HAL
open science

Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie

Julie Vallée

To cite this version:

Julie Vallée. Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie. Cottineau Clémentine; Vallée Julie. Les inégalités dans l'espace géographique, ISTE éditions, pp.221-249, 2022, Encyclopédie des Sciences - Domaine Géographie et Démographie, 9781789480887. 10.51926/ISTE.9088.ch7 . halshs-03801117

HAL Id: halshs-03801117

https://shs.hal.science/halshs-03801117v1

Submitted on 6 Oct 2022

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

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

Julie Vallée, 2022. « Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie ». *Les inégalités dans l'espace géographique* (sous la direction de Clémentine Cottineau et Julie Vallée), pp 221-249. ISTE éditions - Encyclopédie des Sciences.
ISBN 9781789480887. DOI : 10.51926/ISTE.9088.ch7

Chapitre 7

Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie

Julie Vallée[1]
[1] *CNRS, UMR Géographie-cités, Paris, France.*

Un grand nombre d'interventions élaborées par des acteurs institutionnels ciblent un petit nombre de territoires circonscrits, avec comme objectif de réduire les inégalités sociales. Ces politiques existent dans différents pays, comme la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède ou les États-Unis. En France, l'on parle de la « politique de la ville » (et des « quartiers prioritaires de la politique de la ville »). Au Royaume-Uni, l'on parle de *neighborhood based policies* pour désigner les *area-based interventions* (ou *area-based initiatives*, ABI) menées dans le cadre du *Neighbourhood Renewal Fund*. Ces termes anglais sont également utilisés dans d'autres pays pour désigner les actions menées, par exemple, dans le cadre de la *Metropolitan Development Initiative* (Suède) ou de la *Big Cities Policy* et du *40 Neighbourhoods Programme* (Pays-Bas). Pour chacune de ces politiques territorialement sélectives, la référence spatiale est explicite, avec une échelle à deux niveaux : la ville, puis le quartier. Pour autant, aussi explicite soit-elle, cette référence à l'espace géographique pose plus de questions qu'elle n'en résout. Quelles finalités orientent les découpages institutionnels des quartiers « prioritaires » ? Les politiques publiques mises en œuvre dans des territoires spécifiques et bien délimités ne conduisent-elles pas à édulcorer le rôle de l'espace géographique lorsqu'elles se concentrent sur les manifestations spatiales extrêmes des inégalités sociales, plutôt que sur les mécanismes structurels en jeu ? Comment le temps et les trajectoires des quartiers et des individus parviennent-ils à être incorporés (ou non) dans les politiques territorialement sélectives dont la géographie est souvent figée ? Telles sont les trois grandes questions qui seront discutées dans ce chapitre critique consacré à la géographie prioritaire[52].

[52] Les politiques territorialement sélectives, visant le rééquilibrage économique entre pays, régions ou métropoles, ou celles portant sur une dimension spécifique des inégalités sociales (par exemple, les inégalités scolaires (voir chapitre 1) ou les inégalités d'accès à l'emploi (voir chapitre 4)) ne seront pas explicitement traitées dans ce chapitre, même si leur « géographie prioritaire » répond souvent aux mêmes principes et contradictions.

7.1. Une géographie en proie aux contradictions

Comme tout découpage institutionnel, la géographie prioritaire doit permettre d'assurer une pérennité aux formes spatiales des actions institutionnelles sur le territoire. En cela, elle s'apparente à un « investissement de forme » (Thévenot 1986) au sens où ce découpage de l'espace (qui a un coût immédiat pour celles et ceux qui la conçoive, mais a aussi des bénéfices pour toutes les périodes subséquentes) doit permettre le passage d'une chose indéterminée (le territoire où agir en priorité) à une « classe d'équivalence partagée » (les quartiers prioritaires construits, conçus et instrumentés par les acteurs[53] qui y trouvent un intérêt commun). Toutefois, ce passage à une classe d'équivalence partagée est peut-être encore plus difficile à atteindre pour la géographie prioritaire que pour les autres découpages institutionnels, car le but recherché est double : localiser précisément les poches de pauvreté (afin de proposer une aidé ciblée aux populations pauvres), et délimiter les espaces qui font effet sur les populations (afin d'organiser les mobilisations et actions collectives, et d'améliorer les conditions de vie locales).

7.1.1. La double finalité des quartiers « prioritaires »

Cette entrée par le territoire, qui était d'abord un moyen d'aborder indirectement la question de l'exclusion et de la pauvreté, a été progressivement remplacée par une entrée par les territoires dits « prioritaires » ou « sensibles » (Tissot 2004). Ce double glissement (de la pauvreté au territoire, puis du territoire au territoire prioritaire) procède d'arguments variés qui permettent de comprendre comment les politiques territorialement sélectives sont actuellement légitimées et mises en pratique : 1) intervenir dans un nombre limité de territoires serait une stratégie budgétairement rentable, notamment lorsque les problèmes sont spatialement concentrés et cumulatifs ; 2) modifier un territoire et les conditions de vie qu'il offre à la population apparaît comme plus faisable (et plus visible) que d'intervenir directement auprès des populations ; 3) cibler des territoires est politiquement plus acceptable que cibler des populations en fonction de leur profil ethnique ou racial, notamment dans les pays comme la France, où l'universalisme est de mise (Hancock *et al.* 2016) ; 4) développer des actions dans des territoires spécifiques permet de proposer une réponse qui soit conforme aux attentes des citoyens envers une plus grande démocratie locale, et aux attentes des élus locaux envers une plus grande marge d'action locale, ainsi qu'une décentralisation des moyens et prérogatives ; 5) adapter l'action publique aux spécificités locales apparaît comme un passage obligé – voire un gage de modernité – en ce début de XXIe siècle où les informations finement localisées (et les outils pour les cartographier) se multiplient[54].

Derrière ces arguments, nous pouvons toutefois distinguer deux raisonnements différents : lorsque les acteurs publics décident de mettre en place des actions dans de petits territoires circonscrits, ils peuvent avoir comme objectif : 1) d'atteindre les populations pauvres ; 2) d'améliorer les conditions de vie des quartiers. Or, ce ne sont, en effet, pas forcément les mêmes territoires prioritaires qu'il faut cibler selon que l'on privilégie le premier ou le second raisonnement.

Dans le premier cas, le détour par le territoire est un moyen de restreindre les actions à mener à des territoires où les chances d'atteindre le public que l'on cible sont maximales, du fait des processus de ségrégation spatiale qui font se concentrer en un même lieu les populations avec un même profil social. Le territoire n'est alors que le révélateur des inégalités sociales : il s'agit d'identifier les territoires prioritaires comme étant ceux qui concentrent les populations « prioritaires », afin d'y mener des

[53] Les politiques territorialement sélectives sont pilotées et mises en œuvre par divers acteurs (services nationaux de l'État, collectivités locales, associations et acteurs économiques). Ces acteurs, leurs stratégies de coordination et leurs rapports de force (variables au cours du temps) ne seront pas décrits dans ce chapitre, mais ont été étudiés par ailleurs (Le Galès 1995 ; Warin 1997 ; Estèbe 2005).

[54] Notons toutefois que ce dernier argument est relativement récent : à l'époque des premières politiques territorialement sélectives, l'enjeu était au contraire de créer des données localisées qui faisaient jusque-là défaut. Ces politiques ont ainsi joué un « rôle pionnier dans la prolifique production territoriale » que l'on observe depuis les années 1980 (Estèbe 2001, p. 25).

interventions ciblées auprès des individus (aides à la recherche d'emploi, campagne de prévention en santé publique, etc.). C'est le raisonnement du quartier-contenant.

Dans le second cas, le détour par le territoire est suscité par la reconnaissance du rôle de l'espace sur l'emploi, l'éducation ou la santé (les « effets de lieu[55] »). L'enjeu est alors de lister les conditions de vie des quartiers qui ont un effet sur l'emploi, l'éducation ou la santé des individus, et d'identifier les territoires dont les conditions de vie sont néfastes aux populations qui les fréquentent. C'est le raisonnement du quartier-agent.

En suivant le raisonnement du quartier-contenant, les politiques territorialement sélectives auraient alors comme objectif de limiter l'effet de la pauvreté individuelle sur les parcours (scolaire, professionnel, de santé, etc.) des individus. En revanche, en suivant le raisonnement du quartier-agent, leur objectif serait de limiter les conséquences délétères de la pauvreté collective sur les parcours de vie. Le fait de privilégier l'un ou l'autre de ces raisonnements est souvent posé (notamment aux États-Unis) dans les termes d'un arbitrage entre politiques *place-based*, focalisées sur la revitalisation endogène des quartiers, et politiques *people-based*, soucieuses d'améliorer les chances de sortie individuelle de la pauvreté (Kirszbaum 2009). Nul doute que ces politiques tournées vers la personne ou vers l'espace se complètent et doivent aller de pair (Manley *et al.* 2013). Pour autant, ce ne sont donc pas forcément les mêmes territoires prioritaires qu'elles appellent à cibler. Dans le premier cas, l'accent sera mis sur les quartiers qui concentrent un taux élevé de personnes pauvres auprès desquelles des interventions ciblées seront menées (raisonnement du quartier-contenant). Dans le second cas, l'accent sera mis sur les quartiers dont les conditions de vie dégradées sont préjudiciables, en particulier pour les habitants les plus pauvres (raisonnement du quartier-agent). En formalisant le quartier prioritaire à la fois comme un contenant de population et comme un agent ayant un impact sur les populations, les politiques territorialement sélectives jouent ainsi en quelque sorte « sur les deux tableaux », ce qui n'est pas sans conséquence lorsqu'il s'agit d'identifier les quartiers « prioritaires » : selon le raisonnement qui est privilégié la taille et la forme de ces quartiers prioritaires s'en trouvent en effet modifiées.

