



La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative

Thomas Kirszbaum

► To cite this version:

Thomas Kirszbaum. La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative. A. Raynaud (dir.). Ségrégation territoriale en France. Manifestations et corrections, Mare & Martin, 2017. hal-01598930v2

HAL Id: hal-01598930

<https://hal.science/hal-01598930v2>

Submitted on 10 Jun 2018

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.

La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative

À paraître in A. Raynaud (dir.), *Ségrégation territoriale en France*, Mare & Martin

La politique de la ville est souvent présentée comme l'instrument d'une discrimination positive, définie par le Conseil d'État comme « *une catégorie particulière de discriminations justifiée, mise en œuvre par une politique volontariste, dont l'objectif est la réduction d'une inégalité* »¹. Cette politique doit permettre de « donner plus aux quartiers qui ont moins », pour s'en tenir à l'acception la plus triviale de la discrimination positive². Mais le décalage a été souvent souligné entre cette ambition et la réalité des redistributions opérées au bénéfice des quartiers dit « prioritaires »³. Il est tout aussi hasardeux de voir en la politique de la ville une forme territoriale de l'*affirmative action* – soit la discrimination positive pratiquée aux États-Unis dans l'accès aux universités, à l'emploi ou aux marchés publics – qui réserverait un avantage préférentiel à des individus en vertu de leur lieu de résidence parce que le modèle universaliste français interdit leur identification selon des critères ethno-raciaux⁴.

La politique de la ville n'en est pas moins réservée à certains quartiers, ce qui suppose d'en délimiter les contours. Tel est l'objet de la « géographie prioritaire d'intervention » de l'État. Progressivement perfectionné depuis les années 1990, cet instrument fait néanmoins l'objet de critiques récurrentes dans les sphères académique, politique et administrative. La littérature grise a pointé de longue date le caractère inflationniste de la géographie prioritaire, passée de quelques dizaines à 2 500 quartiers-cibles entre la fin des années 1970 et le milieu des années 2000, au risque de diluer les ressources publiques et contredire ainsi la notion même de priorité territoriale⁵. La pertinence des critères de sélection des quartiers est également questionnée. S'il s'agit de traiter la ségrégation socio-spatiale, comprise comme la concentration dans un même territoire d'individus partageant des caractéristiques communes, la mesure de la ségrégation alimente des discussions complexes entre

¹ Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité, Rapport public 1996*, Coll. Études & Documents, n°48, La Documentation française, 1997, p. 87.

² G. Calvès, *La discrimination positive*, Coll. Que sais-je ?, Presses universitaires de France, 2004.

³ T. Kirszbaum, R. Epstein, « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in F. Goulard, F. Pupponi, *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, octobre 2010.

⁴ T. Kirszbaum, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n°111, 2004, p. 101-118.

⁵ F. Levy, *Bilan/Perspectives des contrats de développement social des quartiers*, Rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1988 ; J.-M. Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros/Alternative, 1991 ; J.-P. Sueur, *Demain, la ville. Tome 1*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la solidarité, La Documentation française, 1998 ; G. Hamel, P. André, *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2009.

chercheurs : suivant les variables, échelles géographiques et options méthodologiques retenues, le tableau de la ségrégation peut changer du tout au tout⁶. La construction d'une géographie prioritaire bute sur ces mêmes difficultés, comme le soulignait la commission Sueur en 1998 : « *Si les périmétrages et zonages successifs délimitent un nombre croissant de portions de territoire, tous les lieux justifiant les interventions de la politique de la ville n'y sont pas nécessairement inclus. (...) Les critères retenus pour délimiter les sites d'intervention modèlent de façon nécessairement discutable la géographie prioritaire. (...) Le choix d'autres indicateurs, selon toute apparence pertinents, aboutit à des découpages assez différents* »⁷.

La géographie prioritaire ne décrit donc pas une réalité univoque des divisions sociales de l'espace. C'est une catégorisation administrative mêlant des critères scientifiques plus ou moins rigoureux et des lectures proprement politiques du problème à traiter. Elle est tout à la fois un outil (imparfait) de connaissance de la ségrégation, un principe de classement administratif des territoires, en même temps qu'elle renseigne sur une vision politique (de la réduction) des inégalités spatiales.

On se propose d'éclairer certains débats découlant de cette triple fonction – cognitive, instrumentale et normative – de la géographie prioritaire. Nous montrerons comment la géographie prioritaire a été historiquement l'objet d'une lutte idéologique exprimée comme l'alternative entre le zonage et le contrat, aboutissant à la coexistence de deux géographies prioritaires au sein de la même politique publique (1). Les deux approches de la géographie prioritaire étaient néanmoins soudées par une représentation commune de la ségrégation, celle de la « fracture urbaine » interne aux villes et aux agglomérations. Nous verrons comment s'est imposée, dans la période récente, une lecture concurrente opposant cette fois les métropoles – et, à travers elles, les quartiers de la géographie prioritaire – à une « France périphérique » aux contours incertains (2). Nous évoquerons enfin la réforme de la géographie prioritaire intervenue en 2014, qui peut se lire comme une tentative, peu convaincante, de synthèse entre ces deux lectures de la « fracture » territoriale (3). Chacun de ces épisodes éclaire la rationalité au moins autant politique que savante ou gestionnaire, à l'œuvre dans la construction d'une géographie prioritaire.

1. Zonage versus contrat : la juxtaposition de deux géographies prioritaires

Philippe Estèbe a montré qu'aux débuts de la politique de la ville, dans les années 1980, les quartiers étaient sélectionnés de manière intuitive. Les élus locaux étaient invités à désigner des quartiers à partir de deux critères complémentaires, tous deux fondés sur la réputation : il pouvait s'agir de quartiers dont la marginalité dans la ville était reconnue du fait de leur histoire ou de leur population ; mais aussi de quartiers « exemplaires », au sens où l'on y expérimentait des solutions pouvant porter leurs fruits⁸.

