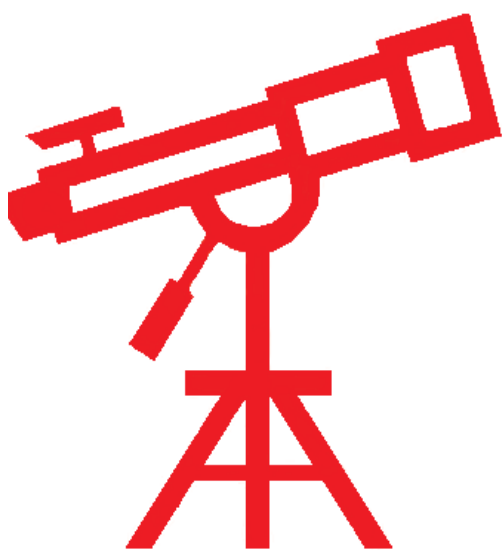




Le point SuR



Quel(s) avenir(s) pour la politique de la Ville ?

n°2 Février 2004



Centre de ressources
midi-pyrénéen pour la
politique de la Ville

Quel(s) Avenir(s) pour la Politique de la Ville ?

Avant-Propos

La politique de la Ville se trouve à une période charnière et certains de ses plus «fidèles metteurs en scène» - praticiens, chercheurs, spécialistes ou historiens des politiques publiques - font part, ces derniers temps, de leur inquiétude quant aux nouvelles dispositions qui doivent présider à son avenir. Le pessimisme semble de rigueur.

La promulgation de la nouvelle - et toute première - loi d'orientation et de programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine provoque un énième hoquet d'une politique habituée à suivre les louvoisements de l'alternance politique. Et cette nouvelle «oscillation» (1), pour citer une formule reprise dans le premier article du présent dossier par **Marie-Christine Jaillet** - dans «**La politique de la Ville en France : histoire et bilan**» -, n'en est pas la moins abrupte. Elle annoncerait l'ère du «tout urbain» en privilégiant un plan de destruction-reconstruction colossal, et reléguant les priorités sociales en arrière plan.

Et c'est bien cela qui effraie les plus sceptiques. Les quartiers de la politique de la Ville ne peuvent et ne doivent se contenter d'une thérapie qui se limiterait à des interventions physiques, et ce, même si tout le monde s'accorde à dire qu'elles demeurent indispensables.

De leur côté, les instigateurs des changements contestables - ou du moins contestés - répondent à leurs détracteurs - dénonciateurs d'un certain «laxisme social» - par la promesse de futures mesures sur la prévention et l'éducation, ainsi qu'un prochain Comité Interministériel des Villes qui devraient apporter des réponses concrètes en la matière ; et notamment la création par l'ANRU d'une «charte d'insertion» pour les habitants des ZUS.

Au-delà de la place accordée à la dénonciation de ce que certains pourraient qualifier de «pla-cebo urbain», le deuxième article présenté dans ce dossier fait la critique acerbe de «l'anémie géographique» dont la politique de la Ville est victime.

Ainsi **Philippe Méjean** - dans «**La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo**» - n'hésite pas à dénoncer l'injonction administrative d'un «*numerus clausus*» basé sur l'unique recevabilité des 751 Zones Urbaines Sensibles aux efforts du Programme National de Rénovation Urbaine ; redéfinition spatiale qui remettrait tout simplement en cause la géographie prioritaire des Contrats de Ville en activité, si ce n'est leur existence même. Les Contrats de Ville ne sont-ils pas tout simplement conduits à disparaître ? Et, question bien plus fondamentale, la démarche contractuelle aussi ...

L'amnésie dont le texte de loi fait preuve quant à la simple référence de ce vocable, laisserait présager la faible considération accordée à ces «dispositifs mille feuilles».

Un autre indice de leur restructuration prochaine - le terme restructuration retenu ici pour la valeur déstructurante que lui donnent les responsables économiques lorsqu'il s'agit de réformer un outil de production -, réside dans les récentes déclarations de Jean-Paul Delevoye (2) sur les modifications que devraient subir les Contrats de Plan État-Région fin 2004, annonçant une renégociation financière de leur volet «cohésion sociale et territoriale» qui pourrait bien changer des choses ...

Pour **Antoine Anderson**, «les effets attendus pourraient être la poursuite en l'état des contrats de ville mais avec le concours accru des collectivités» ; et pourtant «sur le fond le devenir même du contrat de ville reste en suspens et l'avenir appartiendrait au contrat thématique dans les domaines de l'éducation (CEL), de l'insertion emploi (PLIE), de la prévention-sécurité (contrat à venir), et de la gestion urbaine (GUP)». Ce même auteur - dans «**Quelles nouvelles frontières pour la politique de la ville ?**» - s'inquiète davantage encore de l'amaigrissement successif des moyens d'intervention du ministère de la Ville et de la Rénovation Urbaine, d'autant que les opérateurs, n'ont pas la possibilité de se tourner vers les crédits de droit commun ou ceux de l'Europe, qui sont eux mêmes limités ou en baisse significative.

Mais ces deux derniers articles soulèvent bien d'autres interrogations sur le fond et la forme de ce que Jean-Louis Borloo n'hésite pas à qualifier de «révolution culturelle» pour la Ville : La nouvelle maquette de la politique de la Ville, avec la part belle faite au renouvellement physique, ne conduit-elle pas à l'annihilation de sa transversalité ? La passation de la compétence «politique de la Ville» aux intercommunalités ne risque-t-elle pas de provoquer la dilution d'une volonté avant tout communale («le temps des maires» n'est pas si éloigné ...) et du même coup d'altérer son efficacité ?

S'agissant des problèmes de forme, sans souhaiter prendre parti, ni sans vouloir se faire «l'avocat du diable», nous proposons, dans un souci de clarification, la lecture des «**15 réponses sur la mise en place de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine**» ; document du ministère de la Ville et de la Rénovation Urbaine qui devrait aider à en savoir davantage sur la place faite aux «exceptions géographiques hors ZUS» et plus largement faire la lumière sur quelques unes des zones d'ombre réglementaires signifiées dans le corps des deux articles.

Sur le fond, le lecteur-acteur reste bien entendu, seul juge ! Néanmoins nous nous permettons d'alimenter sa réflexion avec un article de Jacques Donzelot - qui fait référence à son dernier ouvrage co-écrit avec Anne Wyvekens et Catherine Mével : «Faire société : la politique de la Ville aux Etats-Unis et en France». Cet article repose sur la présentation comparative des réponses apportées aux évolutions sociales et à la fracture urbaine par les politiques étatsuniennes ; il laisse entrevoir une alternative dans laquelle la mutation française aurait peut-être la bonne idée - toute différence culturelle gardée - d'aller puiser ou du moins d'y rechercher une complémentarité. C'est en tout les cas le sentiment de **Jacques Donzelot** dans «**L'exclusion socio-urbaine : Refaire la ville sur place ou remettre les gens en mouvement**» où il reprend les idées principales avancées dans l'ouvrage de référence pré-cité, plébiscitant sans retenue la démarche nord-américaine. Cet avis solidement argumenté n'en est pas moins contrecarré dans un dernier article - «**Digressions autour du livre de Jacques Donzelot, Catherine Mével et Anne Wyvekens**» - publié dans «Le bulletin de la DIV» et dans lequel **Élisabeth Zucker**, tout en relevant le profit que représente ces «nouvelles lunettes qui nous sont offertes», relativise la critique faite du système français et rompt quelque peu avec une représentation angélique du système mis en œuvre outre-atlantique.

A vous de trancher ... Bonne lecture.

(1) La formule «les oscillations de la politique de la Ville» apparaît dans un article de M.C. JAILLET paru en 2000 : «La politique de la ville, une politique incertaine» / in Regards sur l'actualité / La Documentation Française /Avril 2000 / 18 p.

(2) Ministre actuel de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire

Les documents en question ...



- Marie-Christine JAILLET / «La politique de la ville en France: histoire et bilan»
in Regards sur l'actualité/ n°296 / Déc. 2003 p.5



- Philippe MÉJEAN / «La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo»
in Etudes foncières / n°106 / Nov-Déc. 2003 p.19



- Antoine ANDERSON / «Quelles nouvelles frontières pour la politique de la ville ?»
Nov. 2003 p.27



- Ministère de la Ville et de la Rénovation Urbaine / «15 réponses sur la mise en place de
l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine» / Nov. 2003 p.33



- Jacques DONZELOT / «L'exclusion socio-urbaine : Refaire la ville sur place ou remettre
les gens en mouvement» / in Urbanissimo / n°69 / Nov. 2003 p.37



- Élisabeth ZUCKER / «Digressions autour du livre de Jacques Donzelot, Catherine Mével
et Anne Wyvekens» / in Le bulletin des ressources / n°11 / Nov.-Déc. 2003 p.47



Marie-Christine JAILLET

Chercheuse au CNRS,
directrice du CIRUS - Cieu
(UMR 5193 du CNRS),
Université de Toulouse
Le Mirail

La politique de la ville en France : histoire et bilan

Article extrait de la revue «*Regards sur l'actualité*» n° 296 / déc. 2003 ;
avec l'aimable autorisation de l'auteur et de la Documentation Française

Amorcée en 1977, engagée vraiment dans les années 1980, la politique de la ville ne désigne pas l'ensemble des politiques urbaines. Elle ne s'intéresse qu'aux quartiers en crise, c'est-à-dire aux îlots résidentiels dont les habitants accumulent les difficultés sociales (habitat dégradé, chômage, concentration de population d'origine étrangère, échec scolaire, délinquance...).

À travers les procédures de développement social des quartiers (DSQ), puis des contrats de ville et des contrats d'agglomération, elle s'est efforcée, depuis vingt ans, de mobiliser des moyens financiers et humains pour réduire les difficultés des quartiers en crise et réinscrire ces derniers dans la ville ou l'agglomération.

Critiquée pour la complexité de ses procédures, leur empilement, la multiplicité de ses sources de financement et sa faible efficacité, elle laisse place, avec la loi Borloo du 1er août 2003, à une politique de rénovation urbaine fondée sur des opérations de démolition et de reconstruction massives. Elle n'en a pas moins été un des terrains privilégiés d'expérimentation de formes nouvelles d'ac-

tion publique et préfigure probablement ce que seront les politiques publiques dans un paysage remanié par la décentralisation, où leur mise en œuvre exigera coopération et transversalité.

Petite histoire de la politique de la ville

Un parc immobilier qui a changé de fonction

Les grands ensembles et cités HLM ont permis de répondre aux besoins de logement induits dans les villes françaises par les effets conjugués des dommages de guerre et du développement de l'industrialisation. Ils ont incarné la modernité triomphante des «Trente Glorieuses» et ont participé à l'amélioration des conditions de logement des Français qui, pour beaucoup, y ont fait connaissance avec de nouveaux standards de confort. Loin d'être destinés aux pauvres, ils avaient pour fonction d'accueillir des ménages aux revenus stables, salariés le plus souvent, ouvriers qualifiés, employés, agents de maîtrises et même cadres.

Mais à peine construits, ils sont déjà l'objet de vives critiques : trop éloignés de la ville, ils lui sont mal reliés, ils sont sous-équipés et offrent un environnement difficile à vivre pour des populations tout juste citadines. Dans le même temps, la croissance des revenus des ménages incite leurs habitants à revendiquer de meilleures conditions de vie et d'habitat. La réforme du financement du logement de 1977 tient compte de ces aspirations.

Remplaçant «l'aide à la pierre» par une «aide à la personne» (l'APL), elle favorise l'accession des Français à la propriété de leur logement, en rendant supportable, au regard de leurs ressources, l'effort qu'ils ont à consentir. Dès lors, l'ensemble des ménages que l'APL solvabilise va quitter l'habitat collectif de masse pour d'autres périphéries et leurs pavillons. Quant aux ménages qui viendront les remplacer dans les HLM, ils n'appartiennent pas aux mêmes catégories sociales et s'inscrivent dans un contexte économique qui bascule lentement du plein emploi vers la montée d'un chômage de masse, d'une condition salariale stable à un éclatement des statuts et au développement de situations précaires.

Trouvent à s'y loger les populations chassées des centres anciens par leur réhabilitation, les familles des immigrés venus dans la période précédente fournir leur force de travail et qui sont les premiers à faire les frais des restructurations industrielles, les «nouveaux» chômeurs produits par ce qu'on appelle alors la «crise». Entrées à l'aveugle dans une spirale de paupérisation, ces cités HLM vont attirer l'attention des pouvoirs publics, au fur et à mesure de leur déqualification et de la montée des frustrations que leurs habitants y accumulent et dont l'expression se fera de temps à autre explosive.

Aux sources de la politique de la ville, «Habitat et Vie sociale»

La procédure Habitat et Vie sociale au milieu des années 1970

La politique de la ville prend ses racines dans l'invention, au milieu des années 1970, par un groupe de hauts fonctionnaires «éclairés», d'une procédure, «Habitat et Vie sociale» (HVS), dont l'objectif consiste à remettre sur le marché les ensembles immobiliers HLM qui ont mal vieilli. La création, en 1977, de la prime à l'amélioration du logement à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) vient confirmer la nécessité d'améliorer la qualité du logement HLM pour lutter contre sa dévalorisation.

Une cinquantaine d'opérations sont prévues au VIIe Plan. Mais, conçues de manière trop centralisée, n'impliquant ni les élus locaux ni les habitants, se contentant bien souvent de refaire une «peau

neuve» aux immeubles sans améliorer vraiment le confort des logements, les opérations HVS vont montrer leurs limites et faire l'objet d'un rapport critique, le rapport Figeat, qui conclura à la nécessité d'envisager d'autres modalités de traitement de ces cités.

L'invention du développement social des quartiers (DSQ)

L'explosion des Minguettes et la nécessité d'y refonder une action publique

Le rapport Dubedout en 1983

Les émeutes que connaît le quartier des Minguettes, dans l'agglomération lyonnaise, pendant l'été 1981, prennent au dépourvu la Gauche qui vient tout juste d'arriver au pouvoir : des quartiers et leurs populations, en particulier les jeunes issus de l'immigration, se sentent exclus de la promesse de changement qu'elle veut incarner.

Le Premier ministre de l'époque, Pierre Mauroy, confie alors à Hubert Dubedout, maire de Grenoble, chantre de la démocratie participative et de «l'autogestion», le soin d'inventer un dispositif susceptible de répondre aux problèmes révélés par «l'été chaud des Minguettes». Il a l'intuition que cette réalité nouvelle appelle une refondation de l'action publique. Le rapport publié en 1983, Ensemble refaire la ville, peut être considéré comme le texte fondateur du développement social urbain.

Le développement social des quartiers : à son origine, une utopie réformatrice de la société

Premières opérations de DSQ en 1982-1983

Dans le cadre d'une géographie émergente, celle des grands quartiers HLM en «crise», il ne s'agit pas moins que de réinventer la démocratie locale pour produire un développement dont les habitants seront les acteurs. Placé sous l'autorité des maires, le DSQ cherche à décroiser les interventions sectorielles et à traiter les problèmes dans toutes leurs dimensions : éducatives, sociales, économiques, préventives. Tous les «maîtres mots» de ce qu'on finira, plus tard, par appeler la politique de la ville sont là : le projet territorial, la globalité, la transversalité, le partenariat, la participation des habitants. Dans ces premiers temps du développement social, ils sont mis au service d'une «utopie» : faire de ces quartiers le laboratoire du changement social. Les 15 premières opérations ont un caractère expérimental.

Multiplications d'initiatives retenant le principe d'une géographie prioritaire

Dans le même temps, plusieurs initiatives, marquées du même sceau de l'innovation, reprenant le principe d'une géographie prioritaire dans l'action et l'affectation des moyens, voient le jour, qui accompagnent et amplifient le développement social des quartiers : les missions locales pour l'emploi des jeunes, suite au rapport de Bertrand Schwartz ; les zones d'éducation prioritaire (ZEP) créées par le ministère de l'Éducation nationale ;

les conseils communaux de prévention de la délinquance, suite au rapport Bonnemaïson ; enfin, une mission est confiée en 1983 à l'architecte Roland Castro, Banlieues 89, afin de concevoir des projets d'architecture et d'urbanisme pour ces quartiers.

Ces toutes premières années du DSQ sont marquées par une réelle inventivité, une forte implication militante et la volonté manifeste de réhabiliter les cités en difficulté et leurs habitants.

Vers une relative banalisation procédurale du DSQ

1984-1988 : le DSQ, une politique partenariale qui se banalise

Avec les premiers contrats de plan État-Régions et la décentralisation qui a donné de nouveaux pouvoirs aux maires en matière d'urbanisme et de développement, le DSQ sort de son registre expérimental et entre, pour la période 1984-1988, dans le champ de la contractualisation. Mais en s'appliquant désormais à 148 sites et non plus aux 15 initiaux, le développement social des quartiers, s'il acquiert une plus grande légitimité politique, perd de son dynamisme et de sa capacité d'invention.

Le changement de majorité aux élections législatives de 1986 ne remet pas en question le DSQ. Cependant, un rapport, le rapport Lévy, alerte sur le danger de dilution qu'il court au fur et à mesure de son extension à un nombre croissant de sites. Il suggère également d'associer davantage les conseils généraux auxquels la décentralisation a attribué l'action sociale, et de simplifier les procédures de financement des actions.

Réinscrire les quartiers dans le fonctionnement urbain

Par ailleurs, un certain nombre de critiques se déploient sur le caractère trop social des interventions, sur leur confinement au seul périmètre du quartier, alors qu'apparaît l'importance de réinscrire les quartiers dans l'ensemble du fonctionnement urbain, de les désenclaver, et de porter au niveau de l'agglomération un certain nombre de questions qu'ils posent : la spécialisation sociale et ethnique qu'ils connaissent ne saurait en effet être résolue à la seule échelle du quartier. Enfin, l'animation d'une politique, par essence «partagée», n'en finit pas d'interroger sur la légitimité de chacun des protagonistes et la prééminence de l'un ou de l'autre.

La refondation d'une politique de développement social urbain par l'invention du contrat de ville : «un essai non transformé»

Un projet ambitieux pour la ville : articuler développement économique et développement social

1988-1990 : une vraie politique de la ville, au niveau de l'agglomération, avec les premiers contrats de ville

Le second septennat de François Mitterrand s'ouvre sur la volonté de lancer un " grand chantier pour la ville ". De nouveaux principes d'action sont définis : le développement social urbain (DSU) ne saurait être considéré comme une politique adjacente, venant atténuer les effets produits par les politiques économiques, mais bien comme une poli-

tique constitutive du projet de développement des villes. C'est en cela qu'il est «une politique de la ville».

