires », dans *France, portrait social. Insee références*, Paris, Insee, p. 149-165.

David, Jérôme, 2001, Politique de la ville : chronologie, *Revue française des affaires sociales*, n° 3/2001, p. 15-22.

Delarue, Jean-Marie, 1991, *Banlieues en difficulté : la relégation. Rapport au ministre d'État, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire*, Paris, Syros-Alternatives.

Desponds, Didier et Bergel, Pierre, 2013, « Vers une ethnoburb à la française ? Ancrages et diffusions des étrangers acquéreurs de biens immobiliers en Île-de-France », *Espaces et sociétés*, n° 154, p. 49-69.

Desponds, Didier, Auclair Élisabeth, Bergel, Pierre et Bertucci, Marie-Madeleine (dir.), 2014, *Les Habitants : acteurs de la rénovation urbaine ?*, Rennes, PUR, coll. « Géographie sociale ».

Desponds, Didier et Bergel, Pierre, 2015, « Les “banlieues françaises” : des dynamiques complexes derrière un mot trop ordinaire », dans J. Carpenter et C. Horvath (dir.), *Regards croisés sur la banlieue*, Bruxelles, Peter Lang, p. 23-38.

Donzelot, Jacques, Mével, Catherine et Wyvekens, Anne, 2003, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées ».

Foucault, Michel, 2004, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Seuil et Gallimard.

Guilluy, Christophe, 2010, *Fractures françaises*, Paris, F. Bourin.

Heyraud, Emmanuel, 2010, *La Politique de la ville. Maîtriser les dispositifs et les enjeux*, Paris, Berger-Levrault.

Journal officiel, 2014, « Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains », Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Premier ministre.

Kirszbaum, Thomas, 2009, *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, PUF, coll. « La ville en débat ».

Lelévrier, Christine (dir.), 2006, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 929, « Les mixités sociales ».

Maurin, Éric, 2004, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».

Ratouis, Olivier, 2011, « Énoncer, découper, valoriser. “ZUP” ou les variations d'une catégorie administrative déshéritée », dans I. Backouche, F. Ripoll, S. Tissot et V. Veschambre, 2011, *La Dimension spatiale des inégalités. Regards croisés des sciences sociales*, Rennes, PUR, coll. « Géographie sociale », p. 51-65.

Tarrius, Alain, 2002, *La Mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, Balland.

Tellier, Thibault, 2014, « Les habitants : acteurs de la rénovation urbaine ? Enjeux et temporalités historiques à la fin des Trente Glorieuses », dans D. Desponds, E. Auclair, P. Bergel et M.-M. Bertucci (dir.), *Les Habitants : acteurs de la rénovation urbaine ?*, Rennes, PUR, coll. « Géographie sociale », p. 27-38.

Thoenig, Jean-Claude, 1973, *L'Ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan.

Toubon, Jean-Claude et Tanter, Annick, 1980, *Opérations habitat et vie sociale en région Île-de-France. Une tentative d'évaluation*, Paris, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France.

Vieillard-Baron, Hervé, 2009, « Le zonage en question », *Revue Projet*, n° 312, p. 56-63, [En ligne], <http://www.cairn.info/revue-projet-2009-5-page-56.htm>.

DOI : 10.3917/pro.312.0056.

Vieille-Marchiset, Gilles, 2007, « La Politique de la Ville : les enjeux d'une action publique conjointe », *revue ŷ Interrogations ?*, n° 4, *Formes et figures de la précarité*, juin 2007, [En ligne], <http://www.revue-interrogations.org/La-Politique-de-la-Ville-les>.

Voldman, Danièle, 1997, *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan.

## Ressources

Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2014, <http://www.ville.gouv.fr/?la-nouvelle-geographie-prioritaire,3140>.

ONPV : Observatoire national de la politique de la ville, [www.onpv.fr](http://www.onpv.fr).

Site du réseau européen de connaissances urbaines : [www.eukn.eu](http://www.eukn.eu).

Site du secrétariat général à la ville : [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr).

