

## LA DÉRIVE DES INSTRUMENTS

Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique  
**Dominique Lorrain**

**Presses de Sciences Po | Revue française de science politique**

**2006/3 - Vol. 56**  
**pages 429 à 455**

**ISSN 0035-2950**

Article disponible en ligne à l'adresse:

---

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-3-page-429.htm>

---

Pour citer cet article :

---

Lorrain Dominique , « La dérive des instruments » Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique, *Revue française de science politique*, 2006/3 Vol. 56, p. 429-455. DOI : 10.3917/rfsp.563.0429

---

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

---

# LA DÉRIVE DES INSTRUMENTS

## *Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique*

---

DOMINIQUE LORRAIN

**L**es instruments que les acteurs utilisent pour représenter le réel sont comme les cartes des marins, des militaires et des voyageurs : essentiels. Ils constituent des construits intermédiaires à partir desquels se représente le monde réel. Ce sont des supports qui permettent d'agir, de mesurer les résultats et de corriger<sup>1</sup>. On peut ainsi lire le développement de la grande firme et de l'État à partir de l'histoire des outils : comptabilité et règles budgétaires, cartographie des territoires, statistique démographique et économique<sup>2</sup>. En général, ces instruments sont considérés comme techniques et réservés aux spécialistes ; ils s'élaborent souvent en dehors des espaces de la démocratie. Cette approche par les instruments constitue un vaste champ abordé par de nombreux auteurs, dont Max Weber, Michel Foucault, Herbert Simon ; le fil rouge qui traverse tous ces travaux est de considérer que l'acteur, pour agir, s'appuie sur des outils, sur des techniques de gouvernement, sur des protocoles décisionnels.

Ces artefacts, dont le nombre et la sophistication statistique ne cessent de croître, sont d'une grande portée. Ils réduisent la complexité du monde réel ; ils apportent plus d'efficacité et permettent de légitimer les décisions : condition essentielle de l'agir en démocratie. Mais ils affectent aussi le sens donné à des situations. Premièrement, ces opérations d'enregistrement filtrent et simplifient ; parfois, dans les mailles de leur tamis, disparaissent des faits essentiels. Donc, le premier effet des instruments, en fonction de leurs propriétés, est de limiter la vision. Deuxièmement, et c'est un effet plus subtil, ils incorporent un point de vue cognitif sur les choses. Ils presupposent des catégorisations, des définitions de critères ; ils portent un jugement sur le réel. Ces catégorisations qui fonctionnent en amont de l'acteur finissent par être intériorisées<sup>3</sup>. Dans sa discussion d'Émile Durkheim, l'anthropologue Mary Douglas rappelle ainsi :

« Pour lui, l'erreur première est de méconnaître l'origine sociale de la pensée individuelle. Les classifications, les opérations logiques, les métaphores privilégiées sont données à l'individu par la société. Le fait d'être scandalisé par la remise en cause brutale d'opinions enracinées est une réaction viscérale due à l'engagement au sein d'un groupe social. »<sup>4</sup>

1. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. Également dans cet ouvrage : Dominique Lorrain, « Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? », dans *ibid.*, p. 163-197.

2. Alain Desrozière, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993 ; François Fourquet, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Encres/Édition recherche, 1980.

3. Eve Chiapello, « Les normes comptables comme institution du capitalisme. Une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005 », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005, p. 362-382 ; Bernard Collasse, « Harmonisation comptable internationale, de la résistible ascension de l'IASC/IASB », *Gérer et Comprendre*, 75, mars, 2004, p. 30-40.

4. Mary Douglas, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999, p. 34.

Dans ce texte, nous voudrions appliquer cette entrée par les instruments à la politique de la ville ou, plus précisément, à la politique menée en faveur des quartiers d'habitat social, car il en ressort une étonnante situation. Cela fait maintenant près de vingt ans que l'État et certaines municipalités mènent des actions dans ces quartiers. Ce fut une politique constante dans les engagements, importante par les sommes mobilisées. Selon un rapport particulier de la Cour des comptes, les dépenses cumulées de la période 1994-2001 s'élèvent à 29,1 milliards d'euros, soit en moyenne annuelle 3,64 milliards d'euros<sup>1</sup>. Il s'agit de sommes non négligeables en regard d'autres agrégats. Elles représentent 10 % de la moyenne annuelle des dépenses d'investissement des collectivités locales ; elles correspondent aussi à 1,6 fois l'excédent de financement des administrations publiques locales<sup>2</sup>. Cette politique n'a cessé de s'élargir par le nombre des quartiers et les domaines concernés (annexe 1). Dans les premières années du programme « habitat et vie sociale », une vingtaine de sites étaient traités. En 1989, la politique de « développement social des quartiers » en retient 400. En 2002, la politique de la ville concerne 717 « zones urbaines sensibles » et 4,46 millions de personnes en métropole. Pourtant, les jugements d'ensemble changent peu ; certains sont très durs. Une partie des experts et la presse restent sur des quartiers de relégation, sur une ville ségrégée, sur de l'exclusion. Ces politiques n'auraient-elles donc été qu'une action cosmétique menée pour calmer une jeunesse turbulente ? Si, à l'inverse, cette action est bien réelle, traductible dans des réalisations concrètes (des actifs fixes pour les économistes), ces efforts seraient-ils vains ?

Il est évident que si les choses sont ainsi, si les jugements sont si abrupts, c'est que se nouent dans ces quartiers bon nombre des problèmes de la société française d'aujourd'hui touchant aux formes du vivre ensemble et à la manière de faire société<sup>3</sup>. Ces quartiers d'habitat social, construits précipitamment dans les années 1960-1970, localisés à la périphérie de l'urbanisation de l'époque, représentent la pointe extrême de la France métropolitaine d'aujourd'hui. Le pays se renouvelle par l'immigration – arrivée des habitants des DOM, entrée d'étrangers<sup>4</sup> –, les grands ensembles les concentrent. L'intégration dans le tout collectif signifie avoir un emploi – or, le taux de chômage y est élevé –, avoir une formation – les performances scolaires y sont médiocres –, respecter les règles du vivre ensemble – les actes d'incivilités se multiplient et l'insécurité correspond à des phénomènes mesurables<sup>5</sup> –, s'intégrer civiquement – les taux de participation dans les bureaux de vote de ces quartiers sont faibles, tout comme l'inscription des jeunes sur les listes électorales<sup>6</sup>.

1. Cour des comptes, *La politique de la ville*, rapport particulier, Paris, Journaux Officiels, 2002, p. 153.

2. Selon le rapport 2002 de l'Observatoire des finances locales (Paris, ministère de l'Intérieur, 2002, p. 38-40), le compte « capacité ou besoin de financement des APL », pour les années 1995-2001, présente un excédent de 15,6 G€, soit 2,23 G€ par an. Ce résultat agglo-mère une année en déficit (1995), une année à léger excédent (1996) et cinq années avec un fort solde positif. Les dépenses d'investissement couvrent les années 1997-2001.

3. François Dubet, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

4. Cf. sur ce point les synthèses de la Cour des comptes (*op. cit.*, p. 11) et Délégation interministérielle à la ville, « Zones urbaines sensibles : un enjeu territorial de la cohésion sociale », septembre 2004.

5. Cf. l'analyse de la responsable de la section « Ville et banlieue » des renseignements généraux à trois ans d'intervalle : *Le Monde*, 21 juillet 1995, et 8 décembre 1998, p. 17.

6. Cyprien Avenel, *Sociologie des quartiers sensibles*, Paris, Armand Colin, 2004 ; Gérard Chevalier, « Volontarisme et rationalité d'État, l'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, 37, 1996, p. 209-235. Sur les questions de sécurité, cf. François Dubet, Domi-

Cette politique de la ville produit des résultats inférieurs aux attentes de ceux qui la portent, sans doute parce qu'on lui demande beaucoup. Ceci conduit alors à s'interroger sur une action publique et sur ses critères d'objectif et de performance. Que doit-elle être ? À l'aune de quels critères va-t-on la juger ? Deux lectures se superposent. L'une correspond à une conception matérielle du rôle de l'État, l'autre à une conception extensive. Avec elles s'affrontent des conceptions plus fondamentales sur les rapports entre l'État et le citoyen ; jusqu'où le citoyen délègue-t-il à l'État des éléments de sa liberté ? Très anciennes questions, déjà traitées au 18<sup>e</sup> siècle lorsque s'invente la démocratie politique en Angleterre, en France, aux États-Unis. L'État est-il le garant de la liberté des personnes, de la protection de leurs biens, est-il le correcteur des déséquilibres en fournissant des biens et services à tous ? Seulement cela ou plus ? Selon la *conception matérielle*, la responsabilité de l'État et des collectivités locales est de veiller au respect du principe d'égalité dans l'accès aux biens et services qui constituent le socle matériel de la vie dans une société industrielle développée. Dans ce cas, les critères de jugement qui mesurent l'accomplissement de la mission s'appliquent au logement, aux équipements et aux services qui accompagnent la vie de quartier, aux services publics en réseaux (électricité, gaz, eau, enlèvement des déchets, propreté urbaine, éclairage public, téléphonie fixe et cellulaire, accès Internet, accès aux transports en commun). Mais ils s'appliquent à tous dans le territoire de la République. Selon la *conception extensive*, cette politique doit aussi apporter un traitement social qui assurera la promotion des habitants.

Ce texte discute de ces critères de jugements et des indicateurs mobilisés pour lire la question des quartiers. Aujourd'hui, certains indicateurs définissent les zones urbaines sensibles et fonctionnent comme des déclencheurs d'aide. Il n'en fut pas toujours ainsi ; il fallut un certain temps pour les élaborer, mais aujourd'hui, ils sont reçus comme des données naturelles et ils contribuent à former le sens commun sur ces questions. Dans un premier temps, nous discutons de ces indicateurs et de ce qu'ils omettent en élargissant le spectre des critères possibles. Puis, nous testons ces critères sur deux espaces contrastés : un quartier qualifié de déshérité dans une commune de la région parisienne (Val-de-Marne) et une petite ville d'un département rural (Meuse) où il ferait bon vivre. Au vu des résultats (massifs), nous nous interrogeons sur le rôle de l'État dans la correction des inégalités et sur le fonctionnement des institutions politiques dans la société française.

## LA POLITIQUE DE LA VILLE, SES INDICATEURS ET LEURS LIMITES

Selon Philippe Estèbe, pour devenir national et légitime, le choix des quartiers de la politique de la ville a dû sortir du subjectivisme des premières années – réputation, exemplarité – pour s'abstraire.

nique Monjardet, Christian Mouhanna, Michel Wieviorka, « La sociologie, les sociologues et l'insécurité », dossier-débat organisé par Anni Borzeix, *Sociologie du travail*, 44 (4), 2002, p. 541-579 ; Robert Philippe, Renée Zauberman, Marie-Lys Pottier, « La victime et le policier : point de vue profane et point de vue professionnel sur la délinquance », *Sociologie du travail*, 45 (3), 2003, p. 343-359 ; Tanguy Le Goff, « L'insécurité "saisie" par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, 55 (3), juin 2005, p. 415-444.

