



**HAL**  
open science

# Quand la carte fait loi. Cadrage et légitimation statistique de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville

Magali Nonjon, Julien O'Miel, Julien Talpin

## ► To cite this version:

Magali Nonjon, Julien O'Miel, Julien Talpin. Quand la carte fait loi. Cadrage et légitimation statistique de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Aguilera, Thomas; Artioli, Francesca; Barrault-Stella, Lorenzo; Hellier, Emmanuelle; Pasquier, Romain. Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances, Presses universitaires du Septentrion, pp.131-150, 2021, 978-2-7574-3515-1. hal-03507224

**HAL Id: hal-03507224**

**<https://hal.univ-lille.fr/hal-03507224v1>**

Submitted on 3 Jan 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.

# Chapitre 5. Quand la carte fait loi. Cadrage et légitimation statistique de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville

Magali Nonjon |  
Sciences Po Aix – MESOPOLHIS  
Julien O’Miel |  
Université de Lille – CERAPS  
Julien Talpin |  
CNRS – CERAPS

Le 13 août 2012, après un contrôle d’un automobiliste par la BAC à Amiens, une course-poursuite s’ensuit<sup>1</sup>. Un jeune homme de 20 ans meurt. Des affrontements éclatent entre « des jeunes » et la police. Ces événements dramatiques contribuent à remettre à l’agenda la réforme de la Politique de la ville (PDV). Annoncée par François Hollande lors de sa campagne présidentielle, elle n’avait pas jusque-là été considérée comme prioritaire. Le ministre délégué à la ville de l’époque, François Lamy, le résume en ces termes lors de notre entretien : « arrivent surtout fin août les événements d’Amiens qui font que tout d’un coup tout le monde se réveille en disant “ah qu’est-ce qu’on fait ?” [...] On décide au moment du conseil des ministres de lancer cette grande concertation pour aboutir à la loi. Et de faire une concertation qui soit très poussée, très politique. »<sup>2</sup>

Une réforme « très politique »<sup>3</sup>, une hypothèse *a priori* plausible tant elle cristallise dans son contexte et ses intentions des points de tensions pouvant faire l’objet d’une forte mobilisation et de résistances de la part des élus locaux comme des acteurs de la PDV. La loi de programmation sur la PDV et la cohésion sociale de 2014 introduit en effet une rupture majeure dans la construction de la carte de la géographie prioritaire (GP) ; l’adoption d’un « critère simple et unique de la pauvreté » celui du revenu. « Fini les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) – comprenant elles-mêmes 416 zones de redynamisation

---

<sup>1</sup> Cette recherche s’inscrit dans un projet plus vaste coordonné par Mona Atia (Université Georges Washington, département de géographie), intitulé « The Impact of Poverty Mapping on the Geography of Development » et financé par la National Science Foundation (Grante # 1352435).

<sup>2</sup> Entretien avec F. Lamy, Lille, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>3</sup> Cette expression revient régulièrement dans l’entretien pour qualifier tantôt la réforme, tantôt la loi, son ministère ou encore son cabinet.

urbaine (ZRU) et 100 zones franches urbaines (ZFU) –, les 2 492 quartiers sous contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et les 594 disposant d'une convention de rénovation urbaine » ; le nouveau mode de calcul des territoires de la PDV laisse place désormais à 1 300 territoires-cibles. La nouvelle GP implique ainsi la sortie de près de 300 communes qui bénéficiaient jusqu'ici des « subventions du ministère de la Ville (ACSé), d'avantages organisationnels (sur-classement démographique, majoration de postes dans l'Éducation ou la Police nationale, augmentation des capacités de recrutement et primes aux fonctionnaires) et fiscaux (exonération de charges pour les bailleurs sociaux) ainsi que de dispositifs spécifiques (réussite éducative, programme de renouvellement urbain pour 200 d'entre eux, etc). »<sup>4</sup>

Cet objectif annoncé de rationalisation du zonage et de promotion de nouveaux territoires plus « périphériques » (100 nouvelles communes rejoignent les rangs de la carte de la GP) ravive également un débat intellectuel et politique qui a animé la campagne présidentielle de 2012, opposant la « France périphérique » à la « France des banlieues » qu'aurait privilégiée la PDV depuis sa genèse, avec des résultats modestes<sup>5</sup>. La publication en 2014 de l'ouvrage de Christophe Guilluy, « La France périphérique »<sup>6</sup> rappelle d'ailleurs l'acuité de cette problématique. Arme de lutte contre le Front National, la réforme de la GP pouvait aussi être perçue comme une récupération de certaines des thématiques de l'extrême-droite par le Parti Socialiste au pouvoir dans une volonté de « desethniciser » la question sociale<sup>7</sup> et donc la PDV, ou pour le dire autrement, faire entrer des classes populaires qui ne descendent pas de l'immigration dans ce zonage. La réforme, en proposant une lecture des inégalités urbaines « *color blind* », en se concentrant sur le seul critère du revenu médian porte ainsi en elle un fort potentiel de mobilisations au local des acteurs associatifs qui travaillent au quotidien à la reconnaissance des mécanismes de discriminations et de stigmatisations dont font l'objet les habitants des banlieues. Pourtant, la nouvelle loi fait au final l'objet d'une forte acceptation de la part des élus locaux. Comment expliquer dès lors le relatif consensus qui entoure sa conception et sa mise en œuvre ? Répondre à cette question situe d'emblée notre contribution dans la littérature sur les instruments d'action publique (IAP)<sup>8</sup>. La légitimation de cette réforme tient en effet principalement à l'usage par

---

<sup>4</sup>Dossier spécial, *La gazette des communes*, « La réforme de la politique de la ville convient-elle autant aux habitants qu'aux professionnels ? », [en ligne], consulté le 22 mai 2019.

<sup>5</sup>Thomas Kirzbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Paris, Éditions de l'Aube, 2015.

<sup>6</sup>Christophe Guilluy, *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 2014.

<sup>7</sup>Voir Éric Charme, « Une France contre l'autre ? », *La vie des idées*, 2014 ; Cécile Gintrac & Sarah Mekdjian, « Le peuple et la « France périphérique » : la géographie au service d'une version culturaliste et essentialisée des classes populaires », *Espaces et sociétés*, n° 156-157, 2014, p. 233-239.