7.1.2. Des enjeux de taille et de forme

L'échelle spatiale à utiliser pour délimiter les quartiers est une question épineuse et largement débattue, aussi bien dans la littérature portant sur les effets de lieu (Petrović *et al.* 2019 ; Vallée *et al.* 2015) que dans celle portant sur la ségrégation (Andersson, Musterd 2010). Le Graal que constitue la délimitation de l'objet quartier est d'autant plus difficile à atteindre dans le cas de politiques territorialement sélectives que cette géographie prioritaire se trouve soumise aux tensions entre « d'une part le territoire, espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpé, et, d'autre part, la localité, support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes multiples, décrite du point de vue de ses habitants ou de ses responsables » (Desrosières 1994, p. 46). Se joue ainsi l'une des difficultés de la géographie prioritaire, qui doit permettre à la fois de « construire des politiques normées, lisibles et – pour partie du moins – discutables tout en ouvrant des scènes publiques locales où peut se jouer la mobilisation des acteurs, nécessaire pour traiter des situations à la fois générales et singulières » (Estèbe 2001, p. 26).

Comme unité de base de la géographie prioritaire actuelle, l'on retrouve souvent la maille spatiale créée par la statistique publique, afin de mettre à disposition les données agrégées (notamment les données des recensements de population). Il peut s'agir des îlots regroupés pour l'information

[55] Les effets de quartier (ou effets de lieu) renvoient à différents mécanismes par lesquels l'espace géographique agit sur les individus. Ces mécanismes peuvent être classés en quatre grands types, selon qu'ils concernent les normes sociales en vigueur au sein de la population présente localement, l'exposition à des environnements nocifs (comme la violence, la pollution), la situation géographique (et, par extension, la distance aux lieux de pouvoir, d'emploi, d'éducation, de soins, etc.) ou les logiques institutionnelles, comme celles qui jouent sur la qualité des services ou la réputation des quartiers (Galster 2012).

Julie Vallée, 2022. « Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie ». *Les inégalités dans l'espace géographique* (sous la direction de Clémentine Cottineau et Julie Vallée), pp 221-249. ISTE éditions - Encyclopédie des Sciences. ISBN 9781789480887. DOI : 10.51926/ISTE.9088.ch7

statistique (IRIS) en France[56], des aires de diffusion (AD) au Canada, des *Output Areas* (OA) au Royaume-Uni, ou des *Census Tracts* aux États-Unis. Ces zonages combinent en fait les deux grandes tendances : 1) celle qui consiste à diviser la ville en des petites portions de ville – au sens littéral du terme français de « quartier » ; 2) celle qui consiste à regrouper les habitants (les voisins au sens littéral du terme anglais de *neighbourhood*) dans des zones socialement homogènes. Ces zonages nationaux sont, en effet, construits afin de diffuser les données des recensements sans contrevenir au principe de confidentialité des données personnelles. Le nombre d'habitants de ces zones varie selon les pays : environ 2 000 habitants par IRIS en France, de 400 à 700 habitants par AD au Canada, 310 habitants en moyenne au Royaume-Uni par OA, et de 2 500 à 8 000 habitants par *Census Tracts* aux États-Unis. Ces mailles élémentaires sont également dessinées pour maximiser l'homogénéité sociale. Les données agrégées sont, en effet, mises à disposition dans des zones construites, dans le but affiché (par les organes statistiques en charge de les délimiter) d'être aussi homogènes que possible en ce qui concerne les caractéristiques de la population, le statut économique et les conditions de vie (États-Unis, *US Census Bureau*) ou en ce qui concerne le mode d'occupation et le type de logement (Royaume-Uni, *Office for National Statistics*). Cette quête d'homogénéité renvoie à l'idée qu'un quartier ne ferait sens que s'il est socialement homogène, un peu comme si « séduits par l'image du quartier dans la culture européenne de la fin du XXe siècle, nous av*[i]*ons tendance à croire que si un territoire ne présente pas une homogénéité sociale ce n'est pas un véritable quartier » (Crossick 1993).

La maille spatiale élémentaire créée par la statistique publique s'avère, de fait, bien plus qu'un simple formatage de données. Elle est prescriptive, dans la mesure où elle s'impose comme une norme, mais aussi performative, car elle canalise[57] les questionnements, les traitements et les interprétations. Plutôt que d'utiliser directement ces mailles élémentaires, acteurs et scientifiques pourraient cependant les agréger afin de délimiter les quartiers prioritaires qui font sens aux yeux des processus étudiés (ou combattus). Pourtant, ces agrégations demeurent rares dans les travaux académiques comme dans les approches institutionnelles, comme s'il fallait forcément choisir l'unité la plus petite et la plus homogène possible. Si bon nombre d'auteurs soulignent que « les effets de contexte les plus forts sont en règle générale ceux qui parviennent à définir le plus précisément possible l'environnement immédiat de chacun » (Maurin 2004, p. 43), ne serait-ce pas car ces mesures correspondent à un effet individuel « agrégé » ? Privilégier des unités spatiales de petite taille a du sens lorsque l'on raisonne selon un quartier-contenant construit pour être un *proxy* de la situation socio-économique des individus, ou un moyen détourné pour cibler au mieux et à moindres frais les individus qui l'habitent. Toutefois, cette logique est bien plus discutable lorsque l'on envisage le quartier comme un quartier-agent dans lequel les populations interagissent. Dans ce cas, pour quelles raisons l'espace qui ferait sens pour les populations, et qui ferait effet sur elles, devrait-il forcément être conçu comme un espace petit et socialement homogène ? Une étude menée à Paris (France) a, en effet, montré que pour obtenir une taille comparable à celle des quartiers perçus par les habitants, il faudrait agréger en moyenne douze IRIS à Paris et près de deux IRIS dans les grandes communes périphériques franciliennes de plus de 50 000 habitants (Vallée *et al.* 2016). Une étude menée à Bristol, au Royaume-Uni, a également montré que les quartiers tels que se les représentent les acteurs locaux ou les habitants sont plus mixtes socialement que les zones créées automatiquement à partir d'un critère d'homogénéité sociale (Haynes *et al.* 2007). Les arguments du « plus petit » et du « plus homogène » possible, qui étaient légitimes lorsqu'ils s'appliquaient au quartier-contenant, deviennent inappropriés lorsqu'ils se trouvent transposés au quartier-agent.

Dans l'ensemble des pays où des politiques territoriales sélectives sont mises en place, les quartiers prioritaires sont définis comme des micro-quartiers socialement homogènes. La nouvelle géographie prioritaire mise en place en France depuis 2014 en est un bon exemple, puisqu'elle s'appuie sur le

[56] En France, un nouveau zonage carroyé permet, depuis 2013, de mettre à disposition des données démographiques et socio-économiques agrégées dans des carreaux de 200 mètres de côté.

[57] En France, l'on pourrait même dire que la diffusion des données par la statistique publique *canal-IRIS-e* l'ensemble des questionnements, des traitements et des interprétations qui sont issues de ces données.

critère de la concentration spatiale de la pauvreté dans des mailles spatiales de petite taille[58]. Lorsqu'ils raisonnent uniquement selon un quartier-contenant, les acteurs des politiques territorialement sélectives limitent alors *de facto* l'efficacité des mesures qu'ils mettent en place. En effet, ils considèrent implicitement que les ménages pauvres ne peuvent interagir que dans un espace socialement limité : le fait même de vouloir maximiser l'homogénéité sociale revient alors à nier *a priori* l'effet (et l'intérêt) de la mixité sociale qui est souvent, pourtant, l'une des finalités de ces poliqtiues. De plus, il est fréquent de pointer le risque de stigmatisation que la labellisation en « quartiers prioritaires » pourrait provoquer en renvoyant une image de ces quartiers et de leurs habitants qui est d'une grande violence symbolique (Hancock *et al.* 2016). Par ailleurs, en raisonnant uniquement selon un quartier-contenant, ces politiques délaissent la frange de la population qui n'habite pas dans des quartiers avec une forte concentration de ménages pauvres, mais dont le contexte de vie est dégradé. Cette critique a récemment gagné en visibilité en France avec la mobilisation des « gilets jaunes » à l'hiver 2018 : des procès en iniquité territoriale ont alors émergé « avec l'idée que les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville seraient indûment privilégiés, bénéficiant tout à la fois de l'accès aux ressources du développement métropolitain et d'un traitement plus favorable des pouvoirs publics, par comparaison avec les espaces ruraux, du périurbain et des villes moyennes délaissés, voire méprisés par les élites politiques » (Epstein, Kirszbaum 2019, p. 37). Enfin, en raisonnant à partir de micro-quartiers, dont l'on met en avant les difficultés, l'on introduit une vision duale de l'espace en renforçant artificiellement les fractures territoriales entre ces « isolats » et le reste du territoire, alors même que l'une des finalités de ces politiques est justement une plus grande inclusion des quartiers – et des populations – dans l'espace géographique. On retrouve donc ici sous plusieurs formes l'effet performatif que le choix même d'un découpage spatial peut avoir sur le phénomène que l'on décrit, que l'on mesure et sur lequel l'on veut agir. Pour autant, comme le souligne Epstein (2021), il serait nécessaire de réaliser des analyses contrefactuelles pour estimer les effets négatifs associés à l'inscription d'un quartier dans la géographie prioritaire, et de voir si ces effets négatifs sont réellement moindres que les bénéfices que cette labellisation induit. Cette question pourrait aussi être posée différemment, si l'on prête intérêt à la taille et la forme des quartiers définis comme prioritaires : ce rapport bénéfices/effets négatifs varie-t-il selon les périmètres géographiques retenus pour définir les quartiers prioritaires ?

La question de la taille et de la forme des quartiers prioritaires fait enfin écho à une autre question : celle du nombre de personnes laissées de côté par les politiques territorialement sélectives, alors qu'elles font théoriquement partie de la cible. On peut ici faire le lien avec l'expression anglaise – difficilement traduisible en français – de *critical representation*, qui renvoie à la représentativité des territoires prioritaires par rapport à la localisation des populations prioritaires (Sharpe 2013 ; van Gent *et al.* 2009). Cette question de la représentativité se pose dès lors que l'on adopte le raisonnement du « quartier-contenant ». Elle peut être discutée en combinant deux indicateurs : 1) le nombre de personnes pauvres dans les territoires prioritaires comparé au nombre total de personnes pauvres dans l'ensemble du pays (taux d'exhaustivité, ou *completeness*) ; 2) le nombre de personnes pauvres dans les territoires prioritaires comparé au nombre total de personnes dans les territoires prioritaires (taux d'efficacité, ou *efficiency*). Ces deux taux sont étroitement liés : l'augmentation du taux d'exhaustivité va mécaniquement faire baisser le taux d'efficacité et inversement.