## NOTES

1. Le terme de politique de la ville prête à confusion (Blanc 2007) car il ne s'agit pas d'une approche globale concernant l'ensemble d'une ville entendue comme agglomération, mais d'actions très localisées visant à éviter le décrochage de certaines portions de l'espace urbain (les fameux « quartiers »), généralement localisées en périphérie du centre, autrement dit dans sa banlieue. Il serait donc plus pertinent de parler de développement social urbain, même si les actions engagées ne se limitent pas aux questions sociales, cherchant également à agir sur le cadre bâti ou sur les infrastructures de desserte.

2. Les ZUP (zones d'urbanisation prioritaire) qui devaient répondre à l'urgence de la crise du logement des années 1950, devaient concerner un minimum de 500 logements selon le décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958.

3. Des territorialisations de ce type ont par exemple été observées lors de la constitution de PNR (Parcs naturels régionaux) ou d'EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale) qui regroupent, à la suite d'un temps de maturation, des communes estimant avoir des intérêts communs et des compétences à mutualiser. Rien de tel n'a été observé dans le cas de la géographie prioritaire, même si les services de l'État souhaitent confronter leurs propositions aux avis des acteurs politiques locaux. Dans ce cas, la logique est exclusivement descendante, étayée par un argumentaire à base technique et statistique.

4. Instauré par le décret n° 76-383 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des familles des étrangers autorisés à résider en France, le regroupement familial permet au conjoint et aux enfants de moins de 18 ans d'un ressortissant étranger régulièrement autorisé à résider sur le territoire français d'émigrer à leur tour. Plutôt constituée d'hommes seuls dans les décennies 1950 et 1960, l'immigration étrangère en France voit donc sa composition démographique se modifier, de même que ses lieux de résidence. Antérieurement cantonnés dans

le parc social de fait des espaces urbains centraux ou dans des bidonvilles, les familles immigrées entrent massivement dans le parc social à la suite de cette décision.

5. Si des nuances d'approche existent entre la gauche et la droite exerçant alternativement le pouvoir à partir des années 1980, leur manière d'appréhender la politique de la ville est très proche, par-delà des querelles de façade.

6. La combinaison urbain/social est théorisée sous le nom d'Action sociale globale. Mené par des hauts fonctionnaires notamment en poste au Commissariat général au Plan, ce courant compte René Lenoir ou Jacques Delors parmi ses animateurs (Thoenig 1973, Chevallier 2005).

7. Circulaire Habitat et vie sociale du 3 mars 1977.

8. Circulaire Habitat et vie sociale du 3 mars 1977.

9. Selon l'Insee (Chevalier et Lebeauvin 2010) et le rapport ONZUS de 2005, les ZUS de France métropolitaine dans leurs limites de 1996 comprenaient 4,73 millions d'habitants en 1990, 4,46 en 1999 et 4,16 en 2006. Les flux entrants entre 1990 et 1999 se sont élevés à 1 million d'habitants ; les flux sortants à 1,7 million.

10. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 6<sup>e</sup> Rapport, février 2010.

11. Concertation nationale : « Quartiers, engageons le changement ».

12. Pour le mode de calcul pour les UU hors région Île-de-France et pour le cas particulier de la région Île-de-France (plus de 5 millions d'habitants), voir le décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 en application de la loi de programmation, ainsi que le site : <http://www.ville.gouv.fr/?geographie-prioritaire,1511>.

13. Plus de 1 500 pour les unités urbaines de moins de 10 000 habitants.

## RÉSUMÉS

La fin des Trente Glorieuses achève plusieurs décennies de progression du niveau de vie pour les catégories populaires. Du fait d'un accroissement des inégalités dès la fin des années 1970, la puissance publique élabore une « géographie prioritaire » conçue sur les principes d'une « discrimination positive » appliquée à certains espaces urbains considérés comme des territoires. Leur nombre va croître progressivement, entre la directive HVS (Habitat et vie sociale) de 1977 et la création des ZUS (zones urbaines sensibles) en 1996, en passant par les quartiers DSQ (développement social des quartiers) en 1984 (David 2001). Au fur et à mesure, les dispositifs se complexifient, s'appliquant de manière de plus en plus différenciée à des périmètres emboîtés. Cela va contribuer à rendre de moins en moins lisibles les actions destinées à « ramener vers la norme » les lieux où résident les populations les plus pauvres.