« Le ministre fait appel à l’Insee. Les statisticiens se livrent entre 1991 et 1992 à trois opérations : tracer sur la carte les limites des quartiers [...], choisir parmi l’ensemble des variables proposées par les recensements généraux de la population trois variables principales [...], enfin rapporter ces variables à des valeurs moyennes [...]. Les quartiers se trouvent dès lors définis par l’écart à la moyenne des trois variables. »<sup>1</sup>

Ces variables sont : le pourcentage de moins de 25 ans, le pourcentage de chômeurs de longue durée, le pourcentage d’étrangers ; ce dernier critère sera remplacé par un indicateur de diplôme, ce qui ne conduira pas, au dire d’experts, à beaucoup changer la liste des territoires retenus<sup>2</sup>. Le rassemblement de ces données rapportées au potentiel fiscal de la commune conduit à un indice synthétique d’exclusion (ISE). Désormais, les quartiers sont choisis à partir de cet indicateur et ils deviennent éligibles à certaines dota- tions budgétaires. En fait, ce principe ne s’applique pas de manière absolue. La France est une société politique et il subsiste des marchandages à la marge qui corrige la carte des territoires ; les observateurs les plus aigus de ces sujets peuvent expliquer comment les changements de majorité politique introduisent des variations aux marges. Mais demeure l’essentiel : le protocole d’objectivation statistique a un effet sur les choix de l’action publique. La question que nous voudrions alors discuter est de savoir ce qui se passerait si on élargissait les critères du choix en introduisant deux autres critères – le revenu des habitants et la connexion du quartier au « tout » plus grand de l’agglomération ? En quoi le prisme des indicateurs retenus affecte-t-il la lecture du phénomène et par là-même le classement des territoires ? Sommes-nous certains que la situation des quartiers retenus soit pire que d’autres espaces ?

#### LA CONNAISSANCE DES REVENUS

La question des revenus s’appréhende en France à partir de la notion de revenu des ménages. Cette notion de ménage correspond à « des personnes (seules ou plusieurs) qui partagent un même logement (foyer) et mettent en commun tout ou partie de leurs revenus »<sup>3</sup>. En 2000, on compte en France 24 millions de ménages, dont 7,4 millions de personnes seules. Les revenus correspondent aux salaires (et pensions de retraite), aux prestations sociales et aux avantages en nature<sup>4</sup> de l’économie informelle.

Les revenus d’une grande partie des ménages sont fonction de la taille du ménage, des salaires, des prestations et transferts, et parfois des revenus de l’économie parallèle<sup>5</sup>. Cette simple définition permet de comprendre toute la difficulté technique de la mesure des inégalités à partir des revenus des ménages. Car, à salaires identiques,

1. Philippe Estèbe, « Les quartiers, une affaire d’État, un instrument territorial », dans Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 49-50.

2. Commentaires de Hugues Lagrange et Catherine Rhein, lors de la présentation de ce texte à la conférence ISA-RC21, juin-juillet 2005.

3. Jacques Marseille, *Le Grand Gaspillage, les vrais comptes de l’État*, Paris, Plon, 2002, p. 19.

4. Le fisc retient partiellement cette notion de revenu non monétaire, puisqu’un contribuable doit déclarer, dans sa déclaration de revenu pour l’IRPP, un logement de fonction ou une voiture de fonction, etc.

5. Nous pourrions aussi considérer les revenus du capital, mais, comme nous le verrons par la suite, les questions d’égalité et de « places » relatives, que nous discutons, ne concernent pas les populations pour qui les revenus du capital ont une place importante.

deux familles vont avoir des revenus disponibles différents selon leur composition, selon les prestations reçues et les impôts payés et selon qu'elles ont ou non d'autres sources de revenu ou qu'elles bénéficient de prestations en nature. Dans une économie salariale et informatisée, les salaires sont parfaitement connus de l'administration. En revanche, le recollement des trois autres postes (composition du ménage, prestations et économie parallèle) au niveau de chaque ménage est une opération bien plus difficile et sur laquelle demeurent de nombreuses zones d'ombre.

La recomposition des familles (taux de divorce), comme l'existence d'une population étrangère qui pratique la polygamie rendent l'exercice statistique un peu plus compliqué qu'au temps de la famille mono-nucléaire. Pour ce qui concerne les prestations, deux agrégats macro-économiques doivent être conservés en mémoire. Premièrement, les prélèvements obligatoires représentent autour de 45 % du PIB<sup>1</sup> ; on peut donc dire que la pompe aspirante-refoulante de la redistribution sociale s'applique à une grande partie de la richesse produite. Deuxièmement, comme le souligne Laurent Davezies, les prestations sociales monétaires représentaient pour l'année 2003, 300 milliards d'euros, soit 50 % des traitements et des salaires bruts. Ces deux agrégats convergent pour signifier que les prestations sociales ne peuvent être tenues pour variable d'appoint, c'est une donnée majeure de la formation des revenus et plus particulièrement des ménages aux revenus les moins élevés. Mais leurs effets redistributifs restent assez mal maîtrisés, car ces prestations varient en fonction du périmètre de chaque ménage. En outre, leur nombre s'est accru au cours des vingt dernières années, afin de compenser les trous noirs de la protection sociale que créaient les réformes du chômage et la décentralisation de certaines politiques<sup>2</sup>.

Preuve de cette difficulté à combiner les salaires, les transferts et la taille des ménages : le débat ouvert par François Dubet et Antoine Veretout sur l'explication économique des « trappes d'inactivité »<sup>3</sup>. Ils questionnent l'argument de la rationalité simple de l'acteur, en situation de RMI, supposé mettre en correspondance uniquement le salaire offert et les transferts reçus. Selon ce modèle des économistes, il n'y a pas d'incitation à sortir du chômage si le différentiel entre les revenus du travail et ceux des prestations n'est pas assez élevé. À partir de leur propre enquête, les auteurs avancent des explications bien plus complexes dans les déterminants des comportements et parlent de « rationalité située ». Par rapport au problème que nous soulignons, la réponse d'un statisticien n'est pas sans intérêt : après des commentaires d'usage sur les différences de conception de la rationalité entre sociologues et économistes, celui-ci discute d'un tableau de l'article des deux auteurs qui présente « l'augmentation du revenu disponible » de ménages accédant à un emploi au SMIC, à temps plein ou à trois quart de temps. Ce tableau conduit à constater que les écarts

1. Jacques Marseille, *op. cit.*, p. 17-18 ; Laurent Davezies, « My territory is rich... que cela veut-il dire ? », *Informations sociales*, 121, 2005, p. 36-45 ; le premier établit pour l'année 2000 que les prélèvements obligatoires représentent 634,3 G€ pour un PIB de 1 404,4 G€ ; tandis qu'en 2003, pour le second, ces mêmes agrégats sont respectivement de 704 G€ et de 1 600 G€.

2. Jean-Michel Belorgey, « La politique sociale, carrefour ou impasse ? », *Projet*, 193, 1985, p. 7-18 ; Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale (une chronique du salariat)*, Paris, Fayard, 1995, et *L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, 2003 (La République des idées).

3. François Dubet, Antoine Veretout, « Une "réduction" de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie*, 42 (3), 2001, p. 407-436.

« de revenu disponible » sont assez faibles et que les sorties (du chômage) sont faiblement corrélées aux différentiels de revenus. Il y a indétermination ; elle met en cause l’explication par les « trappes d’inactivité » et son hypothèse de calcul rationnel. L’auteur, Michel Gurgand, reprend la démonstration en introduisant cette fois la composition des ménages, puisque les revenus disponibles en situation de RMI et en situation de SMIC en dépendent. Le nouveau tableau, présenté dans sa réponse<sup>1</sup>, démontre alors que, pour un même salaire (SMIC à temps plein), le différentiel entre le revenu du travail et le revenu des prestations va fortement varier selon la composition du ménage. Ce différentiel travail/prestation est faible – entre 115 et 135 – pour un parent isolé ayant trois enfants ou plus. Il est très fort – entre 199 et 219 – pour une personne seule. La démonstration montre bien en quoi la composition des ménages est une variable forte. Mais, par rapport à la question de la connaissance des revenus finaux des ménages, observons qu’elle porte sur un cas simple – un seul salaire – et quelques familles type. Or, le problème de la connaissance des revenus se pose dans un monde réel bien plus complexe.

Les revenus disponibles des ménages sont également mal connus en raison du développement d’une économie parallèle que l’on peut décomposer en trois grandes rubriques : le travail au noir, la démarque, les trafics illégaux (commerce clandestin, jeu, prostitution, drogue). Depuis plus de quinze ans, les responsables de la politique de la ville font preuve d’une naïveté déconcertante. Au niveau national, les indicateurs s’allument pour dire que le travail au noir augmente, que le produit du vol dans les grands magasins et les autres réseaux de grande distribution a un coût, qu’un « *business* » s’installe dans certains quartiers. Mais tout le monde fait comme si ces phénomènes, importants sur le plan macro-économique, fonctionnaient sans point d’application ; ils flotterait sur la société française, sans ancrage dans des territoires.

Pourtant des faits convergent :

– Le ministère du Travail, en créant les chèques emplois service, avait essayé de réduire le travail au noir pour les emplois à domicile ; ce fut sans doute un demi succès car, quelques années plus tard, le ministre de la Cohésion sociale relance la lutte contre le travail illégal<sup>2</sup>. Il coûterait à l’État et aux organismes sociaux 55 milliards d’euros par an, à comparer au déficit de la sécurité sociale (14 G€).

– La démarque (vol dans les grands magasins) représente un chiffre d’affaires de 6 milliards d’euros par an, soit 1,4 % du chiffre d’affaire de la grande distribution<sup>3</sup> ; pour une population de 60 millions de personnes, cela équivaut à 100 euros par an. Pour ce genre de pratique, la France se situe à un niveau moyen ; l’Angleterre, par exemple, enregistre un taux supérieur à 1,5 %.

– Dans un ouvrage très stimulant, Alain Tarrius décrit l’organisation d’un commerce souterrain qui se développe depuis vingt ans et unit depuis Marseille les villes du littoral méditerranéen jusqu’à Algesiras, le Maroc et l’Algérie. À défaut de pouvoir mesurer des chiffres d’affaire, il enregistre les mouvements de ces passeurs ordinaires (les « fourmis ») : « En 1991, environ 1 700 véhicules de type fourgon ou break passent la frontière franco-espagnole... au moins une fois par mois en direction du Maroc. En 1993, nous en sommes à 17 200 véhicules pour deux voyages mensuels au moins !

1. Michel Gurgand, « Commentaire de l’article de François Dubet et Antoine Veretout, “Une ‘réduction’ de la rationalité de l’acteur. Pourquoi sortir du RMI ?” », *Revue française de sociologie*, 43 (4), 2002, p. 765-766.

2. *Le Monde*, 21 juin 2004.

3. Journal télévisé de France 2, octobre 2004.

En 1995, plus de 42 000 véhicules assurent (des revenus) à environ 190 000 personnes »<sup>1</sup>.

– Quant aux revenus du « *business* », beaucoup ferment les yeux, même si certains observateurs lucides commencent à l'exprimer tout haut<sup>2</sup>. En juin 1999, le Commissariat général du Plan a organisé une table ronde sur la cohésion sociale : réunion en petit comité où avaient été invités quelques sociologues ou économistes, des associations d'aide comme ATD et des opérateurs de services publics en réseaux. Certains participants évoquèrent le développement d'une économie parallèle « qui compte dans l'activité dans certains quartiers » et explique une volonté d'insularisation<sup>3</sup>. Pour un autre collègue, spécialiste des revenus et des questions urbaines, les revenus illégaux se situent entre 15 % et 30 % selon les quartiers<sup>4</sup>. On peut aussi méditer l'interprétation à faire d'une deuxième vague d'émeutes à l'automne 1997 qui toucha les quartiers de villes moyennes jusque-là tranquilles : La Rochelle, Niort, Valence, etc. Les zones chaudes de la région parisienne, de la région lyonnaise et de Marseille n'avaient pas bougé. Était-ce le signe du succès de la politique de la ville ? La réponse est venue plus tard. Les choses ont peu changé en matière d'emploi ; certains jeunes se sont installés dans leur *business*.