Des travaux ont estimé ce taux d'exhaustivité. En Suède, 5 % des personnes pauvres du pays résident dans les 24 quartiers ciblés par la *Metropolitan Development Initiative* (Andersson 2004) ; aux Pays-Bas, 8 % de la population défavorisée du pays réside dans les 40 *Neighbourhoods Initiatives* (van Gent *et al.* 2009) ; au Royaume-Uni, 57 % des bénéficiaires d'aides sur le revenu du pays résident dans

[58] À partir des revenus fiscaux des ménages dans un carroyage de 200 mètres sur 200 mètres, les carreaux, dont plus de la moitié des habitants est en dessous du seuil de bas revenus, ont été identifiés et des échanges ont eu lieu avec les élus locaux afin d'ajuster, si besoin, les périmètres des quartiers prioritaires. Pour chaque unité urbaine, un seuil différent de bas revenus a été calculé à partir du revenu médian de la France métropolitaine et du revenu médian de l'unité urbaine, afin de pouvoir isoler les zones dont les ménages sont en décrochage par rapport au reste de l'unité urbaine (Darriau *et al.* 2014).

les 88 quartiers définis comme prioritaires dans le cadre du *Neighbourhood Renewal Fund* (Tunstall, Lupton 2003). En France, 23 % des personnes pauvres (en dessous du seuil de pauvreté) du pays habitent dans les QPV, selon nos calculs effectués à partir des données de l'*Atlas des quartiers prioritaires* (CGET 2017). En ce qui concerne le taux d'efficacité, les travaux réalisés au Royaume-Uni estiment que 15 % des résidents des quartiers ciblés par le *Neighbourhood Renewal Project* bénéficient d'aides au revenu (Tunstall, Lupton 2003). En France, 43 % de la population des QPV vit en dessous du seuil de pauvreté, selon nos calculs effectués à partir des données de l'*Atlas des quartiers prioritaires*. Les taux d'exhaustivité et d'efficacité sont donc très variables selon les pays. Ces différences tiennent aux différences de répartition et de concentration des populations défavorisées aux échelles nationale et intra-urbaine, mais surtout aux choix politiques et méthodologiques effectués lors de la délimitation des zonages prioritaires (nombre de quartiers à retenir, maille spatiale d'analyse, indicateur de « pauvreté » pris en compte, etc.).

7.2. Des politiques réductrices

Après avoir analysé la manière dont les quartiers « prioritaires » sont délimités ainsi que les tenants et aboutissants de ces choix, il s'agit d'élargir le propos et de discuter de la vision réductrice de l'espace géographique véhiculée par ces politiques territorialement sélectives, qui se saisissent des formes concrètes de la marginalité urbaine plutôt que des mécanismes génériques qui la produisent (Wacquant 2008).

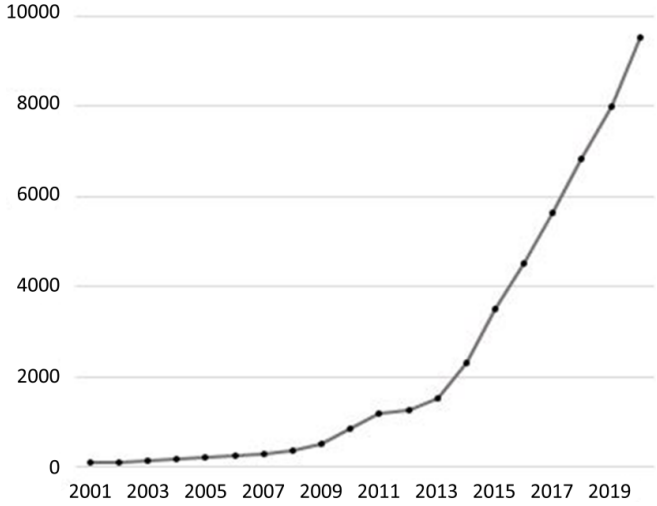
7.2.1. Une opération de diversion

Les politiques territorialement sélectives deviennent un subterfuge dangereux lorsqu'elles conduisent à détourner l'attention des causes profondes et structurelles des inégalités. Cette opération de diversion – qui consiste à ne traiter les problèmes que là où ils sont les plus visibles – revient à transformer des problèmes propres à un type de société en problèmes dus à un certain type d'espace, et à confondre ainsi les problèmes dans la ville et les problèmes de la ville (Busquet 2009 ; Garnier 2010). On retrouve ici la critique envers les usages qui peuvent être faits des effets de lieu : en donnant « une vision faussement dépolitisée de l'inégalité urbaine » alors qu'ils ne sont que « les effets de l'État projetés sur la ville » (Wacquant 2008, p. 284 ; 2009, p. 109), les effets de lieu constituent « un instrument d'accusation, une forme voilée d'antagonisme de classe qui évite opportunément de porter attention à tout ce qui se passe en dehors des seuls quartiers placés sous le feu des projecteurs » (Slater 2013, p. 124).

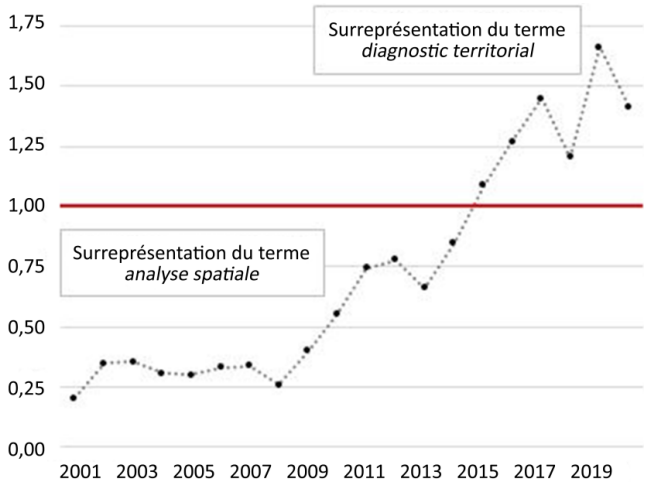
Cette opération de diversion ne concerne pas uniquement les effets de lieu et l'utilisation qui en est faite par les politiques territorialement sélectives : elle intervient pour l'ensemble des diagnostics territoriaux produits en amont. Le terme de « diagnostic territorial » (difficilement traduisible en d'autres langues, mais qui se rapprocherait de celui de *neighbourhood assessment* en anglais) désigne la recension locale des conditions de vie et des besoins de la population. L'idée d'utiliser l'espace géographique comme support pour accumuler et mettre en relation des observations sur le monde social, en lui conférant un pouvoir explicatif spécifique, peut être retrouvée tôt dans l'histoire de la statistique publique (Desrosières 1994). En France, le « diagnostic territorial » est progressivement entré dans le vocable des acteurs du territoire (Jeannot 2001), avec une augmentation très importante de l'utilisation de ce terme depuis le début des années 2000 (voir encadré 7.1). Cet « âge d'or » du diagnostic territorial coïncide aussi avec la mise en concurrence croissante des territoires, induite par le déploiement d'indicateurs locaux de performance, instruments privilégiés du *New Public Management* (Epstein 2015). En poussant les acteurs locaux à se mobiliser autour d'un objectif mesurable de réduction des écarts constatés entre les quartiers, les agences nationales induisent des logiques concurrentielles qui sont entretenues par l'octroi de financements *via* des appels à projets sélectifs et par l'attribution des labels et autres signes de distinctions territoriales (Epstein 2015).

Julie Vallée, 2022. « Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie ». *Les inégalités dans l'espace géographique* (sous la direction de Clémentine Cottineau et Julie Vallée), pp 221-249. ISTE éditions - Encyclopédie des Sciences.
ISBN 9781789480887. DOI : 10.51926/ISTE.9088.ch7

Quasiment inexistant au début du XXIe siècle, le terme de « diagnostic territorial » est maintenant largement répandu, comme le montre la forte hausse du nombre de pages Web qui comportent ce terme, que ce soit en valeur absolue ou par comparaison avec le terme plus ancien d'« analyse spatiale » qui sert ici de référence (terme constitué de deux mots et dont le champ sémantique est assez proche). On constate ainsi qu'à partir de 2015, le terme de « diagnostic territorial » est plus présent sur le Web que celui d'« analyse spatiale ».



a) Nombre de pages Web avec le terme « diagnostic territorial »



b) Rapport entre le nombre de pages Web avec le terme « diagnostic territorial » et le nombre de pages Web avec le terme « analyse spatiale »

Ces chiffres résultent d'une requête effectuée en avril 2021 *via* le moteur de recherche Google pour connaître le nombre de pages comportant le terme « diagnostic territorial » (et celui d'« analyse spatiale ») année après année (du 1er janvier au 31 décembre).

Encadré 7.1. *L'âge d'or du « diagnostic territorial »*

La notoriété grandissante des diagnostics territoriaux sur lesquels les acteurs nationaux et locaux prennent appui, à la fois pour décrire le monde et pour agir sur lui, participe de la même logique que celle des politiques territorialement sélectives : celle d'incriminer certains territoires spécifiques, et de les mettre en concurrence sans pour autant se saisir des causes plus structurelles des inégalités entre territoires.