Si la géographie prioritaire est conservée, l'accent est désormais mis sur la nécessité de porter la politique de développement social et urbain à l'échelle de l'agglomération. C'est seulement à cette condition que peut être envisagée la définition d'un projet global, articulant développement économique et politiques sociales, susceptible de permettre aux quartiers en crise et à leurs populations de retrouver une place dans la ville. Ainsi, à côté du DSQ et des conventions de quartier, il y aura désormais des PACT urbains (programmes d'aménagement concerté du territoire urbain) pour les bassins d'emploi en reconversion industrielle, des conventions ville-habitat et, surtout, des contrats de ville, qui sont appelés à devenir le principal outil de la politique de la ville du XI^{ème} Plan.

La mise en place d'un dispositif cohérent

Un Conseil national, une Délégation interministérielle, un ministre et des sous-préfets à la ville

Le dispositif de suivi de la politique de la ville est «musclé» : en 1988, à côté du Conseil interministériel des villes (CIV), qui lance des actions de politique de la ville et accorde des crédits de l'État, est institué un Conseil national des villes (CNV), instance de réflexion et de proposition, ainsi qu'une Délégation interministérielle à la ville (DIV), à qui incombe l'animation de cette politique. Fin 1990, un ministre de la Ville ayant rang de ministre d'État voit le jour pour assumer le

portage politique du DSU et, début 1991, l'État invente une nouvelle «figure», le sous-préfet à la ville, chargé de faire exister au niveau local la fonction «d'animateur» de l'État dans la conduite de cette politique.

Enfin, la même année, deux lois sont adoptées qui témoignent de la volonté de ne pas traiter les maux des quartiers à leur seule échelle mais de s'attaquer aux mécanismes qui les ont produits.

Deux lois importantes, l'une créant la dotation de solidarité urbaine, l'autre imposant 20 % de HLM aux communes des grandes agglomérations

le 13 mai 1991, la loi n° 91-429 institue la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui permet d'instaurer un principe de solidarité entre communes riches, généralement préservées de la gestion de graves problèmes sociaux, et communes pauvres en charge d'un parc HLM important, supportant la prise en charge de populations pauvres sans disposer de ressources à hauteur de leurs besoins ;

le 13 juillet 1991, est adoptée la loi n° 91-662 d'orientation pour la ville (LOV) qui affirme un droit à la ville à l'annonce généreuse mais au contenu peu précis. Elle affiche la volonté de lutter contre la ghettoïsation par l'instauration d'un principe de mixité sociale et l'obligation faite à chaque commune d'une même agglomération de plus de 200 000 habitants de disposer d'au moins 20% de logements HLM.

Le gouvernement de Michel Rocard manifeste ainsi une volonté claire de placer la politique de la ville à une autre échelle et sur un autre registre

politique, en en faisant une «vraie» politique portée techniquement et politiquement, étayée par un dispositif d'animation cohérent.

Un essai non transformé

Retour au quartier et au social faute d'avoir su jouer l'agglomération et la globalité

Dès 1989, 13 contrats de ville (1) sont lancés, renouant avec le principe d'expérimentation cher aux premières années du développement social des quartiers. Malheureusement, leur ambition initiale va très vite achopper sur deux difficultés majeures : d'une part, la résistance d'un grand nombre de communes à s'engager dans une démarche d'agglomération, qui condamne en quelque sorte la politique de la ville à retrouver les seuls quartiers ; d'autre part, la difficulté à construire un projet global articulant le social à l'économique, qui va inexorablement renvoyer la politique de la ville vers le seul registre des politiques sociales.

L'inexorable retour au quartier Une procédure de restructuration des quartiers : le grand projet urbain

L'embrasement du Mas du Taureau, à Vaulx-en-Velin, en octobre 1990, jette à nouveau sous les feux de l'actualité les «quartiers en crise», contribuant à relégitimer le quartier comme échelle prioritaire d'intervention. C'en est fini pour presque une décennie du détour par une politique plus globale. Désormais, et malgré les changements de majorité, la politique de la ville revient vers un traitement plus explicite des quartiers en difficulté, développant même une nou-

velle procédure sur un nombre limité de sites : le grand projet urbain (GPU), qui envisage la restructuration des quartiers, et pas seulement leur réaménagement ou leur développement. C'est la première fois que le principe d'une transformation radicale des quartiers est avancé alors que, jusque-là, les quelques opérations de démolition avaient toujours été fortement contestées pour leur caractère traumatisant.

Le souci d'objectiver la géographie prioritaire

Restaurer l'ordre dans les «quartiers de relégation»

Ce retour aux quartiers s'accompagne désormais de la volonté de restaurer «l'ordre républicain» dans des lieux qui ne sont plus seulement des quartiers «en crise» ou en «difficulté», mais qui risquent de devenir des quartiers «hors droit». Le diagnostic est désormais plus explicite : quartiers de relégation, pour reprendre l'expression de Jean-Marie Delarue, ils sont assignés à une fonction collective précise (contenir durablement les populations les plus déshéritées ou dont le voisinage ne saurait être accepté) et connaissent une montée des «violences urbaines» à hauteur de l'exaspération des jeunes tenus à distance de la société française.

Définition plus scientifique de la géographie prioritaire et mise en jeu de la discrimination positive

Mais revenir ainsi au traitement des quartiers suppose préalablement de s'interroger sur la légitimité de la géographie prioritaire que l'application des procédures et dispositifs a fini

par dessiner. Or, on constate que le choix des sites ne s'est pas vraiment appuyé sur des critères précis, mais a souvent relevé du jeu de négociations complexes entre l'État et les communes, sans autre réelle référence que leur «mauvaise réputation». L'État, en réaffirmant le principe d'une géographie prioritaire, veut pouvoir la justifier par des critères «objectifs» (part des moins de 20 ans, du chômage, des personnes de nationalité étrangère...), appréciés dans leur écart à la moyenne de la ville et de l'agglomération.

La volonté de mesurer l'écart à la norme montre bien qu'il s'agit désormais de remettre à niveau des quartiers marqués par leurs handicaps. La perspective du développement autocentré des premières années du DSQ est abandonnée au profit d'une perspective «correctrice» au moyen d'un principe d'action dont l'affirmation sera constante : la discrimination positive.

Ce principe, qui a suscité bien des oppositions, a fini par être jugé compatible avec la République, dès lors qu'il permettait de «faire rejouer les conditions de l'égalité par un détour inégalitaire».

Le primat de l'économique

Le rapport Praderie-Aubry de 1991 et les plans locaux d'insertion par l'économique

La priorité accordée à la dimension économique dans les situations «d'exclusion» tient à la reconnaissance de la place du travail dans la construction des identités sociales et au constat d'une impossibilité à réinscrire dans l'emploi une partie des chômeurs,

même en situation d'embellie relative du marché du travail (ce qui est le cas au début des années 1990), malgré les efforts déployés pour remettre à niveau leur employabilité. Aussi convient-il de mobiliser les milieux économiques sur un autre registre. C'est à cette tâche que se consacre le rapport Praderie-Aubry (1991) qui en appelle à la «conscience citoyenne» de l'entreprise, tandis que les plans locaux d'insertion par l'économique (PLIE) s'efforcent de ramener jusqu'à l'emploi un contingent de chômeurs de longue durée par la réalisation de parcours associant resocialisation, acquisition de savoir-faire et d'un «savoir être».

L'ambition d'une politique de la ville installée à l'échelle de l'agglomération et sur des enjeux d'agglomération s'est perdue parce que les événements ont ramené l'attention sur les quartiers. Néanmoins, le quartier n'est plus seulement considéré comme un réceptacle contenant à lui seul l'ensemble des problèmes de la société urbaine, mais comme un révélateur de ses dysfonctionnements, «épicerie plutôt que foyer de la nouvelle question sociale» pour reprendre la formule de Jacques Donzelot. Pour cette raison, et parce qu'il faut réinscrire les quartiers dans la ville, la seule procédure qui sera proposée pour le XIe Plan restera le contrat de ville.

Des négociations précipitées qui conduisent à une dilution des principes

Multiplication et dilution des contrats de ville entre 1993 et 1996

Le risque d'un changement de majorité politique au Parlement en mars 1993 conduit la DIV à accélérer la signature des contrats de ville, sans vrai souci de la qualité de leur contenu. Il en résulte une sorte d'affadissement, d'autant qu'à peine nommé Premier ministre, Edouard Balladur en rouvre la liste ; ce sont, au bout du compte, 214 contrats qui seront retenus pour la période 1994-1998. Cette extension de la géographie prioritaire, qui finit par concerner plus de 1300 quartiers, en dilue les effets au point qu'elle en perd tout sens. Elle débouche sur un saupoudrage des crédits d'exception. Il y a là comme un «petit désastre». La politique de la ville, dans son ambition d'être une politique nationale, a perdu beaucoup de sa consistance, se réduit souvent à un inventaire d'actions sans réelle ambition, et à une logique de «guichet» à la disposition d'élus locaux à la recherche de subsides.

La reprise en main par l'État et l'adoption du Plan de relance pour la ville

1995 : J. Chirac annonce un «plan Marshall» pour les banlieues...

Au milieu des années 1990, les indices montrent une aggravation de la situation dans de nombreux quartiers en difficulté, tandis qu'un glissement s'opère de la question de la pau-

vreté ou de l'exclusion vers celle de la montée des risques sociaux. En 1995, Jacques Chirac fait de «la fracture sociale» le ressort de sa campagne pour l'élection présidentielle et promeut l'idée d'un «plan Marshall pour les banlieues», mobilisant enfin des moyens à hauteur de l'enjeu.

... qui aboutit à l'adoption du Plan de relance pour la ville, au dispositif des zones (ZFU, ZRU et ZUS) et au recentrage sur l'économie

C'est au Plan de relance pour la ville (PRV), adopté par le Parlement en novembre 1996, qu'est assignée la mission de redonner un nouvel élan à une politique de la ville qui restera néanmoins d'abord une politique des quartiers. Il reconfigure la géographie prioritaire en appréciant les handicaps des quartiers selon la même logique de l'écart à la moyenne mais en y ajoutant une mesure des risques sociaux. Il reprend le principe de discrimination positive, mais établit une hiérarchie entre les quartiers en leur attribuant des avantages à proportion de leurs difficultés : les plus handicapés se verront labellisés «zones franches urbaines» (il y aura 44 ZFU), puis viennent les «zones de redynamisation urbaine» (372 ZRU) et, enfin, les «zones urbaines sensibles» (334 ZUS). Il rompt avec le principe contractuel qui avait prévalu jusque-là et redonne à l'État la maîtrise d'une politique dont la définition et la mise en œuvre s'étaient par trop diluées dans la négociation avec les élus.

S'inspirant de la méthode développée en Angleterre, il procède par appel à projets, introduisant un principe de

mise en concurrence entre les sites candidats. En revanche, il poursuit dans la voie du recentrage sur l'économie puisqu'il cherche prioritairement à faire revenir les entreprises et l'emploi dans les quartiers, donnant aux premières des avantages fiscaux et inventant les «emplois ville» réservés aux jeunes des quartiers de la géographie prioritaire.

Quoiqu'il manifeste une volonté politique de traiter de manière vigoureuse les quartiers, au total, le PRV reste bien loin d'être un équivalent du plan Marshall annoncé.

Affirmation d'une image menaçante des quartiers

Sur le terrain, si les actions se poursuivent, les énergies s'es-soufflent, et une certaine exaspération se manifeste, ravivée par l'implosion ici ou là d'un quartier qui vient justifier la montée des peurs et d'un sentiment d'insécurité, construisant une image des quartiers qui met l'accent non plus sur la pauvreté mais bien sur la menace qu'ils feraient peser sur la ville. C'est une nouvelle dramaturgie des quartiers qui s'organise par le truchement des médias, mettant en scène caillassages, incivilités, détériorations infligées aux lieux publics, attaques que subissent les représentants des institutions publiques, justifiant l'appel au retour à la sécurité et à l'ordre public.

Malgré le retour de la Gauche au pouvoir en 1997, un réinvestissement de la politique de la ville qui tarde à venir

Une politique laissée en jachère

1997 : hormis la création des CLS, la politique de la ville paraît disqualifiée

Inventée par la Gauche, la politique de la ville a fini par trouver une place quels que soient les majorités et les gouvernements. Aussi est-elle comme disqualifiée par le silence de la Gauche après son retour «impromptu» au pouvoir en 1997, alors que nombreux sont ceux qui attendent d'elle un geste fort : aucun discours à l'horizon, pas de ministère en charge de la ville, dans un temps où la seule priorité affirmée est celle de l'emploi. Seule, la reconnaissance d'un droit à la sécurité justifie le développement d'une nouvelle procédure contractuelle : le contrat local de sécurité (CLS). Il motive également l'expérimentation d'une police de proximité.

1998 : le rapport Sueur rappelle que l'agglomération est le niveau d'intervention pertinent

Cependant, dans la tradition bien installée des rapports au gouvernement, une mission est confiée à Jean-Pierre Sueur pour réfléchir au devenir d'une politique qui semble être tombée en disgrâce. Le rapport qui en sort en 1998 prend ses distances avec la discrimination positive, jamais vraiment appliquée et électoralement sensible. Il rappelle avec force que le seul échelon légitime de la politique de la ville est celui de l'agglomération, qu'il convient de construire politiquement pour que la définition d'une politique de solidarité ait des chances d'exister, de dépasser les égoïsmes communaux et de contrarier les mécanismes qui font éclater la

ville. Car ce qui inquiète désormais, ce n'est plus seulement l'existence, au sein des agglomérations, de lieux qui s'ethnicient et se ghettoïsent, c'est aussi une ville qui se fragmente, qui étend ses périphéries de plus en plus loin de son cœur, où la distance mise entre les uns et les autres fait courir le risque d'une désolidarisation. Enfin, remettant à l'ordre du jour le souci d'un projet global articulant développement et politique sociale, le rapport Sueur renoue avec les intentions initiales du contrat de ville.

1998 : nomination d'un ministre délégué à la Ville et relance des contrats de ville

Malheureusement, le gouvernement ne donnera pas suite à la proposition de doter les agglomérations d'assemblées élues au suffrage direct pour ne pas avoir à toucher à l'architecture de la décentralisation. Mais l'approche de la négociation du XIIe Plan, le «rappel à l'ordre» des quartiers qui continuent à connaître des sursauts de violence, l'affirmation d'une «nouvelle question urbaine» qui ne saurait se réduire à la seule question des quartiers en crise, la montée d'une insatisfaction croissante des acteurs de terrain qui se sentent de plus en plus abandonnés face à des situations qui se durcissent, finissent par conduire le gouvernement de Lionel Jospin à réinvestir le champ de la politique de la ville : un ministre délégué à la Ville est enfin nommé le 2 avril 1998, et les contrats de ville sont relancés.

Restauration des principes initiaux du contrat de ville accompagnée d'une forte vigilance sur les conditions de leur élaboration et d'une volonté de les désenclaver

Le contrat de ville intervient à l'échelle intercommunale...

Le contrat de ville est reconduit, assorti de fortes recommandations : formuler un projet global, associer vraiment les habitants, faire place à des interventions territorialisées là où la géographie l'exige, mais aussi développer des interventions thématiques, participant de la lutte contre les exclusions à l'échelle intercommunale. L'injonction à l'intercommunalité a, cette fois, quelques chances d'être entendue, dans la mesure où elle bénéficie des incitations fiscales au développement des coopérations intercommunales prévues par la loi Chevènement n° 99-586 du 12 juillet 1999, qui a par ailleurs fait de la politique de la ville une compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

... et constitue le volet social du contrat d'agglomération

Mais surtout, les futurs contrats de ville du XIIe Plan ne devront plus être des dispositifs isolés. Il s'agit de les réintroduire dans les documents qui organiseront, également de manière contractuelle, le développement des agglomérations. C'est ainsi qu'ils constitueront le «volet social» des contrats d'agglomération (2) instaurés par la loi Voynet n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Ainsi, une nouvelle architecture se dessine qui désenclave la politique de la ville. Pour

autant, l'échelle du quartier n'est pas abandonnée : de grands projets de ville renouent avec la filiation de la discrimination positive sur une géographie resserrée et pour y envisager des opérations de restructuration urbaine et de démolition-reconstruction.

1998, la loi contre les exclusions ; 2000, la loi SRU

Désenclaver la politique de la ville, c'est aussi l'adosser à un dispositif législatif qui peut lui permettre de surmonter sa «fragilité», liée à son caractère contractuel, en renvoyant l'application d'un certain nombre de mesures, peu populaires auprès des élus, à la force de la loi. C'est ainsi que le droit au logement peut s'imposer du fait de son inscription dans la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, et que la lutte contre la ségrégation et la ghettoïisation trouvera les moyens de sa réalisation dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) qui, entre autres dispositions, reprend à son compte le principe de mixité de la LOV et l'obligation faite aux communes des grandes agglomérations de disposer d'au moins 20% de logements sociaux sur leur territoire, sans possibilité cette fois d'y échapper par le paiement d'une taxe.

Quelle qu'ait été, cette fois, l'attention portée à l'élaboration de cette nouvelle vague de contrats de ville, l'essai ne sera pas davantage transformé. L'élection présidentielle d'avril 2002 aboutit au «cataclysme» politique du 21 avril 2002, sur fond d'insécurité et de disqualification du poli-

tique, jugé par les Français trop éloigné de leurs préoccupations.

Une volonté marquée de changer de politique : de la réhabilitation à la rénovation urbaine

À la politique de la ville, succède la politique de rénovation urbaine

Après l'ébranlement du premier tour, Jacques Chirac est reconduit, le 5 mai, dans ses fonctions présidentielles.

Il nomme un Premier ministre qui fait de la «proximité avec la France d'en bas» le principe organisateur de son action, tandis que le ministre de l'Intérieur, au nom du droit à la sécurité, déclare la guerre la délinquance. Quant au ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo, fort de son expérience de maire de Valenciennes, il a l'ambition de refonder une politique de la ville à hauteur des enjeux.

L'échec de la réhabilitation conduit désormais à envisager des opérations de restructuration lourde, nécessitant de programmer des démolitions massives avant de reconstruire un habitat plus adapté et plus diversifié pour répondre à l'impératif de mixité sociale. Dans le même temps, reprenant les conclusions particulièrement critiques d'un rapport de la Cour des comptes publié en 2002, la complexité des procédures de la politique de la ville, leur empilement, la multiplicité des sources de financement sont dénoncées à l'envi. La politique de la ville, jugée inefficace et illisible, signe en quelque sorte son arrêt de

mort pour laisser la place à une politique de «rénovation urbaine». Car c'est ainsi qu'est dénommée la «loi Borloo» votée au Parlement en juillet 2003. Elle renoue avec un terme de sinistre mémoire, depuis qu'il avait été associé aux opérations de destruction pour moderniser certains quartiers anciens des centres-villes dans les années 1960. Elles s'étaient, en effet, soldées par la «déportation» en périphérie des populations modestes qui les habitaient.

