Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum

▶ **To cite this version:**

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum. Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture. Urbanisme, 2016, Vraies et fausses fractures, 399, pp.57-59. halshs-01265100

HAL Id: halshs-01265100
https://shs.hal.science/halshs-01265100

Submitted on 30 Jan 2016

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

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

Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture

Urbanisme n° 399 Hiver 2015 « Vraies et fausses factures »

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum

La figure rhétorique de la fracture territoriale a longtemps été utilisée pour alerter sur les risques de décrochage des quartiers de grands ensembles vis-à-vis de leur environnement urbain et du reste de la nation. Construisant l'image d'une ville duale, elle avait permis de justifier le lancement de programmes urbains censés « refaire société » en réintégrant ces quartiers dans la ville. Ce discours de la fracture a connu un déplacement spectaculaire dans les années récentes, changeant à la fois d'échelle et de nature. La ligne de fracture opposerait désormais territoires gagnants et perdants de la globalisation : les métropoles d'un côté, une France périphérique aux contours flous de l'autre. Les réformes institutionnelles engagées depuis l'élection de François Hollande peuvent se lire comme une tentative, peu convaincante, de réconcilier ces deux lectures concurrentes de la fracture territoriale.

« Il y a dans ce pays une fracture sociale »…

On doit à Jacques Chirac la popularisation du thème de la fracture sociale dans le débat public, dont il a fait un axe majeur de sa campagne victorieuse de 1995. Son discours aux accents populistes, exploitant le ressentiment du peuple envers les élites parisiennes, proposait un diagnostic de la société française dans son ensemble. Sa déclinaison spatiale réservait, elle, un sort particulier aux quartiers populaires de banlieue. Cela apparaissait clairement dans son livre-programme « La France pour tous », publié en janvier 1995 : « *Dans certaines banlieues délabrées des grandes villes, des zones entières sont hors la loi. (...) Une économie de type mafieux y prospère impunément : la drogue, la prostitution, la rapine. Pour les habitants de ces quartiers, l'insécurité est un sentiment quotidien. Ils ont peur. La contagion de cette peur menace tous les équilibres de notre société* » (p. 47).

Le « Plan Marshall pour les banlieues » promis par le candidat Chirac s'est finalement réduit au Pacte de relance pour la ville voté en 1996, dont le principal mérite (si l'on peut dire) aura été de tracer la ligne de fracture : celle qui sépare les 751 zones urbaines sensibles (Zus) du reste du territoire national. Ce zonage et les instruments associés (exonérations fiscales et emplois aidés) ont été vivement critiqués par le gouvernement Jospin. Mais plutôt que d'en finir avec le zonage, celui-ci a choisi de renforcer une seconde politique de la ville, celle qui vise à mobiliser par la voie du contrat les ressources des territoires « qui vont bien » en faveur de ceux qui « vont mal », tout en veillant à ce que les premiers prennent leur juste part du « fardeau » des quartiers en construisant des logements sociaux. Les pouvoirs d'agglomération promus par le gouvernement socialiste étaient pensés comme les instruments privilégiés de la résorption d'une fracture intra-urbaine déjà qualifiée d'apartheid.

Si la solution différait, la lecture du problème restait la même, celle d'une ville en voie de dualisation. Le risque de cassure paraissait plus aigu encore dans une phase de reprise économique, comme l'expliquait le ministre délégué à la Ville d'alors, Claude Bartolone : « *Si les frémissements de la croissance s'arrêtent à l'entrée des quartiers, le fossé entre les deux France s'élargira et l'idéal républicain laissera la place au communautarisme des ghettos* »[1].

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

La première moitié des années 2000 a vu se rejouer le même scénario à front renversé. Délaissant les contrats de ville intercommunaux signés en 2000, mais sans les dénoncer, la loi Borloo du 1er août 2003 a renoué avec une méthode d'intervention de l'État ciblée sur les 751 Zus. Les milliards d'euros de la rénovation urbaine étaient mobilisés pour la démolition des grands ensembles, dont la forme urbaine et la spécialisation socio-ethnique se combinaient pour matérialiser la fracture avec le reste de la société. Si la méthode changeait, le discours sur les « deux France » restait immuable : « *Il y a deux France, il y a vraiment la France qui va normalement bien quoi, et puis il y a six millions de gens dans ce qu'on appelle la politique de la ville* », affirmait le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo en juillet 2003[2]. En visite quelques mois plus tard dans la ville de Valenciennes chère à son ministre, Jacques Chirac vantera sa politique de rénovation urbaine, de nature selon lui à « *assurer la reconquête de ce que l'on a pu appeler les "territoires perdus de la République"* ». Le président ressuscitera du coup le thème de la « *fracture sociale qui menace de s'élargir en une fracture urbaine, ethnique et parfois même religieuse* ».