7.2.2. Un appauvrissement des interdépendances entre agent et structure

Cette opération de diversion peut directement être reliée au statut donné à l'espace géographique : en cloisonnant ce qui a trait à l'individu, d'une part, et à l'espace où il vit, d'autre part, l'on en vient à transformer l'espace géographique en un simple support dont l'on appauvrit la complexité. Cette question rejoint plus largement le débat agent/structure en sciences sociales, et la manière dont les choix et actions des individus résultent des structures qu'ils contribuent à faire émerger. Face à la tendance conservatrice qui consiste à blâmer les groupes socialement exclus (par exemple, les chômeurs, les minorités ethniques ou les ménages à faible revenu) pour leurs conditions de vie et leurs comportements, des chercheurs travaillant sur les inégalités sociales ont fait valoir que les comportements des groupes vulnérables s'expliquent en grande partie par les structures sociales et spatiales dans lesquelles ils s'inscrivent. Vers la fin des années 1980, aux États-Unis, Wilson a attiré l'attention dans *The Truly Disadvantaged* (1987) sur le fait que l'effet de la pauvreté individuelle est plus important dans les quartiers où se concentrent des populations pauvres. Dans ce cas, les personnes pauvres doivent souvent faire face à un double fardeau : elles doivent non seulement faire face aux multiples problèmes découlant de leur propre manque de revenus, mais aussi aux conditions de vie souvent dégradées des quartiers dans lesquels elles vivent. En introduisant la notion d'« effets de concentration », Wilson a suggéré que les personnes pauvres pourraient être particulièrement vulnérables aux effets de quartier, parce qu'elles n'ont pas les ressources collectives et les *social buffers*[59] dont bénéficient les personnes les plus favorisées, et qui leur permettraient de surmonter les conditions dégradées des quartiers dans lesquels elles vivent. Cet effet de concentration a nourri les débats concernant la séparation trop artificielle entre facteurs individuels et contextuels dans les modèles statistiques (Bernard *et al.* 2007 ; Frohlich *et al.* 2002 ; Pickett, Pearl 2001). En favorisant la distinction entre ce qui relève de l'individu, d'une part, et ce qui relève de son quartier, d'autre part, les modèles de régressions multiniveaux ont, en effet, participé à appauvrir le sens accordé à l'espace géographique (voir introduction et chapitre 6).

Ce débat est important pour la géographie prioritaire. Méconnaître les interdépendances entre individus et espace revient à passer ainsi sous silence la dimension relationnelle de l'espace. Considérer que l'espace pèse forcément du même poids selon les couches démographiques (Vant 1986) revient à nier l'effet de concentration mis en évidence par les travaux de Wilson, mais aussi par des travaux plus contemporains sur la force variable des effets de lieu selon le profil socio-économique des individus. Dans ses travaux relatifs aux effets de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire des adolescents, Maurin (2007, p. 627) avait souligné que « les adolescents de milieux modestes *[…]* ont beaucoup moins les moyens que les autres de s'évader de leur voisinage immédiat et de son contrôle », et que « le voisinage immédiat, l'immeuble où l'on habite représentent des éléments de socialisation tout à fait centraux, notamment pour les jeunes des classes populaires et, plus généralement, pour tous ceux qui n'ont guère les moyens de se donner d'autres terrains de socialisation ». Dans le champ de la santé, la force variable des effets de lieu a également été étudiée. Un recensement des études concernant l'effet variable du quartier de résidence sur la santé selon le profil socio-économique des individus souligne une grande concordance dans les résultats, avec un « effet quartier » plus fort sur les individus défavorisés, peu qualifiés ou peu éduqués, et cela pour différents indicateurs de santé, comme le surpoids, la qualité du régime alimentaire, la consommation d'alcool, la mortalité, la santé perçue ou les troubles mentaux (Vallée *et al.* 2021). Certains auteurs concluent alors à une vulnérabilité

[59] Terme qui pourrait être traduit en français par « remparts sociaux ».

socialement différenciée des individus face aux attributs de leur quartier de résidence (Shortt *et al.* 2018). Pour reprendre l'analyse faite par les sociologues Pinçon-Charlot et Rendu (1982, p. 683), à propos du rôle de la distance aux équipements culturels, « on est conduit à constater que les catégories qui possèdent un certain capital culturel et scolaire peuvent trouver dans les dispositions qui leur sont propres une incitation suffisante pour surmonter l'obstacle de la distance physique qui les sépare *[des équipements culturels]* ».

La dimension sociale des effets de lieu fragilise le fondement même des politiques territoriales sélectives : elle questionne, en effet, la possibilité même d'étiqueter un quartier comme prioritaire puisque, pour reprendre le vocabulaire de Bourdieu dans son texte sur les effets de lieu (1993), la capacité à s'approprier des biens et des services d'un espace dépend du capital possédé et de la distance physique à ces biens, celle-ci dépendant aussi du capital. Cette lecture critique des politiques territorialement sélectives doit-elle pour autant conduire à renoncer à mettre en place des politiques ciblées ? Pas forcément. Celles-ci peuvent contribuer à améliorer localement les conditions de vie des individus, mais n'ont de sens que si elles viennent en complément des mesures structurelles de régulation économique et de protection sociale des individus, sans pour autant s'y substituer.

7.3. Les dynamiques temporelles des quartiers prioritaires

Si la mise en place de politiques territorialement sélectives peut conduire à passer sous silence les interdépendances entre agents et structures, et les mécanismes structurels des inégalités qui se déploient dans l'ensemble de la société et de l'espace géographique, cette vision réductrice a d'autant plus de risques de se développer lorsque sont ignorées les interrelations qui se nouent au fil du temps entre individus et espaces. Dans la lignée des auteurs qui en appellent à une approche relationnelle pour sortir de l'approche fixiste de l'espace géographique et pour le penser « en termes d'interdépendance et d'articulation et non plus en termes de répartition et de localisation » (Berroir *et al.* 2017, p. 1), il s'avère nécessaire de prêter attention aux dynamiques temporelles par lesquelles se tissent justement les interrelations entre le parcours de vie des individus et les espaces dans lesquels ils évoluent (voir chapitre 3). Tenir explicitement compte de la dimension temporelle permet ainsi de se saisir de la question de l'attractivité (tant résidentielle que quotidienne) des quartiers prioritaires, qui est l'un des objectifs affichés des politiques territorialement sélectives.

7.3.1. Les trajectoires résidentielles

Commençons par envisager les dynamiques temporelles sous l'angle des dynamiques résidentielles, en distinguant les deux façons différentes dont elles nourrissent le débat sur les politiques territorialement sélectives. La première intègre les dynamiques résidentielles, mais de façon négative en quelque sorte, puisqu'il s'agit de « contrôler » le fait que les individus ne choisissent pas par hasard leur lieu de résidence (la *selective mobility*), et que la mesure des effets de lieu sur les comportements des habitants à l'aide d'enquêtes transversales (à un moment donné) viole en quelque sorte l'hypothèse d'indépendance des variables que l'on met en relation statistiquement. Ce biais (le *self-selection bias*) est à la base de nombreuses discussions scientifiques (Manley *et al.* 2013 ; Cheshire *et al.* 2014) sur le risque de surestimation des effets de quartier, et en conséquence sur la faible efficacité des politiques territorialement sélectives, dont la motivation est justement d'agir sur ces effets de quartier.

Les trajectoires résidentielles ne sont cependant pas uniquement envisagées à travers ce biais de mesure. Elles sont aussi intégrées positivement lorsqu'il s'agit de voir si ces quartiers prioritaires fonctionnent comme des « nasses » dans lesquelles les habitants sont piégés à vie ou si, au contraire, ces quartiers fonctionnent comme des « sas » en étant une étape provisoire dans le parcours résidentiel (ONPV 2017). Le brassage social qui peut être induit par la mobilité résidentielle est au cœur du raisonnement des politiques d'attribution des logements sociaux mais aussi d'expérimentations

« naturelles », dont la plus connue est le programme américain *Moving to Opportunities*, MTO, mené dans les villes de Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles et New York dans les années 1990, auprès de 4 600 familles à bas revenus ayant des enfants vivant dans une situation de grande pauvreté (Briggs *et al.* 2010). Parce que la mobilité résidentielle n'est pas le fruit du hasard, il s'agissait ici de faciliter les déménagements de ménages pauvres volontaires et choisis au hasard[60], afin d'atténuer les conséquences délétères de la pauvreté collective. Ces politiques utilisent ainsi les mobilités résidentielles comme un moyen indirect de lutter contre la concentration spatiale de la pauvreté et ses effets. D'autres politiques visent, au contraire, à favoriser l'installation des populations favorisées en proposant une offre diversifiée de logements et d'aménités. Dans la lignée des réflexions de Kirszbaum (2008), l'on peut cependant discuter des effets de ces politiques qui cherchent à favoriser les mobilités entrantes des groupes sociaux, plus favorisées. Elles envisagent alors la mixité comme une dynamique « exogène », au sens où elles cherchent à introduire un groupe dans l'espace résidentiel où domine un autre groupe. Ces politiques peuvent alors produire une gentrification qui déstructurerait l'équilibre social local et qui, de surcroît, entraînerait l'éviction des ménages pauvres, au détriment de l'objectif de mixité sociale mis en avant. Face à cela, une solution pourrait être de promouvoir une dynamique « endogène » de la mixité sociale, en stabilisant dans les quartiers prioritaires les ménages les mieux dotés en ressources économiques. Enfin, dans ce rapide inventaire des politiques articulant mixité sociale et mobilités résidentielles, il convient d'accorder une place à la mesure législative (*The Act on Extraordinary Measures for Urban Problems*) introduite par le gouvernement néerlandais en 2006. Cette mesure donne aux gouvernements locaux le pouvoir d'empêcher que des personnes qui vivent dans la région métropolitaine depuis moins de six ans et qui ne touchent pas de revenus du travail d'emménager dans des quartiers « en difficulté ». Mise en place dans cinq quartiers de Rotterdam (d'où le nom plus concis de « Rotterdam Act », par lequel la mesure est connue), cette mesure qui dénie le droit à un certain groupe de personnes d'habiter là où elles le veulent a suscité une large controverse (Uitermark *et al.* 2017). Pour autant, les objectifs généraux sont les mêmes que ceux des politiques qui favorisent la mobilité entrante des populations aisées dans les quartiers prioritaires ou la mobilité sortante des populations pauvres : il s'agit de contrer une spirale de déclin des quartiers en équilibrant le profil socio-économique des quartiers, c'est-à-dire en évitant que la proportion de ménages pauvres et à faible revenu ne soit trop élevée (van Gent *et al.* 2018). Dix ans après sa mise en place, des travaux ont établi que cette mesure d'exclusion avait touché chaque année environ 20 000 personnes (des personnes majoritairement jeunes, de sexe masculin, célibataires et étrangères) en fragilisant leur accès au marché du logement. Il a également été montré que cette mesure avait entraîné une hausse de la proportion de résidents avec un emploi dans les cinq quartiers ciblés, mais sans que pour autant les conditions locales de vie dans ces quartiers s'améliorent (van Gent *et al.* 2018), ni que l'objectif inavoué de réduire la ségrégation ethnique soit atteint (Ouwehand, Doff 2013).