⁶ J. Brun, C. Rhein (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan, 1994 ; E. Preteceille, « Comment analyser la ségrégation sociale ? », *Études foncières*, n°98, 2002, p. 10-16.

⁷ J.-P. Sueur, *op. cit.*, p. 105.

⁸ P. Estèbe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, 2004.

L'État a rapidement cherché à introduire de l'objectivité scientifique dans la connaissance, puis dans le processus même de sélection des quartiers. Dès les années 1980, des directions régionales de l'Insee se sont impliquées, localement, pour satisfaire les besoins d'observation statistique⁹. Le début des années 1990 marque un tournant quand le délégué interministériel à la Ville sollicite l'Insee pour réaliser une enquête nationale portant sur la totalité des 450 quartiers alors ciblés par la politique de la ville. Ainsi est venu « *le temps des statisticiens* »¹⁰. Outre le travail de périmétrage des quartiers, qui n'avait pas été effectué jusqu'alors, les statisticiens de l'Insee ont choisi les indicateurs permettant de cerner la spécificité de ces territoires. Parmi l'ensemble des variables proposées par les recensements généraux de la population, ils en ont retenu trois – la proportion de jeunes de moins de 25 ans, d'étrangers et de chômeurs de longue durée – qu'ils ont ensuite rapportées à des valeurs moyennes (commune, agglomération, France entière).

Ce travail statistique a permis d'effectuer un premier classement national des quartiers qui allait obéir à une autre finalité que la seule description des quartiers. Ce classement fournira un principe de graduation de l'effort à consentir par la puissance publique selon le niveau de gravité de leurs « handicaps ». La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 avait validé le principe de « *politiques renforcées et différenciées* » sur des « *zones caractérisées par des handicaps* »¹¹. La loi mentionnait deux catégories de territoires en milieu urbain : les zones urbaines sensibles (Zus) et, en leur sein, les zones de redynamisation urbaine (ZRU) « *confrontées à des difficultés particulières* ». La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (PRV) a enrichi cette géographie prioritaire d'une nouvelle catégorie, celle des zones franches urbaines (ZFU), marquées par une concentration de difficultés plus importante. Ce classement des quartiers sur une échelle du handicap était rendu possible par les statisticiens de l'Insee qui avaient construit un « indice synthétique d'exclusion », permettant d'attribuer un coefficient unique à chaque quartier, calculé de la façon suivante :

$$ISE = (\text{taux de moins de 25 ans}) \times (\text{taux de non-diplômés}^{12}) \times (\text{taux de chômeurs de longue durée}) \times (\text{population du quartier}) / \text{potentiel fiscal de la commune}.$$

Censé concrétiser la promesse d'un « plan Marshall pour les banlieues », faite par Jacques Chirac durant sa campagne présidentielle menée sur le thème de la résorption de la « fracture sociale », le Pacte de relance pour la ville de 1996 a été officiellement présenté comme une démarche de « discrimination positive territoriale »¹³. Ce mot d'ordre était apparu au début des 1990 pour inviter les services publics de l'État à se mobiliser en faveur des quartiers en politique de la ville. Avec le

⁹ S. Tissot, « Identifier ou décrire les "quartiers sensibles" ? », *Genèses*, n°54, mars 2004, p. 90-111.

¹⁰ Titre de la préface de J. Donzelot in P. Estèbe, *op. cit.*, p. 9. Les développements de ce paragraphe et du suivant sont tirés de cet ouvrage.

¹¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO n°31 5 février 1995, p. 1973.

¹² Le critère initialement retenu par les statisticiens, celui du taux d'étrangers, a disparu au profit du taux de non-diplômés, plus conforme au cadre républicain aveugle aux différences ethniques.

¹³ F. Idrac, *Le Pacte de relance pour la ville*, Regards sur l'actualité, n° 222, juin 1996, p. 19-34.

PRV, c'est la politique de la ville elle-même qui a été envisagée comme une démarche de discrimination positive, cette fois d'inspiration économique libérale. De fait, le principal mécanisme de « traitement préférentiel » consistait en l'instauration (pour une durée prévue de cinq ans) d'un régime massif d'exonérations fiscales et sociales au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés installées dans les zones franches¹⁴.

Cette logique de discrimination positive territoriale a été vivement critiquée dans des rapports d'experts¹⁵, puis par le gouvernement Jospin à partir de juin 1997¹⁶. Transposant à l'approche territoriale du PRV les arguments des détracteurs de l'*affirmative action* aux États-Unis, les critiques ont porté sur le mode d'identification des quartiers bénéficiaires, qui aurait reposé sur des critères arbitraires contenant en germes une inflation du nombre d'« ayants-droit territoriaux ». Le statut dérogatoire accordé à certains territoires était présenté comme temporaire, mais rien ne s'opposerait à une demande sans fin de dérogation à la norme, de la part des élus locaux notamment, éloignant la perspective d'un retour à l'égalité de traitement. Il était également reproché aux zonages de susciter des « effets de frontière » : le découpage des zones à la rue près contribuerait à leur isolement vis-à-vis du reste de la ville et susciterait une sorte de « discrimination à rebours » des habitants et entreprises exclus du champ de la dérogation. Les habitants bénéficiaires de cette discrimination positive auraient au contraire subi une stigmatisation supplémentaire du fait de leur enfermement dans un statut d'exception.