Peut-être conviendrait-il de regarder lucidement les conséquences de l'immigration et du chômage de masse sur les pratiques de travail et de s'interroger sur le comportement de l'acteur, même le plus modeste, en le considérant comme doté d'un comportement rationnel. Les institutions publiques traitent de la question immigrée comme si elle n'avait pas changé en soixante-dix ans ; l'immigré du front populaire (espagnol ou italien) serait identique à celui d'aujourd'hui (Malien, Zaïrois, Tamoul) ; ce n'est pas le cas. Chaque vague d'immigration apporte sa culture, sa musique, son alimentation (on l'admet), mais aussi ses pratiques économiques (on a tendance à l'oublier). Or, l'économie informelle, non salariale représente l'essentiel des transactions dans les pays de départ. Pourquoi ces nouveaux arrivants changeraient-ils leurs pratiques instantanément<sup>5</sup> ? Dans un premier temps, pour faire leur place, ils reproduisent ce qu'ils savent faire. En outre, ils ont de bonnes raisons économiques de le faire ; pourquoi n'adopteraient-ils pas un comportement rationnel leur permettant de maximiser leurs avantages personnels ? Pourquoi la maximisation des gains dans un système de contraintes serait-elle admise comme une idée normale de l'enseignement des écoles de commerce et comme inopérante dans le monde réel avec d'autres strates de la société ? La fable des abeilles écrite en 1705 par Bernard de Mandeville, pour discuter du rapport entre gains individuels et gains collectifs, fait toujours sens. Dans le système en vigueur, le comportement qui maximise les aides consiste à avoir une

1. Alain Tarrius, *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, Balland, 2002, p. 17.

2. Christopher Brook, « Le paradoxe de la pauvreté (consommation privée élevée dans les zones "pauvres") », communication au colloque de Dauphine « Métropoles et aménagement du territoire », Paris, Université de Dauphine et IAURIF, 12 et 13 mai 1993.

3. Notes de l'auteur.

4. Entretien, juin 2005.

5. La communauté turque, arrivée à Nancy vers 1990, s'est imposée sur le marché de la réhabilitation de logements anciens et des ravalements dans l'agglomération. Le phénomène est peu visible : pas de grandes sociétés cotées, mais des réseaux familiaux, ou d'obligataires très unis, capables de mobiliser des sommes *cash* importantes en très peu de temps et ensuite de réunir les corps de métiers. C'est assez proche de l'économie chinoise, dont nous louons par ailleurs les performances économiques. Cela suggère l'idée d'une accumulation primitive – *cash* – comme première étape et condition d'un développement plus officiel.

inscription régulière sur le marché du travail, même avec un salaire minimum – il apporte statut et couverture sociale, préserve l'accès aux aides tant que les seuils ne sont pas dépassés –, complété par des versements en liquide ou des revenus additionnels informels. L'optimisation idéale fonctionne au niveau de la famille : une seule inscription suffit pour un rattachement de tous aux droits sociaux.

Nous ne voulons pas dire que les quartiers d'habitat social concentrent tous les trafics du pays, nous voulons simplement dire qu'il serait utile de penser la question des revenus et des territoires en introduisant les effets des transferts et ceux de l'économie souterraine. Si l'on admet, du point de vue des agrégats, que la situation concrète de nombreux ménages est expliquée par le niveau des salaires et par des compensations diverses venant de l'État social ou de l'auto-arrangement par les acteurs (l'économie parallèle), ne pas introduire ces facteurs au niveau fin des territoires peut conduire à une sérieuse altération des mécanismes de redistribution sociale.

#### LE RESSERREMENT DES SALAIRES ET SES EFFETS

Une relecture plus précise des chiffres sur les salaires plaide aussi en ce sens. Rapelons quelques données de base. En 1950, la France compte une population totale de 42 millions d'habitants et 80 % des salaires se trouvent distribués sur une échelle allant de 1 à 8,5<sup>1</sup>. Si on raisonne en écarts entre les groupes sociaux, 33,6 millions de personnes se trouvent donc distribuées dans un peu plus de huit classes, dont chacune d'entre elles compte environ 4 millions de personnes. En 2000, la population totale s'établit officiellement à 59 millions de personnes, 80 % des salaires sont distribués dans un rapport de 1 à 3,3 ; désormais, à chaque classe correspond en moyenne 14,7 millions de personnes. Ces résultats se trouvent confirmés par de nombreuses sources<sup>2</sup>.

Ceci établit tout d'abord, et contrairement à l'opinion courante, que la société française d'aujourd'hui est plus égalitaire que celle des années 1950 ; de sorte que nous vivons sur un étrange décalage de représentation de notre histoire. Depuis la seconde guerre mondiale, nous aurions connu une première période de succès et de progrès, âge d'or des « trente glorieuses », à laquelle aurait succédé une période de crise. Pourtant, comme l'explique Jacques Marseille, la France d'aujourd'hui est à la fois plus riche et plus égalitaire qu'hier<sup>3</sup>. Mais là n'est pas l'essentiel pour notre analyse.

Cette modification des nombres fait que l'action de redistribution devient plus compliquée. L'intervalle entre chaque groupe d'agents s'est resserré, donc toute décision, qu'il s'agisse d'une hausse de salaire ou de la création d'un droit, se traduit dans le classement et modifie les places relatives des agents entre eux. Lorsque la distribution des salaires se faisait le long d'une échelle allant de 1 à 8,5, beaucoup trouvaient légitime le resserrement et ne se sentaient pas affectés par une mesure de redistribution. Les écarts entre un salarié et celui « d'en dessous » (en terme de classification) étaient tels que cela laissait une marge avant que se développe un sentiment de rattrapage.

1. *Enjeux-Les Échos*, mars 2004, p. 96. Pour simplifier, nous faisons comme si le salaire classait toute la population ; en fait, il faudrait composer les ménages et introduire le jeu des transferts ; mais notre raisonnement rustique a comme avantage de montrer que le système s'égalise et que des tensions se trouvent introduites.

2. Jacques Marseille, *La guerre des deux France*, Paris, Perrin, 2005, cf. chapitres 2 et 3.

3. Elle l'est en masse, mais cette idée n'est pas perçue spontanément, car les chiffres qui font choc sont, en bas, le RMI et, en haut, les salaires et autres *stock options* de quelques très grands dirigeants de firmes.

page. En outre, dans le contexte de forte croissance de l'époque, chacun avait devant lui un horizon positif, imaginait son avenir sur une échelle en progression. Le compromis social pouvait se dénouer par le haut.

Avec une répartition des salaires se faisant dans un rapport de 1 à 3,2 pour 80 % des français et une économie en moindre croissance, les écarts à l'intérieur d'une même classe sont si faibles que toute mesure se traduit cette fois par une modification des places. La hausse du SMIC bouscule les écarts entre l'ouvrier de base, son chef de chantier et la maîtrise. Le technicien avec un peu d'ancienneté ne se distingue plus beaucoup du jeune très diplômé, tandis qu'au sommet, le cadre supérieur de plus de 50 ans découvre qu'il arrive au seuil de l'ISF (en raison de la hausse des prix immobiliers) et qu'il est imposé sans forcément bénéficier d'un grand nombre de prestations – tant qu'il est en bonne santé, ce qu'il cultive en faisant du sport. Tout au long de la chaîne de distribution des salaires, tout le monde se plaint, à l'exception de la partie supérieure du 1<sup>er</sup> décile.

Autrement dit, en se resserrant, l'éventail des salaires a compliqué l'exercice de redistribution et c'est particulièrement vrai dans les quartiers d'habitat social. La distribution des populations se fait le long d'un *continuum* très étroit. Les travaux menés par l'Observatoire de la Délégation interministérielle à la ville et la CNAF permettent de progresser dans l'appréhension de ces phénomènes. La CNAF a procédé à une comparaison du « niveau de vie » des populations qui bénéficient de ses prestations en distinguant les zones urbaines sensibles et le reste des zones urbaines<sup>1</sup>. « Le niveau de vie rapporte le revenu imposable de chaque ménage auquel sont rajoutés les transferts sociaux et duquel sont retranchés les prélèvements fiscaux au nombre d'unités de consommation qui le compose »<sup>2</sup>. Il en ressort qu'en moyenne, le « niveau de vie » est de 918 euros par mois en ZUS contre 1 260 € dans les zones urbaines ordinaires. Donc, l'écart est de 37 %. Mais si l'on raisonne toutes choses égales par ailleurs, il faut prendre en compte le travail. En moyenne, les ZUS ont un taux de chômage plus élevé de 12 % que les zones urbaines ordinaires, avec un écart maximum de 20 % pour les hommes jeunes entre 15 et 25 ans<sup>3</sup>. Cela revient à dire que, malgré un écart important dans le travail, les niveaux de vie – mesurés par un capteur imparfait – diffèrent d'un peu plus d'un tiers. Dans la vie concrète, les écarts entre deux populations qui vivent dans des quartiers voisins vont être faibles ; du moins, ils sont perçus comme tels par les habitants hors ZUS qui travaillent et souvent paient l'impôt sur le revenu.

Ainsi, tout revenu additionnel, quelle qu'en soit l'origine, vient modifier le classement. Les places entre les ménages se trouvent changées. En aidant certains, l'action publique en pénalise d'autres ; en fait, ces derniers n'ont rien perdu, mais leur écart avec celui qui se trouvait « en dessous » s'amoindrit ou tout simplement disparaît.

1. Les « zones urbaines » correspondent aux unités urbaines au sens Insee diminuées des ZUS et du rural (source : Délégation interministérielle à la ville, *Zones urbaines sensibles : un enjeu territorial de la cohésion sociale*, septembre 2004).

2. CNAF, *l'essentiel*, 27, juillet 2004, p. 3. Comme le fait observer Hugues Lagrange, si l'on veut être complet, il conviendrait de retrancher, pour le calcul du revenu disponible, les transferts que font certaines familles à leurs proches restés dans le pays d'origine. Au plan mondial, ces flux sont importants, leur montant excède les aides au développement en provenance des pays industriels. Cf. Joseph Stiglitz, Andrew Charlton, « The Doha Round is Missing the Point on Helping Poor Countries », *Financial Times*, 13 décembre 2005. La Banque mondiale a étudié récemment comment les coûts de ces transferts (prélevés par les banques du Nord) pouvaient être réduits au bénéfice des « pauvres » du Sud.

3. CNAF, *op. cit.* Le taux de chômage moyen dans les ZUS est de 20 %, contre 8 % dans le reste des zones urbaines.

Dans cet exercice de préservation des égalités, le nombre des bénéficiaires se trouve arithmétiquement équilibré par un nombre proche de « déclassés », mais comme le système est opaque, la perception collective qui demeure est bien celle d'une perte. Le pilotage aux voisinages des seuils reste un exercice très difficile que les outils de politique publique font encore mal<sup>1</sup>.

On peut poursuivre le même raisonnement sur les effets de l'économie parallèle. À la base, au lieu de cohabitation quotidienne, les pratiques sont connues de tous. La captation d'aides maximales, rendues possibles par un faible revenu officiel (alors qu'existent des revenus d'activité informelle), crée un sentiment d'injustice et de frustration de la part de ceux qui ont un comportement vertueux<sup>2</sup>. Les effets politiques en sont terriblement dévastateurs. Ces pratiques discréditent l'éthique des comportements qui se trouve au fondement de la société politique. La différenciation entre le bien et le mal, la vertu et l'opportunisme perd sa force.

#### LE QUARTIER : ESPACE OUVERT OU FERMÉ ?

Une autre difficulté concernant les questions d'égalité tient à la consommation de biens collectifs, patrimoine collectif (bien de tous) que tout un chacun peut utiliser dès qu'il a mis le pied sur le sol français. Ils sont très importants et constituent l'expression matérielle du modèle français de services publics et de gestion sociale. Il s'agit d'un formidable patrimoine accumulé et qui contribue au bien-être ; il suffit de voyager dans les villes des pays émergents pour saisir tout ce qui fait la différence. Pour discuter des questions d'égalité ou d'exclusion, le raisonnement à partir des revenus des ménages doit être complété par des indicateurs de niveau de ces biens publics et d'accès, selon les quartiers. On touche alors à la représentation de la « qualité » des quartiers.