<sup>8</sup>Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

l'INSEE d'un nouvel instrument d'exploitation cartographique et statistique de la GP, le carroyage. La France est découpée en entités de 200 m sur 200 m pour cibler très finement les concentrations territoriales de pauvreté à l'aide d'un seul indicateur : le revenu des habitants (lorsque la moitié de la population vit avec moins de 60 % du revenu fiscal médian national, soit 11 250 €/an). Dans la continuité de ces approches, l'enquête rappelle tout d'abord que les IAP ne sont pas neutres et constituent des dispositifs socio-techniques dont le choix et les dimensionnements renvoient à des représentations politiques spécifiques. En s'intéressant à la phase de conception même de cette technique de quadrillage, on peut comprendre la manière dont elle légitime une définition de la pauvreté par les revenus fiscaux (ce sont les seules données disponibles à cette échelle) mais également comment l'instrument, avant même sa phase opérationnelle, fait l'objet de négociations politiques. On pense ici en particulier au bricolage réalisé par les concepteurs au niveau des seuils du revenu médian à intégrer pour ne pas exclure certains territoires emblématiques de la PDV (à Paris, Lille et Marseille en particulier). L'instrument incorpore ainsi déjà dans son *design* et sa technicité des stratégies pour faciliter son acceptation. On rappelle ainsi avec d'autres combien la cartographie produit d'importants effets d'inertie liés à l'instrument lui-même<sup>9</sup> qui contraignent l'espace des contestations. Néanmoins, cette contribution vise également à éviter une trop grande focalisation sur la technologie. En réponse aux critiques adressées à une analyse des IAP « se déployant dans des univers vidés de leurs acteurs sociaux et souvent dépourvus de conflits »<sup>10</sup>, privilégier l'angle des résistances, et plus précisément dans notre cas de la neutralisation de ces résistances, rappelle la nécessité de prendre en compte les logiques d'acteurs, leurs ressources, leurs propriétés sociales et les jeux de négociation entre services ou encore entre échelle nationale et locale. L'action publique doit s'analyser comme le produit de relations sociales<sup>11</sup>. Aussi, en s'intéressant à la phase de formulation de la nouvelle GP jusqu'à sa réception localisée, on souhaite à la fois renseigner les stratégies de cadrage et de neutralisation effectuées par les concepteurs et les « policy makers » tout en apportant une contribution à la compréhension des modes de domination des sociétés contemporaines par la quantification<sup>12</sup>. Dans notre cas d'étude, la

---

<sup>9</sup>Voir entre autres, Pierre Lascoumes (dir.), « Gouverner par les cartes », *Genèses*, n° 68, 2007 ; Jean-Pierre Le Bourhis, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, n° 68, 2007, p. 75-96 ; Lorenzo Barrault-Stella, « Les résistances de la carte scolaire. Les limites du volontarisme politique dans l'action publique », *Politix*, n° 98, 2012, p. 109-127.

<sup>10</sup>Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes. « En guise de conclusion/Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in Charlotte Halpern (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, p. 493.

<sup>11</sup>Vincent Dubois, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1-2, n° 201-202, 2014, p. 11-25.

<sup>12</sup>Alain Desrosières, *Pour une sociologie historique de la quantification, l'argument statistique I*, Presses des Mines, 2008. ; *Gouverner par les nombres, l'argument statistique II*, Presses des Mines, 2008.

statistique et sa maîtrise s'imposent en effet comme le mode de négociation légitime. L'étude de la ville de Marseille pour interroger les réceptions localisées de la réforme est ici particulièrement éclairante. D'une part, ce territoire n'échappe pas au processus de rationalisation et de resserrement des crédits sur un zonage moins étendu. D'autre part, eu égard aux caractéristiques sociologiques de cette ville, on aurait pu s'attendre plus qu'ailleurs à ce que les mobilisations prennent ou tout du moins que la réforme soit mise à l'agenda médiatique et politique local. Le choix du revenu médian comme seul critère pour définir la nouvelle carte engage en effet des représentations de la pauvreté qui excluent dans le discours et la négociation certaines problématiques sur lesquelles les acteurs publics et politiques ont construit l'image de Marseille. On pense notamment à la question de l'ethnisation des quartiers populaires dont Cesare Mattina a bien montré qu'elle avait joué un rôle crucial dans le processus marseillais « d'invention politique des communautés »<sup>13</sup>.

Ainsi, tout en interrogeant dans un premier temps les stratégies de neutralisation pensées par les concepteurs mêmes de la réforme au niveau national, l'étude de la réception localisée de la nouvelle GP donne à voir dans un deuxième temps une situation assez paradoxale. L'argument statistique fait loi alors même que peu d'acteurs locaux sont en mesure de produire des données fiables ou encore d'établir un monopole sur la production de la statistique locale de la PDV. Les formes de contestations et de contournement de la nouvelle carte ne sont ainsi pas inexistantes mais demeurent cadrées par les marges de manœuvre définies en amont par les concepteurs et réservées à un petit cercle d'acteurs. L'absence de données à l'échelle des carroyages limite les tactiques de contournement ou de détournement. Il n'y a guère de chiffres à opposer<sup>14</sup>. Et c'est en s'intéressant aux « perdants » de la réforme, les centres sociaux notamment dont une partie des subventions est directement liée à l'appartenance aux « territoires prioritaires », que l'on saisit comment se donnent à voir dans cette réforme les contours d'une « statistification » de l'action publique locale à distance.

### Encadré 1. Une enquête multi-située

L'enquête a été initiée en 2017. Elle porte sur le volet national de la production de la réforme et sa réception locale à partir d'une comparaison entre deux villes, Marseille et Roubaix (inexploitée à ce stade). À l'échelle nationale, l'enquête s'appuie sur des entretiens menés avec le ministre de l'époque – François Lamy – ainsi qu'avec ses plus proches collaborateurs croisés avec les archives du cabinet.

---

<sup>13</sup>Cesare Mattina, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*. Presses de Sciences Po, 2016, p. 263.

<sup>14</sup>Isabelle Bruno, Emmanuel Didier et Julien Prévieux (dir.), *Statactivism. Comment lutter avec des nombres*, Paris, Zones-La Découverte, 2014.

Pour la ville de Marseille, l'analyse s'appuie sur une trentaine d'entretiens menés avec des experts de l'Agence d'urbanisme de Marseille (AGAM) et de Marseille Rénovation Urbaine (MRU) et des élus en cherchant à savoir comment ils ont reçu la réforme, se sont mobilisés pour la modifier et avec quelles ressources. Par ailleurs, nous nous sommes également penchés sur les centres sociaux marseillais qui, au regard d'un dépouillement systématique de la presse sur cette période, semblaient être les acteurs les plus inquiets et les plus touchés par une éventuelle sortie de la GP.