Utilisées durant près de vingt ans pour des opérations sociales et urbanistiques, les ZUS ont été supprimées en 2014 pour être remplacées par une nouvelle géographie prioritaire. Que nous disent ces changements des méthodes employées par les pouvoirs publics pour identifier la pauvreté urbaine ? Que nous révèlent-ils des objectifs affectés à ces « quartiers sensibles » ? Quelles représentations de la ville et de la société sous-tendent-ils ? Quels sont les effets des modifications de critères sur les périmètres précédemment éligibles ?

Ce texte analyse les indicateurs successivement retenus pour identifier les espaces marginalisés dans les villes françaises. Il interroge par ailleurs la pertinence d'une approche territorialisée de la politique de la ville, cette dernière ne parvenant pas à corriger l'ensemble des processus de marginalisation et contribuant parfois à renforcer la stigmatisation des populations. Le texte vise enfin à évaluer les conséquences des modifications intervenues en 2014 sur les espaces

antérieurement classés en ZUS. De nouveaux périmètres sont éligibles, d'autres disparaissent des radars de la géographie prioritaire. Pour les premiers, la « chance » d'être reconnue et d'avoir accès à de nouveaux dispositifs indique une accentuation des difficultés ; pour les seconds, la sortie des mécanismes de soutien résulte-t-elle d'une amélioration significative ou, plus trivialement, d'une diminution des ressources publiques conduisant à la concentration de moyens sur les cas les plus difficiles ?

The end of the postwar “Thirty glorious years” also saw the end of several decades of a rise in the standard of living for working-class families. Following the escalation of inequalities from the end of the 1970s, French public authorities developed the concept of “geographic priorities” based on the principles of “positive discrimination” applied to certain urban spaces considered to become distinctive territories. The number of these was to increase between the directive in 1977 on “Housing and Social Activity” (*HVS - Habitat et vie sociale*) and the creation in 1996 of “Zones Urbaines Sensibles” (*ZUS* - meaning Disadvantaged Neighbourhoods) through the *Développement Social des Quartiers* project in 1984 (*DSQ*) (David 2001). Over the years, the positive discrimination mechanisms became more and more complex, being applied in more and more different ways to embedded perimeters. This was going to make it difficult to evaluate the actions destined to “restore normal living conditions” to places where the poorer urban populations live.

Used for more than twenty years for social and town-planning operations, the *ZUS* were abolished in 2014 and replaced by new geographic priorities. How do these changes in method used by the Public Authorities help us identify poverty in towns? What do the objectives assigned to these “sensitive areas” tell us? What conceptions of the town and society lie behind them? What effect have the modified criteria had on the former qualifying zones? This article analyses the succession of indicators selected to identify the marginalized areas in French towns. It also questions the relevance of a territory-based approach in urban development policy which has been unsuccessful in changing all the marginalization processes and has sometimes led to an increase in the stigmatization of those living there. Finally, the article will endeavour to evaluate the consequences of the modifications implemented in 2014 on those areas formerly categorized as *ZUS*. New zones were defined, others disappeared from the detectors of geographic priorities. For the former, the “chance” to be recognized and to gain access to new measures underlines the difficulties involved; for the latter, is the abandon of support facilities the result of a significant improvement or just simply from a reduction in public funding leading to a concentration of resources on the most difficult cases?

## INDEX

**Mots-clés** : banlieues, spécialisation sociale, territoire, inégalités territoriales, marginalisation, géographie prioritaire, quartiers sensibles

**Keywords** : suburbs, social specialization, territory, territorial inequalities, marginalization, geographic priorities, sensitive areas, disadvantaged neighbourhoods

## AUTEURS

**DIDIER DESPONDS**

Université de Cergy-Pontoise, Laboratoire MRTE (EA 4113)

**PIERRE BERGEL**

Université de Caen Basse-Normandie, Laboratoire ESO, CNRS (UMR 6590)