Les mobilités et immobilités résidentielles constituent un levier central des politiques territorialement sélectives. En ce sens, elles amènent politiques comme chercheurs à intégrer explicitement le temps à leur réflexion, aussi bien en termes de parcours de vie des individus que d'évolutions des quartiers. Mais la réflexion est encore incomplète car, comme le note le sociologue Sampson (2013, p. 12), « ce dont nous avons besoin, c'est d'une approche des espaces par les parcours de vie et d'une évaluation plus rigoureuse de l'histoire de la forme des contextes antérieurs des quartiers et comment ils se sont révélés dans la vie actuelle à la fois des individus et des quartiers ».

[60] Les familles qui ont volontairement participé à l'expérience ont été réparties aléatoirement en trois groupes, à la manière des plans d'expérience dans la recherche médicale. Le premier groupe a reçu un bon pour pouvoir emménager dans un quartier à faible taux de pauvreté et des conseils pour prendre la meilleure décision ; le second groupe a reçu un bon pour déménager dans le quartier de son choix ; le troisième groupe n'a pas reçu d'aide particulière. La comparaison des situations des trois groupes en fin d'expérience permet d'isoler l'effet de la politique publique sur des individus initialement similaires.

7.3.2. Les rythmes du quotidien

Les dynamiques temporelles par lesquelles se tissent les interrelations entre le parcours de vie des individus et les espaces dans lesquels ils évoluent ne se réduisent pas aux trajectoires résidentielles : elles intègrent également les trajectoires quotidiennes, non seulement des populations mais aussi des espaces qu'elles fréquentent. Autant les trajectoires résidentielles constituent un cadre classique d'analyse des politiques territorialement sélectives et de leur efficacité, autant les trajectoires quotidiennes demeurent un champ moins exploré. L'attractivité du quotidien des quartiers prioritaires et leur mixité fonctionnelle demeurent ainsi souvent les parents pauvres des politiques territorialement sélectives qui se focalisent sur les logements, leur rénovation et la mixité sociale de la population résidente.

La mixité fonctionnelle est l'un des objectifs affichés dans les textes législatifs : cet objectif conduit ainsi les acteurs publics à aménager des espaces commerciaux et des équipements collectifs dans les quartiers prioritaires, et à développer des exemptions fiscales pour attirer des activités et des emplois[61]. Pour autant, il est rare que l'attractivité des quartiers prioritaires au quotidien soit mesurée dans les diagnostics territoriaux : « La qualification temporelle des espaces est rarement intégrée dans les projets urbains et les documents de la planification urbaine. Il serait pourtant utile que les urbanistes étudient la qualification des lieux selon les horaires d'ouverture de leurs services, leur fréquentation et s'interrogent sur la cohésion de leurs rythmes. Ces éléments participent à l'accessibilité des lieux et à leur hospitalité, tout autant que leur localisation et les moyens de transport permettant d'y accéder. » (Mallet 2014, p. 16)

7.3.2.1. Concentration sociale et mobilité quotidienne

L'une des premières questions qui se posent lorsque l'on analyse les dynamiques quotidiennes de la géographie prioritaire concerne la variation de la composition sociale des quartiers prioritaires au fil des heures de la journée. Alors que la définition des quartiers prioritaires émane principalement de la concentration résidentielle des ménages pauvres, il serait intéressant de discuter des variations de la représentativité des quartiers prioritaires aux différentes heures de la journée, en tenant compte non pas de la population résidente mais de la population présente. En repartant d'un formalisme propre à la *time-geography*, la figure 7.1 illustre ainsi l'idée selon laquelle ce ne sont pas les mêmes quartiers prioritaires (au sens de zones contenant une part importante de personnes prioritaires) qui ressortent selon les heures de la journée et les trajectoires spatio-temporelles des populations.

[61] Ces mesures ont notamment pour objectif de lutter contre le « mauvais appariement spatial » (*spatial mismatch*) auquel sont confrontés les habitants de quartiers prioritaires, qui se trouvent éloignés des lieux d'emploi, du fait de leurs difficultés à se déplacer ou à déménager dans des zones géographiques où des emplois existent (voir chapitre 4).

Julie Vallée, 2022. « Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie ». *Les inégalités dans l'espace géographique* (sous la direction de Clémentine Cottineau et Julie Vallée), pp 221-249. ISTE éditions - Encyclopédie des Sciences.
ISBN 9781789480887. DOI : 10.51926/ISTE.9088.ch7

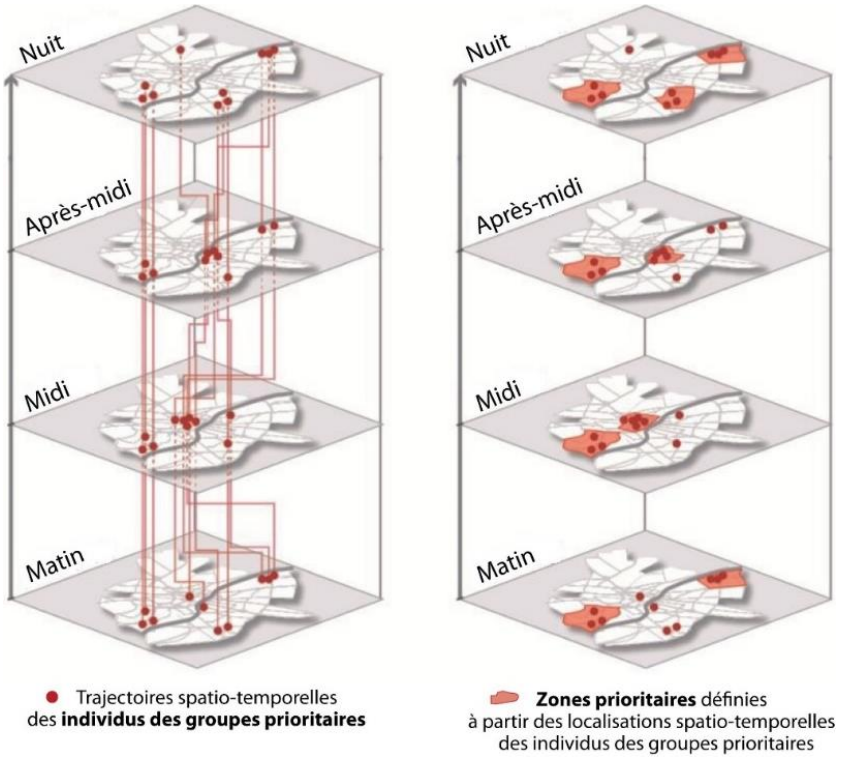
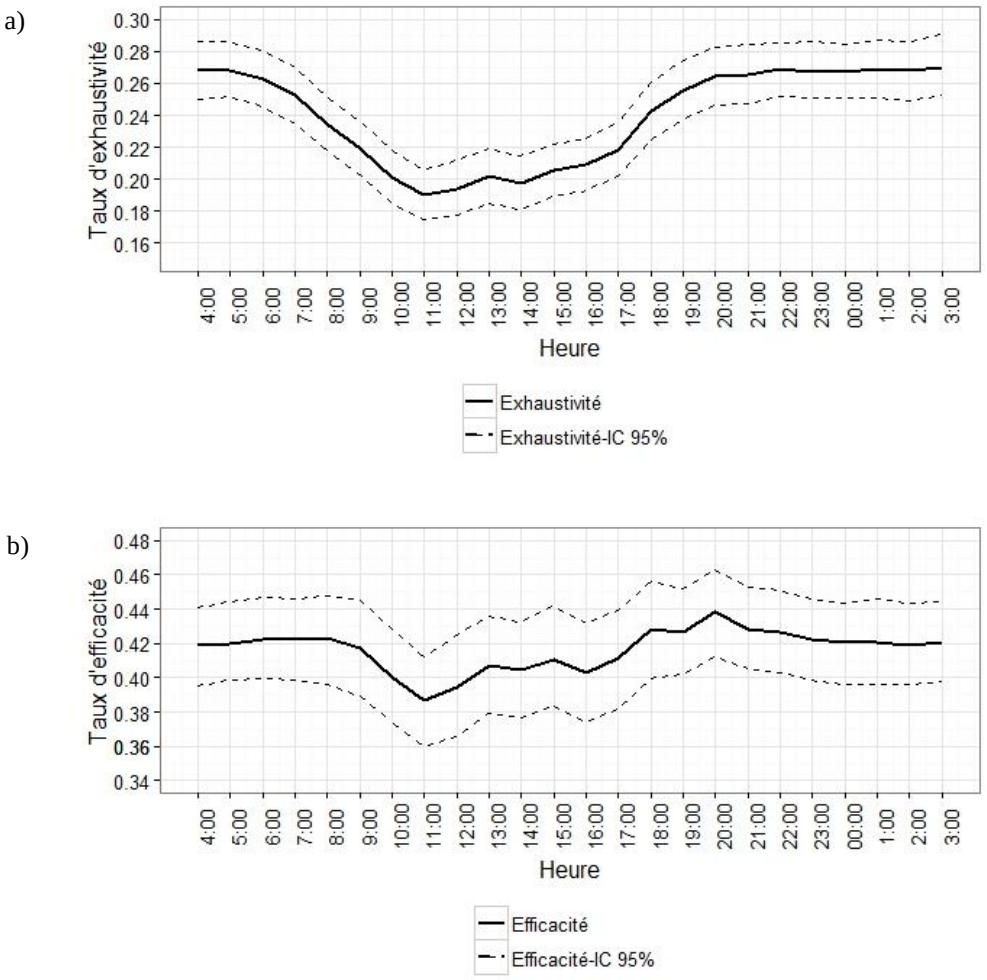


Figure 7.1. *La définition des quartiers concentrant les populations prioritaires au fil des heures de la journée (source : Vallée 2017a)*