## **La réforme de la GP et la magie de l'instrument statistique : entre respect des contraintes politiques et euphémisation du conflit**

L'analyse de la fabrique de la nouvelle GP déployée par le gouvernement en 2013 éclaire les stratégies déployées par ses concepteurs pour rendre la réforme acceptable. L'invention d'un instrument technique contribue à une confiscation du débat par les statisticiens. Ce n'est qu'*a posteriori* que les réformateurs habillent la réforme, la politise, la légitime et la justifie. La statistique est alors utilisée comme un outil de preuve et de gouvernement de la PDV.

## **Rendre acceptable : faire de la réforme de la politique de la ville une simple réforme de zonage**

Loin d'être une nouveauté en 2014, l'idée de simplifier la PDV est dans les cartons depuis plusieurs années. Les gouvernements de droite précédents, malgré plusieurs projets de réformes, ne sont pas parvenus à la rendre suffisamment consensuelle auprès d'élus locaux qui craignent de voir disparaître la manne des fonds dédiés. Le 17 juillet 2012 paraît un rapport de la Cour des comptes évaluant la PDV. Très critique, il pointe qu'en dépit des efforts financiers consentis depuis dix ans dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), les inégalités, le chômage et la pauvreté se sont accrus dans ces territoires. Au-delà du constat, largement connu, le rapport pointe les difficultés de financement de la rénovation urbaine, et surtout la complexité de la gouvernance et du zonage de la GP<sup>15</sup>. Le rapport pose les jalons cognitifs d'une remise en question de la PDV et délimite les problèmes à régler en concentrant l'attention sur le zonage plus que sur le principe même de l'existence d'une politique publique spatialisée à l'attention des quartiers populaires. Un consensus semble dès lors se dégager – tant dans le traitement médiatique du rapport que parmi les élus locaux – quant à la nécessité d'une réforme de la GP, devenue trop complexe. La fabrication de l'instrument statistique sur lequel

---

<sup>15</sup> « La cour des comptes dresse un bilan sévère de dix ans de rénovation urbaine », *Le Monde*, 17 juillet 2012.

s'adosse la nouvelle GP vient parachever un processus de rationalisation et de technicisation déjà bien documenté<sup>16</sup>. Elle met au cœur de l'invention de l'instrument une ingénieure statisticienne – à l'instar des acteurs à l'origine de la PDV étudiés par Sylvie Tissot<sup>17</sup> - qui va mobiliser le carroyage. Ce nouvel instrument de l'INSEE de quadrillage du territoire permet mais aussi contraint le cabinet Lamy à user du revenu médian comme fondement de la nouvelle GP. Aussi la réforme donne à voir en bout de chaîne une intense mathématisation de la délimitation des quartiers dans laquelle l'INSEE occupe une place prépondérante. Il faut néanmoins saisir, en rentrant dans les détails de la fabrication de l'indicateur comment Valérie Darriau, l'ingénieure en charge de son élaboration, tente également de traduire les contraintes managériales et politiques imposées dans ce projet de réforme : réduire le nombre de quartiers tout en maintenant les territoires historiques de la PDV dans la GP.

### Encadré 2. Une statisticienne au cœur de la réforme

Valérie Darriau est formée à l'école nationale de la statistique et de l'analyse d'information et entre à l'INSEE en 2005 comme « responsable de production statistique » à Lyon. En 2012, alors que la réforme s'amorce, elle est embauchée par l'INSEE pour travailler sur le carroyage, et tout particulièrement sur la question des revenus. Éluë socialiste à Lyon et administratrice d'un centre social, elle n'est pas totalement étrangère au monde politique. Elle n'en demeure pas moins la figure technocratique de la réforme, ainsi qu'elle se présente elle-même en entretien. Elle a été en première ligne sur la fabrication de l'instrument statistique qui assoit l'ensemble du processus. En connexion permanente avec le cabinet de François Lamy, elle occupe une position d'intermédiaire entre le cabinet et l'INSEE. Seule compétente pour travailler sur les données statistiques de l'INSEE, elle travaille hiérarchiquement sous les ordres du cabinet tout en disposant des ressources pour imposer sa lecture dans le processus de fabrication de la formule mathématique. Cette position de force est d'autant plus importante que la robustesse de la réforme repose pour partie sur son efficacité technique. Elle servira à plusieurs reprises de rempart à la critique politique de la réforme en jouant la carte d'un instrument techniquement irréprochable.

Loin d'un choix raisonné *a priori* – et donc guidé par des orientations politiques telles que la volonté de faire rentrer tel quartier ou population dans la GP – le carroyage (et donc le revenu fiscal médian) s'impose avant tout en ce qu'il rend possible la diminution du nombre de quartiers de la PDV. Il permet en effet d'affiner des données qui, avant la réforme, étaient agrégées à l'échelon (plus important) de

---

<sup>16</sup> Philippe Estèbe, « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996) », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2001, p. 23-38.

<sup>17</sup> Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Seuil, Liber, 2007.

l'IRIS<sup>18</sup>. Or, affiner la précision géographique permet en premier lieu de réduire la population concernée par la GP. Valérie Darriau le confirme elle-même : « Il y avait la volonté de réduire. On partait de 8,8 millions [d'habitants en PDV], et l'idée était donc de diviser par deux<sup>19</sup>. » Le critère de 1 000 habitants ayant une moyenne de revenu fiscal inférieur à 11 250 euros pour constituer un quartier est ainsi choisi afin de prendre en compte la nécessité de réduire la population éligible à la PDV tout en évitant une cartographie au final trop éparpillée. Comme le souligne le ministre de l'époque : « Je ne sais pas si à Bercy ils s'en sont rendus compte, mais j'affiche qu'on va réduire le nombre de quartiers. Donc tout le monde applaudi en cette période de restriction budgétaire<sup>20</sup>. » C'est donc bien l'impératif gestionnaire de réduction de la population de la PDV, largement consensuel dans les critiques adressées à la PDV, qui pèse sur la détermination du cadrage statistique de ce qui pourra *in fine* constituer un quartier prioritaire. Le dépouillement des archives comme les entretiens incitent ainsi à prendre avec précaution les raisons « très politiques » affichées ultérieurement par François Lamy dans sa description des enjeux de la réforme.