La politique de la ville a principalement pensé les quartiers comme des isolats, des espaces détachés de la métropole, fonctionnant comme totalité auto-suffisante<sup>3</sup> : travail, logement, loisir. Ici, on mesure clairement un effet des outils de représentation du réel, car la description d'un espace d'intervention suppose une délimitation : procédure de clôture. Mais on peut tout autant considérer qu'un quartier n'a de sens que par son appartenance à un tout plus grand – la métropole – si bien qu'à côté de propriétés spécifiques, il convient de prendre en compte des facteurs tangibles qui permettent de profiter des externalités urbaines. Dans cette seconde acception, d'autres critères doivent être introduits, tels que la mesure de distance/temps à différents services et équipements : services publics, équipements de loisir, cinémas, musées, centres commerciaux. Il s'agit de paramètres introduits depuis très longtemps par Edmond Préteceille dans son programme de recherche sur la « ségrégation » urbaine en région parisienne<sup>4</sup>.

1. Sénat, rapport 334, *Minima sociaux, concilier équité et reprise d'activité*, Paris, Journaux Officiels, 2005. Cf. aussi Dominique Lorrain, cité, p. 171.

2. Il s'agit du problème des biens publics et du risque de comportement opportuniste (*free rider*) : « Je ne contribue pas mais je consomme ». Cf. Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

3. C'était déjà la même approche au moment de la politique des villes moyennes, lorsque le ministère de l'Équipement soutenait la mise en place de programmes de restauration urbaine associant les propriétaires (OPAH).

4. Edmond Préteceille, « Ségrégation, classes et politique dans la grande ville », dans Arnaldo Bagnasco, Patrick Le Galès (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 99-127 ; Edmond Préteceille, *La division sociale de l'espace francilien (typologie socioprofessionnelle 1999 et transformations de l'espace résidentiel 1990-1999)*, Paris, Observatoire sociologique du changement, 2003.

Le choix de la grille de lecture n'est pas neutre. Selon que l'on pense le quartier comme « isolat » ou comme « espace articulé », on ne mesure pas de la même façon et on ne produit pas la même image. La lecture en « isolat » renforce une vision de quartiers moins bien dotés que d'autres et conforte la thèse de la relégation. La clef de « l'espace articulé » reconnaît simplement une hypertrophie de certains critères : le nombre d'étrangers, le niveau des revenus, l'âge. Si quelques espaces cumulent bien les facteurs négatifs, la situation dominante est bien celle d'une mixité sociale autour des classes moyennes : employés, ouvriers, contremaîtres. On est loin d'une ville à trois niveaux, d'une « sécession » des classes moyennes et d'une ghettoïsation<sup>1</sup>.

## UNE COMPARAISON DE LA MEUSE ET DU VAL-DE-MARNE

La Meuse est un département rural qui fait partie des neuf départements français caractérisés par une densité inférieure à 50 habitants par kilomètre carré et une perte constante de population entre les recensements de 1975, 1982, 1990 et 1999. À dire vrai, l'affaiblissement démographique est bien plus ancien. Les cartes établies par Hervé Le Bras montrent qu'entre 1806 et 1856, la Meuse appartient au groupe des 21 départements qui enregistrent la plus forte émigration. Le mouvement se poursuit entre 1856 et 1906<sup>2</sup>. Puis vient la tragédie de la grande guerre et de la bataille de Verdun<sup>3</sup>. Le nord du département est occupé par les armées des deux camps, dévasté par les bombardements, les populations sont déplacées. Après la guerre, la République tente de compenser les blessures. Ce territoire bénéficie d'un programme spécial de reconstruction (encore identifiable aujourd'hui par ses choix architecturaux) et d'adduction d'eau à domicile. Neuf villages autour du champ de bataille ne seront jamais repeuplés ; leurs habitants sont indemnisés. Les terres, défoncées par la mitraille et les obus, les barbelés et les sapes, impropre à tout usage agricole avant longtemps<sup>4</sup> sont transférées à l'État qui, entre 1929 et 1933, plante une forêt de pins noirs d'Autriche. L'exploitation ne pourra commencer que quarante ans plus tard. La démographie meusienne ne se remettra jamais de ce trauma. En outre, ce territoire est mal armé pour résister à l'attraction des deux pôles voisins que sont Paris à l'ouest et l'industrie lorraine à l'est.

Ainsi, la Meuse va lentement perdre sa population (328 657 habitants au recensement de 1851 et 192 112 à celui de 1999). Le département se caractérise par une forte activité agricole, avec les services qui y sont liés (banque, coopératives, machinisme), par une petite industrie dispersée dans les vallées au sud et des services publics et privés concentrés dans la préfecture (Bar-le-Duc) et à Verdun. En 1975, cette dernière ville comptait 22 000 habitants et 19 636 en 1999.

1. Pour une discussion de cette thèse des ghettos et de la défection des classes moyennes, cf. Jacques Donzelot, Marie Christine Jaillet, *Esprit*, 258, 1999, et *Esprit*, mars 2004. Et pour une réfutation pour la région parisienne, cf. Marco Oberti, Edmond Preteceille, « Les classes moyennes et la ségrégation urbaine », *Éducation et Sociétés*, 14 (2), 2004, p. 135-153.

2. Hervé Le Bras, *Les trois France*, Paris, Odile Jacob, 1986, p. 198.

3. Marc Ferro, *La Grande Guerre : 1914-1918*, Paris, Gallimard, 1990, chap. 9.

4. « 1918, la zone du champ de bataille se présente comme une région lunaire au sol bouleversé... et recouvert de 20 à 30 tonnes de ferrailles à l'hectare » : commentaires de la carte IGN, 1/25 000, Forêts de Verdun et du Mort-homme.

Autre histoire que celle du Val-de-Marne, toute entière marquée par le développement de la région parisienne. Ce département couvre un arc est/sud-est, qui commence aux portes de Paris, englobe la première couronne, s'achève en certains endroits aux limites est de la deuxième couronne. C'est un département dynamique. Il a d'abord connu un premier développement industriel le long des grands axes de transport que sont la Seine, le chemin de fer Paris-Lyon (Evry, Vitry, Villeneuve Saint-Georges) et la route nationale 4 (Champigny). Ces anciennes communes industrielles vont rapidement devenir des fiefs du Parti communiste. La crise de désindustrialisation y sera ressentie moins durement que dans d'autres territoire, car le relais se fera vers l'est autour du développement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée et, bien sûr, par l'attraction parisienne.

Villiers-sur-Marne et son quartier des Hautes Noues illustrent assez bien ces mutations urbaines. Au départ, il s'agit d'une petite ville tranquille, bien que localisée à 15 kilomètres seulement des tours de Notre-Dame. Elle reste en dehors des grands flux de transport. Au nord, la voie de chemin de fer Paris-Strasbourg est trop distante, tout comme au sud, la nationale 4 qui traverse Champigny. Donc, Villiers se transforme doucement. La ville connaît quelques constructions pavillonnaires et des logements collectifs dans les années 1950-1960, car la ligne de chemin de fer Paris-Bâle la relie à la gare de l'Est. Mais elle vit en dehors du bruit de la grande ville ; un de ses quartiers s'est appelé longtemps « le désert », un autre, voisin : « le lotissement du moulin à vent ». Ce caractère, proche de Paris et pourtant préservé, n'avait pas échappé aux planificateurs urbains. Ils jettent leur dévolu sur ce territoire et ses extensions vers l'est pour construire la ville nouvelle de Marne-la-Vallée<sup>1</sup>. Entre la limite nord de Villiers et la limite sud de Noisy-le-Grand (l'espace non construit entre les deux villes), ils vont faire passer l'autoroute A4, le RER A, construire toute la zone de logement de Mont d'Est et implanter un vaste centre commercial (les Arcades). La plupart de ces constructions se trouvent sur le territoire de Noisy (93). Mais Villiers n'est pas en reste, car, avec le soutien de l'Agence foncière de la région parisienne, l'OPAC de la Ville de Paris exproprie des terrains et construit 1 250 logements entre l'autoroute et le vieux centre. Ce quartier des Hautes Noues est habité vers 1974. En 1975, la commune compte 22 000 habitants, comme Verdun (55), ensuite, son profil diffère ; elle a 28 000 habitants en 1999 ; ce nombre n'a pas cessé de progresser depuis, en raison de nombreux programmes immobiliers.

Cette décision de l'OPAC de la Ville de Paris, acte lourd, unilatéral, marque définitivement la ville. Le maire de l'époque, notable centriste de bonne volonté qui n'avait pas tenu tête face à la technocratie, perd les élections de 1977. L'équipe PS-PC réélue jusque 1995 n'aura de cesse de faire de ce quartier un quartier ordinaire. Le nouveau maire (UMP) poursuivra ensuite dans cette direction. La tâche est difficile. Les Hautes Noues relèvent d'une sorte d'extra-territorialité. Tout l'espace est propriété de l'OPAC, non seulement les logements, mais les voiries, les parkings, les espaces verts et même l'école maternelle. Les transferts de propriété foncière ne commenceront qu'à partir de 2001<sup>2</sup>. Ainsi, pendant près de trente ans, le représentant de la ville de Paris a pu se comporter dans ses rapports à la municipalité comme un acteur privé (« ceci est chez moi »), avec pour différence majeure qu'il était propriétaire d'un quartier de ville débordant de partout sur l'équilibre économique et social de la ville.

Au commencement, ce quartier a accueilli des ménages plutôt jeunes, plutôt employés et ouvriers et plutôt français « de souche ». Les équipements sociaux faisaient

1. Cette partie de Villiers fait partie du « secteur I » de la ville nouvelle ; pour mémoire, « Euro-Disney », bien plus à l'est, se trouve en zone IV.

2. Entretien avec un responsable de politique urbaine, Villiers, juin 2005.

défaut, les espaces verts étaient peu plantés, mais les choses se passaient bien<sup>1</sup>. S'il y avait perception d'un problème, elle tenait d'abord au caractère massif et décalé de la forme urbaine. Alors que la commune se caractérise par un mélange de petits ensembles et de pavillons, ce quartier tout entier est collectif : 1 250 logements en location et 300 en accession à la propriété qui jouxtent le programme de la Ville de Paris. Au départ, il avait été conçu sur une stricte séparation entre les trajets piétons (dans le quartier) et les circulations automobiles (en sous-sol ou à la périphérie). Encore aujourd'hui, tout le monde s'accorde pour dire que le problème des Hautes Noues ne tient pas au bâti. Les immeubles ne sont pas très hauts (sauf deux) et la construction est de qualité. S'ils étaient implantés dans n'importe quel quartier de Paris, ils seraient prisés<sup>2</sup>.

Les choses ont changé à la fin des années 1970. Se conjuguent alors trois facteurs. Ici comme ailleurs, les jeunes ménages des premières années ont fait leur « pelote » et quittent le grand ensemble pour acheter un pavillon. On retrouve bien les figures du quartier comme « sas » pour une partie et comme « nasse » pour une autre. Deuxième facteur : par qui sont remplacés les sortants ? Ici intervient la Ville de Paris, car elle contrôle totalement la commission d'attribution des logements de l'OPAC et elle se refusera à toute participation de représentants de la commune de Villiers dans cette instance stratégique : la Ville de Paris va ainsi exporter les demandeurs inscrits dans ses fichiers qu'elle ne souhaite pas loger dans Paris. Un troisième facteur intervient : le parc des Hautes Noues se caractérise en effet par un nombre assez important de grands logements, jusqu'à des T6 et T7 en duplex. Ce fait a accéléré la venue de familles nombreuses issues de l'immigration, d'abord du Maghreb, puis de l'Afrique sub-saharienne. La conjugaison de l'effet taille et de l'exportation des indésirables a eu des conséquences sur la ville en termes d'équilibres dans les écoles, phénomène de bandes et trafics dans le quartier.