Des interventions destinées aux populations pauvres (*people-based*) peuvent s'avérer peu efficaces si elles sont mises en place le jour dans des territoires que ces populations délaissent lors de la journée, même si elles y habitent la nuit. À l'inverse, d'autres territoires gagneraient à être la cible de ces actions, car un grand nombre de personnes pauvres les fréquentent lors de la journée, sans pour autant y résider. On retrouve ici la question de la représentativité des zones prioritaires, évoquée précédemment dans ce chapitre (section 7.1.2). En observant l'évolution du taux d'exhaustivité dans les quartiers prioritaires de la région parisienne au cours des 24 heures de la journée (figure 7.2a), nous constatons une nette diminution des valeurs entre le jour et la nuit : alors que 27 % de la population pauvre francilienne est présente dans les quartiers prioritaires entre 22 heures et 6 heures du matin, ce taux tombe à 19 % à 10 heures du matin. Les actions qui se déploient dans les quartiers prioritaires en journée risquent donc de laisser de côté plus des deux tiers (81 %) de la population pauvre à laquelle ces interventions peuvent être destinées. Cette baisse du taux d'exhaustivité peut aussi être envisagée positivement : elle signifie que les populations pauvres ne restent pas captives des quartiers prioritaires. De fait, cette diminution pendant la journée est à mettre en relation avec la baisse générale de la ségrégation sociale observée en Île-de-France au cours de la journée (Le Roux *et al.* 2017). En observant parallèlement l'évolution du taux d'efficacité dans les QPV d'Île-de-France au cours des 24 heures de la journée (figure 7.2.b), l'on constate que ce taux est proche de 42 % pendant la nuit (23 heures-6 heures du matin). Ce taux d'efficacité a tendance à diminuer – mais de façon non significative – au cours de la journée (avec une valeur minimale de 39 % à 10 heures du matin). La proportion de personnes pauvres dans les quartiers prioritaires d'Île-de-France demeure donc globalement stable au cours de la journée. Notons toutefois que leur nombre absolu diminue fortement en lien avec la baisse de la population présente dans les quartiers prioritaires (baisse d'environ un quart de la population présente entre minuit et midi). En analysant, à partir des taux d'exhaustivité et des taux d'efficacité, comment les populations pauvres se concentrent au quotidien dans et en dehors des quartiers prioritaires, nous disposons de bases empiriques pour discuter de l'efficacité des actions

Julie Vallée, 2022. « Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie ». *Les inégalités dans l'espace géographique* (sous la direction de Clémentine Cottineau et Julie Vallée), pp 221-249. ISTE éditions - Encyclopédie des Sciences.
ISBN 9781789480887. DOI : 10.51926/ISTE.9088.ch7

tournées vers la personne. La diminution des taux d'exhaustivité pendant la journée laisse ainsi penser que d'autres quartiers non classés comme quartiers prioritaires, mais avec une forte concentration de populations pauvres en journée, gagneraient à faire eux aussi l'objet de politiques territorialement sélectives.



Définitions : le taux d'exhaustivité correspond au nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté présentes dans les QPV, rapporté au nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté présentes en Île-de-France. Le taux d'efficacité correspond au nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté présentes dans les QPV, rapporté à l'ensemble de la population présente dans les QPV d'Île-de-France.

Figure 7.2. *Évolution au cours des 24 heures de la journée a) des taux d'exhaustivité b) et des taux d'efficacité des « quartiers prioritaires en politique de la ville » (QPV) de la région Île-de-France (source : Vallée, Le Roux (2018), à partir des données de '« Enquête globale transport » (EGT), 2010, DRIEA–STIF–OMNIL).*

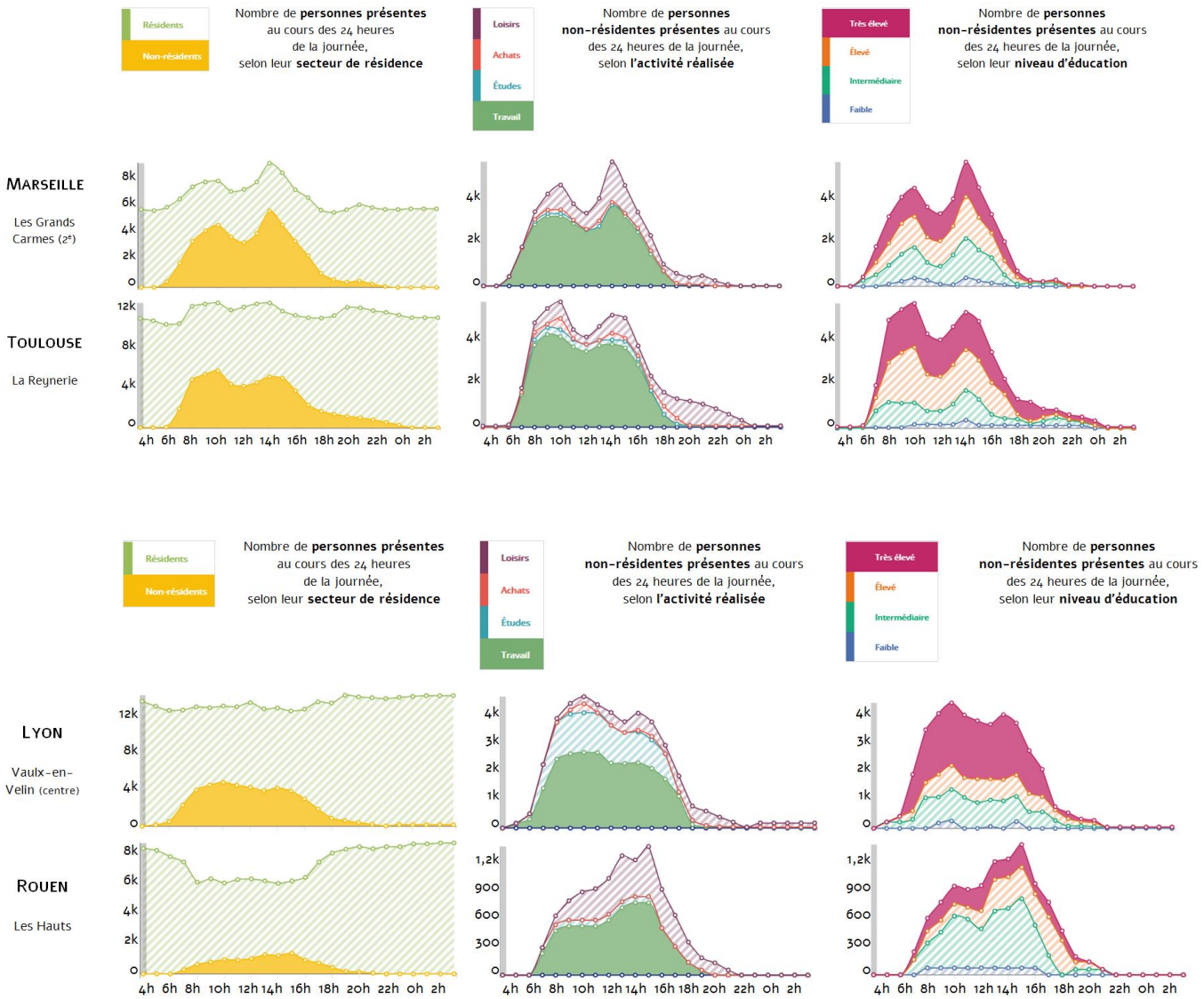


Figure 7.3. *L'évolution au cours des 24 heures de la journée de la population présente dans quatre « quartiers prioritaires en politique de la ville » (source : visuels issus du* Mobiliscope *(v4), un outil libre de géovisualisation des villes à toute heure[62])*

[62] https://mobiliscope.cnrs.fr

Dans le même ordre d'idée, une analyse de la population présente au quotidien dans les quartiers définis comme prioritaires pourrait permettre d'établir une typologie de ces quartiers selon leur attractivité (en termes de hausse ou de baisse de la population présente en journée et de mixité des activités qui y sont réalisées), et aussi selon l'augmentation ou non de leur mixité sociale en journée. Ces typologies pourraient éclairer les politiques d'aménagement (comme la viabilité des commerces et services) et de rénovation urbaine, et souligner la diversité des territoires concernés. Des premières analyses sont possibles à travers le *Mobiliscope*, une plateforme de géovisualisation interactive de la population présente dans les villes aux différentes heures de la journée. Avec cet outil, il est par exemple possible de comparer les variations quotidiennes de fréquentation de quatre quartiers prioritaires en politique de la ville (QPV) situés dans les villes françaises de Marseille, Toulouse, Lyon et Rouen (figure 7.3). On constate ainsi que ces quatre QPV accueillent en journée des populations qui ne résident pas dans ces quartiers, mais que ces populations non-résidentes sont relativement plus nombreuses dans les quartiers des Grands Carmes (Marseille) et de la Reynerie (Toulouse) par rapport à celui du centre de Vaulx-en-Velin (Lyon) mais surtout du quartier Les Hauts (Rouen). Si la majorité de ces populations non-résidentes se rendent dans ces quartiers pour travailler (mais aussi pour y faire leurs études, dans le cas du quartier lyonnais), leurs profils socio-économiques présentent des différences : en journée, la part des personnes non-résidentes avec un niveau élevé de diplôme est bien plus importante dans les QPV du centre de Vaulx-en-Velin (Lyon) et de la Reynerie (Toulouse) que dans les QPV des Grands Carmes (Marseille) et des Hauts (Rouen). Ce type d'analyse permet ainsi de mettre en lumière la diversité des quartiers prioritaires selon leur attractivité, leur mixité fonctionnelle et le profil socio-économique de la population qui les fréquente.

La définition des quartiers prioritaires étant traditionellement basée sur la concentration spatiale des ménages pauvres ou à faibles revenus, nous avons centré notre propos sur le profil socio-économique des individus qui habitent et fréquentent les quartiers au quotidien. Pour autant, il ne s'agit pas d'occulter les autres dimensions telles que le genre ou l'âge dès lors que l'on analyse les déplacements quotidiens des individus et les variations de la composition de la population présente dans les quartiers qui en résultent. Une étude récente (également réalisée à partir des données françaises du Mobiliscope) montre ainsi que les femmes - a fortiori lorsqu'elles résident dans des QPV - passent nettement plus de temps que les hommes à domicile et dans leur quartier de résidence. Toutefois, une variation apparaît selon les heures de la journée : les personnes qui sortent de leur domicile tout en demeurant dans leur quartier de résidence sont majoritairement des femmes entre 8h et 19h mais majoritairement des hommes à partir de 19h et pour le reste de la soirée. Cette occupation genrée de l'espace selon les heures de la journée s'observe dans l'ensemble du territoire français, mais de façon plus prononcée dans les QPV (Douet, Vallée 2021). Elle illustre ainsi le fait que les contraintes spatio-temporelles auxquelles certains individus sont assujettis résultent de la combinaison de leur position socioéconomique et de leur genre et renvoient dès lors aux mécanismes intersectionnels à l'oeuvre dans l'espace et le temps du quotidien (voir introduction et chapitre 2). Les prendre en considération permettrait aux politiques territorialement sélectives de sortir d'une approche figée et segmentée de la répartition spatiale des populations prioritaires.