Pour autant, interroger la réforme de la GP par l'intermédiaire des acteurs de la statistique nationale permet également de souligner le processus « artisanal » et bricolé de l'instrument. La nécessité de produire un large consensus chez les élus locaux et les parlementaires s'impose à la statisticienne. Il est important de ne pas trop bousculer l'ancienne GP et de conserver les équilibres des territoires historiques de la PDV, le Nord-Pas-de-Calais, Marseille et l'Île-de-France. Or ces derniers présentent des structures en termes de revenus et de morphologie urbaine particulièrement disparates. Le choix de l'échelon du carroyage pose notamment le problème de la part du revenu médian de référence. Les différentes alternatives proposées – 40 %, 50 % ou 60 % du revenu médian métropolitain/national – jouent sur les territoires susceptibles d'être inscrits dans la GP.

VD : « Oui, alors après, on a pu faire des simulations. Le dernier paramètre est gamma. Gamma, c'est 60 % du revenu médian. Il y a des théories sur le seuil de pauvreté à 60 %, à 50 % ou à 40 % donc on aurait pu prendre 40 ou 50 %. Quand on prend 40 %, de mémoire, on a environ 30 quartiers. À 50 %, on en a 700. À 60 %, on en a 1 300. En fait, la logique était ici portée sur une connaissance des quartiers. C'est-à-dire qu'à 50 %, on voit les quartiers emblématiques qui ne figurent pas. Il y a donc des quartiers importants, et 700 quartiers à 50 %, ça fait vraiment très peu. En plus, le problème des

---

<sup>18</sup> Un IRIS-2000 (Îlots Regroupés pour l'Information Statistique) se définit comme un ensemble d'îlots contigus. La France en compte environ 50 800, dont 700 dans les DOM. Il compte une population située entre 1 800 et 5 000 habitants. Les IRIS sont homogènes quant au type d'habitat.

<sup>19</sup> Entretien Valérie Darriau, Paris, 23 février 2017.

<sup>20</sup> Entretien, François Lamy, *ibid.*



50 % est que cela fait baisser le seuil. Même en mettant une pondération assez élevée sur l'Ile-de-France, vous tombez à des seuils tels que vous n'avez quasiment plus personne en Ile-de-France, à part en Seine-Saint Denis. »

Ainsi si l'instrument se présente comme neutre à travers la mobilisation de l'argument technique, l'élaboration de la formule mathématique entérine dans sa construction même la nécessité de respecter les équilibres territoriaux de la PDV. La sortie d'un trop grand nombre de quartiers historiques aurait en effet pu constituer un risque pour l'acceptation de la réforme. Le recours au carroyage en intégrant le revenu médian et une dose de pondération entre revenus nationaux (70 %) et locaux (30 %) afin de tenir compte du coût de la vie, susceptible de varier selon les territoires, notamment en Ile-de-France (où le ratio a été inversé) – permet de produire un critère consensuel. De la même manière que le « m<sup>2</sup> a permis de présenter la construction des grands immeubles représentatifs dans les centres-villes comme la manière la plus économique de construire » au début du siècle en RDA et ainsi de minorer la question de la mixité comme le souligne Jay Rowell<sup>21</sup>, le carroyage permet d'insister sur la dimension prioritairement managériale et gestionnaire de la réforme. Mais c'est surtout dans les expérimentations menées sur les territoires tests, et notamment celui de la ville d'Amiens, que l'on mesure tout le travail réalisé en amont par les réformateurs pour asseoir le caractère scientifique de l'instrument et disqualifier d'autres manières de mettre en récit la réforme de la GP.

## **La statistique comme « outil de preuve et de gouvernement » – la ville d'Amiens comme laboratoire**

Le carroyage présente plusieurs vertus pour produire du consensus et désamorcer en amont les contestations locales. Non seulement le zonage se décomplexifie mais l'argument statistique sert également la rhétorique de la comptabilité gestionnaire. Si la nouvelle GP fait sortir des territoires, les réformateurs trouvent dans cet instrument un argument imparable en pointant les enjeux financiers modestes que représente la PDV pour nombre de territoires sortants. Comme le souligne François Lamy : « Un jour dans le JDD on explique tout ça, on a deux pages dans le JDD et on sort des noms de villes. On en sort 10 qui vont entrer, qui vont sortir. Et on s'aperçoit d'un truc, c'est que tous les maires qui vont sortir que j'appelle me disent : "ha bon, c'est sympa monsieur le ministre de m'avoir prévenu, mais je ne savais pas que j'étais en politique de la ville." [...] C'est que pour beaucoup, ça pèse que dalle. » C'est par exemple le cas de Francis Vercamer, ancien Vice-Président de la Métropole

---

<sup>21</sup> Jay Rowell, « La domination en vertu du savoir ? La construction et les usages des statistiques du logement en RDA », *Revue française de science politique*, n° 55, 2005, p. 872.

européenne de Lille en charge de la PDV et député-maire de Hem, dont un des quartiers est sorti de la GP, qui affirme ne pas avoir senti d'impact significatif de la réforme<sup>22</sup>. La gestion de la publication de la liste des QP constitue d'ailleurs un bel exemple des stratégies mises en place par les réformateurs pour anticiper les résistances<sup>23</sup>. Le choix des 10 quartiers qui vont entrer et sortir n'est bien évidemment pas réalisé au hasard. Quand l'argument budgétaire n'est pas mis en avant c'est bien le caractère indiscutablement technique - « ces territoires ne respectaient pas les critères » - qui est mis en avant pour déminer certaines réactions de la part des élus locaux, à l'image de ceux du Bassin minier dans le Nord. La réponse du ministère apportée à un article du *Monde* au titre évocateur « Quatorze communes du pays ont été rayées ou partiellement sorties de la GP et ont ainsi perdu de précieux crédits en ces temps de crise »<sup>24</sup> est à ce titre éclairante : « Au ministère de la ville, on assure que les communes du Hainaut sont l'exemple type des communes qui ne devaient plus être prioritaires. Elles sortent pour des raisons objectives : elles ne répondent plus aux critères. "Cela nous permet de rééquilibrer en versant plus à des communes plus pauvres comme Denain", assure le cabinet de Myriam El Khomri, secrétaire d'État à la ville. Avant d'ajouter que les arguments des élus sont ceux, "classiques", de râleurs qui contestent la réforme engagée. Une géographie qui avait pourtant intégré des territoires ruraux ou périurbains à cause de la montée du FN. À Raismes, les listes Bleu Marine ont atteint 37 %. Et elles sont arrivées en tête à Mortagne, avec 44 %. Trois fois plus que la gauche, qui était majoritaire au scrutin précédent<sup>25</sup>. » Les trois dernières phrases de l'article rappellent qu'une justification plus politique de la réforme – la lutte contre le Front National – n'aurait à l'inverse pas permis de la légitimer aussi facilement.