Les choix de la loi Borloo

Quels que soient les commentaires dont elle est l'objet, la loi Borloo n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine manifeste une volonté de s'atteler de manière radicale aux problèmes des quartiers, en considérant qu'il faut mettre fin à la situation indigne de leurs habitants. Elle manifeste également le souci d'inscrire l'intervention publique dans le long terme, de simplifier les procédures et de mobiliser les moyens financiers nécessaires, en faisant appel au «1% patronal», à la Caisse des dépôts et consignations et aux fonds européens. Elle dirige l'effort de l'État d'abord sur la restructuration urbanistique des quartiers d'une géographie prioritaire qui sera probablement contractée. Elle privilégie la démolition-reconstruction et la restructuration urbaine des quartiers, clôturant un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de porter de concert la requalification physique des lieux et la lutte contre les handicaps et les exclusions qui affectent les populations qui y vivent et les empê-

chent de trouver une insertion économique et sociale de qualité dans la société française.

Le cycle qui s'annonce avec la loi Borloo se caractérise au contraire par une dissociation : ce qui sera du ressort de l'investissement sur le cadre bâti sera repris en main par l'État dans le cadre d'un dispositif procédural recentralisé ; ce qui sera du ressort de l'accompagnement social et économique relèvera désormais du droit commun ou sera laissé à la seule initiative des collectivités locales, dans le contexte de l'acte II d'une décentralisation qui leur reconnaît davantage de compétences. C'est en cela que l'on peut dire qu'elle signe la fin de la politique de la ville telle qu'elle s'est peu à peu construite au fil des ans, malgré la difficulté certaine à faire tenir avec la même force ces deux registres. Pour autant, elle n'est pas sans ambition, puisqu'elle programme de «casser les ghettos» : dans les cinq prochaines années, 200 000 logements seront démolis, puis reconstruits et autant feront l'objet d'une réhabilitation lourde.

Une Agence centrale, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, est créée, qui instruira désormais les dossiers de candidature, autorisant la simplification du montage des dossiers et centralisant les moyens financiers disponibles.

Une question en suspens : le logement des populations pauvres ou immigrées habitant les quartiers en rénovation

Il est bien sûr trop tôt pour se prononcer sur les effets de ce changement radical de perspective. Il suscite néanmoins

bien des interrogations : s'il peut contribuer à refaire de ces quartiers des «quartiers comme les autres», y compris parce que s'y trouvent aujourd'hui localisées de véritables opportunités foncières, il laisse en suspens dans nombre d'agglomérations, en particulier celles qui se caractérisent par un déficit ancien de logements sociaux, une question névralgique : où seront désormais logées les populations pauvres et/ou immigrées qu'ils abritaient, quand on sait que les autres territoires de ces agglomérations se ferment à leur accueil ? Certes, la rénovation urbaine constitue probablement une nouvelle rassurante pour ceux des citoyens qui pouvaient trouver qu'on ne s'était pas vraiment attaqué jusque-là au problème (il est en effet question, cette fois, pour partie, de «faire place nette»). Elle peut également permettre aux couches populaires qui y habitent de vivre mieux, dans la mesure où elle éradiquera par la démolition «les noyaux durs» qui, au sein des cités, condensent les fractions les plus en difficulté et les plus désocialisées de la population.

Une politique toujours disqualifiée, qui a pourtant contribué à transformer l'action publique, mais sans parvenir à préciser son objet

Une insatisfaction constante eu égard à ses résultats et méthodes

Une politique dont les résultats ne s'affichent pas clairement

La politique de la ville a été, depuis son origine et continûment, une politique contestée, critiquée, parfois jusqu'à la disqualification. Elle n'a généralement pas satisfait aux nombreuses évaluations dont elle a fait l'objet, qu'il s'agisse des rapports Figeat, Lévy, Delarue, Belorgey, Sueur, ou, plus récemment, de celui de la Cour des comptes. Elle semble n'avoir aucun résultat concret dans la mesure où les indicateurs qui pourraient servir à identifier l'enclenchement d'une spirale vertueuse de requalification (baisse du chômage, moindre spécialisation sociale ou ethnique) n'ont jamais décru. Cela suffit-il à la disqualifier ? Sans doute pas dans la mesure où les causes des symptômes qui s'expriment dans les quartiers sont à rechercher en dehors des quartiers. Or, une des difficultés majeures de cette politique a précisément consisté à réussir son changement d'échelle. Si elle n'y est pas parvenue, c'est sans doute en raison de la frilosité des élus à s'engager dans l'exercice effectif d'une solidarité par la prise en charge des populations pauvres et/ou immigrées à l'échelle de l'agglomération, relayant en cela les réticences manifestées par

leurs concitoyens. Il faut ajouter que les populations qui renouent avec une insertion économique et qui s'en sortent ne restent pas dans les quartiers mais les quittent. En d'autres termes, là où la politique de la ville réussit dans sa lutte contre l'exclusion, elle n'a pas la chance d'en garder la trace sur place.

Au constat d'une tendance à la ghettoïsation des quartiers qui ne s'est jamais inversée, s'ajoutent bien d'autres procès :

Une politique illisible

L'illisibilité de la politique de la ville en raison d'une superposition, voire d'un enchevêtrement, des procédures et dispositifs. Non seulement chaque administration a inventé le sien, mais les nouvelles procédures sont venues s'ajouter aux anciennes sans en supprimer aucune, aboutissant à une géométrie particulièrement complexe.

On rétorquera que, si chacun tient à inventer son propre dispositif, c'est une conséquence du succès de la politique de la ville, attestant au passage une certaine acculturation à la problématique de la lutte contre les exclusions qui est à mettre également à son actif. Certes, la coordination a fait défaut, mais contrarier les habitudes sectorisées de l'administration, fût-elle d'État ou locale, n'est pas un mince enjeu. Il y faut du temps.

Des conflits de légitimité entre prescripteurs

Les conflits de légitimité et les concurrences entre ses prescripteurs qui ont pu paralyser l'action. Ils ne sont pas contestables, mais ils s'expliquent par le fait que la politique de la

ville est venue bouleverser les modes d'action publique, obligeant non seulement au décloisonnement mais aussi au partenariat entre État et collectivités.

Des moyens financiers insuffisants

La faiblesse des moyens financiers engagés, (3) qui témoigne de l'ambiguïté de cette politique pour les élus. Est-elle une politique d'exception devant apporter la totalité des moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre ou est-elle d'abord une fonction d'incitation devant aider à mobiliser des crédits de droit commun ? Nul doute que, pour l'État, au fur et à mesure de l'aggravation de la crise urbaine, elle ne pouvait qu'avoir un rôle d'incitation, alors même que les élus attendaient qu'elle leur apporte des moyens substantiels, sans avoir à gager les crédits «normaux». Afficher localement une trop forte priorité budgétaire au bénéfice des quartiers n'est souvent pas populaire, électoralement parlant. Au total, la politique de la ville n'a jamais bénéficié des ressources qui lui auraient, par exemple, permis de mettre en place des dispositifs efficaces de discrimination positive, à l'école pour lutter contre l'échec scolaire, ou en matière de formation et d'emploi pour lutter contre le chômage des jeunes. Elle n'a pas davantage bénéficié d'une implication des élus à hauteur des enjeux. En dehors des investissements dans la réhabilitation du cadre physique et dans les équipements, la politique de la ville s'est souvent réduite à l'octroi de subventions à des associations développant fréquemment, de manière non coordonnée, quand ce n'était pas

en concurrence, des actions d'accompagnement en tout genre, innovantes et efficaces pour certaines, mais pas toujours assurées de leur pérennisation. De ce point de vue, la politique de la ville est toujours restée un vaste chantier d'expérimentation, où des actions vertueuses se sont développées sans que l'on parvienne cependant à les capitaliser ou à les étendre. La politique de la ville a en quelque sorte délégué l'action à des opérateurs associatifs. Toujours en première ligne, ceux-ci en ont été les véritables soutiens. Elle n'a pas pour autant réussi à leur faire une place en rapport avec le rôle qu'ils assument au quotidien.

On pourrait poursuivre la litanie des reproches faits à la politique de la ville, mais cet inventaire a quelque chose d'injuste s'il ne lui reconnaît pas également quelques mérites, car elle en a eu.

La politique de la ville, matrice d'une nécessaire transformation de l'action publique

L'entrée en politique de la ville

La ville, objet de la politique

La politique de la ville a été considérée comme une usurpatrice : s'intéressant principalement aux quartiers «en crise», elle est en effet loin d'englober l'ensemble des politiques urbaines, comme pourrait le laisser entendre sa dénomination. Elle est néanmoins venue signer l'entrée en politique de la ville comme «objet» à préserver, parce qu'il joue un rôle dans la dynamique sociale, là où la ville était jusque-là, au

regard des politiques publiques, d'abord un dispositif territorial susceptible d'entraîner le développement économique de son interland ou d'une région.

Une fonction heuristique commode

La société a découvert ses maux à travers ceux des quartiers «en crise»

Elle a permis à la société française de dérouler, à partir des quartiers, l'ensemble de ses maux, de l'échec scolaire au développement des incivilités, de la montée de la violence à l'émergence de formes précaires d'emploi qui ne protègent plus de la pauvreté, en passant par bien d'autres questions, comme celles de l'adaptation des services publics, du déficit du modèle républicain d'intégration ou encore de la crise de la parentalité. Autant de maux qui, certes, s'expriment dans les quartiers de la géographie prioritaire, mais pas seulement là. Il est apparu plus facile d'en parler à partir de ce qui constituait dans la société française un ailleurs que d'en parler à partir de «chez soi».

Un champ d'expérimentation

Expérimentation de :

Elle est à coup sûr venue contrarier, déranger les modes de penser et de faire de l'action publique, participant ainsi à sa nécessaire transformation et modernisation. On peut même dire qu'elle en a été un des terrains privilégiés d'expérimentation.

*... la territorialisation
des politiques publiques ;*

D'abord, dans la nécessité de territorialiser les politiques publiques pour prendre en compte les effets de contexte et s'adapter à la diversité des situations économiques et sociales.

Mais également dans celle d'appréhender de manière globale les problèmes et enjeux, là où cette appréhension était généralement segmentée.

*... l'obligation d'agir
en partenariat ;*

Ensuite, dans l'obligation pour l'État de conduire l'action publique en partenariat. Il n'est, en effet, plus en capacité de le faire seul, y compris quand l'action ressortit à des missions qui sont pourtant de sa compétence, comme l'est le maintien de la cohésion sociale. Du fait de la décentralisation, il est désormais «condamné», malgré la tentation qui le saisit parfois d'un retour à un régime régalien, à l'obligation du partenariat et de la contractualisation avec des protagonistes qui peuvent poursuivre d'autres desseins que les siens. La politique de la ville a été un des bancs d'essai de cette contractualisation à plusieurs partenaires, de même qu'elle a aussi expérimenté la co-production des politiques publiques avec les associations, ce qui n'est pas sans prendre à rebours des administrations peu enclines à les considérer autrement que comme des prestataires de services.

*... la participation
des habitants ;*

Autre registre de l'action publique où la politique de la ville a eu à s'essayer à un exercice difficile, dont la nécessité s'est généralisée au fur et à mesure de l'aspiration des Français à un autre fonctionnement de la démocratie : celui de la participation des habitants. Si l'injonction a été constante au fil des années, elle ne s'est pas vraiment traduite dans les faits par la possibilité, pour les habitants des quartiers, d'avoir réellement prise sur la gestion de leur environnement. Elle a mis au jour les résistances que suscite la démocratie participative dans un pays où la tradition politique est d'abord celle de la délégation.

*... l'invention de nouvelles
figures de l'action publique ;*

La politique de la ville a également inventé de nouvelles figures de l'action publique : le sous-préfet à la ville, assurant des fonctions d'animation et de coordination, l'administration de mission tant au sein de l'État qu'au sein des collectivités locales, le chef de projet, les médiateurs, dont certaines se sont ensuite étendues à d'autres champs de l'action publique.

*... la mise en œuvre
d'une autre manière d'agir*

Enfin, elle a mis en œuvre une autre manière d'agir, moins sur le registre réglementaire ou de l'application de normes que sur un mode requérant implication et conviction. Cela suppose non plus de brandir la référence à un texte, décret ou circulaire, mais d'argumenter pour convaincre. Cette

posture plus «militante» est sans doute fragile, mais elle se développe là où reculent les politiques «administrées».

Politique dont l'efficacité a reposé sur des «réseaux de complices» qui sont parvenus à surmonter les cloisonnements institutionnels, les prérogatives de services et leur structuration hiérarchique, elle préfigure ce que seront les politiques publiques dans un paysage profondément remanié par la décentralisation, où leur mise en œuvre exigera coopération et horizontalité.

Une politique incertaine toujours à la recherche de son objet

Une politique qui a constamment oscillé entre plusieurs alternatives

La politique de la ville est constitutivement indéfinie quant à l'objet qu'elle se donne, aux perspectives qui sont les siennes, à son statut dans l'action publique. Le rappel de son histoire fait apparaître une série d'oscillations : du quartier à l'agglomération, d'un État animateur, voire autoritaire, à l'effacement de l'État au profit des maires, d'une politique d'exception à une politique à visée d'abord pédagogique, du développement autocentré du quartier à sa remise à hauteur de la norme environnante. Elle ne parvient ni à trancher entre ces alternatives, ni à trouver une position d'équilibre.

Celle-ci est d'ailleurs sans doute introuvable, et les oscillations qui l'affectent probablement consubstantielles à cette politique.

Hésitation sur le regard à porter sur les quartiers

Premièrement, elle hésite sur le regard à porter sur les quartiers. Ou elle les considère, dans le contexte d'une décomposition de la condition ouvrière, comme «les nouveaux quartiers populaires» qu'il faut reconnaître pour tels, en s'attachant à donner à leurs habitants les moyens de valoriser leurs propres ressources. Ou elle les considère comme des quartiers «handicapés», décrits alors par leurs manques et qu'il faut s'attacher à faire rentrer dans la norme urbaine pour ce qui est des équipements, dans la norme sociale pour ce qui est de leurs habitants. La première vision pousse la politique de la ville à favoriser les processus d'auto-développement ou de développement communautaire à l'échelle du quartier, la seconde la conduit, au contraire, à privilégier le recours à la discrimination positive. La plupart du temps, elle agit simultanément sur les deux registres, ce qui n'est pas sans contribuer à troubler sa lisibilité.

Hésitation entre quartier, ville et agglomération

Deuxièmement, elle hésite entre quartier, ville et agglomération. À chaque échelle répond, de fait, une interprétation des problèmes que rencontrent ces quartiers. Sont-ils avant tout des «morceaux de ville» «handicapés» ou «malades» qu'il faut traiter, dans une vision curative de la politique de la ville ? Ou sont-ils surtout des lieux de mise en plus grande visibilité de problèmes qui débordent des seuls quartiers en crise pour toucher d'autres populations urbaines

? À moins qu'ils ne soient le symptôme d'une ville qui ne fait plus société, se fragmente, obligeant alors la politique de la ville à traiter à la fois le symptôme mais également ses causes, à rechercher hors du quartier, dans une ville et une société qui se tiennent à distance des populations incarnant les nouveaux risques sociaux ? La politique de la ville peut-elle d'ailleurs vraiment trancher entre une perspective thérapeutique localisée et l'ambition de refonder les politiques urbaines en luttant contre les processus ségrégatifs et de discrimination ? Pour autant, l'effet territorial que constituent «les quartiers en crise» ne peut être oublié, ce qui justifie l'attention qui leur est portée, ne serait-ce que parce qu'il est un stigmate supplémentaire qui pèse sur les populations qui y vivent. Les hésitations de la politique de la ville entre les échelles d'intervention, rhétoriquement solubles par l'affirmation qu'il lui faut agir à toutes les échelles, renvoient fondamentalement à la question de son identité.

Hésitation entre politiques urbaines et politiques sociales

Relève-t-elle, en effet, des politiques urbaines ou des politiques sociales ? Dite de «développement social urbain», elle est censée «transcender» les découpages sectoriels des politiques publiques pour traiter de l'ensemble des problèmes qui s'expriment dans les lieux auxquels elle s'attache, qu'ils aient trait au logement, au cadre bâti, aux équipements, à la qualité de l'espace public, ou aux conditions d'existence des populations qui y vivent. Mais l'ambition de la globalité comme de la transversalité s'est toujours heurtée aux habitudes de la

sectorialité et du cloisonnement qui ont organisé l'intervention publique, les métiers et les modes d'organisation des administrations de l'État ou des collectivités locales. Renvoyée le plus souvent aux marges, confiée à des «missions» plus qu'à des services, elle n'est pas parvenue à contaminer de manière irréversible les politiques publiques et à installer en leur cœur l'impératif de la lutte contre les exclusions socio-spatiales, participant à la refondation des politiques urbaines. Politique «institutionnellement nomade» ou trop ambitieuse pour maîtriser le champ trop large des préoccupations qu'elle veut embrasser, elle a le plus souvent été renvoyée vers la sphère de l'action sociale. À intervalles réguliers, l'urbain est parvenu à reprendre ses droits jusqu'à occuper aujourd'hui la scène à lui seul. Quant à ses rapports avec la sphère économique, ils sont restés plus que ténus, malgré les effets des zones franches dont l'appréciation ne fait pas l'unanimité.

En conclusion, on peut dire que la politique de la ville mérite d'être réévaluée. Au-delà de son caractère incertain, s'il y a eu échec de la politique de la ville, celui-ci tient à son ambiguïté fondamentale à l'égard de deux enjeux :

Traiter les lieux ou s'occuper des gens ?

Le premier trouve à s'exprimer dans la question suivante : vaut-il mieux traiter les «lieux» ou s'occuper des «gens» ? La politique de la ville à la française a choisi de traiter les deux à la fois, sans y parvenir. C'est pourtant clairement l'option prise par le DSQ, qu'elle

aura du mal à tenir au fur et à mesure de la montée en visibilité de la « crise » des quartiers. Au final, avec la rénovation, c'est le traitement des lieux qui prend le pas sur le traitement des situations sociales. Croit-on qu'à requalifier les lieux, à y introduire de la mixité sociale, on finira par réhabiliter les gens et à lever la disqualification qui pèse sur eux ? Ou, plus hypocritement, espère-t-on du traitement des lieux qu'il finisse par rendre invisibles les problèmes sociaux ou par les redistribuer dans l'agglomération de manière moins voyante ? Il y a probablement à ce choix pour les lieux d'autres raisons, et en particulier une certaine défiance vis-à-vis des gens.

Faut-il trancher entre ces deux options ? Répondre à cette question suppose préalablement d'identifier ce qui pose problème dans les quartiers. Or, la réponse dépend de qui la pose. Pour ceux qui ne vivent pas dans ces quartiers, c'est probablement leur existence même qui pose problème. Il y a alors un bénéfice certain à traiter " des lieux ". Par contre, ce qui pose problème à ceux qui y vivent, c'est moins les lieux que la situation qui leur est faite, et en particulier leur difficulté à trouver une place dans une société qui ne leur en fait guère, et ce quels que soient les efforts qu'ils déploient.