Concurrence : les deux discours de la dualisation

Le discours de la fracture né pendant la campagne présidentielle 1995 est désormais concurrencé par une tout autre lecture, qui a dominé cette fois les débats de la campagne présidentielle de 2012. Suivant l'analyse avancée par son principal promoteur, Christophe Guilluy[3], la fracture ne serait plus interne aux villes et aux agglomérations, mais se placerait entre celles-ci et les territoires « oubliés » par la République et ses services publics, comme par les capitaux dont les flux globalisés se concentrent sur les métropoles. Les habitants d'une « France périphérique » constituée des franges périurbaines des métropoles et des villes petites et moyennes seraient les principales victimes de la crise économique, doublement pénalisées par les reconversions industrielles et les politiques d'austérité. Ils ne bénéficieraient ni des opportunités urbaines dont jouissent ceux des quartiers populaires des grandes villes, ni de la sollicitude d'élites politiques xénophiles octroyant à ces quartiers de minorités les généreux subsides de la politique de la ville.

Ce discours, qui déplace la ligne de fracture entre la ville et la non-ville, occulte deux faits solidement établis : la discrimination positive opérée par la politique de la ville est purement théorique[4] et la crise amorcée en 2008 a fortement amplifié la fracture intra-urbaine, les Zus supportant l'intégralité de la hausse du chômage en ville[5]. Au lieu d'articuler les deux réalités, le nouveau discours de la fracture s'est en grande partie construit contre le précédent. C'est sans doute là une raison du succès médiatique et politique des ouvrages de C. Guilluy. Son « Atlas des nouvelles fractures sociales en France », publié en 2004 avec C. Noyé[6], n'avait rencontré qu'un écho limité car il donnait à voir des fractures multiples, sans doute moins efficaces pour marquer les esprits qu'une lecture binaire des territoires et du monde social mettant en scène la concurrence des victimes de la crise.

---

[2] Interview à RMC Info le 2 juillet 2003.

[3] Guilluy, C. (2010), *Fractures françaises*, François Bourin ; Guilluy, C. (2014), *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion.

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

[5] Selon le rapport 2013 de l'Onzus, le taux de chômage a cru de plus de 5 points en Zus entre 2009 et 2012, alors qu'il restait stable dans le reste des unités urbaines abritant des Zus.

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

La tonalité anti-urbaine et teintée de populisme xénophobe des derniers ouvrages de Guilluy exerce une séduction d'autant plus grande qu'une partie de l'opinion semble exprimer une lassitude croissante pour la solidarité envers les banlieues, alors que la « vraie facture » serait ailleurs. Devenu un lieu commun du débat public, le discours sur les milliards déversés en vain pour des quartiers indûment présentés comme prioritaires, est aussi le signe d'une exaspération devant l'incapacité chronique des politiques urbaines à « en finir avec les banlieues »[7]. Tout autant qu'à la crise, le succès du nouveau discours de la fracture doit en effet beaucoup aux déconvenues de la rénovation urbaine. À l'euphorie des responsables politiques qui pensaient avoir trouvé la martingale anti-fracture a succédé la déception, qu'une rhétorique sur les « succès incontestables » de la rénovation urbaine n'a pu longtemps masquer[8]. De fait, en dépit des moyens inédits mobilisés pour ce programme (45 milliards d'euros), la spécialisation ethnique et les écarts sociaux entre les 500 quartiers rénovés et leur environnement n'ont guère été réduits.