Le travail de légitimation repose ainsi sur des arguments avant tout techniques dans lesquels la ville d'Amiens va servir de support pédagogique aux caractères indiscutables de la réforme. Lors de la phase d'élaboration de la réforme, huit villes sont utilisées comme laboratoires pour tester *in vivo* l'instrument en train de se construire. C'est notamment la ville d'Amiens qui sert de cas martyr pour tester la validité de l'indicateur. Camille Vielhescaze, conseiller spécial du ministre le rappelle : « François [Lamy] nous a demandé à ce moment-là, notamment pour faire basculer les parlementaires, il fallait que la réforme telle qu'on l'avait validée, qu'on l'explique dans un document cadre de quatre pages, très didactique, très pédagogique, et on a fait un document... il est mortel. [...] Parce que personne ne pouvait

---

<sup>22</sup> Entretien Francis Vercamer, Hem, 9 novembre 2017.

<sup>23</sup> La liste, bien qu'arrêtée plusieurs mois auparavant, n'a été publiée par décret que le 30 décembre 2014, soit 10 mois après le vote de la loi et plusieurs mois après les élections municipales.

<sup>24</sup> *Le Monde*, « Dans le bassin minier, des élus effondrés d'avoir perdu les crédits de la politique de la ville », 9 octobre 2014.

<sup>25</sup> *Ibid.*

contredire... Il est inattaquable. Il se base sur Amiens, sur quatre pages, il décline tout l'enjeu de la définition de la nouvelle GP et comment... chaque étape qui nous ont conduit à redéfinir les quartiers. Et ce document-là personne ne peut l'attaquer derrière. »

Une série de variables socio-démographiques sont testées isolément afin de démontrer que l'indicateur du revenu médian permet de les subsumer toutes, comme l'indiquent les *slides* extraits du *power point* de présentation réalisée par Valérie Darriau.

**Figure 1. Quand le revenu médian subsume tous les autres critères : la ville d'Amiens comme cas exemplaire.**

Source : extrait du power point de présentation de la refonte de la géographie prioritaire réalisé par Valérie Darriau, 2014.

L'exemple d'Amiens permet ainsi une « pédagogie gestionnaire » démontrant par la cartographie l'éviction des anciennes zones que représentent les CUCS, figures repoussoir d'une GP trop extensive sédimentée au gré des réformes successives. Plus encore, il permet de faire apparaître des quartiers « pauvres » en marge des frontières territoriales usuelles de la PDV. Aussi, les acteurs politiques prennent conscience que cet instrument leur permet de conjuguer d'une part la dimension historique de la PDV, c'est-à-dire une « discrimination positive » territoriale à destination de quartiers cumulant des « handicaps » situés à la périphérie des grandes aires métropolitaines ; et d'autre part d'intégrer des territoires moins urbains voire ruraux, la fameuse « France périphérique » de Guilluy. Construit *a posteriori* cet argumentaire permet à Lamy et à son équipe de mettre en avant des quartiers « oubliés » que la réforme du zonage leur permet de faire apparaître :

« On se rend compte que ça colle bien, non seulement on voit réapparaître nos trois ZUS d'Amiens, mais du coup on voit apparaître d'autres zones. Je pense à Amiens, y'avait deux zones. 1) une zone en centre-ville, donc là aussi il faut qu'on aille jeter un coup d'œil, et 2) dans un seul carré, un carré qui est noir [indiquant une forte concentration de pauvreté], qui est une cité qui a été totalement oubliée des dispositifs de la politique de la ville, à Amiens nord »<sup>26</sup>.

Au-delà du cas d'Amiens, ce sont toute une série de quartiers entrants de la PDV *via* l'indicateur du revenu médian qui sont mis en exergue et participent à la promotion d'une nouvelle représentation de la GP et de la PDV comme politique d'égalité des territoires :

« On a une égalité urbaine dans cette réforme-là, parce que, que vous soyez un habitant du Grand Garou à Auch, dans une petite commune en milieu rural ou que vous habitiez les 4 000 à la Courneuve en région parisienne, vous êtes dans les mêmes difficultés, vous êtes au chômage de la même

---

<sup>26</sup> Entretien François Lamy, *ibid.*

manière, vous n'avez peut-être pas les mêmes portes de sortie possibles parce que y a pas le caractère métropolitain à Auch que... tu seras certainement, mon gars, si tu veux t'en sortir, tu es obligé de quitter ce territoire, que à la Courneuve... »<sup>27</sup>.

On voit dans les mots du conseiller spécial combien le discours de la « France périphérique » a néanmoins travaillé, et été mobilisé, après coup, une fois la réforme techniquement et politiquement actée, par ses initiateurs. Au point de considérer – dans une comparaison pour le moins discutable – que les habitants des grandes aires métropolitaines seraient privilégiés, notamment en termes d'accès à l'emploi, en dépit des discriminations (notamment ethno-raciales et liées à l'adresse) qui pèsent sur eux.

Au final, l'instrument cartographique apparaît ici à la fois comme un instrument de preuve – la réforme est indolore, Amiens à l'appui – et un instrument de gouvernement, permettant une légitimation politique *ex-post* de la réforme. L'enquête menée sur la réforme de la GP donne ainsi à voir comment le savoir peut se muer, sous couvert de rationalité, en instrument de domination technique et politique.

## Réception localisée de la réforme : la mise sous statistique des quartiers prioritaires à Marseille

L'analyse de la réception localisée de la réforme – à partir du cas de Marseille, ville emblématique de la PDV – permet d'incarner plus précisément les logiques de domination technique et politique qu'imposent les acteurs étatiques aux acteurs locaux. Sur ce territoire, rappelons-le, la nouvelle GP ne bouleverse pas les équilibres anciens de la PDV. Si 200 000 habitants sortent de la GP, cette dernière respecte la fracture traditionnelle qui structure la ville entre le Nord – « prioritaire » – et le Sud. On perçoit bien dans le nouveau découpage, la mise en scène du caractère indolore de la réforme. Plus encore, on peut y déceler les effets du travail de cadrage technique de la réforme. La réduction des enjeux de la nouvelle GP à un nouveau calcul de zonage souligne tout d'abord la difficulté des journalistes à rendre « newsworthy » la réforme<sup>28</sup>. À l'exception de quelques déclarations d'Arlette Fructus, adjointe UDI à l'époque déléguée au logement pour la ville de Marseille, l'opposition de quelques élus tels Valérie Boyer, présidente du Groupement d'Intérêt Public MRU (également députée

---

<sup>27</sup> Entretien Camille Vielhescaze, CGET, Paris, 23 février 2017.