Dans ce cas, la priorité consiste moins à traiter les lieux qu'à développer des politiques susceptibles de lutter efficacement contre les inégalités et les discriminations et à redonner du pouvoir aux gens sur leurs conditions de vie et leur destin.

La question de la place à faire aux immigrés et à leurs descendants

Le second enjeu réside dans l'incapacité de la politique de la ville à avoir tenu et tenir un propos clair sur la question de l'immigration, ou plus exactement sur la place à faire aux immigrés et à leurs descendants dans la société française. Et pourtant, l'événement fondateur de la politique de la ville, l'explosion des Minguettes, avait bien mis en lumière le désarroi des jeunes issus de l'immigration et, quelques mois plus tard, leurs revendications dans le cadre de la « marche des beurs » : d'origine immigrée, mais désormais Français, ils demandaient à la société de leur faire place et de leur reconnaître des droits identiques au reste de la population. Les résistances de la société à incorporer ces immigrés et leurs descendants ont sans doute été accrues par un contexte économique moins favorable, et par certaines des caractéristiques de cette vague d'immigration. Elle provient, en effet, de pays avec lesquels la France a entretenu un lien colonial, dont au moins un de ces pays, l'Algérie, s'est défait par une guerre de libération.

Car, à l'évidence, la question névralgique a touché davantage à l'ethnisation des quartiers plutôt qu'à leur paupérisation. Il a toujours été difficile pour la politique de la ville d'en poser un diagnostic objectif. Modèle républicain oblige, il n'est pas, en France, politiquement correct de prendre en compte la dimension ethnique de la réalité sociale. À la décharge de la politique de la ville, le contexte ne s'y prêtait guère en raison de la montée du vote Front national et de l'impact du discours de son leader. Jouant sur un passé colonial pas vraiment digéré

et sur les frustrations des couches populaires qui se sont senties concurrencées dans l'accès à l'emploi et aux aides sociales par les « immigrés », procédant par amalgame entre insécurité, quartier et immigration, le discours xénophobe et ouvertement raciste du Front national a conduit à euphémiser la dimension ethnique de la question des quartiers, empêchant du même coup de développer des politiques adaptées. L'absence d'un discours empathique à leur égard et, dans le même temps, leur confrontation incessante à des vexations de tous ordres, au « petit racisme ordinaire » comme à des discriminations patentées dans l'accès au logement, à l'emploi ou à certains lieux de loisirs ont pu conforter certains immigrés ou enfants d'immigrés dans le repli sur eux-mêmes et les vertus de la communauté et justifier la tentation de recourir à d'autres supports identitaires, dont celui d'un islam combattant. Quoi qu'il en soit, le débat sur l'immigration et sur la place à faire aux immigrés et à leurs descendants est désormais plus ouvert et conduit à réinterroger les vertus du modèle républicain au regard de son relatif essoufflement. En tout cas, une partie de la résolution des problèmes des quartiers tient à la réponse qui sera donnée à cette question. À avoir participé largement à euphémiser par le territorial la question ethnique, la politique de la ville n'a pas aidé à clarifier les termes du débat.

NOTES

(1) Le contrat de ville est un acte d'engagement exceptionnel par lequel une ou plusieurs collectivités locales et l'État décident de mettre en œuvre conjointement un programme pluriannuel (5 ans initialement, 7 ans dans le cadre du XI^e Plan 2000-2006) de développement social urbain destiné à traiter les quartiers les plus défavorisés à l'échelle de l'agglomération ou de la commune (NDLR).

(2) Les contrats d'agglomération sont signés entre l'État et les établissements publics de coopération intercommunale (NDLR).

Quelques références bibliographiques

Bachmann C., Le Guennec N. / «Violences urbaines, ascension et chute des classes moyennes» / Seuil / Paris / 1996.

Collectif / «En marge de la ville, au cœur de la société, ces quartiers dont on parle» / L'Aube / 1997.

Delarue J.-M. / «Banlieues en difficultés : la relégation» / Syros Alternatives / Paris / 1991.

Donzelot J., Estèbe P. / «L'État animateur, essai sur la politique de la ville» / éd. Esprit / Paris / 1994.

Donzelot J., avec Mével C. et Wyvekens A. / «Faire société, la politique de la ville aux États-Unis et en France» / Seuil / Paris / 2003.

Dubedout H. / «Ensemble, refaire la ville» / La Documentation française / Paris / 1983.

Dubet F., Lapeyronnie D. / «Les quartiers d'exil», / Seuil / Paris / 1992.

Lévy F. / «Bilan-Perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers» / La Documentation française / Paris / 1989.

Numéro de la revue *Esprit* / «Le bel avenir de la pauvreté» / mars 1997.

Numéro de la revue *Esprit* / «Quand la ville se défait» / novembre 1999

Sueur J.-P. / «Demain la ville» / La Documentation française / Paris / 1998.



Philippe Méjean

Urbaniste

et maître de conférences

à l'Institut

d'Aménagement Régional

de l'Université

d'Aix - Marseille III

La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo

**Article extrait de la revue «Etudes foncières» n° 106 / nov.-déc. 2003 ;
avec l'aimable autorisation de l'auteur**

Effet de saturation pour des parlementaires en fin de session à rallonges, ou, pour eux comme pour tous, signal de l'entrée dans la trêve estivale, le fait est que la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, promulguée le premier août 2003, n'a eu ni le débat politique ni la couverture médiatique qu'aurait méritée cette nouvelle «*bataille de France*», comme le ministre se plaît à désigner le chantier ainsi ouvert.

Cette relative indifférence tient pour beaucoup à deux autres facteurs. Celui, malheureusement trop classique, du travers gouvernemental qui mêle dans le même projet de loi des dispositions un peu épineuses ou à la parenté discutable, ce qui est une technique d'entraînement de l'une par l'autre : en l'occurrence celle relative au financement pluriannuel de la rénovation urbaine, difficile à caler, par celle relative aux Zones Franches Urbaines, très prisée par les responsables de la nouvelle majorité (1), et toutes les deux par la troisième, qui crée une «procédure de rétablissement personnel» pour les ménages surendettés et qui ne

pouvait que faire l'unanimité ; ajoutons à cela un certain nombre de mesures utiles, mais surtout techniques, intéressant la sécurité des immeubles collectifs, les copropriétés en difficulté et le logement social, et la lisibilité de l'ensemble s'en trouve inévitablement brouillée.

Celui, plus dommageable pour le fond du débat, qui tient à cette politique dite «de la ville», volontiers trop bavarde, et qui à force de balancer dans ses objectifs et dans ses méthodes d'une majorité électorale à l'autre, a perdu en route la claire conscience de ses alternatives proprement ... politiques : que veut-on et que peut-on faire, dans un pays riche et majoritairement urbain, de ces territoires toujours plus nombreux de la pauvreté et de la relégation que sont les «grands ensembles» et les «quartiers d'habitat dégradé», comme les désignent les lois ?

Cette situation est regrettable car, à y regarder de près, la loi Borloo, dernière en date, opère un virage significatif par rapport à la période précédente de 1997 à 2002, et le nouveau «Programme national de rénovation urbaine» pourrait bien constituer une vraie mise à l'épreuve tant

pour le statut que pour les objectifs et les modes opératoires de la politique de la ville.

Politique de la ville, chronique d'une mort annoncée

Après bien des épisodes et des hésitations qui ont marqué son histoire depuis que l'intitulé est formellement apparu en 1988, la politique de la ville était engagée depuis le retour de la gauche au pouvoir, au bénéfice de la dissolution de 1997, dans ce que l'on pourrait appeler un processus tendanciel de reprise en charge par le droit commun, signant ainsi une mort lente mais librement consentie. Non que le scénario en était aussi clairement écrit par le gouvernement Jospin, mais parce que le chantier polymorphe de redéfinition des politiques territoriales progressivement engagé devait y mener inéluctablement.

Cela avait commencé avec les décisions du Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 qui assignaient à la politique de la ville l'objectif d'une réponse globale et territorialisée, intégrant dans chaque agglomération toutes les poli-

tiques concourant au développement solidaire et à la mixité sociale et urbaine, et avec la définition donnée par la circulaire du Premier ministre «Contrats de ville 2000-2006» de décembre 1998, qui précisait avec force que «... la politique de la ville n'est pas une politique sectorielle de plus, mais une dimension de toutes les politiques publiques».

Cela avait ensuite continué avec les trois grandes lois traitant de la question territoriale de 1999 et 2000 :

- la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire qui donnait enfin toute sa place au fait urbain dans l'aménagement du territoire et qui promouvait des projets globaux d'agglomération, débouchant sur des contrats d'agglomération intégrant progressivement les contrats de ville

- la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dont une des principales innovations résidait dans l'exercice obligé de la compétence «politique de la ville», ainsi que de celle liée à «l'équilibre social de l'habitat», par les communautés urbaines et par les nouvelles communautés d'agglomération

- la loi Solidarité et renouvellement urbain qui mettait au coeur des nouveaux SCOT et PLU la question de la mixité sociale et fonctionnelle, et qui, dans son fameux article 55, obligeait à une meilleure solidarité intercommunale en matière de logements sociaux.

Ainsi consacrée parce que dûment requise par ces différents textes fondateurs, la politique de la ville s'en trouvait

aussi banalisée, comme fondue dans le droit commun d'une action territoriale clairement décentralisée. Après bien des errements, et passablement d'épuisement dans les rangs de ses professionnels, elle pouvait s'effacer, en sortant, pourrait-on dire, par le «haut», après avoir contribué à faire reconnaître la ville comme une véritable question de société, et avoir placé l'enjeu de la cohésion territoriale au centre des stratégies urbaines de demain. Le voeu un peu provocateur, exprimé par certains, d'«en finir avec la politique de la ville» s'en trouvait exaucé, du moins sur le principe. (2)

Dans les faits les choses ne pouvaient pas être si simples, et, face au défi des quartiers les plus obsolètes du point de vue de leur urbanisme et de leur architecture, et donc les plus résistants à l'entreprise de requalification, C. Bartolone, en charge du dossier, avait lancé un «programme national de renouvellement urbain» fait d'une cinquantaine de «Grands Projets de Ville» et d'une soixante d'«Opérations de Renouvellement Urbain» ; non sans ambiguïté puisque la définition qui en était donnée était pratiquement celle des ... contrats de ville, eux au nombre de 247 ! De même le gouvernement Jospin, tiraillé entre ses options «philosophiques» et le constat d'une certaine efficacité, avait longuement hésité concernant le dispositif des «Zones Franches Urbaines», et en avait prévu une sortie finalement prudente.

Mais le ministre de la ville, instruit par trois ans d'expérience, déclarait que son passage au ministère avait permis d'«en finir avec la logique des quar-

tiers pour passer à celle de la ville», et qu'il était acquis au principe, pour l'avenir, d'un grand «ministère des territoires solidaires», regroupant l'aménagement du territoire, le logement et la ville, ce qui était une façon de renoncer au traitement spécifique de cette dernière. (3)

Un scénario bousculé par la loi Borloo

Rien de comparable avec les options du gouvernement Raffarin. Symptomatiquement le ministre qui y est en charge de la ville, se retrouve dans la même posture inconfortable d'un ministre «sectoriel», délégué auprès d'un grand ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité. Et la loi adoptée au mois d'août remet en question, presque terme à terme, le schéma dessiné par le précédent gouvernement.

S'agissant d'abord des objectifs : on peut dire qu'ils ne sont plus ceux du développement des quartiers en difficulté, avec ce que cela peut supposer de repositionnement dans l'«offre urbaine», y compris par changement de vocation, mais ceux de leur «réparation» et de la réduction de leur écart au restant de la ville, par référence à un certain nombre d'objectifs nationaux, curieusement relégués en annexe du texte, et assortis d'un système sophistiqué d'indicateurs, dont les résultats seront exploités au niveau central.

Concernant ensuite la géographie d'application : elle redevient celle, à de rares exceptions près, du "numerus clausus" «des 751 Zones Urbaines Sensibles», et elle est elle-même précisée par une autre géographie «spécialisée», celle

«Concernant enfin le mode opératoire : il paraît se dessiner à deux vitesses. [...] La grande vitesse est celle à n'en pas douter des ZFU [...] La petite vitesse est celle de la ZUS «lambda» »

des ZFU, dont le nombre total, avec les quarante et une nouvelles zones, est porté à 85. Toutes les deux étant décidées par Paris tandis que la géographie des contrats de ville s'était dessinée «par le bas», résultant des négociations locales entre les maires et les préfets.

Il s'agit donc bien d'un retour aux quartiers, qui équivaut en l'espèce à un quasi enfermement : le traitement sera strictement local, de type endogène, et l'échelle de l'agglomération semble n'apparaître qu'à regret : quand une référence de principe est faite au PLH, et quand on admet en annexe que la production des nouveaux logements sociaux se fait dans « ... les ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie», ou quand on fait rapidement état du développement des transports publics, dont l'amélioration n'est significativement assortie d'aucun indicateur (annexe 7.1. 2).

C'est bien dans à l'intérieur de la ZUS que la diversification de l'offre d'habitat devra se constituer par la réalisation de «logements locatifs à loyers intermédiaires» et par des «logements destinés à l'accession à la propriété» (annexe 3.1).

Concernant enfin le mode opératoire : il paraît se dessiner à deux vitesses.

La grande vitesse est celle à n'en pas douter des ZFU, qui reposent sur le principe de la dérogation au droit commun de la fiscalité locale et des charges sociales des employeurs, et celle, moins claire, des opérations, en nombre forcément compté, qui seront éligibles aux financements de l'«Agence nationale de la rénovation urbaine» (ANRU).

Sur les premières rien ne vient garantir que l'action de développement économique se fera dans le cadre d'un projet urbain plus ambitieux, alors que l'on sait que c'est une des limites du dispositif mis en place par le Pacte de relance de 1996.

Sur les secondes l'intervention est strictement physique (démolition, reconstruction et restructuration), et aucune exigence de projet de développement social n'est véritablement posée (alors que l'on sait que bien des actuels GPV butent sur cette difficulté) ;

à l'exception cependant d'une «charte d'insertion» visant les habitants des ZUS, que l'Agence nationale devra élaborer dans les neuf mois de sa création.

La petite vitesse est celle de la ZUS «lambda» pour laquelle est prévu un «programme d'actions» à cinq ans, qui lui repose de façon intéressante sur la

mobilisation des différentes politiques publiques (éducation, santé, emploi et développement économique, habitat et environnement, sécurité et tranquillité publique, services publics), mais qui le fait en quelque sorte dans le désordre, sectoriellement, puisqu'aucune mention n'est faite d'un quelconque «projet de territoire» qui leur donne du sens et les mette en cohérence, ce qui constitue le «B A BA» du développement social urbain. (4)

Il faut également relever que deux enjeux significatifs sont absents de la liste des objectifs nationaux à dupliquer localement : celui de l'action culturelle, pourtant crucial dans des territoires caractérisés par de nombreuses «cultures d'origine» en mal de reconnaissance, et celui, lié, de l'intégration des ménages d'origine étrangère (qui n'apparaissent qu'incidemment dans l'annexe 4.1.1 qui traite de la «démographie médicale»).

Si l'énoncé d'objectifs nationaux relatifs à la réduction d'écart n'est pas inutile, elle ne saurait localement tenir lieu d'un projet qui lui ne peut être qu'irréductible à la situation, par ailleurs très variée, des quartiers concernés, et de leur place dans l'offre urbaine de l'agglomération. Et si projet il y a, forcément original et donc incomparable avec d'autres,

on voit mal comment l'«Observatoire national des ZUS» pourra, par addition et croisement des résultats locaux, prendre la mesure nationale d'une réduction qui revêtira des significations multiples, par définition non agrégeables. Il faudrait d'ailleurs, et de façon systématique, s'interroger avec soin sur la pertinence du choix des différents indicateurs sectoriels, dont certains pourraient bien ne pas convaincre les experts des disciplines concernées.

Qui plus est, et ceci tient de la lapalissade, ni des objectifs, ni des indicateurs ne peuvent tenir lieu de moyens, et la loi sur le sujet est muette : et pour cause, puisque les dits moyens sont jusqu'à nouvel ordre dans les contrats de ville, et que la loi, on y reviendra, les ignore souverainement ; et ce tandis que les moyens en question évoluent plutôt à la baisse du point de vue des professionnels de la politique de la ville. Pour être complet, il faut ajouter que l'objectif- mais pas l'obligation - est de développer des «conventions urbaines de proximité» pour toutes les ZUS de plus de cinq cent logements, mais qu'ici rien n'est dit non plus des moyens afférents.

Avec son objectif de réduction des écarts à la norme, sa géographie de *numerus clausus* administrée de Paris et son registre de l'exception fiscale, le nouvel épisode inauguré par la loi Borloo fait immanquablement penser à celui ouvert par le gouvernement Juppé en 1996. L'histoire se répète jusque dans la remise en cause problématique des dispositifs déjà en place.

En 1992 le gouvernement Bérégovoy avait mis sur orbite les contrats de ville de la période 1994-1998, et la droite arrivée au pouvoir en 1993, après bien des hésitations - cohabitation oblige -, en avait maintenu le principe.

Signés et fournissant donc le cadre de la politique de la ville pour les cinq ans des contrats de plan Etat-Régions, ces contrats se sont trouvés redoublés et d'une certaine manière contredits en cours de route par le Pacte de relance de 1996 qui, dans la continuité de la loi Pasqua de 1995, a introduit, par le moyen des différents zonages (ZUS, ZRU et ZFIJ), le principe de la discrimination territoriale positive.

Même scénario avec les contrats de ville «relookés», (5) lancés par le gouvernement Jospin pour la période 2000-2006 qui, à mi-parcours et sans qu'il y en ait eu la moindre évaluation, se trouvent d'une certaine manière invalidés par la loi Borloo qui n'y fait pas la moindre référence.

N'en déplaise à certains observateurs et à certains responsables politiques, pour lesquels la politique de la ville ferait dorénavant consensus, il y a bien deux modèles d'action, l'un d'inspiration libérale et l'autre d'inspiration progressiste qui se contredisent, et, pour des motifs de calendrier, se superposent de façon problématique. Sur fond de cette histoire on peut considérer que le triptyque législatif de 1999-2000, quant à lui, proposait d'une certaine manière de sortir de ce jeu de balancier, évidemment préjudiciable à la lisibilité et à l'efficacité de l'action, en intégrant les objectifs de la politique de la ville dans le droit commun de la gestion des territoires. En quelque sorte

un troisième modèle que l'on pourrait qualifier de «moderniste».

On pourrait en rester là, chacun choisissant son modèle en fonction de ses options idéologiques, et attendant qu'il prévale au gré de l'alternance politique. Mais, hormis le fait essentiel que les conditions de vie de millions de français n'en finissent pas de se dégrader dans des quartiers qui décrochent durablement de la République, et que cela interdit toute sérénité, et encore moins tout cynisme, il y a dans la loi Borloo un certain nombre d'options majeures qui appellent un vrai débat, parce qu'elles risquent de générer une grande confusion et passablement d'écueils.

