



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

les
Cahiers

L'avenir, tu n'as pas à le prévoir mais à le permettre.
Gaston Bachelard

Et demain ?

Quelles pistes nouvelles pour lutter contre la pauvreté dans les territoires ?

Comme toutes les métropoles mondiales, l'Île-de-France continuera à accueillir et à loger des populations pauvres, et restera confrontée à des processus de ségrégation sociospatiale. Trente ans après les débuts de la politique de la ville, comment penser de nouveaux modes d'action publique combinant aide aux personnes et aux territoires en difficulté ? Deux professionnels proposent, à partir de leurs expériences, des pistes d'action.

Daniel Béhar, géographe, enseigne à l'université Paris-Est et dirige la coopérative Acadie. Après avoir travaillé sur la politique de l'habitat et la politique de la ville, il intervient aujourd'hui sur les enjeux du développement local, de la cohésion et de la gouvernance territoriale.

Questions à Daniel Béhar
Quelles sont, à moyen et long terme, les évolutions possibles des territoires de la pauvreté dans la métropole francilienne ?

D. B. – J'insisterai sur l'amplification de deux tendances et sur un paradoxe. La pauvreté va rester un problème structurel, puisque l'Île-de-France, en raison des richesses qu'elle produit et de son dynamisme économique, continuera à attirer des populations pauvres, fragilisées, peu qualifiées : migrants, travailleurs pauvres...

Mais cette arrivée permanente ne signifie pas mécaniquement un enkystement local. Les mobilités des populations pauvres vont aussi se développer au travers de trois types de migrations : internationales (les deux tiers des flux de migrants ont un niveau d'études inférieur au premier cycle des collèges⁽¹⁾), interrégionales et intramétropolitaines. Les mobilités infrarégionales dans et à partir des lieux d'habitat des pauvres sont importantes, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) l'a montré, mais elles restent mal connues faute de statistiques de suivi des flux sortants. Quelles sont, par exemple, les trajectoires résidentielles au départ des segments les moins valorisés du parc ? Connaître ces mouvements de populations est pourtant indispensable pour comprendre et agir aujourd'hui et demain.

Actuellement la pauvreté n'est plus seulement « accrochée » à une forme urbaine, celle des grands ensembles. La métropole francilienne dispose d'interstices qui sont, et sans doute resteront, des lieux d'accueil pour ces populations pauvres. Certains sont résidentiels : parc privé de fait, copropriétés dégradées, franges rurales, périurbain, grands ensembles dévalorisés, structures d'hébergement... D'autres – espace public, terrain vague, gare – ne le sont pas.

Vous évoquez un paradoxe ?

D. B. – Le paradoxe francilien est bien décrit par Laurent Davezies. La compétitivité de l'Île-de-France, son insertion croissante dans les échanges mondialisés, ne bénéficient pas méca-

niquement au local. La Seine-Saint-Denis, département emblématique avec 22 % d'habitants en dessous du seuil de pauvreté, connaît ces dernières années un des meilleurs taux de croissance de l'emploi de la région, mais voit, dans le même temps, son revenu moyen par habitant régresser et les écarts se creuser par rapport à la moyenne régionale. De plus, le profil des entrants y est plus jeune et plus défavorisé que celui des sortants.

Une fois ces constats dressés, quel mode d'action publique pourrait accompagner ces dynamiques ?

D. B. – C'est une question difficile, d'autant plus qu'il n'y a pas aujourd'hui de réflexion prospective sur ces thèmes. Il y en a eu dans les années 1980 et 1990 autour de la politique de la ville qui a joué un rôle intellectuel majeur, avec des auteurs comme Jacques Donzelot et d'autres, qui se sont appuyés sur la recherche pour interroger, de façon critique, l'action publique. La politique de la ville qui entendait se démarquer de l'action publique ordinaire en revendiquant son statut de politique temporaire, exceptionnelle, à même de lier réponse à l'urgence et transformation de l'action publique, doit être refondée. Une politique pérenne est et restera nécessaire pour accompagner les formes de pauvreté, mobiles ou immobiles, des métropoles mondiales. Mais cette politique reste à construire... Or, il y a peu de réflexion collective sur cette question, peut-être par désintérêt ou enfermement dans une posture de dénonciation systématique.