<sup>28</sup> Dans le journal *La Provence* on compte par exemple une seule référence aux territoires de veille, à la « nouvelle GP ». Pour des informations plus détaillées sur le traitement médiatique de la réforme, voir Thomas Dessel, *La représentation médiatique des quartiers prioritaires marseillais. Le traitement médiatique de la réforme de la politique de la ville dans le journal La Provence, de janvier 2012 à avril 2017*, mémoire de recherche, Master Métiers de l'information, Sciences Po-Aix/EJCAM, 2017.

UMP), Patrick Boré, député maire UMP de la Ciotat dont la ville est menacée de sortir de la GP<sup>29</sup>, ou encore celle de Samia Ghali, à l'époque sénatrice PS et maire des 15<sup>e</sup> et 16<sup>e</sup> arrondissements de Marseille<sup>30</sup>, les prises de position politique sur la réforme sont peu fréquentes dans les médias<sup>31</sup>. La technicité des débats entrave la mise à l'agenda médiatique et politique de la réforme. Plus largement, la technicisation de la GP place les acteurs de la statistique locale au premier plan d'une négociation contrainte par les conventions statistiques définies au niveau national. S'il existe bien des marges de manœuvre au local, celle de la catégorie du « quartier vécu » ou encore de la « continuité territoriale » pour redessiner le tracé de la carte, elles dépendent de la capacité à produire de la donnée au niveau d'une unité territoriale, le carroyage, sur laquelle les acteurs locaux disposent de données statistiques locales parcellaires et non centralisées. Mais c'est surtout en se déplaçant du côté des « perdants » de la réforme, les centres sociaux, que l'on comprend comment la nouvelle GP s'impose avant tout comme un instrument de mise sous tutelle statistique.

## **Cadrage étatique et désajustement des acteurs locaux de la statistique : une négociation asymétrique**

Une fois la carte de la GP révélée en mai 2014, les réformateurs nationaux imposent au local un cadre de négociation très serré, limité dans le temps (à peine 3 mois) et réduit à de simples « ajustements ». Cette fermeture des espaces de négociation se traduit tout d'abord par le nombre très restreint des acteurs autorisés à saisir sur l'interface cartographique les modifications retenues. À Marseille, seul un technicien de l'AGAM va par exemple être formé à la maîtrise du logiciel de cartographie. Deuxièmement, la capacité à modifier la carte nécessite d'emblée de disposer de données à des échelles territoriales sur lesquelles aucun acteur de la statistique locale ne dispose de données centralisées, l'unité de mesure traditionnelle demeurant encore aujourd'hui l'échelon de l'IRIS. Est ainsi constituée dans l'urgence une équipe de techniciens représentant les différentes institutions mobilisées localement sur la PDV : les bailleurs sociaux, MRU et l'AGAM. Le travail de ce groupe est dès l'origine clairement orienté sur la correction de certaines erreurs de tracé plus que sur une négociation à proprement parler sur l'entrée ou le maintien de certains territoires comme le rappelle l'un de ses membres :

---

<sup>29</sup> Ce sera le cas, même si les anciens quartiers demeureront en veille.

<sup>30</sup> L'envoi de lettres officielles de soutien par Samia Ghali pour réintégrer le secteur de l'Estaque dans la nouvelle carte de l'État n'a pas suffi à conserver ce périmètre dans la GP, signe que la logique politique doit nécessairement s'adosser à l'argument statistique dans le jeu de la négociation.

<sup>31</sup> Et cela même du côté des médias locaux plus alternatifs tels Marsactu, la Marseillaise, le Ravi.

« On a organisé tout le mois de juillet [2013] des ateliers, territoire par territoire, pour étudier de manière très fine – on avait accès à la plate-forme du CGET à l'époque, plus les cartes de l'AGAM et l'Observatoire des quartiers – les périmètres qui nous avaient été proposés. Et on a fait de la dentelle. Sur la base de la connaissance fine que pouvait avoir chacune de nos équipes, complétée par la connaissance des bailleurs sociaux, de MRU sur les PRU, etc. On a essayé de corriger les petites incohérences qui, de Paris, nous étaient arrivées. »<sup>32</sup>

Une autre statisticienne de l'AGAM souligne, elle, que si les techniciens sont en première ligne pour proposer une contre-carte de la GP aux élus locaux, ils ne disposent de marge de manœuvre que très limitées :

« La réforme s'est faite dans un climat assez crispé, la négociation à proprement parler elle s'est faite en parallèle [...] où on nous a demandé à nous de faire tourner nos bases de données pour créer une géographie et avoir une petite idée... au regard des critères de la réforme... en sachant que l'État s'est appuyé sur des données qui n'étaient pas disponibles localement donc ça a aussi créé une petite frustration... »<sup>33</sup>

Le rapport de force est dès la publication de la première carte largement déséquilibré vis-à-vis du Goliath statistique étatique. Privés de données suffisamment solides, les acteurs de la statistique locale ne peuvent faire la preuve que certaines portions de territoire doivent « rester » dans la GP. Les exceptions à la carte sont ainsi davantage « consenties »<sup>34</sup> que négociées, dans un jeu dont les règles ont été prédéfinies au niveau étatique, permettant tout au plus quelques bricolages. Le CGET a en effet prévu la possibilité de construire des jonctions artificielles entre des portions de territoires distantes de quelques centaines de mètres afin de constituer des unités dépassant le seuil des 1 000 habitants nécessaire pour constituer un QP, sans quoi les deux sous-ensembles en auraient été exclus. Cette règle de la « continuité » territoriale a ainsi permis de maintenir quelques portions du territoire marseillais dans la GP. L'extrait de la carte ci-dessous montre bien les façons dont ont été bricolés des quartiers afin de parvenir à ce seuil.

**Figure 2. Des négociations à la marge : l'exemple de la règle de la « continuité territoriale ».**

Source : capture d'écran du système d'information géographique de la politique de la ville – quartier La Cravache – Le Trioulet.

---

<sup>32</sup> Entretien technicien de l'AGAM n° 1, Marseille, AGAM, 20.01.2017.