De cette première lecture, on pourrait déduire que les Hautes Noues s'imposent comme espace prioritaire de l'intervention publique. Ce furent les diagnostics récurrents depuis vingt ans avec une inscription en procédure DSQ, suivie par un grand projet de ville (avec la ville de Noisy), transformé récemment en programme prioritaire de l'Agence nationale de rénovation urbaine. Inversement, Verdun semble sans problèmes ; la priorité serait plutôt celle du développement économique, mais à force de perdre sa population, on se demande avec quelles ressources. La petite zone d'habitat social de « la Cité Verte » a fait l'objet d'une procédure DSQ ; aujourd'hui, la ville, tous quartiers confondus, a signé un contrat de ville.

Nous voudrions reprendre ces deux cas à partir des critères retenus pour établir l'indice synthétique d'exclusion (fondement arithmétique de la politique de la ville).

Les communes de Verdun et de Villiers-sur-Marne ont des populations jeunes, avec 28 % de moins de 20 ans pour les deux recensements de 1990 et de 1999<sup>3</sup> ; le quartier des Hautes Noues est plus jeune, avec 36 % aux deux recensements.

Le chômage global touche les deux espaces. Il s'établit à 14,2 % et à 16,6 % à Verdun, aux deux recensements. Il est beaucoup plus bas dans la commune de Villiers, avec 8,4 % et 11,9 %, et plus haut dans le quartier des Hautes Noues, avec 12,1 %, puis

1. Entretiens avec des habitants.

2. En étant édifiée au début des années 1970, la construction a fait l'objet de plus d'attention que quinze ans auparavant et l'architecte était un prix de Rome qui voulait faire une « belle œuvre ».

3. Insee RGP pour Verdun ; Insee, Villiers-sur-Marne, « Fiche profil des quartiers politiques de la Ville, ZUS ».

21,3 % en 1999. Mais il convient de préciser que le chômage à Verdun se trouve en fait minoré par « le vote avec les pieds » des Meusiens ; l'émigration massive a été un régulateur des déficits du marché du travail local et du manque de perspectives d'avenir. Depuis 30 ans, une grande partie de la jeunesse est partie construire sa vie ailleurs : vers l'Est, sur Nancy-Metz, et en région parisienne. Il s'agit d'une pratique établie ; ce département fait partie des quelques départements français qui enregistrent un solde migratoire négatif depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>.

Le chômage de longue durée – supérieur à deux ans – est partiellement discriminant entre ces deux territoires<sup>2</sup>. Il représente à chaque recensement environ un tiers des chômeurs à Verdun. La proportion était la même dans le quartier des Hautes Noues au recensement de 1990 ; à celui de 1999, le chômage de longue durée progresse à 44 %.

La grande différence est celle des étrangers. Leur nombre est très faible à Verdun : 3,5 %. En 1990, ils représentent 17,6 % de la population des Hautes Noues ; ensuite, leur nombre absolu augmente peu, mais comme la population du quartier diminue, le taux au recensement de 1999 progresse à 22,5 %. Ce sont là des différences anciennes. Déjà en 1982, la carte des étrangers dans la population active masculine classe le Val-de-Marne en haut de l'échelle, avec plus de 10 %, tandis que la Meuse se situe au milieu du classement, avec un taux compris entre 2,5 et 5 %<sup>3</sup>.

En définitive, les variables discriminantes sont pour partie le chômage de longue durée et le poids des étrangers. Si, maintenant, on prend en compte les revenus, le classement se modifie. En moyenne, la Meuse est un département pauvre ; peu de hauts revenus et une valeur centrale faible. La situation est différente dans le Val-de-Marne, où cohabitent des zones à très hauts revenus et des zones à concentration de RMI. Le revenu moyen par habitant à Villiers est supérieur de 20 % à celui de Verdun. Les foyers non imposés à l'impôt sur le revenu sont bien plus nombreux à Verdun – 55 % – qu'à Villiers – 38 %. Il faudrait corriger ces chiffres par les effets compensatoires de certains transferts non imposés et par l'économie parallèle. La Meuse rurale a une tradition d'auto-alimentation (jardins potagers). L'économie parallèle sous toutes ses formes semble bien implantée aux Hautes Noues.

1. Cet argument est moins latéral qu'il y paraît dans une réflexion sur les indicateurs. Ces derniers enregistrent des résultats sans incorporer les comportements individuels et collectifs qui les expliquent. La même donnée peut correspondre à des taux d'effort très différents. En économie, la théorie du *principal-agent* parle d'action cachée pour rendre compte de résultats satisfaisants obtenus sans effort par l'agent. Ici, l'action cachée est celle du territoire. Le résultat « moins pire qu'ailleurs » masque les coûts de migration supportés par plusieurs générations. Cf. Benjamin Coriat, Olivier Weinstein, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Le livre de poche, 1995, p. 94 ; Nicolas Curien, *Économie des réseaux*, Paris, La Découverte, 2000, p. 51-54.

2. La comparaison pour cet indicateur n'est pas facile. Les statistiques de l'Insee fournies à la mairie de Verdun définissent le chômage de longue durée comme étant de plus de 2 ans. Le même institut produit des fiches pour Villiers qui décomposent les chômeurs en 3 catégories : moins d'un an, plus d'un an et durée indéterminée. Une comparaison qui définirait la longue durée pour cette commune en prenant les durées de plus d'1 an et les durées indéterminées aurait donc pour effet de produire une situation bien plus dramatique qu'à Verdun par le seul jeu technique du mode de comptage. Faute de disposer d'une autre statistique et afin de comparer, nous avons estimé que deux tiers des chômeurs définis comme « plus d'un an » relevaient de la longue durée, tout comme ceux classés en « durée indéterminée ».

3. Hervé Le Bras, *op. cit.*, p. 202.

Tableau 1 : Comparaison des revenus

Année 2000	<i>Ile-de-France</i>	<i>Val-de-Marne</i>	<i>Villiers</i>	<i>Province</i>	<i>Meuse</i>	<i>Verdun</i>
Revenus par habitant	11 463 €	10 231 €	8 536 €	7 607 €	6 924 €	7 080 €
Part des foyers non imposés	34,9 %	35,4 %	38,1 %	49,8 %	54,9 %	54,9 %

Données du ministère des Finances, DGI ; base de données de Laurent Davezies<sup>1</sup>.

Mais c'est l'introduction de critères qui décrivent un quartier par son inscription dans une métropole ou un ensemble plus vaste qui conduit à inverser totalement le classement. Toutes les zones d'habitat de Meuse, quel que soit le revenu des habitants, sont mal équipées (médiathèques, musées, cinémas, théâtres, etc.). Les Meusiens ont de l'espace, de l'air non pollué et des forêts ; et pour le reste, une offre urbaine limitée, qu'il s'agisse des équipements collectifs ou de l'accès aux marchés du travail.

L'habitant des Hautes Noues, quant à lui, dispose d'un accès aisément à tous les services de la ville et ce, à distance piétonne. La municipalité a aménagé un trajet piéton qui, en 5 minutes, permet d'aller au centre ville (où se trouvent école de musique, médiathèque, marché, commerces de proximité). En 10 minutes à pied, on peut se rendre dans le quartier où se trouvent les équipements sportifs (salles de sport, tennis, piscines, parcours de santé, terrains de boule). S'il pousse un peu plus loin, toujours à pied, en 15 minutes, l'habitant en question peut aller à l'immense centre Ikea autour duquel se sont implantés d'autres commerces (tel Bricorama) ou il peut se rendre au centre commercial des « Arcades », un des grands centres de la région parisienne. Enfin, il a accès à Paris et toute la métropole par le chemin de fer (RER E) ou par le RER A, pour un coût d'environ 2,5 euros<sup>2</sup>. En vingt minutes, il arrive à la station des Halles, d'où il peut rayonner ailleurs. Bref, en une heure de transports, tous les jours, sur des plages horaires très étendues (de 5 h 30 du matin à 1 heure du matin le jour suivant) et avec des fréquences élevées, il est possible d'avoir accès à tous les équipements publics ou privés et à tous les quartiers de Paris, que des millions de touristes viennent chaque année visiter. Et si notre voyageur stoppe en l'une des gares de chemin de fer, il pourra se rendre à Montpellier, Marseille, Amsterdam, Cologne, Londres en 3 h 30, à Lyon, Rennes, Nantes en 2 h, à Lille en 1 h 30.

L'offre urbaine de la « Cité Verte » à Verdun est sans commune mesure en deçà de celle des Hautes Noues. Un résident peut se rendre à pied au centre ville, mais le trajet est plus long, moins aménagé. Si le centre de cette petite ville de province a du charme et présente une offre commerciale assez diversifiée, il faut tout de même aller ailleurs pour de nombreux achats. Les grandes surfaces sont presque toutes implantées à l'est de la ville, en direction de Metz et de Nancy. Le tableau suivant présente les choix de l'habitant de Verdun qui voudrait sortir de sa ville pour se rendre à Nancy ou à Paris. Le voyage en automobile pour gagner le centre de Nancy, distant de 100 kilo-

1. Source : Direction générale des Impôts. Les revenus par habitant correspondent aux revenus déclarés, hors certaines prestations sociales non imposées et avoir fiscal. Cette donnée est disponible au niveau de la commune depuis les années 1980 jusqu'à 2002/2003. Toutes ces informations et les précisions méthodologiques m'ont été transmises par Laurent Davezies, qui travaille à partir de cette base de données pour ses propres recherches.

2. Cette zone tarifaire (IV) de la RATP inclut la station qui dessert la Cité Descartes : l'université de Marne-la-Vallée, l'ENPC, l'IGN.

mètres, prend environ 1 h 30 et coûte 46 euros<sup>1</sup>. En autocar, le trajet dure trois heures, suppose de prendre trois véhicules différents et coûte 6,40 euros<sup>2</sup> ; trois liaisons sont offertes chaque jour de semaine. Par le train, la SNCF propose deux liaisons par jour, uniquement en matinée, et il en coûte 14,60 euros ; dans chaque cas, il y a un changement<sup>3</sup>. Pour aller à Paris, distant de 275 kilomètres, le voyage en voiture dure environ 3 h 30 pour un coût d'environ 125 euros. La SNCF propose quatre trains par jour qui, en moyenne, mettent 3 h 30<sup>4</sup>. Il en coûte 30,30 euros en tarif de base.

Tableau 2 : Les déplacements en dehors du quartier vers la grande ville

De Verdun à :	Nancy (100 km)			Paris (275 km)		
	Fréquence	Durée	Prix	Fréquence	Durée	Prix
Train	2/jour	1 h 52 et 3 h 50	14,60 €	4/jour	3 h 30	30,30 €
Autocar	4/jour	3 h (environ)	6,40 €		pas disponible	
Automobile	libre	1 h 30	46 €	libre	3 h-3 h 30	125/140 €

Autrement dit, si l'on considère que l'égalité des citoyens d'une même nation se marque par la possibilité matérielle d'avoir l'usage de biens publics, alors les habitants de Meuse (et le même raisonnement peut être soutenu pour de nombreux autres départements) se trouvent discriminés. Il est souvent question de droit aux transports dans les analyses du ministère de la Ville<sup>5</sup>. Effectivement, ce terme désigne le droit à la mobilité qui donne accès à de nombreux biens et services. La comparaison sur ces critères est sans équivoque. Compte tenu des conditions de transport offertes, l'usage de la grande ville par les habitants des petites villes rurales, mal desservies par le système de transports rapides, ne peut être qu'exceptionnel ; à l'inverse, sortir du quartier dans cette banlieue parisienne peut être considéré comme un acte ordinaire. Verdun se trouve à 275 kilomètres du centre de Paris et il faut quasiment le même temps pour gagner la gare de l'Est que pour joindre la capitale depuis Marseille, Nîmes et Montpellier, pourtant distantes de près de 800 km, et, dans ces cas d'ailleurs, les conditions du voyage sont bien plus confortables.