Elles sont relatives d'abord à la place de la politique de la ville dans le complexe des politiques publiques, ensuite aux règles du jeu dorénavant proposées, et enfin au choix historique de la démolition massive.

Une politique de la ville menacée d'autisme

Comme enfermée dans sa propre logique, la loi Borloo ignore tout à la fois les cadres déjà construits de la politique de la ville, et les dispositions législatives en place.

On l'a déjà indiqué, aucune référence n'y est faite aux contrats de ville, pourtant signés par les représentants de l'Etat, mais auxquels ont aussi adhéré, outre les Conseils Régionaux partenaires des contrats de plan, un grand nombre de Conseils Généraux et de délégations régionales du FASILD, ainsi que certains organismes HLM.

« Cette omission du cadre conventionnel [les contrats de Ville] que les décideurs locaux se sont donnés est en soi problématique, même si l'on peut s'interroger ici ou là sur la qualité et l'efficacité de ces contrats : à tout le moins cela aurait mérité quelques explications de la part du ministre ou de ses services. »

Cette omission du cadre conventionnel que les décideurs locaux se sont donnés est en soi problématique, même si l'on peut s'interroger ici ou là sur la qualité et l'efficacité de ces contrats : à tout le moins cela aurait mérité quelques explications de la part du ministre ou de ses services.

Et ce d'autant que les actuels contrats de ville, à la différence de la génération antérieure, existent de par la loi puisqu'ils ont été consacrés par l'article 27 de la loi Voynet. Même ignorance des dispositifs conventionnels signés par les responsables locaux des GPV et des ORU : qu'en sera-t-il de ces opérations dont nombre sont déjà sur les rails ?

Le silence en la matière peut valoir invalidation, ce qui ne manque pas de créer de la confusion, voire du désordre, et pas seulement dans les procédures. Précisons aussi que le nouveau calendrier de la loi de programmation, décidé pour cinq ans à compter de 2004, s'exonère ainsi de celui des contrats de plan dont le terme est fixé à 2006. (6)

Même omission, et c'est peut-être plus préoccupant, s'agissant des autres chantiers législatifs décidés par la représentation nationale.

La question ici n'est pas que celle de la « qualité réglementaire », chère à ceux qui ont en charge la modernisation de l'Etat, et qui veut que chaque nouveau texte législatif ou réglementaire tienne compte de l'existant, mais elle est aussi, pour le citoyen et l'usager le moyen de la lisibilité, et le gage, du moins espéré, de l'efficacité de l'action publique.

A la différence de la loi Pacte de relance de novembre 1996, qui dans son article premier faisait une référence explicite à la loi d'orientation sur la ville de juillet 1991 pour en compléter les objectifs, la loi Borloo ignore cette filiation et ne fait état que de la loi Pasqua de 1995, qui ne traitait que secondairement de la ville.

Même constat s'agissant des lois de 1999 et 2000 : aucune référence aux chantiers de l'intercommunalité, pourtant investie de la compétence « politique de la ville » (7) non plus qu'à celui des contrats d'agglomération dont une cinquantaine seront signés d'ici la fin de l'année (soit le tiers des agglomérations de plus de 50 000 habitants).

L'ignorance la plus emblématique est cependant celle de la loi SRU puisqu'elle touche directement aux objectifs de mixité et de solidarité en matière de logement social (une seule référence timide

aux 20 % de logements sociaux apparaît dans l'annexe 3.2, mais il ne s'agit là que d'un indicateur).

On sait certes que l'actuel gouvernement s'est employé, par la récente loi « Urbanisme et habitat » à atténuer les contraintes des nouveaux documents de planification, mais il n'a pas, pour l'instant en tout cas, touché à l'obligation de rattrapage et de meilleure répartition des logements sociaux. Ce faisant le nouveau programme de rénovation urbaine se prive d'un « rebouclage » intelligent, qui aurait permis de mettre à profit la démolition d'un certain nombre de logements pour les reconstruire là où ils manquaient de façon anormale. C'était sans doute politiquement trop audacieux, encore que la majorité des maires concernés, et on les comprend, ne souhaite pas que la reconstruction se fasse sur place.

Cette disjonction entre la politique « ordinaire » du logement social et celle relevant de la rénovation urbaine est consacrée sur le plan opérationnel par le ministre qui, interrogé sur la question, fait état de deux budgets, l'un relevant du ministère de l'Équipement et l'autre du sien : comment dans ces conditions espérer de véritables politiques locales de l'habitat ? (8)

Enfin, au rang des nécessaires mises en cohérence, il faudra que le ministère de la ville précise ce qu'il advient du «Comité national d'évaluation de la politique de la ville» créé par un arrêté de janvier 2002, auquel semble se substituer l'«Observatoire national des ZUS» ; à ceci près qu'observer et évaluer n'est pas la même chose...

Des règles du jeu peu explicites

Les règles du jeu qui découlent du nouveau texte de loi appellent quelques précisions, et ce au moins sur les trois questions suivantes.

Celles qui vont valoir pour l'allocation des financements de l'ANRU aux villes. Par ce biais va en effet se dessiner progressivement une géographie prioritaire de la ville, découpant dans la masse des ZUS, un nombre fini de sites bénéficiant de la solidarité nationale.

Comment faire en sorte que cette géographie, venant compléter celle des ZFU, déjà dessinée par l'Etat central, fasse l'objet d'un véritable débat et ne donne pas l'avantage aux communes déjà bien servies ou moyennement nécessiteuses, qui auront eu la possibilité de commander un projet de qualité, ou au pire à celles qui auront eu l'heur de plaire au ministre?

Quels sont les critères, à la fois en terme d'opportunité et de qualité, à mettre en place pour éviter ces écueils ?

Le ministre avait imaginé à cet effet, fin 2002, l'élaboration d'une «charte pour la rénovation urbaine» dont il n'est dorénavant plus question, et c'est dommage.

Celles ensuite qui devront organiser la relation entre l'Etat et les collectivités locales, traditionnellement conçues sur le mode contractuel, mécanisme d'ajustement politique et financier entre les partenaires.

La situation installée par la loi est ici aussi confuse, puisque s'il n'est plus question de contrat de ville, le principe de contrats est maintenu : le programme quinquennal d'actions des ZUS sera «contractuel» ou «conventionnel», et les subventions de l'ANRU également (encore que son conseil d'administration pourra fixer des seuils en dessous desquels il n'est pas conclu de convention). De même, on l'a indiqué, il est prévu des «conventions de gestion urbaine de proximité».

Cela fait beaucoup : on sait par expérience de trente ans de politique des quartiers puis de la ville, que «trop de contrats tue le contrat», et on sait aussi que le contrat, s'il est «incontournable», n'est pas à tout coup un outil efficace. Cela aussi aurait mérité quelques précisions, en forme de préconisations, voire d'exigences.

Celles enfin qui vaudront pour la relation entre les différents niveaux d'administration de l'Etat, particulièrement entre l'ANRU et les préfets.

Dans le souci de donner toute leur place à cet échelon déconcentré, interlocuteur quotidien des maires il avait été envisagé, dans une des moutures du projet de loi, de faire du préfet le «délégué territorial de l'ANRU», alors que le texte finalement voté ne fait plus état que de l'«appui» que prendra l'Agence sur lui.

Il n'est donc plus guère envisageable que l'échelon local de

l'Etat parvienne à atténuer, dans la pratique, le caractère fortement centralisé du nouveau dispositif (qui est à lui tout un aspect qui mériterait débat...).

Le choix contestable de la démolition massive

La décision de démolir 200 000 logements sociaux en cinq ans constitue la mesure la plus spectaculaire du programme national de rénovation urbaine.

Le geste ainsi proposé est, c'est le moins que l'on puisse dire, radical et la réflexion sur le sujet aurait dû être empreinte d'une certaine gravité. Parce qu'il est loin d'être sûr que la démolition à cette échelle et dans ce calendrier soit souhaitable ni seulement possible. Pour de nombreuses raisons.

D'abord celle de la suppression d'une offre précieuse de logements sociaux dans un pays où il en manque cruellement (rappelons qu'il y a près d'un million de demandes en instance), et tandis qu'on entre dans une période de raréfaction de l'argent public : pour compenser les 40 000 démolitions annuelles, tout en continuant à assurer la production ordinaire, comme c'est prévu par la loi, il faudrait produire chaque année 90 000 logements neufs là où on peine à en faire 50 000 ...

Ensuite parce que ces opérations sont très onéreuses, parce que la démolition, pour les habitants des immeubles concernés, constitue presque toujours un traumatisme, et parce que le montage des opérations de relogement prend souvent plusieurs années (rappelons qu'en 2002 on n'a pas réussi à démolir plus de 8000 logements).

«[...]on risque fort de se tromper d'analyse en corrélant *pathologie sociale et pathologie architecturale* : les habitants de ces quartiers souffrent d'abord et surtout de leur exclusion économique et sociale, et du regard que la société porte sur eux. »

Egalement, et on en parle moins souvent, parce que l'on risque de mettre à bas des pans entiers et significatifs d'un patrimoine qui n'est pas toujours dépourvu de qualités architecturale et urbaine : démolir 200 000 logements c'est supprimer un gros quart de la production totale des grands ensembles et des ZUP, et il y a fort à parier qu'il comprend des éléments intéressants. (9)

Enfin et surtout parce qu'on risque fort de se tromper d'analyse en corrélant «pathologie sociale» et «pathologie architecturale» (B.Vayssière) : les habitants de ces quartiers souffrent d'abord et surtout de leur exclusion économique et sociale, et du regard que la société porte sur eux.

Faire implorer leur lieu de vie n'y changera pas grand chose à soi tout seul, et pourrait bien relever du seul «traitement magique», familier des ethnologues.

Bref, un tel enjeu appelle un débat, et on s'étonne qu'il ne parvienne pas à s'installer, à la suite notamment de l'avis circonstancié du Conseil National des Villes (10) et des alertes du mouvement HLM lors de son congrès de juin. Et pour l'argumenter on aurait tout à gagner à interroger, toutes choses égales par ailleurs, l'histoire de la ... rénovation urbaine des années soixante, qui,

sans pour autant réussir à tenir ses objectifs quantitatifs, a eu le triple effet de chasser des centres ville les ménages pauvres, d'endetter durablement les collectivités locales et de faire disparaître un patrimoine architectural digne d'intérêt. (11) En se rappelant aussi que la loi Malraux est rapidement intervenue pour en limiter les dégâts ...

Présentant son texte, le ministre de la ville écarte l'idée d'un «énième plan pour les banlieues» et parle de «révolution culturelle» (12).

L'histoire tranchera sur la réalité et le sens de cette révolution, mais pour l'instant l'heure est surtout aux interrogations, voire à l'inquiétude.

Ce n'est pas la loi, dorénavant votée, qui les lèvera, mais peut-être ses textes d'application, et plus encore la pratique : on sait bien qu'en matière de politique de la ville, «tout l'art est d'exécution», pour le meilleur et pour le pire.

Il est donc encore temps d'ouvrir un vaste débat tant sur les objectifs que sur les méthodes de cette politique de la rénovation urbaine. National mais plus encore dans chacune des villes concernées, il devrait associer les élus, les représentants de l'Etat et l'ensemble de leurs partenaires.

Mais l'enjeu commande qu'on n'y reste pas dans l'entre soi

des décideurs et qu'on l'ouvre également aux principaux intéressés : les habitants.

NOTES

(1) La remise en service des ZFU constituait le seul engagement de la campagne présidentielle du candidat Chirac. De manière générale la question de la ville a été très absente des thèmes développés par les candidats.

(2) Voir notamment l'article ainsi titré de D. Béhar dans le numéro d'Esprit «Quand la ville se défait» / novembre 1999.

Ce scénario de reprise en charge de la politique de la ville par le droit commun, reposant sur la confiance faite aux élus et à leurs services, n'était pour autant pas exempt de risques.

On pourra se reporter à ce propos à notre article «Les enjeux de la politique de la ville» Urbanisme / n° 314 / septembre-octobre 2000

(3) Interview de C. Bartolone dans le Moniteur n° 5125 du 15.02.2002.

(4) Ceci n'a pas échappé aux professionnels de la politique de la ville, réunis dans l'Inter-réseaux DSU, dont le président A. Arnaud note dans La Gazette des communes du 25 août 2003 : «On risque de se diriger vers une culture de guichet, au détriment d'une culture de projet. (...) Notre inquiétude est que la loi renforce une culture professionnelle thématique au détriment d'une culture généraliste axée sur le développement».

(5) Suite au Rapport au Ministre de la Ville pour l'élaboration des contrats de ville 2000-2006 proposé par G. Cavallier et Ph. Méjean en mai 1999.

(6) Ceci étant par contre cohérent avec les déclarations du ministre J.P. Delevoye remettant en question pour l'avenir les contrats de plan.

(7) Le rapport du Conseil d'Analyse Economique relatif à la ségrégation urbaine, récemment remis au Premier ministre et rendu public le 5 novembre, renforce quant à lui

l'exigence de l'intercommunalité en proposant de déléguer à l'agglomération «l'objectif de cohésion sociale», dans une continuité explicite avec la loi Chevènement.

(8) Entretien avec J.L. Borloo dans le Courrier des maires de septembre 2003.

(9) Voir notamment l'article de B. Vayssière «Grands ensembles : pourquoi les démolir ?» Etudes Foncières / n° 103 / mai-juin 2003.

(10) Avis du CNV sur «Les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux» du 13 mars 2003.

(11) L'intitulé du portefeuille de J.L. Borloo, «Ministre de la ville et de la rénovation urbaine», y invite directement. Ceux qui ont décidé de ce titre avaient-ils en tête la référence à la procédure de 1958 ?

(12) Entretien Courrier des maires déjà cité.



Antoine Anderson

Consultant / Formateur

Auteur de «La politique de la Ville, histoire et organisation» en collaboration avec Hervé Vieillard Baron (Editions ASH-2003)

«Politique de la ville : de la zone au territoire» -

Préface de Jean-Pierre

Sueur (Editions Syros-1998)

Quelles nouvelles frontières pour la politique de la ville ?

Article publié avec l'aimable autorisation de l'auteur

Depuis son origine, la politique de la ville et du développement social urbain cherche à développer une action globale sur des territoires, à mobiliser le partenariat, à susciter la participation des habitants.

Elle est contractuelle entre l'Etat, les communes, les autres collectivités territoriales et d'autres organismes publics (CAF/ FASILD / Bailleurs sociaux).

Relancée par le Gouvernement, plusieurs orientations majeures visent à recadrer la politique de la ville de manière substantielle, tant sur le fond que sur la forme et ont pour effet de fragiliser les fondements de cette politique. A terme, on peut s'attendre à un virage à 180° de cette politique.

Amorcés à partir de 2003, les changements s'accélérent en 2004, par des éléments externes qui structurent cette politique et des ré-orientations internes qui en modifient le sens et les attendus.

Pour définir mon propos, je citerai cinq orientations qui définissent le nouveau cadre de référence de la politique de la ville :

- La nouvelle orientation assignée à la politique de la ville

introduite par la loi d'orientation et de programmation du 1er août 2003 ;

- La réforme du budget de l'Etat par la LOLF (1) du 1er août 2001 ;

- La refonte à venir de la politique contractuelle (CPER (2)) et ses effets sur la politique de la ville ;

- La montée en puissance des intercommunalités et leurs effets à moyen terme sur la prise en compte des quartiers prioritaires ;

- La dégradation des moyens budgétaires de l'Etat et le retard pris sur des réformes structurelles (dotations de péréquation, DGF, fiscalité locale) qui constituent un frein pour soutenir les projets de territoires et venir en aide aux communes.

La première orientation

intervenue cet été avec l'adoption définitive par les parlementaires de la loi d'orientation et de programmation du 1er août 2003, oriente le devenir de la politique de la ville, vers une politique à part entière dont la mission est d'assurer la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine et dans une moindre mesure le suivi de la réduction

des inégalités sur les «Zones Urbaines Sensibles» mise en oeuvre par d'autres départements ministériels.

En ce sens, elle prend le contre-pied de la politique précédente qui lui assignait la mission d'être une «composante de l'ensemble des politiques» (3). Aujourd'hui, la question urbaine reste prédominante puisqu'il est attendu rien de moins qu'un changement d'image des quartiers, à échéance de 5 ans. Pour ce qui relève du volet social (éducation, insertion, emploi, formation, santé, culture, prévention, qualité environnementale, etc.), il est attendu que les autres politiques sectorielles prennent leur part pour permettre d'atteindre la «remise à niveau» des quartiers, par des actions sur le cadre de vie et favoriser «l'accès aux habitants» à la vie sociale et économique.

On observera que les engagements des autres politiques sectorielles, tant attendus, ne seront pas concomitants avec la mise en oeuvre du programme de rénovation urbaine. Seules des lois et des mesures sur la prévention et sur l'excellence éducative se font attendre, ainsi qu'un prochain comité interministériel des villes qui

«[...] il convient de s'interroger sur la nouvelle maquette de la politique de la ville qui privilégie la seule dimension urbaine pour résoudre durablement les défis sociaux, urbains et économiques.»

devrait apporter des précisions sur ce point.

A la demande du ministère qui veut une politique de la ville «lisible et visible», dont les résultats lui seront clairement imputables, il a été défini un programme d'action qui comprend des objectifs précis et des indicateurs de résultats, déclinés au niveau national, régional, départemental et local, dont l'objectif explicite est de suivre l'évolution des Zones Urbaines Sensibles.

La seconde orientation

est liée à l'application de la loi organique de la loi de finances du 1er août 2001 (LOLF) dont la mise en oeuvre qui s'accélère avec l'élaboration du budget 2004, va reformater la maquette de la politique de la ville.

Il faut savoir que ce qui est en jeu, c'est la redéfinition du périmètre, de l'organisation et des priorités de l'action de chaque ministère.

Jusqu'à ce jour, la politique de la ville constitue un «Programme» à part entière, entendu dans le sens de la LOLF comme étant «une action ou un ensemble d'actions cohérent» qui relève d'un même ministère. Bercy aurait donc tranché, ce ne sera pas une «Mission», entendu comme étant «un ensemble de programmes concourant à une

politique publique définie» qui peut relever de plusieurs ministères.

Dans cette configuration que devient l'interministériel ?

Que deviennent les éléments forts de cette politique, à savoir l'interpellation des autres ministères pour qu'ils fassent «mieux et plus» dans les territoires considérés comme prioritaires ainsi qu'une coordination des politiques publiques en faveur de ces territoires.

On a raté une occasion pour faire entendre la dimension transversale et le rôle spécifique joué par cette politique, depuis son origine.

Et cette fois-ci, non plus en agissant par délégation ou en se substituant mais en concourant de manière concertée, concordante et avec concomitance, à la réussite d'une politique publique (au sens large du terme, dépassant le seul périmètre actuel de la politique de la ville) dont la finalité est de faire face à un véritable enjeu de société.