Une autre série de critiques portait sur l'abandon du mécanisme contractuel au profit de compensations automatiques bénéficiant presque exclusivement au secteur privé marchand. Le Pacte de relance pour la ville se juxtaposait aux contrats de ville signés deux ans plus tôt, lesquels portaient sur une géographie plus large de quelques 1 300 quartiers. En négligeant la mobilisation des acteurs publics dans le cadre de ces contractualisations locales, le PRV aurait évacué la question des responsabilités politiques et institutionnelles dans la production des situations de ségrégation. Le zonage interdirait d'agir politiquement à l'échelle adéquate, celle des villes et des agglomérations, permettant de traiter les mécanismes à l'origine de la ségrégation et pas uniquement ses manifestations localisées. En se focalisant sur les caractéristiques endogènes des quartiers, la méthode du zonage confondrait l'espace du problème et celui, nécessairement plus global, de sa résolution, confinant la politique de la ville dans un registre curatif, inefficace et stigmatisant.

¹⁴ Le bénéfice de ces exonérations était subordonné à une clause d'embauche de 20 % minimum de résidents de la ZFU (ce quota a été porté à un tiers à partir 1^{er} janvier 2003, en même temps que le critère de résidence était étendu à toutes les Zus de l'agglomération). La clause d'embauche s'appliquait à partir de la troisième nouvelle embauche, mais avec d'importantes lacunes en matière de contrôle, la loi de 1996 n'imposant aucune exigence aux employeurs en termes de contrat et de durée du travail. Par ailleurs, une nouvelle forme de contrat aidé était créée ; les « emplois de ville » réservés aux jeunes peu qualifiés des Zus, mais cette mesure a été rapidement abandonnée.

¹⁵ Voir J.-P. Sueur, *op. cit.* ainsi que J.-P. Delevoye, *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française, 1997 ; Conseil national des villes, *Rapport 1994-1997*, La Documentation française, 1997 ; J. Bravo, *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, 1998. Voir aussi D. Béhar, P. Estèbe, « Le Pacte de relance pour la ville », *Esprit*, n° 219, mars 1996, 157-160.

¹⁶ T. Kirszbaum, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *op. cit.*

En réaction à la logique du zonage, et dans la perspective d'une nouvelle génération de contrats de ville pour la période 2000-2006, le gouvernement Jospin a fortement promu la notion de « territorialisation » des politiques publiques¹⁷. L'enjeu était d'allouer les ressources publiques de manière flexible aux échelles de traitement appropriées, chaque politique publique devant intégrer le principe d'une différenciation des moyens – en quantité et en qualité – au lieu de faire peser l'effort sur la seule politique de la ville. L'objectif restait de faire plus (et mieux) pour les quartiers qui ont moins, mais pour ceux de l'autre géographie prioritaire, celle des contrats de ville, qui ne coïncidait que partiellement avec celle des zones urbaines sensibles. Les 751 Zus étaient conservées, mais elles ont provisoirement retrouvé leur fonction d'origine : un outil statistique destiné à produire des connaissances sur les quartiers¹⁸.

Avec le retour de la droite au gouvernement, en 2002, le même scénario a été rejoué à front renversé. Délaissant les contrats de ville signés en 2000, mais sans les dénoncer, la loi d'orientation et de programmation pour la politique de la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (dite loi Borloo) a réactivé le zonage comme instrument d'action, faisant des 751 zones urbaines sensibles la cible unique des dispositions contenues dans la loi. Renouant avec la logique du Pacte de relance pour la ville, l'objectif de la politique de la ville a été redéfini en termes de réduction des écarts entre les Zus et le reste du territoire national. La loi instituait un Observatoire national des zones urbaines sensibles voué à mesurer, année après année, l'évolution statistique de ces écarts. L'instrument était cohérent avec la représentation politique du problème à traiter : d'un côté les quartiers normaux, de l'autre ceux qui s'écartent de la norme, que la politique de la ville devait réintégrer « dans le droit commun » grâce au dispositif des zones franches (relancées par la loi Borloo) et, surtout, grâce au Programme national de rénovation urbaine (initié par la même loi).

Les révoltes urbaines de l'automne 2005 vont néanmoins contraindre le gouvernement Villepin à relancer une nouvelle génération de contrats locaux : les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). L'identification des quartiers ciblés par ces contrats n'a pas été laissée aux mains des seuls partenaires territoriaux, la Délégation interministérielle à la Ville encadrant la démarche pour s'assurer d'« *une véritable priorisation des moyens sur les sites les plus en difficulté* », tout en prenant en compte « *les situations locales mentionnées par les préfets, qui échappent parfois au strict traitement statistique* »¹⁹. Les préfets avaient donc la faculté de négocier les contours définitifs des quartiers avec les élus, ainsi que d'ajouter des quartiers non identifiés au niveau national. Loin de resserrer la géographie prioritaire, la démarche a abouti à une expansion sans précédent du nombre de quartiers ciblés, passés de 1 300 dans les contrats de ville à près de 2 500 dans les Cucs. Dix ans plus tôt, le périmétrage des Zus, ZRU et ZFU avait pareillement donné lieu à un jeu d'allers-retours entre la Délégation interministérielle à la Ville et les préfetures, elles-mêmes en contact avec les élus locaux, dont les pressions avaient permis d'élargir le nombre et la taille des quartiers pris en

¹⁷ Voir notamment le rapport Sueur, *op. cit.*

¹⁸ R. Epstein, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, coll. « Sciences Po Gouvernances », 2013.

¹⁹ Délégation interministérielle à la Ville, circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des contrats urbains de cohésion sociale : contenu et calendrier de mise en œuvre.

compte. Comme le remarque Dominique Lorrain, « *la France est une société politique, et il subsiste des marchandages à la marge qui corrigent la carte des territoires* »²⁰.

2. Territoire perdus versus territoires oubliés : la géographie prioritaire concurrencée par la « France périphérique »

Entre zonage et contrat, la méthode a changé plusieurs fois, mais la lecture du problème de la ségrégation était restée la même jusqu'à la fin des années 2000 : celle d'une ville en voie de dualisation à cause du risque de décrochage des quartiers de grands ensembles vis-à-vis de leur environnement urbain et du reste de la nation²¹. C'est la hantise de cette fracture qui avait justifié le lancement, par des gouvernements de droite comme de gauche, de programmes urbains censés « refaire société » en réintégrant ces quartiers dans la ville.