La citoyenneté et l'appartenance au monde moderne se marquent aussi par la connexion à des réseaux. C'est pour une part une affaire de revenus, mais c'est d'abord une question de connexion physique, d'où l'intérêt de réfléchir à une conception matérielle du rôle de l'État. La France d'aujourd'hui est bien inégale,

1. Calcul du barème kilométrique du ministère des Finances, qui englobe le coût d'investissement et de fonctionnement, pour un véhicule de 5 CV : évaluation forfaitaire des frais (*Le Particulier, Impôts* 2003, p. 73). Le coût du voyage à Paris peut être augmenté du prix du péage autoroutier, soit environ 15 euros.

2. Les « Rapides de la Meuse » assurent une première liaison jusqu'à Pagny-sur-Meuse, petit bourg à partir duquel les « Rapides de Lorraine » assurent le relais, mais avant d'arriver à Nancy, il faudra encore changer d'autocar à Toul.

3. Par le train, il lui faut prendre une micheline sur la ligne Etain, Conflans-Jarny et ensuite, prendre un train Metz-Nancy. La liaison du début de matinée se fait en moins de deux heures, celle de la fin de matinée nécessite presque quatre heures.

4. Ce temps comprend une attente en gare de Châlons-en-Champagne qui oscille entre 16 et 48 minutes.

5. Nicole May, Pierre Vetz, Josée Landrieu, Thérèse Spector (dir.), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1998 ; Olivier Coutard, Gabriel Dupuy, Sylvie Fol, « La pauvreté périurbaine : dépendance locale ou dépendance automobile », *Espaces et Sociétés*, 108-109, 2002, p. 155-175.

mais les limites de cette cartographie ne correspondent pas à ce que disent les discours dominants. Les « cités » sont bien plus articulées aux flux de l'économie mondiale que les départements ruraux, parce qu'elles sont connectées aux réseaux qui façonnent les grandes villes. Un responsable de la politique des Hautes Noues nous explique ainsi que la population réelle du quartier est bien supérieure aux statistiques officielles, car le quartier a une fonction d'hébergement « colossale », plaque tournante dans des « solidarités communautaires » qui articulent Afrique, Maghreb, sud de l'Inde et la région parisienne<sup>1</sup>. On est bien dans des flux qui passent par des réseaux techniques. Autre exemple de cet accès aux réseaux techniques avec la tempête du 26 décembre 1999 : comme l'a fait remarquer un géographe urbain, Jacques Lévy, les « cités » n'ont pas eu gros à subir. Dans les grandes villes, pour les cas les plus défavorables, les réseaux ont été rétablis en une journée, mais « dix jours après l'événement, dans les parties les moins peuplées du territoire, on attendait toujours l'électricité et/ou le téléphone »<sup>2</sup>.

Tableau 3 : Comparaison entre ZUS-Villiers et Verdun

Critères	ZUS-Villiers		Verdun	
	1990	1999	1990	1999
Jeunes	36,2 %	36,5 %	28,3 %	25,0 %
Chômage	12,1 %	21,3 %	14,2 %	16,6 %
Chômage de longue durée	32,7 %	43,9 %	31,3 %	30 % +
Étrangers	17,6 %	22,5 %	3,5-5 %	(commune)
<i>Revenus</i>	RMI et <i>working poor</i>			
	Beaucoup au salaire médian			
Rev./hab (ville)	8 536 €		7 080 €	
Ménages non imposé	38 %		55 %	
	Travail illégal et <i>business</i>			
<i>Divers</i>				
Tempête du 26 décembre 1999	pas de problème			
	Coupure durable (électricité, téléphone)			
<i>Équipements</i>				
Équipements par accès quartier-métropole	Bon niveau, en amélioration			
Transports collectifs	+++		--	
TGV	+++		----	
Téléphone cellulaire	+++		+	
ADSL	+++		+	
Grands équipements	+++		--	
Télévision numérique <sup>3</sup>	+++		--	

1. Entretien, juin 2005

2. Jacques Lévy, « Après la tempête : territoires contre réseaux », *Le Monde*, 11 janvier 2000.

3. Cf. *Le Monde*, 2 avril 2005, carte p. 29.

## INTERPRÉTATIONS

### DE L'ÉTAT CORRECTEUR DES INÉGALITÉS

De cette comparaison entre deux villes, assez semblables par la taille il y a trente ans, il ressort que vivre dans une zone urbaine sensible de banlieue parisienne n'est pas plus un critère d'exclusion sociale que d'être dans une zone rurale en perte de vitesse. Les revenus dans la ville de banlieue sont plus élevés, même sans mesurer l'impact des revenus parallèles. Le chômage n'épargne pas les deux territoires. En définitive, pour les critères retenus par le ministère de la Ville, la différence tient au chômage de longue durée et au poids des étrangers<sup>1</sup>. L'offre urbaine – commodités et biens publics – est aussi un grand facteur de différence ; la facilité comme le coût d'accès à toute la métropole dans le quartier de banlieue sont bien plus favorables. Mais ce facteur n'est pas pris en compte. Reste donc une différence mesurée par le seul « ISE », qui rend éligible un seul territoire à des transferts publics exceptionnels.

Après avoir fait l'objet d'un premier programme de réhabilitation, le quartier des Hautes Noues a été retenu au titre des ZUS et grands projets de ville (sous la période de Jospin Premier ministre) et il fait partie des opérations de la nouvelle Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU, ministère Borloo après l'élection présidentielle de 2002). Le conseil municipal de Villiers a approuvé un programme de 63,86 millions d'euros sur le quartier, à réaliser entre 2007 et 2012. Rapporté à la population du quartier<sup>2</sup>, cela correspond à une dotation de 12 230 euros par personne. Au même moment, les quartiers de Verdun font l'objet d'un contrat de ville dont le budget 2004 a été de 224 000 euros<sup>3</sup>, soit 11,8 euros par habitant. Pour près des trois quarts, ces financements ne concernent pas des opérations sur le bâti, mais le soutien aux associations : soutien alimentaire, œuvres laïques, alphabétisation, sport. Comme ils ne correspondent pas à la nouvelle doctrine de la politique de la ville, qui se concentre sur des interventions lourdes, les crédits risquent d'être réduits. La dotation de fonctionnement pour l'exercice 2005 s'établissait, dans sa première esquisse, en baisse par rapport à celle de 2004 : 149,3 K€ contre 161,2 K€. Dans le cadre de la régulation budgétaire de 2005, la ville a reçu un engagement de l'État portant sur 76 % de cette dotation, soit 113,5 K€, c'est-à-dire 6 euros par habitant.

Au fond, cette lecture conduit à se demander si les quartiers qualifiés de quartiers à problèmes le sont vraiment plus que d'autres espaces où la pauvreté se trouve bien plus diffuse et silencieuse. Les indicateurs utilisés et reproduits sont-ils de bons critères de choix ? Déjà en 1993, Nicole Tabard démontrait à partir d'une analyse facto-

1. Le fait de remplacer l'indicateur des étrangers par celui des diplômes revient à sortir du problème les territoires qui font l'effort de l'éducation, qualification qui, ensuite, facilite l'émigration vers la grande ville et, là, qui se traduit plus tard par une limitation du chômage. On retrouve le problème d'action collective de « l'action cachée ». À nouveau, le choix des outils de mesure n'est pas innocent sur le résultat, comme les référentiels mobilisés. L'action publique fonctionne à partir d'un principe de compensation des inégalités perçues, indépendamment de tout comportement des agents ; elle n'incorpore pas l'idée possible d'incitations.

2. Population du quartier : 5 221 personnes en 1999.

3. En fonctionnement, 161 162 € (chapitre 46-60.10 du FIV) et en investissement, 63 560 € (chapitre 67-10.10 du FIV).

rielle des correspondances appliquées à 7 000 unités territoriales, classées sur 150 variables, que les petites villes industrielles présentaient des caractéristiques bien plus défavorables que des « quartiers » des grandes métropoles<sup>1</sup>. Ou inversement, « les quartiers les plus riches de Saint-Étienne n'étaient pas éloignés des plus pauvres d'Aix-en-Provence »<sup>2</sup>.

Associée aux médias, qui ont tendance à privilégier le spectaculaire et le visible, la politique de la ville n'est-elle pas en train de diffuser une vision erronée de la misère en France ? Car on peut s'interroger, au-delà des indicateurs, sur la construction du problème des quartiers ou la construction des quartiers comme problème. Nous retrouvons l'argument cognitif et cette idée que les outils utilisés pour décrire et agir sur le réel formatent ce réel, finissent par produire un « construit », qui est pris alors comme réalité. Les institutions y jouent leur part. En 1974, au lendemain de la circulaire Guichard qui limite la taille des immeubles et des ensembles construits, le Fonds d'aménagement urbain n'est qu'une toute petite structure de mission, encadrée par les puissantes directions du ministère de l'Équipement : routes, construction, aménagement foncier et urbanisme. Cette institution faible deviendra la DIV en 1988 et le ministère de la Ville en 1990. Il lui faudra donc s'imposer dans le paysage, trouver une légitimité pour mobiliser des crédits et faire converger ceux d'autres ministères.

Pour devenir forte et au centre de l'action publique urbaine, cette institution a eu recours à plusieurs procédés. Premièrement, elle a développé une production de connaissances fondée sur des travaux statistiques et des enquêtes de terrain ; cela lui a permis d'argumenter. Les budgets d'étude consacrés à ces espaces ont été importants en regard d'autres territoires de la République. Mais, conséquence du procédé, ces travaux qui s'appliquaient à des lieux bien délimités ont contribué à produire une vision d'espaces fermés sur eux-mêmes. Deuxièmement, la DIV a largement utilisé un procédé classique de dramatisation. L'analogie américaine du *ghetto*, des *divided cities*, du *splintering*, des *gated communities* a été largement mobilisée, comme si les villes des deux côtés de l'Atlantique étaient semblables dans leur histoire et leur morphologie, comme si les institutions de redistribution dans lesquelles tout cela fonctionne étaient les mêmes<sup>3</sup>. Pourtant, la macro-économie des flux redistributifs est bien contrastée entre les États-Unis et la France. Les dépenses de l'État, des collectivités territoriales et du *welfare state* rapportées au PNB ont progressé comme suit aux États-Unis<sup>4</sup> : 1950, 23 % ; 1973, 31 % ; 1997, 32 %. En France, on obtient pour le même ratio : 28 %, 39 %, 54 %. Comment ignorer tous ces transferts dans la question des inégalités ? Troisièmement, la fusion des études, des statistiques et du drame a été bien relayée par les médias, qui fonctionnent à l'événement. De sorte que cette spirale a eu pour effet de produire une représentation du réel auto-entretenue : « Plus ça change, moins ça change ». Comme nous le soutenons dans ce texte, ces procédés ont tendance à noircir la situation, ce qui n'en facilite pas le traitement, et à occulter d'autres territoires de la République où la situation est parfois pire.

1. Nicole Tabard, « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Économie et Statistique*, 270, 1993, p. 5-22 ; Alain Chenu, Nicole Tabard, « Les transformations socioprofessionnelles du territoire français 1982-1990 », *Population*, 6, 1993, p. 1735-1770.

2. Présentation de ces travaux par Alain Chenu, séminaire « La ville éclatée », 28 septembre 1995 ; ministère de l'Équipement, dactylo, p. 2.

3. Cf. les travaux de Jacques Donzelot et la revue *Esprit* comme exemple de cette importation.

4. Robert Nield, *Public Corruption*, Londres, Anthem Press, 2002, p. 127.

Ce faisant, nous retrouvons un problème d'action publique mentionné de nombreuses fois<sup>1</sup> : nos institutions savent mesurer des phénomènes visibles qui œuvrent sur le court et moyen terme et les politiques savent y réagir ; la difficulté est tout autre pour les phénomènes incrémentaux (c'est la thèse du changement capillaire), dont l'impact ne se mesure que sur la durée. Mais ce sentier de dépendance suivi par les acteurs politiques peut entraîner des distorsions finales très importantes, dont les effets se mesurent en bout de course par les comportements électoraux.