7.3.2.2. La temporalité quotidienne des quartiers et de leurs effets

Après avoir discuté des défis temporels auxquels l'on se trouve confronté dès lors que l'on veut identifier les « quartiers prioritaires », comme ceux où se concentrent au quotidien les populations en diffculté (raisonnement du quartier-contenant), il s'agit maintenant de discuter des dangers qu'il y aurait à considérer que les effets de quartier sont figés dans le temps lorsque l'on se situe dans le cadre du raisonnement d'un quartier-agent.

Le premier danger est d'ignorer la mobilité quotidienne des populations, alors que celle-ci peut modifier les contextes auxquels les populations sont exposées au cours de la journée, en dehors de leur quartier de résidence (Shareck *et al.* 2014). Si l'on prend l'exemple de l'accès aux services, il serait erroné de penser que tous les territoires qui connaissent un déficit d'offre de soins sont nécessairement

Julie Vallée, 2022. « Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie ». *Les inégalités dans l'espace géographique* (sous la direction de Clémentine Cottineau et Julie Vallée), pp 221-249. ISTE éditions - Encyclopédie des Sciences. ISBN 9781789480887. DOI : 10.51926/ISTE.9088.ch7

prioritaires : ils le deviennent s'ils concentrent des populations peu mobiles qui n'ont pas l'opportunité d'accéder à des soins en dehors de leur quartier de résidence. Ignorer la multi-exposition peut alors fausser les diagnostics en donnant à tort le statut de territoires prioritaires à certains territoires (des « faux positifs ») et, à l'inverse, en excluant de la liste des territoires prioritaires certains territoires qui devraient y figurer (des « faux négatifs »).

Le second danger est de postuler qu'un quartier reste figé dans le temps, sans par exemple tenir compte de la modification de sa composition sociale au cours des 24 heures de la journée, ou des horaires d'ouverture et de fermeture des services et équipements qui y sont implantés. De fait, ce sont l'ensemble des « structures d'opportunités » des quartiers (Macintyre *et al.* 2002) qui sont soumises à des variations quotidiennes (tableau 7.1).

Les « structures d'opportunités » des quartiers	**Les variations quotidiennes**
Environnement physique (eau, air, etc.)	Pour un même lieu, la qualité de l'air n'est pas la même aux différentes périodes de la journée, en lien notamment avec l'intensité de la pollution industrielle ou du trafic automobile (Nyhan *et al.* 2016 ; Park, Kwan 2016).
Équipements disponibles	Les équipements publics ou privés (écoles, transports, offre de soins, espaces verts) ne sont pas ouverts 24 heures/24 : ils ont des horaires d'ouverture et de fermeture. De plus, le nombre d'utilisateurs potentiels (qui conditionne leur saturation) varie aussi au cours de la journée (Neutens *et al.* 2010).
Normes sociales	Parce qu'elles sont liées à la population présente et à ses comportements, les normes en cours dans un quartier peuvent différer selon les heures de la journée (Nuvolati 2003). La stigmatisation envers les fumeurs peut, par exemple, être plus ou moins forte selon les heures de la journée en fonction de la population présente, qu'elle soit résidente ou de passage (Glenn *et al.* 2017).
Réputation	La population et les élus peuvent porter un regard différent sur un quartier selon le moment de la journée. Certains espaces, qualifiés d'endroits sûrs pendant la journée, sont perçus comme dangereux la nuit, par exemple s'ils ne bénéficient pas d'éclairage public (Mallet, Comelli 2017) ou lors d'événements rassemblant un public dont le profil est différent de celui de la population résidente (matches de foot, lieux de prostitution, par exemple).

Tableau 7.1. *Le rythme quotidien des « structures d'opportunités » des quartiers* – the daycourse of place - *(source : Vallée 2017b)*

Dans les analyses sur les effets de lieu, il est pourtant rare d'en tenir compte, à l'exception notable des travaux portant sur la pollution de l'air (Park, Kwan 2018). Si l'on prend l'exemple des quartiers déficitaires en services et équipements, l'on perçoit bien l'intérêt de considérer l'amplitude cumulée des périodes d'ouverture. Introduire une dose de temporalité quotidienne dans les mesures d'accessibilité peut aussi s'avérer utile lorsque l'on rapporte une quantité d'offre à une quantité de demande, c'est-à-dire lorsque l'on rapporte le nombre d'équipements à la population. Dans ce cas, la demande est habituellement estimée à partir de la population résidente, sans tenir compte de la population effectivement présente à l'heure d'utilisation (et d'ouverture) des équipements. Dans les quartiers où la

population présente en journée est supérieure à la population résidente, ce type d'indicateur résidentiel a tendance à sous-estimer la demande, et ainsi à surestimer le niveau d'accessibilité. À l'inverse, dans les quartiers où la population présente en journée est inférieure à la population résidente, ce type d'indicateur résidentiel a tendance à surestimer la demande, et ainsi à sous-estimer le niveau d'accessibilité. Notons enfin que l'utilisation de la population résidente pour quantifier la demande et calculer des indicateurs locaux d'accessibilité est d'autant plus problématique que le maillage spatial considéré est fin. On retrouve ici un autre exemple de l'intérêt à ne pas céder à l'appel du toujours plus petit : lorsque l'on estime la demande à partir de la seule population résidente, le maillage spatial élémentaire est peu adapté, car l'on néglige les mobilités sortantes et entrantes entre ces zones alors que celles-ci sont nombreuses au cours de la journée. On fait ainsi « implicitement l'hypothèse qu'échanges et mobilités entre le territoire considéré et les territoires voisins sont inexistants *[…]* C'est une approximation acceptable pour de grandes mailles, mais qui devient gênante pour des mailles de petite taille » (Vergier, Chaput 2017, p. 20). Lorsque les données de flux font défaut, les zonages plus lâches, comme les bassins de vie, ont alors l'avantage de présenter de moindres décalages entre population présente et population résidente, car les flux quotidiens se font essentiellement au sein de ces zones.

Dans le cadre de politiques territorialement sélectives, il serait bénéfique de prendre en considération à la fois la multi-exposition des populations et les changements dans les attributs des quartiers au cours des 24 heures de la journée. Une telle approche, inspirée de la *time-geography* (Hägerstrand 1970), permettrait de faire correspondre les temporalités des populations et des territoires à celles des politiques à mener (Vallée 2017a).

7.4. Conclusion

L'originalité des politiques territorialement sélectives est de définir des périmètres d'intervention particuliers, dans lesquels elles lient ensemble le problème et sa solution (Estèbe 2001). Mais n'est-ce pas illusoire d'espérer justement projeter les racines du problème et les moyens de le résoudre sur un petit nombre de quartiers ? En explicitant les différentes finalités qui sont à l'œuvre dans l'identification de ces quartiers prioritaires, en discutant de la vision simpliste de l'espace géographique qui survient dès lors que l'on se concentre sur les manifestations spatiales extrêmes des inégalités, plutôt que sur les mécanismes structurels en jeu, et en soulignant les relations dynamiques qui unissent au fil du temps les quartiers et les individus, ce chapitre a voulu mettre en lumière la dimension forcément multiscalaire (aussi bien dans l'espace que dans le temps) du problème des inégalités sociales et des solutions pour y remédier. Difficile à mettre en œuvre, cette perspective multiscalaire mériterait *a minima* d'être intégrée à l'évaluation des politiques territorialement sélectives. Tout comme les mesures visant à limiter les inégalités sociales ne sauraient être évaluées uniquement auprès des populations les plus pauvres, mais nécessitent de s'intéresser à l'ensemble de la société et au gradient social qui la traverse, il serait opportun que le suivi des politiques territorialement sélectives et leur évaluation ne se concentrent pas sur des indicateurs relatifs aux seuls quartiers prioritaires (et à la population qui y réside à un instant *t*), mais considèrent l'ensemble du territoire et des flux, aussi bien quotidiens que résidentiels, entre les quartiers prioritaires et les autres portions du territoire.

7.5. Bibliographie

Andersson, R. (2004). Understanding the Production and Reproduction of Poor Neighbourhoods in Sweden. Dans *International conference "Inside Poverty areas"*. Cologne.

Andersson, R., Musterd, S. (2010). What Scale Matters? Exploring the Relationships between Individuals' Social Position, Neighbourhood Context and the Scale of Neighbourhood. *Geografiska Annaler Series B – Human Geography*, 92b(1), 23–43.

Bernard, P., Charafeddine, R., Frohlich, K.L., Daniel, M., Kestens, Y., Potvin, L. (2007). Health inequalities and place: A theoretical conception of neighbourhood. *Social Science & Medicine*, 65(9), 1839–1852.

Berroir, S., Cattan, N., Dobruszkes, F., Guérois, M., Paulus, F., Vacchiani-Marcuzzo, C. (2017). Les systèmes urbains français : une approche relationnelle. *Cybergeo*, 807.

Bourdieu, P. (1993). Effets de lieu. *La misère du monde*, 249–262.

Briggs, X. de S., Popkin, S.J., Goering, J.M. (2010). *Moving to opportunity: the story of an American experiment to fight ghetto poverty*. Oxford University Press, New York.

Busquet, G. (2009). Le spatialisme et la pensée politique progressiste sur la ville. Dans *Faire territoire aujourd'hui*, Baudin, G., Bonnin, P. (dir.). Éditions Recherches, Paris, 281–299.

CGET (2017). Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la ville [En ligne]. Disponible l'adresse : sig.ville.gouv.fr/Atlas/QP.