<sup>33</sup> Entretien technicien de l'AGAM n° 2, Marseille, AGAM, 02.02.2017.

<sup>34</sup> J.-P. Le Bourhis, *op. cit.*

Ce maintien demeure cependant largement soumis à la capacité à disposer de données statistiques permettant d'attester que les critères établis par le CGET – au moins 1 000 personnes au-dessous du revenu médian – soient respectés ce que suggère très bien l'extrait d'entretien ci-dessous.

Q – Vous avez des exemples [de quartiers réintégrés] ?

Technicien – La Caillolle, la Soude. Ces deux-là, on est dans les quartiers sud, on était au-dessus des 11 500 [euros de revenu médian en moyenne, ndla]. Donc ce qu'on a fait, c'est qu'on a argumenté auprès du CGET en s'appuyant sur les enquêtes du parc social des bailleurs sociaux [...] Et donc ils ont accepté de manière dérogatoire que l'on crée deux nouveaux QPV qu'ils n'avaient pas identifiés à l'origine. Par contre, ils n'ont pas retenu un 3<sup>e</sup> site qui se trouvait dans le 12<sup>e</sup> arrondissement [...]

Q – Vous avez saisi un peu pourquoi ces deux-là ça passe et pas... ?

PM – Les enquêtes sociales ne montraient pas les mêmes difficultés que ce qu'on pouvait observer ici. [...] Tout un tas d'indicateurs socio-économiques montraient clairement qu'on rentrait dans les critères du CGET ici, alors qu'aux Lierres ce n'était pas si évident que ça. Par ailleurs, ici on était quand même sur un PRU qui n'était pas encore terminé, donc on avait des données urbaines et sociales, etc. On avait de la donnée disponible. Sur les Lierres, on en avait beaucoup moins.<sup>35</sup>

On voit bien ici combien c'est la mise à disposition de données « socio-économiques » qui permet de contre-argumenter. L'inscription préalable de ces quartiers dans un dispositif ANRU justifie aux yeux de notre interlocuteur la disponibilité de « données urbaines et sociales ». L'imposition de l'argument statistique est donc redoublée : c'est l'existence de données statistiques, rendues possibles par la préexistence d'un dispositif PDV, qui permet de raccrocher ces quartiers à la GP. On comprend alors mieux comment dans ce cas la nouvelle GP conforte l'ancienne ce qui limite fortement l'entrée de nouveaux territoires. On comprend également comment les acteurs de la statistique locale tout en ayant peu de marges de manœuvre renforcent le processus de « statistification » de la gestion locale de la GP. La réforme de la GP légitime la mise sous veille statistique des territoires. Enfin, l'accès aux données sur des territoires aussi fins que le carroyage retenu, des échelles de 200 m sur 200 m, ouvre le cénacle très fermé de la négociation à des acteurs capables de produire de la statistique à cette échelle, tels les bailleurs sociaux qui disposent par leurs enquêtes de données relatives au revenu fiscal au niveau des « barres d'immeuble » par exemple. À l'instar de ce que Lorenzo Barrault-Stella a pu observer sur les logiques de négociation de la carte scolaire, les marges manœuvres des cartographes locaux dépendent des données statistiques dont ils disposent, elles-mêmes pour partie liées à l'état de

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

leurs relations avec les autres acteurs locaux susceptibles de produire ou de disposer de données<sup>36</sup>. L'enquête sur la réception localisée de la réforme suggère ainsi une situation assez paradoxale dans laquelle l'argument statistique s'impose alors même que les acteurs de la statistique locale ne sont pas en mesure de produire des données fiables ni même de se coordonner pour lancer « une controverse à la fois technique et politique »<sup>37</sup> sur le tracé de la nouvelle GP. L'échec répété à construire un observatoire de la PDV sur le territoire Marseillais l'illustre bien. Politiquement, l'accès aux données ouvre au local un espace concurrentiel, chaque acteur-producteur de données ayant intérêt à en faire une « monnaie d'échange » sur des dossiers bien plus politiques. Techniquement, le croisement des données n'est pas réalisable soit parce qu'elles ont été construites à partir d'échelons territoriaux différenciés (IRIS *versus* carroyage imposé par l'État) soit parce que ces données ne sont pas éditées à partir des mêmes indicateurs (absence de « données fraîches », etc.). La négociation ne touche ainsi en rien au mode de calcul de la carte et renforce une définition avant tout technique de la réforme ce qui contribue à entraver les capacités de mobilisation et d'interpellation politiques au local. Si la mobilisation existe, elle nécessite en effet de mettre sur la table de la négociation des données socio-économiques. Elle renforce par là le cadrage imposé par les réformateurs pour limiter les résistances au local – la nouvelle GP est avant tout une réforme de zonage – et impose en retour d'accepter la mise sous veille statistique. Le cas des quelques centres sociaux mobilisés contre la réforme illustre de manière assez emblématique cette dynamique.

## Accepter le répertoire de la négociation statistique : une stratégie à double tranchant pour les centres sociaux

La sortie de la GP a des effets budgétaires particulièrement importants pour certains centres sociaux. Les mobilisations les plus visibles dans l'espace médiatique et politique local se sont ainsi concentrées sur la menace qui pèse sur ces structures. Les craintes relatives à la fermeture des centres sociaux sont d'ailleurs relayées dès la publication de la nouvelle carte de la GP en 2014. C'est le cas du centre social Mer & Collines situé dans un quartier sortant du sud de la ville pour lequel le directeur anticipait une baisse du budget de 150 000 euros ainsi que la perte des postes politiques de la ville<sup>38</sup>. La sortie de la GP entraîne de surcroît un effet domino en raison des logiques de co-financements par les collectivités territoriales et l'État. Comme l'évoque dans la presse François Lapena, président de l'union des centres

---

<sup>36</sup> L. Barrault-Stella, *op. cit.*

<sup>37</sup> J.-P. Le Bourhis, *op. cit.*

<sup>38</sup> Voir *La Provence*, « Des centres sociaux sans le sou ? Dans le département, une dizaine sortirait de la nouvelle GP et pointe "une décision parisienne" », 30 septembre 2014.