#### EXIT<sup>2</sup>

Les habitants de la « diagonale du vide<sup>3</sup> », qui commence aux Ardennes, passe par la Meuse, la Haute Marne, la Nièvre, l'Allier, la Creuse, la Corrèze, le Cantal et la Lozère pour finir du côté du Gers et des Hautes Pyrénées, ont longtemps été loyaux vis-à-vis de la République : bataillons de conscrits pour chaque conflit, main d'œuvre pour la reconstruction. Puis, la frontière s'est déplacée vers les villes qui ont attiré les emplois publics, les universités, les centres de recherche et toutes les activités tertiaires, tandis que la désindustrialisation au profit de pays à bas salaires conduisait à fermer des usines. Ces territoires sont devenus moins prioritaires. Comme ces populations sont pour une bonne part des légitimistes – *loyalty* –, elles refusent un comportement revendicatif ; elles ne peuvent participer à la grande compétition qui caractérise la France dans le partage du budget entre groupes sociaux<sup>4</sup> – les cheminots, les camionneurs, les éleveurs de porcs, les pêcheurs, les viticulteurs, les producteurs de fruits et légumes, les infirmières, les retraités et les jeunes des quartiers. Comme elles refusent le comportement revendicatif – *voice* –, il ne leur reste que l'*exit*, ce qui se traduit par le vote pour l'extrême ou l'abstention. Au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, le vote pour l'extrême droite a dépassé les 25 % des suffrages exprimés dans les départements de l'Est évoqués ; en

1. Dominique Lorrain, « Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation », *Annales de la recherche urbaine*, 13, 1981, p. 57-104, dont p. 103 ; et « Les pilotes invisibles... », cité, p. 193

2. Je reprends ici la célèbre classification d'Albert Hirschman, *Exit. Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1970.

3. Les experts parlent aussi de « diagonale aride ». Ce terme décrit une diagonale des faibles densités qui traverse la France ; il a été forgé par les experts de la DATAR, dans les années 1980, à un moment où cet organisme menait des réflexions sur l'armature urbaine. Date aussi de cette époque une autre image célèbre – « la banane bleue » – pour décrire une zone très urbanisée, riche, qui part de Londres, englobe la randstaat néerlandaise, suit le Rhin et le Rhône pour s'achever au Nord de l'Italie. Cf. Jean Paul Laborie, Jean François Langumier, Priscilla De Roo, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 1985 ; ministère de l'Équipement, GIP Reclus, *État de l'urbanisation, Constats et tendances*, Paris, 1987 ; Insee Première, 82, juin 1990.

4. Le marché constitue un mécanisme d'allocation des ressources qui passe par le niveau des prix et des salaires. Il est corrigé par des prélevements dont une partie est affectée aux dépenses de l'État et une autre redistribuée. Si des règles précises et publiques ne sont pas introduites pour cette répartition, alors s'ouvre une compétition entre groupes sociaux. Le mieux organisé, celui qui aura la plus grande capacité de nuisance parviendra à maximiser sa captation. Lorsque cette compétition devient la règle, le risque est de tomber dans l'affrontement brut des intérêts.

Lozère et dans le Gers, le score est de plus de 15 %. Les votes pour les autres extrêmes, tout comme l'abstention ont été significatifs<sup>1</sup>.

Tous ces faits questionnent l'impartialité de l'État dans son travail de protection de tous et d'égalisation des conditions matérielles. Manifestement, il peine à évaluer en temps réel les situations et à y répondre. La plupart de ses agents n'ont pas conscience des distorsions de traitement, pensant s'appuyer sur des instruments qui ont toutes les apparences de l'objectivité. Et, précisons-le, les paramètres à prendre en compte sont nombreux, les situations réelles toujours complexes et changeantes. De sorte que, pour agir avec des instruments imparfaits, l'État s'en remet largement à ce qui remonte vers lui par les canaux revendicatifs. En définitive, une manière efficace d'être servi, dans le partage de la « grande marmite », est d'adopter la stratégie de *voice*. Malheur aux silencieux : les acteurs écoutés sont ceux qui savent se faire entendre. La chronologie de la politique de la ville établit qu'il y a un lien entre les créations institutionnelles et les émeutes (cf. annexe).

Ces faits ne sont pas nouveaux<sup>2</sup>, ni exclusivement français. Deux auteurs américains ont parfaitement montré le lien entre les violences urbaines des années 1960 et les programmes fédéraux<sup>3</sup>. En France, la relation entre les conflits civils et l'action publique a fonctionné pour le traitement de nombreux problèmes touchant aussi bien des professions que des branches industrielles ou des territoires. Une comparaison terme à terme des transferts au profit de la Meuse et de la Corse<sup>4</sup> est également emblématique des effets des stratégies *loyalty* et *voice*. La leçon est donc que la gestion des conflits d'intérêt en France suit d'abord les rapports de force plutôt que l'analyse rationnelle. Cela introduit un principe de violence dans la chose publique qui vient s'ajouter aux compétitions grandissantes de l'ordre économique.

## LES INSTITUTIONS DU MARCHÉ POLITIQUE

Ce constat questionne le fonctionnement des institutions politiques, car si les institutions sont importantes dans toute action collective, comme le rappelle Douglas North, « l'efficacité du marché politique est la clef du problème »<sup>5</sup>. Il contribue à choisir et à décider entre institutions formelles et informelles, il permet de faire des arbitrages entre des problèmes et des groupes d'intérêt. Il semble que la société poli-

1. Pascal Perrineau, Colette Ysmal (dir.), *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences po, 2003 ; *Le Monde*, 23 avril 2002, p. 5 et p. 41.

2. Charles Tilly, *La France conteste : de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

3. Frances Fox Piven, Richard A. Cloward, *Regulating the Poor : The Functions of Public Welfare*, New York, Vintage Book, 1971 ; Frances Fox Piven, Richard A. Cloward, *Poor People's Movements : Why They Succeed, How They Fail*, New York, Pantheon Books, 1977.

4. Sur les aides européennes, cf. François Grosrichard, *Le Monde*, 29 juillet 2000 : « De 1994 à 1999, les aides de l'Europe (au bénéfice de la Corse) s'élèvent à 999 euros par habitant. » Sur le taux d'administration locale, cf. Jean-Louis Andreani, *Le Monde*, 9 juillet 2003, p. 6. Notre enquête de 1986 sur les personnels communaux des communes urbaines établissait que le taux moyen d'administration communale se situait à 2 % de la population totale. Ajaccio, avec 2,66 %, faisait partie des villes à taux élevé. En 2005, Verdun a un taux de 1,3 %. Cf. Dominique Lorrain, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, ministère de l'Intérieur, DGCL, 1989.

5. Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 52.

tique française repose sur un pacte politique non écrit : les élites politiques ont du mal à dire « non » et préfèrent traiter les problèmes par le « oui » en fonction du degré d'urgence que les acteurs ont su créer. Autrement dit, la société politique – des élus et de la haute fonction publique – construit l'édifice des institutions et des droits non par suppression, mais par ajout, offrant l'image d'une société sédimentée.

Les choses ne se sont pas ajustées au cours des deux dernières décennies en raison de deux forces conjuguées.

La montée de l'individualisme – conséquence des temps de paix – rend plus difficile que par le passé le refus, au nom d'un principe collectif de l'expression individuelle. Dans une société qui traite comme légitime tous les droits, tous ont vocation à être satisfaits, il n'existe plus de principe de classification. La démocratie s'affaiblit, car la vie collective s'organise comme un gigantesque champ où tous entrent en compétition.

Cette tendance lourde qui pèse sur les comportements n'a pas été compensée par le travail du politique. Après la seconde guerre mondiale, le pays s'était reconstruit à partir d'une division du travail entre l'État, ses hauts fonctionnaires – eux-mêmes produits par une méritocratie sélective qui leur conférait une qualification – et les élites locales. À l'État les grandes décisions et la planification, aux élus locaux le rôle d'arrangeur. Ce mode de régulation, bien décrit par les travaux du Centre de sociologie des organisations<sup>1</sup>, signifie qu'en bien des occasions, la légitimité des élus locaux s'est forgée dans la prise en compte des demandes individuelles pour des projets qui avaient été imaginés par les agents de l'État. Ces élus locaux étaient ceux qui savaient écouter, dire oui et défendre auprès du centre ces expressions individuelles trop mal perçues.

Après la décentralisation, ces élus sont restés largement conformes à ce rôle passé d'arrangeur, mais, avec la légitimité issue de la décentralisation, leur influence sur les institutions a augmenté<sup>2</sup>. On peut même dire que la vie politique française se caractérise, pour les vingt dernières années, par une certaine localisation de la vie politique nationale. En témoigne le nombre d'élus cumulant les positions – députés/maires, ou députés/conseillers généraux. C'est la face visible du phénomène, mais surtout, avec cet emboîtement des mandats et des procédures opératoires de l'action publique, c'est le style de la vie politique locale qui s'est diffusé à toute la vie politique : procédures, modes de pensée. L'analyse des dépenses de la politique de la ville est une illustration parmi d'autres de ces entrelacs<sup>3</sup>. Les collectivités locales ne contribuent qu'à hauteur de 9 %, alors qu'elles sont le principal intéressé et opérateur des projets. Elles se trouvent donc dépendantes d'autres institutions et tout projet se met en œuvre par des procédures décisionnelles complexes, à responsabilités diluées. Cela se traduit par des

1. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1978 ; Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, 16, 1975, p. 3-32.

2. Pour cette analyse de la décentralisation et de ses effets sur la régulation politique en France, cf. Dominique Lorrain, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 3, 1993, p. 285-307, en particulier p. 300 et suiv. ; Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996, p. 580-623 ; Jean-Claude Thoenig, « Territorial Administration and Political Control (Decentralization in France) », *Public Administration*, 83 (3), 2005, p. 685-708.

3. Sur l'entrelacs des financements, croisés cf. Guy Gilbert, Jean-Claude Thoenig, « Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités », *Revue d'économie financière*, 1, 1999a, p. 45-78, et « Les cofinancements entre collectivités publiques dans la région Nord-Pas-de-Calais », Cachan, Gapp, 1999b.

coûts de transaction élevés<sup>1</sup> avec une incitation faible à l'efficacité, puisque celui qui bénéficie n'est pas celui qui paie ; le système est même aveugle sur ce point. On comprend bien que ces partenariats généralisés fonctionnent comme réducteur d'incertitude ou comme technique de mutualisation des risques. Hier, cette technique de partage et d'arrangement venait en atténuation de la tutelle, mais lorsque cela devient le principe central de toute l'action publique, il y a problème. L'absence de classe politique nationale et la remontée du local sur le centre renforcent la tendance à ajouter là où il faudrait faire « autrement », en combinant les facteurs. Cela conduit à considérer toutes les revendications comme légitimes là où il s'agirait de savoir dire non, ou savoir tempérer.

\*\*

Les institutions sont essentielles pour organiser l'échange, résoudre des problèmes de coordination. Elles s'appuient sur des instruments plus techniques qui, eux-mêmes, comprennent des indicateurs. Le chaînage est donc long et complexe. Ces artefacts sont le produit de l'action, ils incorporent les projets des acteurs. Mais, avec le temps, ils acquièrent une dose d'irréversibilité et finissent par être considérés comme des faits naturels. Ils contribuent alors à forger le sens commun qui, en retour, renforce leur robustesse. En faisant jouer ces catégories sur deux territoires, nous arrivons à trois résultats : 1) les indicateurs, malgré leur attribut de scientificité, fonctionnent comme des filtres du réel et cela a des conséquences importantes ; 2) les instruments et les institutions portent un point de vue cognitif sur le monde, cela n'est pas sans affecter les politiques suivies ; 3) l'institution est une catégorie englobante ; elle cadre les droits et la vision commune. Sans travail réflexif sur le chaînage qui conduit des principes à leur mise en œuvre ou, à l'inverse, qui remonte du terrain *via* des indicateurs, l'acteur s'expose à une dérive ; celle-ci peut conduire à une altération du projet fondateur.