Peut-on néanmoins identifier des perspectives pour l'avenir ?

D. B. – Il faudra inventer des formes d'action publique qui rompent avec les visions binaires : chômage/plein emploi ; inclusion/exclusion ;

(1) Voir les analyses de Michel Godet (Conseil d'analyse économique) sur les profils des populations migrantes, basées sur les chiffres de l'OCDE.

pauvres assignés à résidence et riches hypermobiles... L'opposition entre politiques en faveur des quartiers (*place*) et politiques en faveur des personnes (*people*) me semble, par exemple, réductrice. D'abord parce que la politique de la ville, qui est certes par essence territoriale, a historiquement joué aussi sur l'action en faveur des habitants et a sans doute été plus efficace sur ce second registre. Les exemples ne manquent pas : soutien aux femmes relais, dispositif de réussite éducative... D'autre part, il me semble plus fécond de comprendre et d'agir sur les interdépendances fortes, parfois contradictoires, entre les dynamiques *place* et *people*.

Une piste serait de travailler à la fois sur l'accompagnement des parcours résidentiels et des parcours professionnels. Les travaux d'Alain Supiot, qui propose de découpler l'accès aux protections de la détention d'un emploi salarié, via la création de droits de tirage sociaux, sont très stimulants. La politique de lutte contre les discriminations est intéressante lorsqu'elle défait les catégories usuelles (immigré, jeune...) et montre qu'un jeune immigré est discriminé pour un type d'emploi, mais pas pour un autre. Autrement dit, la discrimination est liée à une situation toujours singulière et située au sein d'un segment du marché du travail, et non à un état immuable d'immigré ou de jeune.

C'est en s'attachant à identifier les interdépendances entre situations des territoires et trajectoires sociales, que l'on sera en mesure de construire des stratégies d'intervention publiques différenciées. Il faut sortir de l'échelle du quartier qui est peut-être l'échelle du problème, mais pas celle de la solution (ou pas uniquement). Il faudrait aussi donner aux gens l'envie de rester dans ces quartiers, tout en ayant les moyens d'en sortir. Cela veut dire penser l'installation dans les quartiers fragilisés comme une question permanente et jouer sur plusieurs leviers : améliorer la qualité urbaine, la gestion, les services, l'accompagnement, aider les territoires à assurer leur fonc-

tion d'accueil de populations très pauvres... Cela veut dire aussi aller vers un positionnement des territoires en adéquation avec les stratégies résidentielles des ménages (qui résultent du rapport offre/demande), en pesant sur les dynamiques du marché, en intervenant dans un système territorial ouvert, défini par la diversité des stratégies résidentielles des ménages. Il y a des pistes : engager une réflexion sur le logement social, aujourd'hui assimilé au logement des pauvres, et sur le locatif privé, puissant facteur d'ajustement du marché immobilier dans les grandes villes. Le chantier est vaste...

Vous dressez un portrait sombre de l'avenir en insistant sur la permanence de la pauvreté et, en même temps, vous partagez manifestement le point de vue d'Alain Supiot qui dit : « Il faut se remettre à penser, car l'avenir n'est pas écrit. » Parallèlement à la refondation de nos modes de pensée, quelles seraient les conditions pour passer à l'action ?

D. B. – En fait je suis plutôt optimiste en raison des capacités des acteurs locaux et de la montée en charge de l'interterritorialité, telle que la décrit Martin Vanier. En Île-de-France, la démarche du Cône sud de l'innovation, de Paris à Évry en passant par la vallée de la Bièvre, montre la manière dont les territoires et les acteurs locaux parviennent à élaborer, en dehors du cadre institutionnel, une vision et des orientations partagées, et à monter, pour donner un exemple concret, une offre d'immobilier d'entreprise attractive. Une bonne compréhension des interdépendances entre les échelles et les acteurs et des marges de manœuvre du local permet à ces territoires, qui sont à la fois rivaux et associés, d'élaborer des offres différentes, mais mutualisées et intégrées. La « fabrique des territoires » devient un facteur décisif du développement économique et social.

*« Il faut donner aux gens
l'envie de rester
dans ces quartiers,
tout en ayant les moyens
d'en sortir. »*

Propos recueillis par Brigitte Guigou