La mise en oeuvre de cette nouvelle politique, ainsi reconstruite, (comprenant de nombreux programmes), bâtie sur les engagements effectifs des autres politiques ministérielles, nécessitant une impulsion concertée et une coordination cohérente aurait dû être en mesure de concevoir et d'organiser des réponses aux problématiques comme la

réussite scolaire, l'accès à la ville pour tous, l'emploi, la lutte contre les discriminations et la sécurité publique.

Après la charge portée à l'encontre de la politique de la ville, où l'on a fait croire que sa mission est de résoudre l'ensemble des problématiques sociales dans les quartiers, en la désignant comme étant «illisible» et sans efficacité réelle, il convient de s'interroger sur la «nouvelle maquette» de la politique de la ville qui privilégie la seule dimension urbaine pour résoudre durablement les défis sociaux, urbains et économiques.

En renonçant à la dimension interministérielle chargée de coordonner et d'animer l'ensemble des programmes qui associent dans un même temps et dans un même lieu les politiques sociales (éducation, emploi, social, etc.) au nécessaire renouvellement de nos villes, on abandonne l'un de ces principaux acquis et surtout on ne mise pas sur la belle occasion de restaurer la notion même de «l'interministérialité», précédemment mis à mal. Qui d'autre que la politique de la ville aurait pu porter ce défi ?

La troisième orientation

concerne la refonte attendue de la politique contractuelle qui s'inscrit à la fois dans un

contexte de dégradation rapide des comptes de l'Etat et de celui de la décentralisation, avec son cortège de compétences transférées aux collectivités territoriales dès le début 2004.

A court terme, il faut s'attendre à une modification plus en profondeur de l'évaluation à mi-parcours des Contrats de plan Etat-Région (CPER).

En agissant, sans faire connaître au préalable ses intentions ainsi que les changements souhaités et en attendant la mise en place des nouvelles équipes régionales (mars 2004), le Gouvernement souhaite proposer de nouvelles règles du jeu. Sur la forme, elles auront pour effet de distinguer ce qui est de l'ordre du stratégique (document de référence) et de l'opérationnel (contractualisation de certaines opérations).

Sur le fond, l'Etat souhaite revenir sur ses engagements précédents, en contractualisant sur les seules opérations d'envergure, mais en apportant une dotation (plus faible) au cofinancement aux côtés de la région et du département, dans les contrats d'agglomération en cours d'élaboration. Ce mécanisme aura pour effet de «limiter» les maquettes financières qui financent en investissement les projets portés par la politique de la ville, au titre de la cohésion sociale et territoriale.

Les effets attendus pourraient être la poursuite en l'état des contrats de ville mais avec le concours accru des collectivités territoriales (Région et département) pour maintenir les engagements précédents, devançant ainsi la réalisation des transferts de compétence et des nouveaux mécanismes

de régulation liés aux lois de décentralisation. Ces dispositions ne sont que tactiques, car sur le fond le devenir même du contrat de ville reste en suspens. L'avenir appartiendrait au contrat thématique dans les domaines de l'éducation (CEL), de l'insertion emploi (PLIE), de la prévention-sécurité (contrat à venir), et de la gestion urbaine (GUP). Mais, au delà de la parole de l'Etat qui ne sera pas honorée sur la période 2005 et 2006, c'est le soutien de l'Etat aux projets de développement des territoires qui est posé. Et paradoxalement, au moment où le ministère de la ville appelle de ses vœux des projets de territoires, reconfigurés dans le cadre du PNRU, d'un autre côté l'Etat se désengage, en fragilisant la politique contractuelle et en diminuant significativement sa dotation aux côtés des collectivités territoriales.

La quatrième orientation

aborde la question de l'intercommunalité, espace de projet et de solidarité, et de ses effets sur la politique de la ville et du développement social urbain.

La montée en puissance de l'intercommunalité pourrait faire perdre de vue le volet «cohésion sociale» des politiques d'aménagement : relogement-offre nouvelle pour toutes catégories de la population / services et qualité environnementale notamment dans les quartiers prioritaires / médiation et accompagnement favorisant «l'accès à» pour des populations fragilisées.

On observe déjà la difficulté de mettre en place les outils et des instances de participation comme les conférences intercommunales du logement

(maîtrise des politiques de peuplement), du conseil de développement (association de la société civile au projet d'agglomération).

Paradoxalement, l'acte II de la décentralisation ne conforte pas les agglomérations qui restent un espace de projet et non une collectivité à part entière. Sans légitimité démocratique, les agglomérations porteront des enjeux de plus en plus forts, détermineront l'avenir de nos «territoires de proximité» sans que les citoyens et plus largement la société civile puissent contribuer sérieusement à l'élaboration de ces décisions.

Deux freins majeurs me paraissent limiter la prise en compte de la dimension sociale des projets de développement portés à l'échelle des agglomérations :

- La frilosité des engagements des Conseils généraux dans la politique de la ville et l'absence d'organisation d'une véritable coopération avec les élus de l'agglomération en ce qui concerne la territorialisation de sa politique sociale de proximité, de l'offre d'insertion sociale et professionnelle dans les domaines du logement, de l'emploi et de la santé, des pratiques professionnelles, etc. ;
- la difficile articulation entre projet de territoire et projet de cohésion sociale qui prend en compte la situation des quartiers qui ont concentré de nombreuses difficultés ; la difficile articulation entre projet urbain et projet social ;
- la lente évolution de la gouvernance locale devant prendre en compte les différentes échelles (agglomération - communes) et qui associe la société civile au projet de développement social et urbain.

«Comme pour accompagner les objectifs de la loi du 1er août dernier, le budget 2004 est fortement orienté vers l'investissement, et présente un déficit majeur en matière de crédits de fonctionnement.»

Enfin **la cinquième orientation** renvoie aux moyens propres du ministère de la ville et à la rénovation urbaine en 2004. L'analyse du budget fait apparaître une baisse de ses moyens qui s'accélère en 2004, atteignant sur les deux dernières années une chute de 13% des crédits (2% en 2003, + de 7% en 2004, hors inflation).

On passe de 372,20 M€ en 2002, à 344,24 M€ en 2004. Plus inquiétant l'annulation de ses crédits de paiement au cours de l'exercice budgétaire. Pour 2003, un décret du 3 octobre 2003 (passé totalement inaperçu) supprime près de 18M€, soit plus de 10% de ses crédits d'intervention en fonctionnement et 669 000 € en investissement, soit près de 2% des crédits initiaux. Le paradoxe c'est que, sur certains départements, des acteurs locaux disent ne pas percevoir de baisse des crédits alloués par le Sous préfet ville.

On peut en déduire que contrairement à ce qui a toujours été annoncé, les crédits ville ne sont plus déconcentrés à hauteur de 90% auprès des préfets, mais aussi qu'ils sont loin d'être consommés. Or dans un domaine où les besoins sont grands, pourquoi et comment ne parvient-on pas à déléguer et à mettre à disposition la totalité des moyens votés, auprès des opé-

rateurs (communes, organismes et associations) ?

A la lecture du budget du ministère de la ville en 2004, plusieurs questions restent entières :

- vu la baisse encore significative de l'enveloppe du FIV en fonctionnement (-40%, sur deux ans, dont 30% en 2003 et 10% en 2004 en tenant compte de l'inflation), qui est affectée aux actions inscrites dans la programmation annuelle et soutient les projets des associations (chapitre 46 60 article 10), que deviennent les engagements de l'Etat au niveau départemental pour honorer les engagements inscrits dans les contrats de ville ?

Quelles sont les nouvelles sources de financement auprès desquelles les associations et les communes pourront faire valoir leur demande en l'absence des crédits spécifiques du FIV fonctionnement ?

Les sous-préfets orientent les porteurs de projet vers les financements européens et les financements de «droit commun». Mais ces deux voies sont aujourd'hui un leurre étant donné la réduction des autres financements des départements ministériels et l'extrême difficulté pour les associations de repérer et d'accéder aux financements européens. De nombreux opérateurs se retournent vers les communes

pour le financement de leurs actions.

- Au moment où le ministère relance les Zones Franches et le soutien aux projets à caractère économique, le budget 2004 prévoit la suppression pure et simple du Fonds de revitalisation économique (volet fonctionnement et investissement). Comment les actions soutenues au titre de l'ingénierie qui facilitent l'expression du projet et son montage aux côtés des créateurs pourront être financées?

Des quatre mesures du FRE, de quel financement pourront disposer les territoires prioritaires en dehors des ZFU et des sites relevant du PNRU ?

- Les crédits en faveur des communes en difficulté qui ont fait l'objet d'une certaine publicité au cours des débats parlementaires sur la loi d'orientation et de programmation affichent une baisse de 30%. C'est à croire que toutes les communes ont clôturé leur dossier PNRU et que les besoins seraient déjà épuisés.

- Comme pour accompagner les objectifs de la loi du 1er août dernier, le budget 2004 est fortement orienté vers l'investissement, et présente un déficit majeur en matière de crédits de fonctionnement. Or, la politique urbaine devrait prendre en compte les coûts

sociaux du traitement des quartiers, et pas seulement pour le relogement des familles.

Aussi, après l'investissement viendra le fonctionnement, or sur ce point, il n'y a pas d'assurance, ni de visibilité pour soutenir les budgets des collectivités territoriales. On observe que les lois de justice fiscale et d'équité territoriale en matière de péréquation et de redistribution des richesses se font encore attendre au moment où tous les territoires en projet qui entreprennent pour répondre aux besoins des populations, sont confrontés à une difficulté de plus en plus grande pour financer durablement leurs projets.

- Les crédits nationaux affectés à la formation des acteurs de la Politique de la ville (chapitre 37-60, article 70), de l'évaluation et surtout des services publics, sont sacrifiés (-40%). Dans un domaine où les services publics jouent un rôle fort en matière de cohésion sociale et territoriale, où l'offre de formation dans le cadre du droit commun reste inadaptée, comment expliquer cette baisse aussi dramatique : manque de projets ou actions non prioritaire pour le ministère ? A la lecture de ce nouveau budget, les acteurs peuvent exprimer une profonde inquiétude devant la baisse significative des actions d'accompagnement social et le manque d'investissement des politiques de droit commun qui sont aussi annoncées à la baisse. Cette situation fait craindre le pire : une prééminence du traitement de la question urbaine au détriment de la question sociale à un moment où l'Etat providence se désengage sur de nombreux autres plans (chômage, santé, retraites, etc.).

Au vu de la préparation et des débats en cours sur la décentralisation, l'Etat ne devancerait-il pas les décisions à venir en sollicitant plus d'engagement des collectivités territoriales ? En effet, on observe :

- une augmentation significative des concours des collectivités dans le budget 2004 (passant de 1000 M€ à 1520 M€) ;
- la baisse importante des aides directes en leur faveur (ligne soutien aux grands projets de ville) qui est en baisse de 30% ;
- la demande d'un engagement plus ferme et plus haut des collectivités dans le cadre du bouclage des plans de financement du programme PNRU ;
- enfin une baisse de la dotation de solidarité urbaine (DSU) par rapport aux montants affectés depuis 2002.

Et dans le même temps, les réformes de fond, attendues depuis si longtemps, sur la fiscalité locale, la mise en place d'un système puissant de péréquation financière pour soutenir les territoires en difficulté et assurer une équité de moyens entre les territoires, ces réformes restent en panne, non sans effet d'annonce sur leur mise en chantier prochaine.

Enfin, rappelons que malgré l'intérêt porté en haut lieu par le ministre depuis plusieurs années (enquêtes / mesures spécifiques) les associations ne sont pas mieux entendues (procédures / processus de décision ?) et pas mieux traitées (partenaires à part entière) dans la mise en oeuvre de la politique de la ville.

Pour conclure, la politique de la ville est réduite à porter le programme de rénovation urbaine et à abandonner sa vocation interministérielle, elle est mis à mal par la refonte de la politique contractuelle au travers des CPER, elle ne parvient pas à mobiliser les politiques de droit commun en vue de construire des réponses adaptées aux besoins des territoires et elle constate une diminution considérable de ses moyens d'intervention propres sans compensation d'autres financements en provenance des politiques sectorielles. L'absence d'un projet social fort, concerté et coordonné aux côtés de la nouvelle dimension urbaine de la politique de la ville peut faire craindre le pire : une dispersion de la pauvreté-précarité jusqu'aux marges de l'agglomération, un manque d'organisation pour un véritable débat public local et une faible participation sur le contenu, les finalités et les conséquences des opérations urbaines. Enfin, on regrettera que les nouvelles lois sur le droit de pétition et le référendum local soient passées aussi inaperçues, au cours de l'été, et que sur le terrain, d'aucun s'empressent à les faire vivre.

NOTES

(1) LOLF: Loi organique loi de finances

(2) CPER Contrats de plan Etat-Région dans lesquels on trouvera un volet spécifique Politique de la ville

(3) Circulaire Premier ministre du 31 décembre 1998, relative aux contrats de ville 2000-2006



Le Programme National pour la Rénovation Urbaine

Ministère Délégué
à la Ville et à la
Rénovation Urbaine

15

questions sur la mise en place de l'Agence

Retrouvez d'autres informations sur le Programme de Rénovation Urbaine sur le site du ministère délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine : www.ville.gouv.fr

Les territoires éligibles

1

Une commune a préparé un projet de rénovation d'un quartier. Celui-ci est-il éligible au financement du programme de rénovation urbaine ?

Le programme national de rénovation urbaine présenté par le gouvernement et approuvé par le parlement concerne les quartiers de grands ensembles et d'habitats dégradés classés en Zone Urbaine Sensible (ZUS). Il existe plus de 750 quartiers ainsi identifiés qui présentent des caractéristiques socio-économiques dégradées et qui sont les sites prioritaires de la politique de la ville.

De façon concrète, le maire saisira par l'intermédiaire du Préfet les services du Ministère de la Ville qui, au vu d'une appréciation objective de la situation des quartiers concernés, feront connaître leur avis au Ministre de la Ville, qui sollicitera à son tour l'avis du ministre chargé du logement.

2

Une commune n'a pas de Zone Urbaine Sensible (ZUS), mais des quartiers qui ont des difficultés similaires. Peut-elle bénéficier titre dérogatoire de l'intervention de l'Agence ?

La possibilité ouverte par l'article 6 de la loi du 1er août 2003 permet, de façon exceptionnelle, aux projets de rénovation urbaine de quartiers présentant des caractéristiques socio-économiques similaires à celles des ZUS de bénéficier des aides de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) sous réserve que le maire en ait fait la demande et que les ministres en charge de la ville et du logement l'aient acceptée.

3

Que va-t-il advenir des conventions Opérations de Rénovation Urbaine (ORU) et Grands Projets Ville (GPV) et les engagements de l'Etat vont-ils être honorés ?

Les engagements de l'Etat dans les conventions de GPV et d'ORU ont vocation à être honorés par l'ANRU. L'évaluation à mi-parcours des projets de rénovation urbaine des GPV et ORU sera l'occasion de revoir les projets et de les inscrire dans la logique plus globale du Plan National pour la Rénovation Urbaine (PNRU). Ils feront ainsi l'objet d'une contractualisation avec l'ANRU en précisant leur contenu et en permettant de sécuriser les aides en matière de logement, de prolonger et éventuellement d'amplifier le programme d'actions. C'est sur la base de ces nouvelles conventions que l'ANRU mettra en place les aides aux opérations prévues dans ces GPV et ORU.

Les projets de rénovation urbaine et la nature des opérations subventionnables

4

Le projet global de rénovation urbaine

La mise en place de l'agence nationale pour la rénovation urbaine va permettre aux élus locaux et aux bailleurs sociaux de mettre en œuvre des projets globaux de rénovation urbaine comprenant toutes les opérations liées au logement social (construction, réhabilitation, résidentialisation ou démolition) et les aspects liés au réaménagement des voiries et des espaces ainsi que dans les cas directement justifiés par le projet urbain des équipements publics. Ces projets doivent être l'occasion de repenser la place de ces quartiers dans la ville et de privilégier la qualité urbaine et architecturale.

Le plus souvent, les quartiers concernés devront néanmoins faire l'objet d'une diversification de l'habitat plaidant pour la création d'une offre de logements à loyer intermédiaire ou en accession ou pour d'autres opérations privées. A ce titre, l'Association Foncière Logement peut jouer un rôle important pour introduire de la mixité sociale dans ces quartiers.

Le projet de rénovation urbaine doit donc être également l'occasion d'un rééquilibrage de l'offre de logement social dans le sens d'une meilleure répartition sur le territoire des agglomérations. En aucun cas, il ne doit donner lieu à une raréfaction de l'offre sociale qui pourrait conduire à rendre l'accès au logement social plus difficile pour les plus modestes. Ces aspects feront donc l'objet d'une attention particulière pour que, au-delà de la production normale de logement social dans les agglomérations, les projets de rénovation urbaine permettent de maintenir une offre suffisante et mieux répartie.

5

L'ingénierie de projet

Les coûts d'investissement liés à l'ingénierie et à la conduite de projets sont subventionnables par l'Agence. Il en est ainsi des coûts des études urbaines et sociales, des MOUS et de la concertation nécessaire au projet.

Ainsi même situées hors ZUS, les opérations de reconstitution de l'offre locative sociale préalable ou consécutive à des démolitions effectuées dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine sont éligibles aux aides de l'ANRU. C'est donc également le cas d'opérations de reconquête de logements vacants en centre-ville par des opérateurs publics pour les destiner au logement social, permettant ainsi de surcroît de revitaliser le tissu urbain ancien tout en permettant de maintenir une offre sociale sur l'agglomération, notamment destinée au relogement des habitants des quartiers restructurés.

6

Quelles sont les modalités souhaitées de reconstitution de l'offre locative sociale ?

Une attention particulière doit être portée au relogement et à la reconstitution d'une offre locative sociale équivalente aux projets de démolition. Sauf dans le cadre d'un marché du logement particulièrement détendu et pris en compte dans le Plan Local pour l'Habitat (PLH), il sera donc nécessaire de prévoir la reconstitution de l'offre de logements sociaux. Cette reconstitution de l'offre peut se réaliser sur site ou en dehors des quartiers faisant l'objet des projets. Cependant de façon à permettre aux ménages qui le souhaitent de rester sur place, il convient de prévoir en lien avec la concertation et la mission de relogement des possibilités de reconstruction sur site.

7

Comment se fera la coordination des différents maîtres d'ouvrage concernés par un même projet de rénovation urbaine d'un quartier ?

La réussite d'un projet de rénovation urbaine réside également dans la rapidité et la qualité de l'exécution des opérations prévues. Il importe dès lors de constituer de véritables équipes de conduite de projet qui seront chargées de coordonner les différents maîtres d'ouvrage concernés et de veiller au bon déroulement des procédures et de la programmation financière des projets.

8

A quel titre des centres anciens peuvent-ils être concernés ?