Motion de synthèse hollandienne

En s'emparant de la proposition de l'Association des maires Ville & Banlieue de créer un ministère de l'Égalité des territoires (et de la Cohésion sociale) supposé répondre simultanément aux besoins de l'ensemble des territoires « délaissés » (urbains, ruraux, ultramarins), François Hollande est parvenu à réaliser une synthèse aussi habile qu'inefficace des deux lectures de la fracture socio-spatiale.

Le slogan de l'égalité territoriale permettait en effet de répondre à la demande d'égalité des habitants des quartiers populaires[9], perçus par les stratèges socialistes de la Fondation Terra Nova comme des réservoirs de voix aisément mobilisables, tout en évitant que les banlieues apparaissent comme les destinataires exclusifs de la sollicitude étatique[10] – manière de ne pas s'aliéner les électeurs de la France des « oubliés », ceux qui s'indignent qu'on en fasse trop pour les « quartiers d'immigrés ».

La réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville conduite par François Lamy s'inscrit dans cette même logique : en retenant le critère de la pauvreté monétaire pour déterminer la liste des quartiers prioritaires, la nouvelle politique de la ville peut s'appliquer, au moins symboliquement, à des départements ruraux tels que la Creuse ou le Gers. Visitant le quartier du Garros à Auch (la préfecture du Gers, ce département présenté comme « le plus rural de France »), F. Hollande a explicité son message en août 2013 : « *La politique du territoire, la politique de la ville, elle concerne tout l'espace français. (...) Une politique des quartiers, ce n'est pas une politique des métropoles. (...) Un grand enjeu pour le mandat qui est le mien, c'est de permettre à chacun de penser qu'il est à l'égal de l'autre et qu'il n'y a aucune préférence pour certains quartiers par rapport à d'autres* ».

La création d'un ministère puis d'un commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) ont fourni la traduction institutionnelle de ce message. La fusion des politiques de la ville et d'aménagement du territoire relève pourtant du trompe l'œil. Chacune continue en effet d'obéir à sa logique propre au sein du CGET, c'est-à-dire à s'occuper de « sa » fracture. La politique de rénovation urbaine, portée par une agence qui est parvenue à conserver son autonomie vis-à-vis du CGET, comme la politique de la ville continuent de cibler pour l'essentiel des quartiers localisés en zone urbaine dense, leur pilotage intercommunal devant

---

[7] Kirszbaum, T. (dir.) (2015), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

[8] Epstein, R. (2012), « Anru : mission accomplie ? », in Donzelot, J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine*, Puf.

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

[10] Donzelot, J. (2012), « De quelle politique "l'égalité des territoires" est-elle le nom ? », *Esprit*, août-septembre.

garantir l'effectivité de la lutte contre la fracture interne aux agglomérations. La continuité s'observe aussi du côté des politiques d'aménagement du territoire. Celles-ci peinent à se défaire d'un référentiel néo-libéral qui donne la priorité au renforcement de la compétitivité des métropoles dont la montée en puissance, articulée avec celle des grandes régions, doit produire des effets d'entraînement, notamment vers les territoires les plus touchés par les restructurations industrielles et administratives.

Le discours historique de la fracture territoriale proposait une vision simplificatrice, mais rassurante de la question urbaine. C'était le « frisson qui rassure »[11], confinant les souffrances sociales dans un ailleurs géographique vis-à-vis duquel l'État pouvait mettre en scène une politique compassionnelle. Désormais, la concurrence de deux discours sur la fracture est porteuse d'angoisse. La promesse d'en finir avec un « apartheid » intra-urbain fait d'autant moins illusion que la perception de quartiers faisant sécession avec la République, et toujours plus menaçants pour le « vivre ensemble », se trouve exacerbée par les mêmes discours politiques jouant ostensiblement de la peur du terrorisme. S'y surajoutent les discours sur l'autre fracture, celle qui menace de voir les territoires périphériques basculer durablement dans le vote Front national. Ces territoires que l'État n'a plus les moyens de rassurer par les dispendieuses politiques d'aménagement et d'équipement qui permirent autrefois d'y enraciner la République.

Renaud Epstein, maître de conférences en science politique à l'Université de Nantes

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'ISP (ENS-Cachan, CNRS)

[11] Béhar, D., Estèbe, P. (1995), « Le frisson qui rassure », *Le Monde*, 23 mars.