En menant sa campagne de 1994-1995 sur le thème de la « fracture sociale », Jacques Chirac avait popularisé cette représentation dualiste de la ségrégation urbaine. Son discours aux accents populistes, exploitant le ressentiment du peuple envers les élites parisiennes, proposait un diagnostic de la société française dans son ensemble. Mais sa déclinaison spatiale réservait un sort particulier aux quartiers populaires de banlieue. Cela apparaissait clairement dans son livre-programme « *La France pour tous* », publié en janvier 1995 : « *Dans certaines banlieues délabrées des grandes villes, des zones entières sont hors la loi. (...) Une économie de type mafieux y prospère impunément : la drogue, la prostitution, la rapine. Pour les habitants de ces quartiers, l'insécurité est un sentiment quotidien. Ils ont peur. La contagion de cette peur menace tous les équilibres de notre société* »²².

À la fin des années 1990, le risque de cassure au sein des villes paraissait plus aigu encore dans une phase de reprise économique, comme l'expliquait le ministre délégué à la Ville de Lionel Jospin, Claude Bartolone, en octobre 1998 : « *Si les frémissements de la croissance s'arrêtent à l'entrée des quartiers, le fossé entre les deux France s'élargira et l'idéal républicain laissera la place au communautarisme des ghettos* »²³. Son successeur, Jean-Louis Borloo, mobilisera les milliards d'euros de la rénovation urbaine pour la démolition des grands ensembles d'habitat social, dont la forme urbaine et la spécialisation socio-ethnique matérialisaient cette fracture avec le reste de la société. Le discours sur les « deux France » restait immuable : « *Il y a deux France, il y a vraiment la France qui va normalement bien quoi, et puis il y a six millions de gens dans ce qu'on appelle la politique de la ville* », affirmait le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en juillet 2003²⁴. En visite quelques mois plus tard dans la ville de Valenciennes chère à son ministre, Jacques

²⁰ D. Lorrain, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, 2006, p. 429-455.

²¹ Nous reprenons ici et dans la partie suivante des éléments de notre article avec R. Epstein, « Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture », *Urbanisme*, n° 399, 2016, pp.57-59.

²² J. Chirac, *La France pour tous*, Nil Éditions, 1994, p. 47.

²³ Audition devant la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, 6 octobre 1998.

²⁴ Interview à RMC Info le 2 juillet 2003.

Chirac vantera sa politique de rénovation urbaine, de nature selon lui à « *assurer la reconquête de ce que l'on a pu appeler les "territoires perdus de la République"* »²⁵. Le président ressuscitera à cette occasion le thème de la « *fracture sociale qui menace de s'élargir en une fracture urbaine, ethnique et parfois même religieuse* ».

Ce discours de la fracture a connu un déplacement spectaculaire au cours des années récentes, changeant à la fois d'échelle et de nature. Né pendant la campagne présidentielle 1995, il se voit désormais concurrencé par une tout autre lecture, qui a dominé cette fois les débats de la campagne présidentielle de 2012. La ligne de fracture opposerait désormais territoires gagnants et perdants de la globalisation : les métropoles d'un côté, une France dite périphérique de l'autre.

Suivant l'analyse avancée par le principal promoteur de cette lecture de la ségrégation, Christophe Guilluy²⁶, la fracture ne serait plus interne aux villes et aux agglomérations, mais se placerait entre celles-ci et les territoires « oubliés » par la République et ses services publics, comme par les capitaux dont les flux globalisés se concentrent sur les métropoles. Les habitants de cette France périphérique constituée des franges périurbaines des métropoles, des villes petites et moyennes, et du monde rural, seraient les principales victimes de la crise économique, doublement pénalisés par les reconversions industrielles et les politiques d'austérité. Ces habitants ne bénéficieraient ni des opportunités urbaines dont jouissent ceux des quartiers populaires des grandes villes, ni de la sollicitude d'élites politiques supposées xénophiles, octroyant aux quartiers ethnicisés les subsides prétendument généreux de la politique de la ville.

C. Guilluy revendique une analyse scientifique des dynamiques territoriales que la plupart des chercheurs en sciences sociales lui contestent²⁷. Sans s'attarder sur ce débat, force est de constater que sa thèse occulte deux faits solidement établis. Tout d'abord, la pauvreté reste bien davantage concentrée dans les villes-centres des grands pôles urbains que dans les communes de la périphérie. Une note de l'Insee parue en juin 2015 dresse un constat sans appel :

« Au niveau communal, la pauvreté est dans l'ensemble la plus forte dans les villes-centres des grandes aires urbaines (20 % en moyenne) et dans les communes isolées hors de l'influence des villes (17 % en moyenne). Ces dernières, réparties sur l'ensemble du territoire, ne représentent toutefois que 5 % de la population. Globalement, 77 % de la population pauvre réside dans les 230 grandes aires urbaines de métropole, dont 65 % dans les grands pôles urbains et 20 % dans l'aire urbaine de Paris. Dans l'espace urbain, le taux de pauvreté est généralement plus élevé dans les pôles (16 % en moyenne) que dans leurs couronnes

²⁵ L'expression « territoires perdus » fait implicitement référence à l'ouvrage, très controversé, de Gérard Bensoussan, paru un an plus tôt : G. Bensoussan (dir.), *Les territoires perdus de la République : antisémitisme, racisme et sexisme en milieu scolaire*, Éditions Mille et une nuits, 2002.

²⁶ C. Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin, 2010 ; C. Guilluy, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2014.