Bien que leurs caractéristiques diffèrent de celles des quartiers d'habitat social classiques issus de l'après-guerre, les projets de rénovation urbaine des centres villes classés en ZUS ont vocation à bénéficier des aides de l'ANRU. L'intervention de l'ANRU sera le plus souvent articulée avec celle de l'ANAH qui agira dans le cadre d'OPAH renouvellement urbain. Les deux établissements publics agiront de façon complémentaire, l'ANRU pouvant intervenir dans le cadre d'opérations de création de logement social à travers la restructuration lourde d'îlots.

Les modalités de gestion des crédits

9

Comment l'intervention financière de l'ANRU se traduira-t-elle ?

Sur la base des projets d'ensemble approuvés par les instances d'engagement de l'ANRU, celle-ci signera une convention pluriannuelle avec l'ensemble des maîtres d'ouvrages identifiant ses financements pour chacune des opérations composant le projet de rénovation urbaine ainsi que son échéancier. C'est sur la base de cette convention que l'agence versera à chaque maître d'ouvrage les subventions définies dans cette convention conformément au planning prévu.

Ainsi, dès que l'ANRU sera opérationnelle, les délégués locaux de l'Agence seront autorisés à accorder des subventions aux projets ponctuels les plus urgents (démolitions de bâtiments vides, constructions destinées aux relogements, réhabilitations urgentes) ainsi qu'à des opérations préalables de construction de logements sociaux en vue de relogement sur des projets en cours de finalisation. Cette souplesse est prévue afin que les projets de rénovation urbaine qui n'auront pas encore été contractualisés avec l'ANRU puissent se poursuivre néanmoins sans discontinuité. Il est donc nécessaire de recenser dans tous les territoires concernés les projets prêts devant être financés début 2004 pour calibrer les enveloppes correspondantes.

10

Comment se passera l'octroi de crédits en 2004 ?

L'ANRU a vocation à apporter des aides aux projets ayant fait l'objet d'une convention globale et pluriannuelle de financement entre les maîtres d'ouvrage et l'Agence. Néanmoins, en dessous d'un certain montant de coût d'opération ou de subvention, qui sera fixé par son conseil d'administration, l'ANRU pourra subventionner directement certaines opérations isolées.

11

Quelles sont les lignes actuelles de subventions qui vont être concernées par le PNRU ?

Les crédits des lignes des chapitres 65.48 article 80 du ministère de l'équipement et 67.10 article 30 du ministère délégué à la ville sont intégralement affectés à l'ANRU à partir de 2004.

Par ailleurs, les crédits du 1% logement dédiés aux opérations de démolition dans le cadre de la convention d'octobre 2001 seront affectés à l'ANRU à partir de 2004.

Le dossier à soumettre à l'Agence

12

Quel est le degré de détail du dossier à soumettre au comité d'engagement de l'Agence ?

Le dossier doit correspondre à un projet pluriannuel totalement opérationnel se déroulant au plus tard jusqu'en 2008. Si seules les premières années du projet ont été définies ou si celui-ci n'est pas encore précisé sur certains quartiers, le dossier explicitera de façon très précise la phase opérationnelle, qui fera l'objet de la contractualisation, et présentera à titre d'information les actions envisagées pour la partie non encore arrêtée précisément. Cette dernière fera ensuite l'objet d'un avenant de la convention entre l'Agence et les maîtres d'ouvrage et partenaires financiers locaux dès qu'elle sera définie avec précision.

Le dossier doit donc comporter un descriptif, opération par opération, année après année, de la maîtrise d'ouvrage et des plans de financement retenus.

13

Quelles sont les modalités de calcul des aides de l'ANRU à chaque opération ?

Dans l'attente du règlement des aides de l'ANRU qui précisera les modalités de calcul des aides de celle-ci, il convient de se fonder sur les dispositions de droit commun des différents financeurs de la rénovation urbaine et d'examiner les éventuels compléments nécessaires. Pour ce qui concerne les financements actuellement régis par le CCH, un décret en cours d'élaboration définira les modalités de dérogation aux taux prévus dans le CCH, qui restent actuellement la base de calcul. Les éventuels efforts supplémentaires de financement nécessaires pour permettre aux opérations d'aboutir doivent être partagés de façon équitable entre les différents partenaires locaux et l'Agence, en fonction des possibilités respectives de chacun. Ainsi, les capacités contributives des collectivités locales et des bailleurs sociaux seront examinées pour évaluer la part qui pourra être mise à la charge de l'ANRU.

Les responsables de l'Agence

14

Comment l'Agence est-elle représentée sur le terrain ?

Le préfet est responsable du programme national de rénovation urbaine. Il est par ailleurs le délégué territorial de l'agence. A ces titres, il est l'interlocuteur des élus locaux pour la préparation des projets et il instruit au niveau local les dossiers. A ce titre, il recueillera l'avis des représentants locaux des partenaires financiers de l'agence (CDC, USH et UESL). Il veillera à la qualité des projets et à l'engagement des partenaires financiers locaux des projets.

15

Qui décide de l'approbation du financement de l'ANRU ?

Les projets instruits et finalisés au niveau local sont soumis à un comité d'engagement réunissant tous les partenaires financiers du programme c'est-à-dire l'Etat, les partenaires sociaux, l'Union Sociale pour l'Habitat représentant le monde HLM et la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce comité valide le bouclage financier pluriannuel du projet. Sur la base de cet avis, le conseil d'administration ou le directeur général par délégation du CA autorise la signature des conventions pluriannuelles engageant l'ANRU.



Jacques Donzelot

Sociologue

Auteur de «Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France» en collaboration avec Anne Wyvekens et Catherine Mével

(Edirions du Seuil - janv.2003)

L'exclusion socio-urbaine : Refaire la ville sur place ou remettre les gens en mouvement

Article extrait de la revue «URBANISSIMO» n° 69 / nov.-déc 03 (www.urbanisme.com) ;
avec l'aimable autorisation de son directeur.

Le thème de l'exclusion est apparu depuis une quinzaine d'années en France en même temps d'ailleurs que dans les autres nations européennes. Depuis cette date, la question se pose de savoir si la fortune de ce thème correspond au surgissement d'une nouvelle question sociale ou s'il ne désigne qu'une nouvelle forme prise par une déjà vieille question sociale. Cette interrogation hante les débats universitaires. Mais elle n'est pas purement académique car elle détermine les politiques qu'il convient de déployer à propos de ladite exclusion. Si l'exclusion n'est qu'une forme plus ou moins renouvelée de la question sociale, elle appelle surtout une réactualisation des formes de traitement classique de cette question. Soit ce que l'on appelle «faire du social», c'est-à-dire adapter le droit social, le renforcer là où il paraît devenir insuffisant. Si, avec l'exclusion, il y va d'une question nouvelle, c'est cette nouveauté qu'il faut prendre en compte et inventer des politiques à sa mesure.

En France, ce dilemme s'est focalisé sur la question urbaine de l'exclusion. Cette dimension urbaine est-elle la simple conséquence spatiale d'une transfor-

mation des relations de travail ou bien a-t-elle une existence propre appelant une politique substantiellement nouvelle ?

Je voudrais montrer d'abord comment le débat a évolué en France à propos de la question de l'exclusion afin de faire apparaître ce que celle-ci a de nouveau et qui réside dans l'émergence d'une logique de séparation à côté, et en partie à la place de la logique de conflit qui caractérisait la question sociale classique.

Ensuite, j'essaierai de décrire la portée et les limites de la politique mise en place en France face à cette question, sa difficulté à dépasser une démarche plus que séculaire consistant à faire du social pour proposer une autre démarche visant à apprendre à faire société, c'est-à-dire non plus à conjurer le conflit mais à réduire les barrières qui s'opposent à ce que ceux qui se trouvent relégués acquièrent la force de rejoindre les autres.

I - L'exclusion : ancienne ou nouvelle question ?

Depuis 15 ans, on peut estimer qu'il y a eu, en France, trois moments dans la réflexion sur l'exclusion, en rapport chaque fois avec un événement marquant de la vie sociale et politique.

Le premier moment se situe au début des années 90. Il a pour figure de proue le sociologue Alain Touraine qui publia - en 1991 - dans la revue *Esprit* un article devenu célèbre : «Face à l'exclusion» (sept 91).

Dans cet article, A. Touraine expliquait que nous étions passés d'une société pyramidale dans laquelle les partitions se faisaient entre le haut et le bas, le «up» et le «down», où la masse supportait le poids des élites, à une société réticulaire où les partitions s'établissaient plutôt entre ceux qui se trouvaient à l'intérieur du réseau et ceux qui n'étaient pas connectés, ceux donc qui se trouvaient «in» et ceux qui se trouvaient «out».

Cet article fit d'autant plus fortement impression que l'été précédent, les banlieues des villes françaises avaient connu un déferlement d'émeutes.

«On ne conçoit le traitement de l'exclusion socio-urbaine qu'à travers la création d'emplois subventionnés, les fameux emplois-jeunes [...]»

Le spectacle produit par ces villes dont le pourtour se trouvait affecté par des éruptions de colère, quoique sans but déclaré, sans objectif autre que de manifester l'existence de leurs habitants, de la projeter sur les écrans de télévision, fit l'effet d'une confirmation de l'analyse tourainienne.

Les pauvres en question figuraient bien cette population des exclus à la marge de la société intégrée.

Le second moment se situe peu de temps après, en 1995. Il a pour principale figure Robert Castel qui s'emploie, lui, à démontrer que cette idée d'un partage en «in» et «out» ne correspond pas à la réalité parce qu'il n'y avait pas une coupure entre exclus et inclus mais une continuité dans un processus de précarisation de la condition salariale.

Ce mouvement de précarisation n'épargnerait pas plus les inclus que les exclus et ceux-ci seraient seulement l'extrémité d'un processus parti du centre et marginalisant progressivement les catégories les plus fragiles. En ce sens, le vrai problème serait celui de la décomposition de la société salariale constituée à la fin du XIX^{ème} siècle et à présent menacée par les contrats à durée déterminée, les délocalisations, la sous-traitance, les horaires mobiles. Il serait de nature économique et sociale, se

situant dans le prolongement de la question sociale telle que formulée au XIX^{ème} siècle et reviendrait à remettre en question les acquis du mouvement social qui va de cette fin du XIX^{ème} au dernier quart du XX^{ème} siècle.

Mais ce problème n'aurait pas de dimension particulière urbaine, sinon sous la forme d'une certaine concentration de pauvreté dans les nouveaux quartiers ouvriers devenus les cités d'habitat social. D'ailleurs la confusion régnant entre délinquance et travail évoquerait bien le «retour» de la situation caractéristique du XIX^{ème} quand la condition salariale n'était pas encore vraiment constituée.

Les grèves de l'hiver 1995 vinrent apporter en France une sorte de confirmation à cette analyse.

Conduites par les salariés de la fonction publique mais approuvées en bonne partie par les salariés du privé qui pouvaient ainsi faire la grève par procuration, ce mouvement de l'hiver 95 se dressait contre les tentatives de réforme des statuts particuliers de la fonction publique comme la retraite à cinquante ans dans les chemins de fer.

Plus généralement, ce mouvement se dressait contre une tentative de réforme de la protection sociale que l'évolution de la démographie et des

techniques paraissait rendre nécessaire. La force de ce mouvement disqualifia le gouvernement d'alors conduit, il faut le dire, sur un mode particulièrement technocratique. Elle provoqua l'avènement, en 1997, d'un gouvernement de gauche. Avec celui-ci, le problème des banlieues s'effaça devant celui du salariat, lui-même rangé derrière la fonction publique, c'est-à-dire la forme salariale la plus protégée, la mieux à même donc de défendre les autres catégories de salariés.

On ne conçoit le traitement de l'exclusion socio-urbaine qu'à travers la création d'emplois subventionnés, les fameux emplois-jeunes, au nombre de 350 000.

Ceux-ci bénéficiaient d'un vrai contrat salarial et même quelque peu exorbitant puisque portant sur cinq années - mais pas pour autant d'un vrai travail puisqu'il leur appartenait d'inventer les formes de leur utilité d'une manière qui ne porte préjudice ni aux prérogatives des emplois publics ni à la compétitivité des emplois privés. Les agents locaux de médiation sociale (ALMS), les aides éducateurs, les adjoints de sécurité (ADS) jouèrent le rôle de tissu conjonctif dans les banlieues à problèmes entre la population et les institutions.

C'est un troisième moment de cette réflexion sur le concept d'exclusion que je propose avec ce livre intitulé «*Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*» paru en janvier 2003. En quoi ce moment se distingue-t-il du précédent ?

Il ne remet pas en question l'analyse de Robert Castel quant à l'idée d'une progressivité, du centre vers la périphérie, de la précarisation du salariat. Qu'il n'y ait pas une rupture franche entre le monde des salariés sécurisés et celui des exclus paraît évident. Qu'un vecteur de décomposition affecte la condition salariale au fur et à mesure que l'on va des emplois les plus qualifiés vers ceux qui le sont le moins ou pas du tout relève, à présent aussi, de l'évidence.

La différence tient à l'existence d'un autre mouvement que celui allant ainsi du centre vers la périphérie pour aboutir, *in fine*, à une situation d'exclusion, d'un mouvement en sens inverse, conduit par ceux qui partent de la périphérie pour fuir la promiscuité avec ceux qui s'y trouvent relégués, avec ceux aussi qui arrivent des pays pauvres et qui amènent avec eux les signes de la pauvreté, tous incarnant la non-intégration, une menace pour la qualité de l'intégration des moins pauvres, un préjudice pour eux en termes de sécurité, de qualité surtout de la scolarisation de leurs enfants.

Il y aurait, non pas un mouvement, mais un double mouvement, celui de ceux qui se trouvent marginalisés, celui de ceux qui se trouvent menacés par le flux de l'immigration, par la concentration de pauvreté. Et que produit ce double mouvement dans des directions

inverses sinon un creusement intercalaire, une barrière si l'on veut par l'effet d'une logique de séparation ?

Non pas une barrière fixe bien identifiable, mais une barrière qui étire ses effets tout au long de l'espace social, particulièrement là où les pauvres sont à proximité des moins pauvres.

Ce phénomène de séparation, de ségrégation selon le niveau de revenu n'existait-il pas auparavant, au XIX^{ème} siècle, lorsque était apparue la question sociale.

Il y avait, bien sûr, l'opposition entre les quartiers riches et les quartiers pauvres, les faubourgs. Mais on est forcé de noter déjà une première différence d'importance entre les deux époques autant au XIX^{ème} siècle, il y avait une majorité de pauvres qui envahissaient la ville, réduisant les riches à l'état de minorités, autant, à présent, on observe plutôt une minorité de pauvres que fuit la majorité de la population aisée soit par la péri-urbanisation des classes moyennes, soit par la gentrification des centres-villes.

A cette inversion quantitative, s'ajoute une transformation qualitative de la relation entre riches et pauvres. Au XIX^{ème}, les pauvres provoquent l'effondrement des barrières constitutives de la ville : des barrières physiques, avec les murailles d'enceinte qui perdaient leur sens du fait de l'infiltration de la population des faubourgs ; barrières morales, avec la confusion entre classes laborieuses et dangereuses ; barrières politiques, avec l'irruption du peuple dans les enceintes de la représentation politique. A la fin du XX^{ème}, c'est exactement l'inverse qui

se passe. On voit se reconstituer des barrières : barrières physiques, avec des cités excentrées ou enclavées où se trouvent confinés les pauvres, les minorités ethniques ; barrières morales, avec la fuite devant tout risque de promiscuité scolaire des enfants de classes moyennes et de pauvres ; barrières politiques, avec le refus croissant de ces minorités ethniques qu'incarne la montée des partis xénophobes.

Il y a donc bien, à ce troisième niveau d'analyse, une consistance urbaine propre à l'exclusion. Celle-ci n'est pas un phénomène strictement dérivé de l'évolution des relations de travail. Elle correspond aussi à l'apparition d'une autre logique que celle de l'affrontement entre capital et travail, même si elle ne la supprime pas, une logique de séparation à l'intérieur du salariat entre pauvres et moins pauvres, entre protégés menacés de perdre leur protection et exclus menaçant par leur coût autant que par leurs dispositions à prendre les emplois des autres.

Ce troisième moment trouve lui aussi, à sa manière, confirmation dans l'événement. Non pas sous la forme d'émeutes ou de grèves mais lors de l'élection présidentielle d'avril 2002. Celle-ci confirme une tendance au vote extrémiste que l'on voyait déjà à l'oeuvre dans toute l'Europe, particulièrement en Autriche, en Hollande et en Belgique. Le vote d'extrême droite fit événement en France, parce qu'aux présidentielles le candidat de ce parti passa devant le candidat du progrès, Premier Ministre jusque là.

«En France, nous avons un modeste équivalent de ce *redlining* avec la politique des bailleurs sociaux qui ont sacrifié délibérément des cités enclavées ou excentrées en y confinant les minorités ethniques de façon à en préserver les autres cités pour mieux pouvoir y attirer les classes moyennes.»

Que le candidat xénophobe passe devant le candidat socialiste signifiait l'importance du rejet des minorités ethniques, ces populations qui peuplaient à présent les cités d'habitat social et cela confère à l'idée d'exclusion socio-urbaine une crédibilité certaine. Crédibilité encore accrue quand le candidat de droite et son parti développèrent, pour conquérir le pouvoir législatif, un argumentaire centré sur la baisse des impôts payés par la moitié la plus aisée de la société et la promesse d'une répression plus vigoureuse de la part turbulente de ces minorités ethniques cause d'insécurité pour la population des petits salariés vivants à leur proximité. Les choix parurent très clairs. L'idée de barrières entre la majorité aisée et la minorité pauvre trouva ainsi une illustration impressionnante.

La comparaison historique fait apparaître un contraste entre la question sociale au XIX^{ème} et l'exclusion socio-urbaine qui affecte les villes en Europe. Ce contraste souligne d'autant plus la similitude entre cette question en Europe et aux Etats-Unis, où elle joue le rôle d'un miroir grossissant de la première.

Les barrières physiques sont incarnées aux Etats-Unis par les ghettos, lesquels résultent

d'une quasi volonté de ségrégation. Volonté qui est le fruit du racisme, bien sûr, mais aussi d'une politique fédérale, le fameux «*redlining*» qui délimitait en rouge sur la carte des territoires urbains où les prêts à la réhabilitation n'étaient pas garantis par l'Etat en raison du pourcentage trop élevé de Noirs qui y résidaient, obligeant ces derniers à emprunter auprès d'organismes privés à des taux usuraires.

Cela explique l'état d'abandon physique où se sont trouvées les «*inner cities*» dans lesquels les Noirs étaient venus s'installer. En France, nous avons un modeste équivalent de ce «*redlining*» avec la politique des bailleurs sociaux qui ont sacrifié délibérément des cités enclavées ou excentrées en y confinant les minorités ethniques de façon à en préserver les autres cités pour mieux pouvoir y attirer les classes moyennes. Soit une partition qui ne participe pas d'une volonté raciste, pas plus que le «*redlining*», mais qui s'y soumet en quelque sorte.