Ce texte montre comment s'est construit un consensus autour du problème des « quartiers sensibles », au prix d'une sous-représentation d'autres territoires. L'explication tient moins à un projet volontaire qu'à une certaine déviation. Au commencement, dans les années 1960, étaient des quartiers nouveaux et une question immigrée non reconnue comme telle. Les premières tensions renforçèrent les premières réflexions et conduisirent à quelques expériences. On se trouve alors au milieu des années 1970. Puis le contexte change, qu'il s'agisse de marchés du travail, marchés du logement, démographie. Le problème devient plus pressant. Les expériences se généralisent ; il devient nécessaire de se doter d'instruments et d'indicateurs : nous sommes en 1992. À partir de là, l'action entre dans une nouvelle configuration. Une certaine représentation des territoires se trouve posée. Désormais, lorsque le politique, la presse, l'opinion s'intéressent à ces quartiers, ils se trouvent nourris par la connaissance véhiculée par les instruments. Avec le temps, ce couplage des instruments et du sens commun se renforce. Notre démonstration sur deux territoires n'épuise pas cette question, mais elle révèle quelques effets de la construction d'un problème collectif, s'il n'est pas révisé en permanence. En produisant une représentation qui tourne essentiellement autour de la relégation et de l'abandon de certains quartiers, la vision actuelle aboutit à une triple insatisfaction : ceux qui vivent dans ces territoires pensent qu'ils ne sont pas assez aidés, ceux de la « diagonale du vide » se sentent totalement

1. Cf. les remarques de la Cour des comptes, p. 85 et suiv.

abandonnés et les classes moyennes qui contribuent par l'impôt à la redistribution trouvent le fardeau trop lourd.

La discussion de quelques indicateurs permet aussi de mettre en évidence un implicite cognitif quant au rôle de la puissance publique dans la correction des inégalités. La conception sous-jacente est celle d'une justice redistributive ; elle exclut une lecture plus incitative. Considérons que l'État est le « *principal* » et les citoyens l'« *agent* ». Le *principal* affecte des ressources à l'*agent*. Il peut le faire à partir de critères qui décrivent un état, il peut aussi prendre en compte la part de l'*agent* qui explique le résultat ; c'est le problème de « l'action cachée » dans la théorie du *principal-agent*. Soit un territoire qui dispose de peu de ressources de développement, mais qui attache de l'importance à l'éducation ; une fois formés, ses concitoyens vont migrer ; quelques années plus tard, une mesure de sa « santé » par l'indicateur du chômage ou du niveau des diplômes aboutit à un diagnostic non alarmiste. À l'inverse, le même territoire qui aurait refusé ces investissements individuels dans la formation et la mobilité, et qui pratiquerait la stratégie *voice* aurait toutes les chances d'être reconnu par les mêmes indicateurs et recevrait des aides. À travers ces deux cas, nous dévoilons deux conceptions du rôle de l'État et, avec elles, une gamme d'options possibles pour traiter les mêmes problèmes. Son action relève-t-elle d'une stricte logique redistributive qui vise à égaliser les situations ou introduit-elle des principes incitatifs qui lient l'aide à l'effort ?

Quant à l'édifice des institutions et aux liens entre ses sous-parties, il nous faut revenir aux institutionnalistes américains. Certains d'entre eux distinguent les institutions supportant des contrats privés – *contracting institutions* – et les institutions qui délimitent les pouvoirs des gouvernants et des élites – *property rights institutions*. L'argument démontré dans le cas de l'économie coloniale est « que des économies peuvent fonctionner avec de faibles institutions contractuelles, [...] mais pas en situation de risque important d'expropriation. [...] Les contrats privés et les autres mécanismes fondés sur la réputation peuvent réduire le problème issu de faibles institutions contractuelles »<sup>1</sup> mais pas plus. Autrement dit, si les « institutions contractuelles » sont imparfaites, les initiatives des acteurs, la multiplication des contrats peuvent les compenser, mais cette capacité de réparation ne suffit pas à remplacer les « institutions de droits » (*property rights institutions*). Ceci revient à hiérarchiser l'édifice des institutions. Tout en haut se trouvent les institutions définissant des droits et des principes, au milieu des institutions intermédiaires (les instruments plus techniques), en bas les acteurs, leurs agissements et leurs contrats privés. Si le sommet ne s'adapte pas, la compensation par les deux autres niveaux ne dure qu'un moment. Une société a besoin d'institutions fondatrices qui cadrent les droits et les obligations, donnent du sens aux transactions privées. Si cela fait défaut, si, avec le temps et l'empilement des règles et des normes techniques, le brouillage devient trop grand, alors le système s'épuise<sup>2</sup>.

1. Daron Acemoglu, Simon Johnson, « Unbundling Institutions », *Journal of Political Economy*, 113 (5), 2005, p. 949-995, dont p. 953.

2. Je remercie François Dubet, Éric Charmes, Catherine Paradeise, Jean-Claude Thoenig pour leurs commentaires stimulants, Cyprien Avenel, Laurent Davezies, Hughes Lagrange, Edmond Préteceille pour m'avoir fait profiter de leurs connaissances dans ce champ.

Une première version de ce texte a été présentée à la conférence internationale, « Les villes comme tissu social : fragmentation et intégration », organisée par Patrick Le Galès et Edmond Préteceille, Comité de recherche régional et urbain, RC21, Association internationale de sociologie, Paris, 30 juin-2 juillet 2005.

Dominique Lorrain est directeur de recherche au CNRS, Centre d'étude des mouvements sociaux (EHESS), il est chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Paris et enseigne le cours « Infrastructure and PPP » au MBA conjoint de l'ENPC (Paris) et de l'Université de Tongji (Shanghai). Il a récemment publié : « Urban Capitalisms : European Models in Competition », *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (2), 2005, p. 231-267 ; « Gigacity : The Rise of Technological Networks in Daily Life », dans Olivier Coutard, Richard E. Hanley, Rae Zimmerman, *Sustaining Urban Networks*, Londres/New York, Routledge, 2005, p. 15-31 ; (avec Philippe Bezes et Michel Lallement) « Les nouveaux formats de l'institution », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005, p. 293-300 ; (avec Patrick Le Galès) « Gouverner les très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, 107, décembre 2003, p. 305-317. Ses travaux portent sur l'action publique et ses transformations, et plus particulièrement sur les politiques d'infrastructure : libéralisation, stratégies des firmes, relations entre public et privé (CEMS, 54 bd Raspail, 75006 Paris <dominique.lorrain@ehess.fr>).

## RÉSUMÉ/ABSTRACT

LA DÉRIVE DES INSTRUMENTS. LES INDICATEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET L'ACTION PUBLIQUE

*Ce texte traite du rôle des instruments et des indicateurs dans l'action publique à partir des indicateurs utilisés pour définir les « quartiers sensibles » en France. L'article discute de leur construction et de leurs limites ; il propose d'y ajouter des données sur les revenus et sur l'accès aux biens publics et il les teste sur deux espaces contrastés : un quartier d'une commune de la région parisienne et une petite ville d'un département rural, perçue comme sans problèmes. Au vu des résultats qui ne correspondent pas aux attendus, il s'interroge sur le rôle de l'État dans la correction des inégalités et sur le fonctionnement des institutions politiques dans la société française.*

DRIFT OF INSTRUMENTS. INDICATORS OF CITY POLICY AND PUBLIC ACTION.

*This article questions the significance of instruments in public action, drawing on indicators traditionally applied in exploring French underprivileged areas. Two distinct locations served as testing grounds : a deprived suburb of Paris and a small country town neighborhood. The surprisingly result is that the « quiet-and-rural » place is much less well off than the « abandoned » suburb, nevertheless the State grants it receives are extremely low. The article investigates the role of the State in leveling out social disparity and the functions of political institutions within French society. We argue that public action instruments build up from fair and rational principles intended to assist the actors. However, overtime these have grown to be accepted to the detriment of pre-existing political issues. Finally, they contribute to typify common sense. Only a constant reflection on the instruments can eventually avoid their turning astray and altering their original rationale.*

ANNEXE

ÉTAPES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1974 Circulaire Guichard, limitant la taille des « grands ensembles ».

1977 Élections municipales.

Lancement du programme « habitat et vie sociale » (HVS), 23 sites nationaux.

1981 Mai et juin, élection de F. Mitterrand à la présidence de la République et majorité au Parlement.

Juillet, émeutes à Vénissieux (Minguettes).

Octobre, création de la commission nationale pour le développement des quartiers (DSQ), présidée par H. Dubedout, maire de Grenoble.

Création des zones d'éducation prioritaires (ZEP) par le ministère de l'Éducation nationale.

Élections municipales.

1983 Crédit national de la délinquance et, en novembre, mission « banlieue 89 » animée par R. Castro et M. Cantal-Dupart.

1984 Crédit du comité interministériel des villes (CIV) et du fonds social urbain (FSU). Dans le cadre du 9<sup>e</sup> plan (1984/89), les DSQ concernent 125 sites.

1988 Réélection de F. Mitterrand, nouvelle majorité au Parlement.

Création de la délégation interministérielle à la ville (DIV), dirigée par Y. Dauge, et du conseil national des villes (CNV) ; fusion de la DIV et de « banlieue 89 ».

1989 Élections municipales ; des villes développent des politiques d'emploi contre l'exclusion.

10<sup>e</sup> plan, 400 quartiers sont concernés par la politique DSQ ou des opérations proches.

1990 Octobre, émeutes à Vaulx-en-Velin (Mas du Taureau).

Décembre, assises de « banlieue 89 » ; discours du président Mitterrand sur la politique de la ville ; création du ministère de la Ville (M. Delebarre).

1991 Crédit de 13 sous-préfets à la ville chargés de coordonner les actions.

Mai/juin émeutes à Mantes-la-Jolie (Val-Fourré).

1993 Changement de majorité aux législatives.

Annonce d'un plan d'urgence de 5 GF pour les banlieues (S. Weil, ministre des Affaires sociales).

Publication de *La misère du monde*, ouvrage collectif dirigé par P. Bourdieu.

1994 Crédit du fonds d'intervention pour la ville (FIV), signature de 214 contrats de ville et choix de 12 grands projets urbains (GPU), dont quatre en province – Marseille, Roubaix-Tourcoing, Vaulx-en-Velin, Venissieux – et le reste en région parisienne.

1995 Élections municipales.

Élection présidentielle, thème de la « fracture sociale », J. Chirac est président de la République.

Juin, émeutes à Noisy-le-Grand (Butte Verte).

Attentats de l'été. Septembre-octobre, affaire Khaleb Kelkal (originaire de Vaulx-en-Velin).

Création d'un ministère de l'Intégration (E. Raoult). Annonce d'un « plan Marshall » pour les banlieues.

1996 Pacte de relance pour la ville. La politique de la ville concerne 2,9 millions d'habitants.

La question des lieux de culte pour les musulmans fait son entrée dans le débat public.

1997 Mars, rapport du Haut conseil à l'intégration (présidé par Marceau Long) et création d'un comité de sécurité intérieure.

Changement de gouvernement après la dissolution de l'Assemblée nationale.

Automne, émeutes dans plusieurs villes réputées calmes : Niort, Vandœuvre (54), Valence.

Fin d'année, mission Sueur sur la politique de la ville (rapport en février 1998).

Incidents de la nuit de la Saint-Sylvestre à Strasbourg.

1998 Affichage du thème de la mixité sociale.

Signature du premier contrat de ville.

2001 Élections municipales.

2002 La politique de la ville concerne 717 zones urbaines sensibles en métropole (ZUS) et 4,46 millions de personnes.

(Sources : Cour des comptes, rapport 2002, p. 8 et 20 ; dossiers de presse)