²⁷ Sur le caractère non-scientifique des cartographies produites par Guilluy sur la base d'un « indice des fragilités sociales », voir le dossier de la revue du laboratoire Espaces et Sociétés : ESO, « Les chercheurs d'ESO et la "France périphérique" », *Travaux et documents*, n°41, octobre 2016.

(autour de 10 %). Au sein des grandes aires urbaines, le taux de pauvreté est presque toujours plus élevé dans les villes-centres. Il atteint parfois deux à trois fois celui des banlieues et plus de quatre fois celui des couronnes périurbaines (voire sept fois dans l'aire de Mulhouse : 30 % dans la ville-centre contre 4 % dans la couronne). Au total, les deux tiers des personnes pauvres résident dans les grands pôles urbains, alors que ces derniers rassemblent moins de 60 % de la population. À l'inverse, alors que les couronnes des grands pôles urbains regroupent 20 % de la population, à peine plus de 10 % des personnes pauvres y résident »²⁸.

Une analyse au niveau infra-communal fait également ressortir une accentuation des contrastes internes aux villes et aux agglomérations depuis la crise de 2008. Comme l'a montré le rapport 2013 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, ces zones ont supporté la quasi intégralité de la hausse du chômage en ville depuis 2008 :

« Ce taux de chômage en Zus n'a ainsi pas cessé de progresser sous l'effet de la crise économique depuis 2008 pour s'établir à 24,2 % en 2012. Dans les unités urbaines englobantes, après être restée relativement stable entre 2009 et 2011 (autour de 9,5 % de taux de chômage), la situation se dégrade également entre 2011 et 2012 mais dans des proportions moindres (à 9,9 %, +0,5 point) : l'écart avec les Zus ne cesse par conséquent de croître. De fait, avec 14,4 points de différence le taux de chômage des 15-64 ans est, en Zus, près de deux fois et demi supérieur à celui que l'on mesure dans les agglomérations accueillant ces quartiers »²⁹.

L'autre fait majeur occulté par C. Guilluy est l'absence de tout « traitement de faveur » des quartiers de la géographie prioritaire. Loin d'être trop favorables à ces quartiers, les redistributions territoriales bénéficient bien plus largement au monde rural³⁰. Avec ses moyens propres, soit moins de 0,3 % des dépenses du budget de l'État pour près de 10 % de la population française, la politique de la ville corrige tout au plus à la marge un système d'allocation des ressources publiques qui reste structurellement défavorable aux quartiers de la géographie prioritaire. C'est dire que la politique de la ville est essentiellement symbolique.

Cette politique est aux prises avec un dilemme qui lui est consubstantiel : née en réponse aux insuffisances des autres politiques publiques, elle est suspectée d'entretenir leur éloignement persistant du fait de son existence même. D'où le mot d'ordre de « mobilisation des politiques de droit commun », réitéré à chaque réforme de la politique de la ville depuis un quart de siècle, pour tenter de corriger les effets d'une gestion « à part » des quartiers par une politique spécifique³¹.

²⁸ Insee Première, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », n° 1552, juin 2015.

²⁹ Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2013*, Éditions du CIV, 2013.

³⁰ P. Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, Coll. « La ville en débat », Presses universitaires de France, 2015.

³¹ T. Kirszbaum, *Mobiliser le droit commun : du mot d'ordre à la pratique*, Rapport pour RésOVilles, février 2015. Les développements qui suivent sont tirés de ce rapport.

En pratique, les administrations de l'État et des collectivités locales n'utilisent guère la géographie prioritaire de la politique de la ville comme outil de territorialisation de leurs ressources ordinaires. D'autant moins que cette géographie a longtemps manqué de lisibilité du fait de l'enchevêtrement de différents périmètres. Avant la réforme de la géographie prioritaire intervenue en 2014, on recensait ainsi : 751 zones urbaines sensibles, 416 zones de redynamisation urbaine, 100 zones franches urbaines, 594 quartiers « Anru³² » et 2 492 quartiers « Cucs » eux-mêmes répartis en trois niveaux de priorité, sans compter les zonages prioritaires d'autres administrations comme l'Éducation nationale ou la Police nationale.

Une approche purement comptable de la territorialisation des ressources publiques ne renseigne guère au demeurant sur l'accès effectif des habitants des quartiers prioritaires à ces ressources. Outre le fait que l'offre de services et équipements publics peut être localisée en dehors de ces quartiers, l'équité d'accès peut être freinée par des déficits d'ordre qualitatif reflétant des inégalités de traitement et discriminations produites par les modes d'organisation du service public ou par les préjugés des agents de ces services envers les habitants des quartiers populaires. Loin de répondre à ces enjeux, l'adaptation des services publics dans le cadre de la politique de la ville s'est surtout concrétisée par une plus grande proximité géographique et par des prestations différenciées en direction d'une population considérée comme différente avec des besoins différents.

Les limites de cette stratégie avaient été pointées dès la fin des années 1990 par la commission Cavallier qui, dans la perspective des contrats de ville 2000-2006, souhaitait rompre tout à la fois avec le localisme et le différentialisme de la politique de la ville. La commission entendait faire des contrats de ville des espaces d'interrogation sur ce qui « *dans le fonctionnement ordinaire des prestations de droit commun conduit aux évictions, aux mises à l'écart, au déni d'une prestation commune* »³³. Cette doctrine de l'adaptation des services publics est restée assez largement théorique. Elle prenait le contre-pied d'une modernisation managériale des services publics placée sous les signes de la performance et de la rentabilité, que la politique de la ville n'est pas parvenue à infléchir jusqu'à présent dans le sens de l'équité sociale et territoriale.