Cheshire, P.C., Nathan, M., Overman, H.G. (2014). *Urban economics and urban policy: challenging conventional policy wisdom*. Edward Elgar, Cheltenham.

Crossick, G. (1993). Le quartier : caractéristiques économiques et sociales. *Mélanges de l'Ecole française de Rome. Italie et Méditerranée*, 105(2), 405–412.

Darriau, V., Henry, M., Oswalt, N. (2014). Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1300 quartiers prioritaires. Rapport, Insee, Paris.

Desrosières, A. (1994). Le territoire et la localité. Deux langages statistiques. *Politix*, 7(25), 46–58.

Douet, A., Vallée, J. (2021). L'(im)mobilité quotidienne des femmes et des hommes. Rapport 2020 de l'Observatoire National de la Politique de la ville, 150-151.

Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, 66(2), 457.

Epstein, R. (2021). Un quart de siècle de rhétorique réactionnaire : l'effet pervers de la géographie prioritaire. Dans *Les cartes de l'action publique. Réformes, légitimation, conflits*. Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq.

Epstein, R., Kirszbaum, T. (2019). Ces quartiers dont on préfère ne plus parler. Les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018). *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 30(39), 23–46.

Estèbe, P. (2001). Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996). *Revue française des affaires sociales*, 1(3), 23.

Estèbe, P. (2005). Les quartiers, une affaire d'Etat : Un instrument territorial. Dans *Gouverner par les instruments*, Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.). Presses de Sciences Po, 47–70.

Frohlich, K.L., Potvin, L., Gauvin, L., Chabot, P. (2002). Youth smoking initiation: disentangling context from composition. *Health & Place*, 8(3), 155–166.

Galster, G. (2012). The mechanism(s) of neighbourhood effects: theory, evidence, and policy implications. Dans *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, van Ham, M. *et al.* (dir.). Springer, Dordrecht, 23–56.

Garnier, J.-P. (2010). *Essais sur la ville, la petite-bourgeoisie intellectuelle et l'effacement des classes populaires*. Agone, Marseille.

Glenn, N.M., Lapalme, J., McCready, G., Frohlich, K.L. (2017). Young adults' experiences of neighbourhood smoking-related norms and practices: A qualitative study exploring place-based social inequalities in smoking. *Social Science & Medicine*, 189, 17–24.

Hägerstrand, T. (1970). What about people in regional science?. *Papers of Regional Science Association*, 24, 7–21.

Hancock, C., Lelévrier, C., Ripoll, F., Weber, S. (2016). *Discriminations territoriales. Entre interpellation politique et sentiment d'injustice des habitants*. L'Œil d'Or, Marne-la-Vallée.

Haynes, R., Daras, K., Reading, R., Jones, A. (2007). Modifiable neighbourhood units, zone design and residents' perceptions. *Health & Place*, 13(4), 812–25.

Jeannot, G. (2001). Diagnostic territorial et coordination de l'action publique. Dans *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*, Coutard, O. (dir.). Elsevier, Amsterdam, 119–127.

Kirszbaum, T. (2008). *Mixité sociale dans l'habitat : revue de la littérature dans une perspective comparative.* La Documentation française, Paris.

Kirszbaum, T. (2009). I. Disperser ou enrichir : le dilemme de la déconcentration. Dans *Rénovation urbaine*. Presses Universitaires de France, Paris, 7–28.

Le Galès, P. (1995). Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État. *Sociologie du travail*, 37(2), 249–275.

Le Roux, G., Vallée, J., Commenges, H. (2017). Social segregation around the clock in the Paris region. *Journal of Transport Geography*, 59, 134–145.

Macintyre, S., Ellaway, A., Cummins, S. (2002). Place effects on health: how can we conceptualise, operationalise and measure them?. *Social Science & Medicine*, 55(1), 125–39.

Mallet, S. (2014). Les rythmes urbains de la néolibéralisation. *Justice spatiale.*

Mallet, S., Comelli, C. (2017). Politiques d'éclairage public et transformations des espaces urbains : une approche critique. *Cybergeo*, 833.

Manley, D., Ham, M. van Bailey, N., Simpson, L., Maclennan, D. (dir.) (2013). Introduction. Dans *Neighbourhood effects or neighbourhood based problems? A policy context*. Springer, Dordrecht/New York, 1–21.

Maurin, E. (2004). *Le ghetto français*. Le Seuil, Paris.

Maurin, E. (2007). La ségrégation urbaine, son intensité et ses causes. Dans *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*, Paugam, S. (dir.). Presses universitaires de France, Paris, 621–633.

Neutens, T., Schwanen, T., Witlox, F., de Maeyer, P. (2010). Evaluating the Temporal Organization of Public Service Provision Using Space-Time Accessibility Analysis. *Urban Geography*, 31(8).

Nuvolati, G. (2003). Resident and Non-resident Populations: Quality of Life, Mobility and Time Policies. *The journal of regional analysis and policy*, 33(2), 67–83.

Nyhan, M., Grauwin, S., Britter, R., Misstear, B., McNabola, A., Laden, F., Barrett, S.R., Ratti, C. (2016). "Exposure Track" – The Impact of Mobile-Device-Based Mobility Patterns on Quantifying Population Exposure to Air Pollution. *Environmental Science & Technology*, 50(17), 9671–81.

ONPV (2017). La mobilité résidentielle des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Rapport, Observatoire National de la Politique de la Ville.

Ouwehand, A., Doff, W. (2013). Who is afraid of a changing population ? Reflections on housing policy in Rotterdam. *Geography Research Forum*, 33(1), 111–146.

Park, Y.M., Kwan, M.-P. (2016). Individual exposure estimates may be erroneous when spatiotemporal variability of air pollution and human mobility are ignored. *Health & Place*, 43, 85–94.

Park, Y.M., Kwan, M.-P. (2018). Beyond residential segregation: A spatiotemporal approach to examining multi-contextual segregation. *Computers, Environment and Urban Systems*, 71, 98–108.

Petrović, A., Manley, D., van Ham, M. (2019). Freedom from the tyranny of Neighbourhood: rethinking socio-spatial context effects. *Progress in Human Geography*, 030913251986876, 1–21.

Pickett, K.E., Pearl, M. (2001). Multilevel analyses of neighbourhood socioeconomic context and health outcomes: a critical review. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55(2), 111–122.

Pinçon-Charlot, M., Rendu, P. (1982). Distance spatiale, distance sociale aux équipements collectifs en Île-de-France : des conditions de la pratique aux pratiques. *Revue française de sociologie*, 23(4), 667–696.

Sampson, R.J. (2013). The Place of Context: A Theory and Strategy for Criminology's Hard Problem. *Criminology*, 51(1), 1–31.

Shareck, M., Frohlich, K., Kestens, Y. (2014). Considering daily mobility for a more comprehensive understanding of contextual effects on social inequalities in health: a conceptual proposal. *Health & Place*, 29, 154–60.

Shortt, N.K., Rind, E., Pearce, J., Mitchell, R., Curtis, S. (2018). Alcohol Risk Environments, Vulnerability, and Social Inequalities in Alcohol Consumption. *Annals of the American Association of Geographers*, 21 mars, 1–18.

Slater, T. (2013). Capitalist Urbanization Affects Your Life Chances: Exorcising the Ghosts of "Neighbourhood Effects". Dans *Neighbourhood Effects or Neighbourhood Based Problems? A Policy Context*, Manley, D. *et al*. (dir.). Springer Netherlands, Dordrecht, 113–132.

Thévenot, L. (1986). Les investissements de forme. Dans *Conventions économiques : 1985*, Piore, M.J., Thévenot, L. (dir.). Presses universitaires de France, Paris, 21–71.

Tissot, S. (2004). Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville. *Genèses*, 54(1), 90.

Tunstall, R., Lupton, R. (2003). Is targeting deprived areas an effective means to reach poor people ?. Rapport, CASE paper, London School of Economics and Political Science, Londres.

Uitermark, J., Hochstenbach, C., van Gent, W. (2017). The statistical politics of exceptional territories. *Political Geography*, 57, 60–70.

Vallée, J. (2017a). Challenges in targeting areas for public action. Target areas at the right place and at the right time. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 71(10), 945–946.

Vallée, J. (2017b). The daycourse of place. *Social Science & Medicine*, 194, 177–181.

Vallée, J., Le Roux, G. (2018). Quartiers prioritaires la nuit, quartiers prioritaires le jour ? *Proceedings du 4e colloque international du CIST (Représenter les territoires / Representing territories)*, 215-220.

Vallée, J., Le Roux, G., Chaix, B., Kestens, Y., Chauvin, P. (2015). The "constant size neighbourhood trap" in accessibility and health studies. *Urban Studies*, 52(2), 338–357.

Vallée, J., Le Roux, G., Chauvin, P. (2016). Quartiers et effets de quartier. Analyse de la variabilité de la taille des quartiers perçus dans l'agglomération parisienne. *Les Annales de Géographie*, 708(2), 119–142.

Vallée, J., Shareck, M., Kestens, Y., Frohlich, K.L. (2022). Everyday geography and service accessibility: the contours of disadvantage in relation to mental health. *Annals of the American Association of Geographers*. 112:4, pp 931-947.

van Gent, W., Hochstenbach, C., Uitermark, J. (2018). Exclusion as urban policy: The Dutch 'Act on Extraordinary Measures for Urban Problems'. *Urban Studies*, 55(11), 2337–2353.

van Gent, W.P.C., Musterd, S., Ostendorf, W. (2009). Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities. *Urban Research & Practice*, 2(1), 53–67.

Vant, A. (1986). A propos de l'impact du spatial sur le social. Dans *Espaces, jeux et enjeux*, Auriac, F., Brunet R. (dir.). Fayard, Paris, 99–111.

Vergier, N., Chaput, H. (2017). Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ? Rapport, Les dossiers de la DREES, 17.

Wacquant, L. (2008). *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*. Polity Press, Cambridge.

Wacquant, L. (2009). The Body, the Ghetto and the Penal State. *Qualitative Sociology*, 32(1), 101–129.

Warin, P. (1997). L'impasse Démocratique de la Politique de la Ville en France. *Swiss Political Science Review*, 3(3), 1–27.

Wilson, W.J. (1987). *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. University of Chicago Press, Chicago.