sociaux des Bouches-du-Rhône : « pour mener à bien leurs projets, les structures bénéficient d'un enchevêtrement de financements publics connexes obtenus parce qu'elles font partie de ce dispositif »<sup>39</sup>. La mobilisation des centres sociaux s'avère pourtant relativement faible sur le territoire Marseillais. Plusieurs explications peuvent être avancées. Tout d'abord, on ne peut minorer la difficulté que rencontrent les acteurs du monde des centres sociaux à faire corps pour s'opposer et politiser les enjeux de la réforme. La gouvernance associative des centres sociaux marseillais est marquée par de nombreux conflits internes, une réorganisation des jeux de pouvoir entre fédérations concurrentes. Deuxièmement, réintégrer la carte de la GP impose pour les directeurs des centres sociaux menacés de jouer et surtout de pouvoir jouer la logique de l'argument statistique. L'exemple d'un centre social situé dans le 13<sup>e</sup> arrondissement, est sur ce point révélateur. Il donne à voir comment des stratégies ont été mises en œuvre pour amoindrir les effets de la réforme. Avant la publication de la GP, le directeur s'inquiétait de la sortie de son centre dans ces termes auprès d'une journaliste du quotidien local *La Provence* :

« Prenant un exemple concret, l'école de la Garde qui accueille 50 % d'enfants de la cité et 50 % d'enfants du Clos la Rose, une cité voisine (...) beaucoup bénéficient chez nous d'actions sociales. Devrons-nous renvoyer chez eux ceux qui ne répondent plus à certains critères ? De même, leurs familles participent, au centre social, à un programme d'accompagnement à la fonction parentale financé par la Politique de la ville. Demain, certaines de ces familles en seront-elles évincées sous prétexte qu'elles n'habitent pas le bon "carré" ? »<sup>40</sup>.

Dans le cas de ce centre social, c'est bien l'invention de la catégorie « quartier vécu » par l'État qui a offert à ce directeur des stratégies de contournement de la nouvelle carte. Comme il l'explique en 2017 en entretien, son centre n'a finalement que très peu été impacté par la réforme :

« La réforme nous a impacté sans trop nous impacter, parce qu'en fait on s'en sort pas trop mal [...]

La Garde est sortie de la politique de la ville. Sauf qu'on est sur un territoire où il y a des cités proches, qui sont eux encore en QPV [...] On appelle ça « Quartier vécu », voilà, donc du coup ça veut dire quoi concrètement, [...] certes les habitants ne sont plus en QPV, mais dans une zone très proche il y a des QPV. Donc on peut développer des actions, politique de la ville, en direction de ces publics-là. [...] du moment qu'on peut prouver qu'on a une action sur des publics prioritaires, on peut capter des fonds politique de la ville, voilà. Donc du coup ça veut dire que nous il faut prouver que quand on met

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

en place nos actions on capte bien ces publics là et que ces publics-là sont bien ciblés.

— Vous justifiez ça avec les... ?

— Nos chiffres, les indicateurs, les populations, où ils habitent, etc. »<sup>41</sup>

Ce jeu de la négociation statistique n'a pas été pour autant sans effet pour le centre social. En recourant à ce répertoire d'action c'est bien la mise en statistique de son activité que le directeur du centre social accepte. À ce titre, la réforme de la PDV accompagne le processus déjà ancien de bureaucratisation et de managérialisation de l'action sociale. « Veille active », « quartier vécu », ces catégories de l'action publique locales permettent de jouer avec les contours de la GP pour en atténuer les effets et la rendre acceptable. Elles produisent également des logiques de dépendance. Dans la lignée des travaux de Renaud Epstein sur le gouvernement à distance<sup>42</sup>, la réforme de la PDV et ses effets locaux dessinent les différentes facettes d'une statistification à distance. Cette dernière impose également un processus de domestication des conflits. La controverse politique autour de la légitimité politique à subventionner telle ou telle structure *via* les fonds de la PDV disparaît au profit d'une légitimité purement gestionnaire. La mise au pas statistique des acteurs locaux de la PDV contribue *in fine* à les inscrire dans des dispositifs de surveillance et de contrôle, à eux-seuls revient de fournir la preuve qu'ils méritent – au-delà de la carte imposée par l'État – d'être considérés comme prioritaires.

•

La carte – ici plus spécifiquement le fait de faire reposer la GP sur la technologie du carroyage – constitue une arme au service d'impératifs managériaux, en particulier la réduction du nombre de quartiers prioritaires et la limitation du « saupoudrage » des crédits de la PDV. Son uniformité apparente permet de donner à la réforme de la PDV la légitimité suffisante pour s'imposer sans controverse politique significative. La force de cet instrument n'est peut-être jamais mieux donnée à voir qu'à la lumière de sa comparaison avec l'autre dispositif phare produit par la nouvelle loi sur la PDV, à savoir la création des conseils citoyens. Ces dispositifs participatifs sans grands pouvoirs vont donner lieu à d'importants débats à l'Assemblée Nationale, et faire l'objet de résistances importantes dans leur mise en œuvre par les élus locaux<sup>43</sup>. La résistance et la contre-argumentation n'ont pas en effet dans ce cas à s'armer techniquement et statistiquement, le simple rappel de leur légitimité d'élus et de la compétence limitée

---

<sup>41</sup> Entretien directeur Centre social, Marseille, 28 mars 2017.

<sup>42</sup> Renaud Epstein, La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

<sup>43</sup> Voir à ce sujet Yannick Gauthier, « Partenaires des élus ou contre-pouvoir ? Le cas des conseils citoyens », communication au colloque « les élu.e.s aiment-ils la démocratie », Lille, 15 novembre 2018.

des citoyens sur des sujets techniques suffisant à maîtriser les effets de la réforme et à marginaliser les conseils citoyens dans l'action publique locale<sup>44</sup>. À l'inverse, dans le cas de la réforme de la GP – qui a des conséquences plus substantielles, notamment financières, pour les acteurs locaux – les formes de contestations et de contournement de la nouvelle carte ne sont pas inexistantes mais sont si fortement cadrées par l'instrument statistique qu'elles s'éteignent bien vite, quand elles ne sont pas tuées dans l'œuf, faute de troupes et de moyens techniques pour lutter. Au final, notre enquête démontre comment les instruments d'action publique – ici les cartes – contribuent à façonner les rapports de force et les conflits locaux, éléments jusqu'alors fréquemment invisibiliser dans les travaux portant sur ces questions. Ici la carte a fait loi, non que d'éventuels conflits n'aient pas existé mais ils ont été neutralisés par la force sans force de l'argument statistique.

---

<sup>44</sup> Voir à ce sujet le rapport Ilaria Casillo, Daniel Rousseaux, « Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens », Commission Nationale du Débat Public, 2019.