Au lieu d'articuler ces constats avec la réalité des villes petites et moyennes confrontées aux conséquences de la désindustrialisation et de la réduction des emplois publics, le discours sur la France périphérique s'est en grande partie construit contre le discours antérieur sur la fracture intra-urbaine. C'est sans doute là une raison du succès médiatique et politique des ouvrages de C. Guilluy. Son « Atlas des nouvelles fractures sociales en France », publié en 2004 avec C. Noyé³⁴, n'avait rencontré qu'un écho limité car il donnait à voir des fractures multiples, sans doute moins efficaces pour marquer les esprits qu'une lecture binaire des territoires et du monde social mettant en scène la concurrence des victimes de la crise.

³² Agence nationale pour la rénovation urbaine.

³³ G. Cavallier, *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre délégué à la Ville, 1999.

³⁴ C. Guilluy, C. Noyé, *Atlas des nouvelles fractures sociales en France. Les classes moyennes oubliées et précarisées*, Autrement, 2004.

La tonalité anti-urbaine des derniers ouvrages de Guilluy exerce une séduction d'autant plus grande qu'une partie de l'opinion semble exprimer une lassitude croissante pour la solidarité envers les banlieues, alors que la « vraie facture » serait ailleurs. Devenu un lieu commun du débat public, les discours sur les milliards déversés en vain sur des quartiers indûment présentés comme prioritaires, sont aussi le signe d'une exaspération de l'opinion devant l'incapacité chronique des politiques urbaines à « en finir avec les banlieues »³⁵.

Tout autant qu'à la crise, le succès du nouveau discours de la fracture doit beaucoup aux déconvenues de la rénovation urbaine. À l'euphorie des responsables politiques qui pensaient avoir trouvé la martingale anti-fracture a succédé la déception, qu'une rhétorique sur les « succès incontestables » de la rénovation urbaine n'a pu longtemps masquer³⁶. De fait, en dépit des moyens inédits mobilisés pour ce programme (45 milliards d'euros), la spécialisation ethnique et les écarts sociaux entre les 500 quartiers rénovés et leur environnement n'ont guère été réduits.

3. Nouvelle versus ancienne géographie prioritaire : les sous-entendus politiques d'une synthèse

Le nouveau discours sur la fracture entre métropoles et territoires périphériques semblait avoir supplanté le discours historique sur la fracture intra-urbaine quand François Hollande a habilement tenté de les articuler durant sa campagne de 2012. En s'emparant de la proposition de l'Association des maires Ville & Banlieue de créer un ministère de l'Égalité des territoires (et de la Cohésion sociale) supposé répondre simultanément aux besoins de l'ensemble des territoires « délaissés » (urbains, ruraux, ultramarins), le candidat Hollande a réussi à opérer cette synthèse. Le slogan de l'égalité territoriale permettait en effet de répondre à la demande d'égalité des habitants des quartiers populaires³⁷, perçus par les stratèges socialistes de la Fondation Terra Nova comme des réservoirs de voix aisément mobilisables, tout en évitant que les banlieues apparaissent comme les destinataires exclusifs de la sollicitude étatique³⁸ – manière de ne pas s'aliéner les électeurs de la France des « oubliés », ceux qui s'indignent qu'on en fasse trop pour les « quartiers perdus de la République ».

La création d'un ministère puis d'un commissariat général à l'Égalité des territoires fusionnant (au moins en apparence) les politiques de la ville et d'aménagement du territoire, ont donné sa traduction institutionnelle au slogan de l'égalité territoriale. De son côté, le ministre délégué à la Ville, François Lamy, a engagé en octobre 2012 une concertation nationale qui devait notamment aboutir à des propositions relatives à une nouvelle géographie prioritaire, mettant fin aux zonages

³⁵ T. Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Coll. « Bibliothèque des territoires », Éditions de l'Aube, 2015.

³⁶ R. Epstein, « Anru : mission accomplie ? », in J. Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine*, Coll. « La ville en débat », Presses universitaires de France, 2012, p. 51-97.

³⁷ C'est lors d'un déplacement de campagne dans le quartier de la Meinau à Strasbourg, le 16 mars 2012, que le candidat Hollande a brandi pour la première fois ce slogan.

³⁸ J. Donzelot, « De quelle politique "l'égalité des territoires" est-elle le nom ? », *Esprit*, n° 8-9, août-septembre 2012, p. 6-8.

qualifiés de « discriminatoires » par F. Hollande, et organisant par la même occasion le retour à une logique pleinement contractuelle. Cet extrait du discours du candidat Hollande, dans le quartier de la Meinau à Strasbourg, le 16 mars 2012, mérite d'être reproduit :

« Je vois fleurir tant de zones, ZRU, ZEP, ZUS, ZRR, ZFU... L'État multiplie les appellations pour en définitive dissimuler la faiblesse de ses interventions. Loin d'intégrer, ces formules sont en fait discriminatoires. C'est pour cela qu'il sera mis fin au zonage. Chacun a les droits que la République lui reconnaît. Et ceux et celles qui vivent dans les territoires qui sont les plus défavorisés auront une politique qui sera amplifiée en leur direction. Plus personne ne s'y reconnaît, dans les zones ! La zone d'éducation prioritaire ne recouvre plus la zone urbaine sensible ; les zones urbaines sensibles (750) comptent en leur sein des zones franches urbaines et des zones de dynamisation urbaine, et puis des ZUP ! Mais d'où on est ? On est de France, on est de République, on n'est pas d'une zone ! Toutes les politiques publiques – politique du logement, politique de l'emploi, politique de l'éducation, politique sociale, politique de sécurité –, toutes ces politiques seront amplifiées, démultipliées dans les quartiers de nos villes. J'associerai dans un même contrat de ville les actions en faveur des habitants et les politiques en faveur du cadre de vie ».

Ces critiques du zonage ne sont plus l'apanage de la gauche de gouvernement. Déjà, en 2009, le rapport d'un député-maire et d'un sénateur-maire de droite, Gérard Hamel et Pierre André, déplorait que le zonage soit « *particulièrement défavorable à la mobilisation des acteurs et à l'entraînement des politiques publiques de droit commun des collectivités territoriales ou de l'État* », et proposait donc de passer « *d'une logique de zonage à une logique de contractualisation* »³⁹. À cette critique politique s'ajoutait celle des inconvénients techniques du zonage. La liste des 751 Zus, reprise dans la loi de 2003, avait été établie en 1996 sur la base des données de recensement de 1990. Les risques d'obsolescence étaient donc élevés. Les propositions en faveur d'une révision de la géographie prioritaire se sont succédé, dans la seconde moitié des années 2000, afin de vérifier que les quartiers ciblés concernent bien « *les territoires aujourd'hui les plus prioritaires* »⁴⁰. Un amendement parlementaire à la loi de finances pour 2008 avait rendu cette révision obligatoire à intervalles de cinq ans. C'est dans ce même dessein que la Délégation interministérielle à la Ville avait lancé en 2008 une concertation autour d'un Livre vert intitulé « Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation ». Mais le processus de révision, qui aurait remis en cause de nombreuses mesures fiscales et budgétaires indexées sur les zonages, est resté bloqué jusqu'en 2012-2014.

Relançant le processus, François Lamy avait assuré que la nouvelle géographie prioritaire n'excéderait pas 400 quartiers prioritaires afin d'y concentrer les ressources publiques et d'obtenir un impact tangible. Pour mettre fin à l'enchevêtrement des découpages administratifs, la nouvelle géographie serait unifiée et adossée sur un critère unique : la concentration des populations, dont les ressources sont inférieures à 60 % du revenu médian de référence, à l'échelle de « carreaux » de

³⁹ G. Hamel, P. André, *op. cit.*, p. 24-23.

⁴⁰ Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2005*, Éditions de la Div, 2005.

200 mètres de côté, avec une pondération du revenu fiscal médian national par le revenu fiscal médian de l'unité urbaine.

En pratique, la liste des nouveaux quartiers prioritaires, publiée en juin 2014, recoupe la quasi totalité des quartiers « historiques » de la politique de la ville. Mais en retenant le critère de la pauvreté monétaire en lieu et place d'un indice composite (l'indice synthétique d'exclusion, cf. *supra*), la nouvelle géographie prioritaire pouvait être étendue, au moins symboliquement, à des départements ruraux tels que la Creuse ou le Gers. Derrière la réforme technique, l'essentiel était le message politique indiquant un rééquilibrage des moyens publics en faveur des territoires de la « France périphérique ». Un message que F. Hollande avait explicité en août 2013, alors qu'il visitait le quartier du Garros à Auch, la préfecture du Gers, département présenté comme « le plus rural de France » : « *La politique du territoire, la politique de la ville, elle concerne tout l'espace français. (...) Une politique des quartiers, ce n'est pas une politique des métropoles. (...) Un grand enjeu pour le mandat qui est le mien, c'est de permettre à chacun de penser qu'il est à l'égal de l'autre et qu'il n'y a aucune préférence pour certains quartiers par rapport à d'autres* ». Exit donc toute notion de discrimination positive territoriale (laquelle n'avait en fait jamais véritablement existé dans les faits) qui risquerait d'aiguiser le ressentiment des « territoires oubliés » envers les « territoires perdus ».

La nouvelle géographie prioritaire a organisé la sortie d'une série de quartiers qui bénéficiaient jusqu'alors des modestes enveloppes de « crédits spécifiques » de la politique de la ville, mettant ainsi fin à l'« *effet de fixation dans le dispositif* » que déplorait la Cour des comptes⁴¹. Cependant, en proposant un découpage des territoires à la rue près, la nouvelle géographie n'a pas véritablement rompu avec la logique du zonage. Seul diffère le mode d'allocation des ressources, en partie contractualisées par les partenaires des contrats de ville.

Il est également douteux que les quartiers maintenus ou entrants dans la nouvelle géographie bénéficient d'un surcroît de ressources. Loin de mettre fin à l'effet de saupoudrage, accentué par la stagnation des budgets de la politique de la ville, la liste des « quartiers prioritaires », comme il s'appellent désormais, compte pas moins de 1 300 quartiers... soit presque le double du nombre de Zus, bien loin des 400 quartiers promis qui auraient ramené la géographie prioritaire à son niveau de la fin des années 1980. Certes, le nombre de quartiers diminue au regard des 2 500 quartiers identifiés dans les contrats urbains de cohésion sociale, mais la majeure partie de ces quartiers dits de « niveau 2 » et de « niveau 3 », n'étaient pas prioritaires, et avaient donc une existence virtuelle contrairement aux quartiers de « niveau 1 ». La nouvelle géographie prioritaire distingue au demeurant, elle aussi, trois catégories de quartiers⁴².

⁴¹ Cour des comptes, *La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville*, Rapport à la commission des Finances du Sénat sur le fondement de l'article 582 de la Lolf, 2007.

⁴² Outre les 1 300 quartiers prioritaires, les quartiers sortants sont classés en « quartiers de veille active », lesquels continuent de bénéficier des dispositifs « adultes-relais » (temporairement) et de « réussite éducative » (sans limitation de durée) ; s'ajoute la catégorie des « territoires vécus » correspondant « *aux usages des habitants et aux lieux qu'ils fréquentent (écoles, équipements sportifs, zones d'activité, etc.)* » et pouvant bénéficier à ce titre des crédits de la politique de la ville hors « avantages automatiques », de type exonérations et dérogations, définis par voie législative ou réglementaire.

Renaud Epstein note que l'ambition réformatrice n'a pas résisté aux pressions des élus locaux effrayés par un projet qui aurait privé des centaines de communes des subsides de la politique de la ville⁴³. De fait, comme dans les épisodes précédents, le nouveau périmétrage a été arrêté sur la base d'échanges entre le niveau national et l'État local, ce dernier devant recueillir l'avis des collectivités territoriales et des bailleurs, dont le *lobbying* n'a semble-t-il pas été sans effet.

Cette mise en perspective des débats et controverses sur la géographie prioritaire montre le caractère indissociable de ses dimensions cognitive, instrumentale et normative. La géographie prioritaire offre un principe de lecture de la ségrégation spatiale, mais ses limites méthodologiques devraient tempérer la prétention de l'État à localiser de manière « objective » et « neutre » les lieux de concentration des difficultés sociales. Le choix d'un critère unique de pauvreté monétaire a le mérite de la simplicité, mais le choix d'un autre critère ou d'une combinaison de critères aurait abouti à une cartographie des problèmes non moins pertinente. Si elle remplit une fonction cognitive, même imparfaite, l'évolution récente de la géographie prioritaire montre aussi sa perméabilité à un discours pseudo-savant sur « la nouvelle fracture » entre les métropoles et la France périphérique, qui néglige les interdépendances entre territoires et la mobilité quotidienne de leurs habitants.

Tout aussi révélatrice est la perméabilité entre la logique administrative de classement des territoires et la logique des intérêts politiques, portés notamment par les élus locaux, qui atténue davantage encore l'objectivité de l'instrument. La géographie prioritaire porte enfin l'empreinte d'une philosophie politique et sociale. Elle transpose dans le champ de la gestion territoriale l'« *handicapologie* » qui est au principe des politiques d'assistance sociale⁴⁴ : tout droit ou avantage est subordonné à la démonstration d'incapacités et de déficits divers. Le contraste entre l'énergie faramineuse consacrée à la construction et au perfectionnement de cet outil de mesure des problèmes sociaux et la minceur des avantages qui en découlent pour les populations ainsi catégorisées, évoque irrésistiblement la suspicion séculaire envers les pauvres non méritants.

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ISP), CNRS UMR 7220, Université Paris Nanterre, École normale supérieure de Saclay

Bibliographie

I – Ouvrages généraux

G. Calvès, *La discrimination positive*, Coll. Que sais-je ?, Presses universitaires de France, 2004.

R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

⁴³ R. Epstein, « La "nouvelle" politique de la ville au prisme des évaluations du passé », in T. Kirszbaum, (dir.) (2015), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube, 2015, p. 158-171.

⁴⁴ R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

J. Chirac, *La France pour tous*, Nil Éditions, 1994

R. Epstein, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, coll. « Sciences Po Gouvernances », 2013.

C. Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin, 2010.

C. Guilluy, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2014.

C. Guilluy, C. Noyé, *Atlas des nouvelles fractures sociales en France. Les classes moyennes oubliées et précarisées*, Autrement, 2004.

P. Estèbe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, 2004.

P. Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, Coll. « La ville en débat », Presses universitaires de France, 2015.

II – Ouvrages collectifs

J. Brun, C. Rhein (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan, 1994.

R. Epstein, « Anru : mission accomplie ? », in J. Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine*, Coll. « La ville en débat », Presses universitaires de France, 2012, p. 51-97.

R. Epstein, « La "nouvelle" politique de la ville au prisme des évaluations du passé », in T. Kirszbaum, (dir.) (2015), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube, 2015, p. 158-171.

T. Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Coll. « Bibliothèque des territoires », Éditions de l'Aube, 2015.

III – Articles et rapports

D. Béhar, P. Estèbe, « Le Pacte de relance pour la ville », *Esprit*, n° 219, mars 1996, 157-160.

G. Bensoussan (dir.), *Les territoires perdus de la République : antisémitisme, racisme et sexisme en milieu scolaire*, Éditions Mille et une nuits, 2002.

J. Bravo, *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, 1998.

G. Cavallier, *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre délégué à la Ville, 1999.

Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité, Rapport public 1996*, Coll. Études & Documents, n°48, La Documentation française, 1997.

Conseil national des villes, *Rapport 1994-1997*, La Documentation française, 1997.

Cour des comptes, *La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville*, Rapport à la commission des Finances du Sénat sur le fondement de l'article 582 de la Lolf, 2007.

J.-M. Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros/Alternative, 1991.

J.-P. Delevoye, *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française, 1997.

J. Donzelot, « De quelle politique "l'égalité des territoires" est-elle le nom ? », *Esprit*, n° 8-9, août-septembre 2012, p. 6-8.

R. Epstein, T. Kirszbaum, « Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture », *Urbanisme*, n° 399, 2016, pp.57-59.

ESO, « Les chercheurs d'ESO et la "France périphérique" », *Travaux et documents*, n°41, octobre 2016.

G. Hamel, P. André, *Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2009.

F. Idrac, *Le Pacte de relance pour la ville*, Regards sur l'actualité, n° 222, juin 1996, p. 19-34.

Insee Première, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », n° 1552, juin 2015.

T. Kirszbaum, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n°111, 2004, p. 101-118.

T. Kirszbaum, *Mobiliser le droit commun : du mot d'ordre à la pratique*, Rapport pour RésOVilles, février 2015.

T. Kirszbaum, R. Epstein, « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in F. Goulard, F. Pupponi, *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, octobre 2010.

F. Levy, *Bilan/Perspectives des contrats de développement social des quartiers*, Rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1988.

D. Lorrain, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, 2006, p. 429-455.

Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2005*, Éditions de la Div, 2005.

Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2013*, Éditions du CIV, 2013.

E. Preteceille, « Comment analyser la ségrégation sociale ? », *Études foncières*, n°98, 2002, p. 10-16.

J.-P. Sueur, *Demain, la ville. Tome 1*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la solidarité, La Documentation française, 1998.

S. Tissot, « Identifier ou décrire les "quartiers sensibles" ? », *Genèses*, n°54, mars 2004, p. 90-111.