Les barrières morales sont incarnées, aux Etats-Unis, par le souci de préserver l'enseignement des enfants blancs des préjudices que pourraient leur porter les enfants noirs, ceux élevés dans les «*inner cities*» et que la pratique du «*busing*» force à rapprocher les uns des autres.

En quelques années, le pourcentage d'enfants blancs dans les centres des grandes villes de la côte Est a considérablement diminué du fait du «*whiteflight*», de l'envol des Blancs vers les «*suburbs*».

En France, la même évolution s'esquisse quoique selon des modalités infiniment plus discrètes. Nous avons une cartographie scolaire qui fait obligation aux parents résidents dans un ensemble donné d'y scolariser leurs enfants. Mais l'orientation des choix résidentiels des parents des classes moyennes prend en compte ce découpage ou bien l'évite par le recours à l'enseignement privé ou encore au système des dérogations demandées sous des prétextes plus ou moins crédibles. De sorte que l'on voit apparaître dans les secteurs affectés par ces «*évasions*» de véritables collèges ethniques (environ 5 %), témoin d'un rejet social et moral car effectué au nom des désordres réels ou supposés des élèves de ces collèges.

Les barrières politiques aux Etats Unis sont évidentes, faciles à voir et surtout à édifier du fait de la liberté de créer des communes selon une procédure dite d'*incorporation* qui permet de créer un entre-soi, un «urbanisme affinitaire» à travers les exigences en matière de construction.

Surtout, on voit bien comment se pose de plus en plus fréquemment aux EU la question de la solidarité des agglomérations entre trois niveaux : celui des centres d'affaires, celui des «suburbs» et, intercalé entre les deux, celui des «inner cities».

Si les centres d'affaires contribuent quelque peu à venir en aide à la population des «inner cities» parce qu'ils se trouvent sur le même territoire municipal, il n'en va pas de même des «suburbs» qui ne veulent pas payer pour une population qu'ils ont dû fuir et qu'ils réproouvent moralement et socialement.

En France, on voit s'esquisser la même tripartition avec la gentrification des centres, la péri-urbanisation et les cités d'habitat social intercalées entre les deux. Ainsi, lors des dernières élections, le vote protestataire, extrême droite en tête, a dominé surtout dans le péri-urbain.

II - L'exclusion socio-urbaine : quelle(s) réponse(s) ?

Si les villes américaines montrent de manière grossissante les tendances négatives qui affectent les villes européennes, est-ce que cela signifie que les Américains ont des politiques plus faibles que nous pour les contrer ?

C'est, en tout cas, le raisonnement que l'on tient en France où l'on n'a pas de mots assez durs pour dénoncer le danger d'une «dérive à l'américaine» de nos villes et en tirer argument pour déployer une politique volontariste.

Or, cette attitude conduit à négliger ceci, que, si les Etats-Unis connaissent une situation plus grave que la France, cela

les a amenés à produire une réflexion et des expérimentations en conséquence, et qu'il y a donc lieu de les considérer comme une ressource autant et plus que comme un repoussoir.

Démarche française

En France, la politique de la ville s'occupe des Zones Urbaines Défavorisées.

Cette expression même suffit pour donner à penser que le véritable problème réside dans les lieux, seulement dans les lieux, dans leur déqualification par l'effet de la concentration de la pauvreté et de la faiblesse des infrastructures et des services. Or, il existe aux Etats-Unis un débat sur l'opportunité de travailler sur les lieux pour les réhabiliter ou de permettre aux gens d'en sortir. Chacune de ces options correspond à l'un des éléments du diagnostic que nous portons sur l'exclusion socio-urbaine : cette logique de séparation qui dévalorise les lieux et empêche d'en sortir ceux qui sont trop faibles et y stocke ainsi la pauvreté, les minorités.

Ce débat entre les options «people» et «place» est important parce qu'il permet de voir que la différence entre les Etats-Unis et la France ne se situe pas tant dans une moindre prise en compte du problème aux Etats-Unis qu'en France, qu'entre une préférence accordée à l'option «people» plutôt qu'à l'option «place» en vigueur, elle, en France.

Mais ce débat permet de comprendre que le volontarisme français n'est pas forcément plus payant pour le coup que l'attitude incitative à l'américaine et, qu'à coup sûr, les deux politiques

pâtissent chacune de privilégier par trop l'une seulement des deux dimensions de l'exclusion socio-urbaine.

Et aux Etats-Unis

La démarche américaine combine les options «people» et «place» d'une manière qui accorde toujours la priorité à la première, quoique selon des dosages différents aux différentes époques de la politique de lutte contre le ghetto.

On peut distinguer trois périodes : La première période correspond aux années soixante. Elle couple action sur l'espace et action en faveur de la mobilité des gens à travers deux programmes : celui de la «war on poverty» lutte contre la pauvreté, et celui du «civil rights act» des droits civiques, tous deux lancés en 1964.

La guerre à la pauvreté comprend des programmes spatialisés comme celui des «Model Cities» qui combine des interventions relatives à l'urbain, au social et à l'économique d'une manière sensiblement proche de celle que nous pratiquons en Europe depuis une vingtaine d'années.

La politique des droits civiques met en oeuvre une interdiction à toutes les discriminations dont souffraient les Noirs américains de manière à leur permettre de sortir des ghettos. Les deux politiques se combinent de telle manière que l'une soit le moyen de l'autre, que l'enrichissement des ghettos permettent à leurs habitants d'en sortir. Ensemble, elles forment une stratégie traitant autant le territoire que les barrières, une stratégie coûteuse provoquée par la violence des émeutes des années 63/68, qui va s'arrêter en même temps que celles-ci.

«La démarche américaine combine les options *people* et *place* d'une manière qui accorde toujours la priorité à la première [...]»

La seconde période, inaugurée par Nixon et allant jusqu'à la fin de 1976, procède au découplage de ces deux tactiques au profit d'une seule, celle de la sortie des ghettos, de la dispersion des Noirs à travers la formule de «*Affirmative Action*». Soit une forme de déségrégation appuyée sur un ressort juridique et qui ne coûte rien puisqu'il consiste en l'obligation imposée aux entreprises ou aux villes de faire un effort spécifique en faveur des minorités en matière d'emploi, de logement, de scolarité. Cette politique caractérise les années 70. Elle produit un résultat effectif en termes de sortie des ghettos par une partie de sa population. Mais il s'agit surtout de sa partie la plus apte à s'intégrer, la plus formée, son élite donc. Et le départ de cette élite va aggraver la situation de ceux qui restent, les privant d'encadrement, les exposant à ne jouer pour leur survie que la carte des trafics illégaux, ceux de la drogue surtout, à ne se socialiser que par les groupes ou l'aide sociale, tandis que les immeubles des quartiers des «*inner cities*», abandonnés par leurs propriétaires, sont de plus en plus exposés aux incendies, dévastés.

Une troisième période s'ouvre avec Jimmy Carter à la fin des années 70. Pour résoudre le double problème de la dévas-

tation des lieux et de la décomposition des communautés, J. Carter avance la formule des CDC (*City Development Corporations*). Laquelle revient à charger ces associations de recomposer les communautés à la faveur d'une réhabilitation du bâti. Comme ces associations à but non lucratif ont pour particularité de devoir compter à leur Conseil d'Administration une majorité d'habitants du quartier où elles engagent les réhabilitations, cela revient à faire des habitants eux-mêmes les acteurs de la transformation des lieux où ils vivent, de leur redonner confiance en eux et en leur capacité à rejoindre, à terme, «*le mainstream*». On retrouve ainsi une combinaison «*people*» et «*place*» mais qui fait reposer l'effort sur l'initiative des gens - certes soutenue par différents canaux - et non sur un interventionnisme fédéral direct.

Cette «*people-place-based strategy*» semble avoir réussi à modifier quelque peu la donne dans les «*inner cities*». Le spectacle affligeant de certaines «*inner cities*» de l'Est a disparu. Après moult péripéties certains annoncent un constat de victoire fragile.

III - Comment inverser la situation actuelle et notamment le sentiment du rejet ?

Comment, en France, analyser la politique contre l'exclusion socio-urbaine à la lueur de ce «*people versus place debate*»? A la différence des Etats-Unis où l'on voit que l'accent est mis de plus en plus sur les gens, sur les moyens de sortir individuellement de ces zones, ou de «*s'en sortir*» en semble, l'histoire de cette politique montre une orientation croissante vers l'option «*place*», celle de restauration et de transformation des lieux. Et cette orientation s'accélère au fur et à mesure que la situation paraît s'aggraver au lieu de s'améliorer. Comme si, pour réussir, une action devait miser de plus en plus sur les moyens de l'Etat et de moins en moins sur les ressorts des gens.

Sans doute, cette idée de faire jouer les ressorts et les ressources propres aux gens est-elle très présente au départ, dans les années 80, avec un programme intitulé «*Développement Social des Quartiers*». L'expression développement social évoque celle de développement communautaire avec cette seule réserve que le mot communautaire étant péjoratif en France, on lui a substitué celui de social pour

«[aux Etats-Unis] Le physique y est le moyen du social. [...] [en France] Le social est le moyen du physique.»

désigner la facilitation de la vie associative dans les quartiers en question. Et puis le mot de quartier se trouve comme ressuscité avec sa double dimension physique et sociale alors que l'urbanisme fonctionnel des années 50 à 70 l'avait fait disparaître au profit de celui de zonage.

Mais si l'on compare la stratégie explicite de ce programme avec celle du développement communautaire américain, on note une différence de taille. Car, aux Etats-Unis, les réhabilitations physiques dont se trouvent chargées les CDC ont pour finalité principale la reconstruction des communautés.

Le physique y est le moyen du social. Alors, qu'en France, il est clairement dit que le recours à la vie associative, l'implication des habitants, ont pour objectif d'éviter la dégradation des réhabilitations aussitôt que réalisées.

Le social est le moyen du physique. Sans doute, la crainte de faire le jeu du communautaire est-elle pour quelque chose dans cette acception de la vie associative comme moyen de la préservation physique du quartier et non un but en soi.

Cet aspect second, subordonné de la vie sociale par rapport au bon état physique et au bon fonctionnement des structures d'encadrement de

la population de ces quartiers, va s'accélérer dans les années 90.

Durant cette décennie, l'idée qu'il y a un quelconque potentiel des habitants à développer s'efface devant celle d'un rattrapage des handicaps dont souffrent des quartiers que l'on décide d'appeler «zones», manière de bien montrer que leur découpage relève d'une science extérieure objective et non d'une émanation de la vie propre de ces espaces urbains. Quels handicaps ? Ceux relatifs aux services publics, à l'emploi, à l'urbanisme et au logement. Pour renforcer les services comme l'école et la police, on a inventé un système complexe de primes destinées à encourager le personnel en question à se stabiliser dans ces quartiers. On a doté les établissements scolaires de moyens particuliers.

Pour développer l'emploi, on a créé des Zones Franches Urbaines dans lesquelles les employeurs se trouvaient exonérés de prélèvements fiscaux et sociaux s'ils employaient un pourcentage minimum d'habitants de ces lieux (20%).

Pour améliorer l'urbanisme, le transport, le logement, des «Grands Projets de Ville» lancés en 2000 ont à charge de réduire, et la compacité des grands ensembles d'habitat social, et leur coupure physique d'avec le reste de la ville.

Qu'a produit cette politique ? Ce que l'on peut escompter de l'amélioration d'un lieu où se trouvait confinée une population que cherchaient à éviter tous ceux qui le pouvaient !

En l'occurrence, une bonification apparente de la situation de ces lieux mais qui laisse inchangée, pour l'essentiel, la condition de ses habitants. Soit ce que les Américains désignent par l'expression «dorer le ghetto».

Malgré les ZEP le niveau scolaire ne s'est pas amélioré et les conditions de travail dans les établissements se sont plutôt dégradées. Malgré la politique de prévention, la police de proximité et les agents locaux de médiation, l'insécurité y a augmenté. Malgré les Zones Franches, la proportion des chômeurs s'est élevée dans les trois quarts des Zones Urbaines Sensibles.

Malgré la volonté de refondre ces quartiers dans l'ensemble de la ville, le rejet des minorités ethniques qui y habitent s'est amplifié sensiblement si l'on en juge par l'importance du vote xénophobe lors des dernières élections présidentielles.

Qu'est-ce qui pourrait inverser notablement la situation actuelle ?

Prendre en compte, non pas un seul aspect mais la double nature du problème : traiter non seulement le territoire mais

la barrière matérielle, sociale, ethnique qui le balise.

Quand les familles de classes moyennes mais aussi populaires de vieille souche française, désertent ces territoires pour éviter que leurs enfants y soient scolarisés, fut-ce en bénéficiant de la formule des ZEP - ou en craignant qu'ils pâtissent du stigmate associé à celle-ci - c'est toute la relation entre l'école et les élèves à travers le territoire qu'il faut repenser. Comment réduire l'importance croissante de la ségrégation sociale à l'école ?

Comment éviter l'apparition de collèges ethniques ?

Plusieurs directions sont possibles dont aucune ne paraît totalement suffisante. La première serait de durcir la carte scolaire, de supprimer les dérogations afin que la découpe du territoire s'impose à tous. Mais elle aurait probablement pour effet de renforcer les autres procédés d'évasion que sont le recours à l'école privée et la mutation de résidence. Une seconde solution pourrait être de supprimer totalement la carte scolaire, d'accorder toute latitude aux familles d'inscrire leurs enfants dans les écoles, collèges ou lycées de leur choix.

Cela permettrait de motiver les parents à se responsabiliser par rapport à la scolarité de leurs enfants à proportion de cette liberté de choix qui leur interdirait tout fatalisme.

Mais cette option présenterait toutefois l'inconvénient de creuser l'écart entre ceux qui feraient cet effort de choix et les autres.

Il existe bien une troisième option qui consisterait en un découpe large des circonscriptions scolaires à l'intérieur desquelles cette liberté de choix soit permise et ce en

même temps compensée par la présence en leur sein d'écoles de moyens pédagogiques renforcés. Cette option mêlerait le souci de la liberté avec celui de l'équité.

Quand les jeunes de ces quartiers présentent un taux de sous-emploi très nettement supérieur à celui de l'ensemble des jeunes de l'agglomération où ils se trouvent, leur sentiment de subir une discrimination à l'embauche ne peut qu'augmenter et servir de justification à leur orientation vers les ressources que leur procurent les trafics illégaux. Comment renverser cette tendance ?

La formule des Zones Franches n'y arrive guère car elle procure surtout des emplois non qualifiés et sans perspective de carrière, impropres à rivaliser avec les bénéfiques ostentatoires du trafic illégal.

Une solution serait de faciliter l'implantation d'entreprises en leur faisant valoir la disposition d'une main d'oeuvre qui serait formée en accord avec elles à la manière des «*Empowerment Zones*» américaines.

Une autre serait de pratiquer une discrimination positive à échelle de l'agglomération.

En l'occurrence, il pourrait s'agir d'exiger des entreprises qui travaillent avec des fonds publics qu'elles démontrent leurs efforts pour former et embaucher des jeunes des quartiers défavorisés.

D'une politique de ce genre, on peut escompter qu'elle servirait à renverser de la société vers les jeunes, la charge de la faute quant à leur orientation délinquante, à justifier donc une politique pénale propre à sanctionner les pratiques des trafics illégaux. Elle n'y suffirait

sans doute pas car le «malentendu» entre la société et ces jeunes est trop profond pour se dissiper à la seule faveur d'une telle démarche si tangible soit-elle.

Il faut suivre, à cet égard, l'expérience des Commissions Locales de Justice créées en Angleterre en 1999 (YOPS). Elles ont pour principe de faire comparaître un mineur délinquant sur une scène propre à reconstituer autour de lui le cercle de la société que le tribunal pour enfant avait supprimé : en le convoquant avec sa famille et une personne qui va se porter garant de lui, en plaçant en face de lui, non pas des magistrats mais des travailleurs sociaux, des enseignants, des patrons, des commerçants.

Elles visent non pas à prononcer une sanction mais à rétablir un accord entre deux parties puisqu'elles décident à la fois d'une mesure de réparation par le mineur de sa faute envers la collectivité ou un individu et d'une mesure d'insertion par une formation pour les délits mineurs commis par des mineurs. Mais elle s'inscrit bien dans la recherche d'une politique mêlant équité et responsabilité exactement comme la formule que nous esquissions à propos de la ségrégation sociale à l'école.

Reste enfin et surtout le sentiment du rejet qui domine chez les habitants de ces quartiers en raison de leurs appartenances ethniques, de leurs moeurs et croyances particulières. Contre ce sentiment de rejet, tout le volontarisme urbanistique déployé dans les quartiers défavorisés ne peut pas grand chose. Il y ajoute même celui d'une menace, celle de perdre le peu de forces que leur procure leur regroupe-

«[...] la démarche française axée sur les lieux peut paraître complémentaire de la démarche américaine.»

ment par une tentative de dispersion destinée à les rendre invisible.

Cette dispersion échoue toujours au demeurant car on ne peut pas disperser une population sans lui trouver des lieux d'accueil. Et le principe *NIMBY* s'applique aussi bien aux pauvres, aux minorités ethniques qu'aux infrastructures gênantes. Comment réduire ce sentiment de rejet ?

On se sent rejeté quand le malaise que l'on suscite n'est pas compensé par la disposition d'une force propre, capable de peser dans la cité où l'on vit. Comment produire cette force ?

Là encore, la démarche anglo-saxonne est instructive, celle des CDC particulièrement. Elle montre comment la force des habitants d'un quartier résulte d'un travail qui conjure la peur mutuelle, comment la tolérance constitue la condition d'un apprentissage concret de la démocratie dès lors que chaque ethnie, chaque groupe se trouve équitablement représenté dans le conseil d'administration de la CDC, comment cette union renforcée par des alliances avec des représentants des affaires et des universités permet aux habitants d'un quartier d'exercer sur la municipalité une pression efficace pour disposer des services qui leur conviennent, comment surtout cette confiance mutuelle procure à chaque individu assez de confiance en lui pour espérer sortir de la dépendance envers l'aide

sociale et rejoindre «*le mainstream*».

Là encore, le bon dosage entre équité sociale et liberté ou responsabilité individuelle forme la clé de la réussite.

Conclusion

Quelle conclusion tirer de cette réflexion générale sur l'exclusion et ses remèdes en ce qui concerne spécifiquement le travail social ?

J'évoquerai un sondage récent auprès des jeunes des banlieues. Une question portait sur les professions qu'ils détestaient le plus. Que les policiers viennent en premier n'était pas surprenant. Que les enseignants et les travailleurs sociaux viennent en second l'était beaucoup plus.

Invités à dire pourquoi ils avaient tant de haine en vers ces deux professions qui leur voulaient tant de bien, les jeunes en question avancèrent diverses remarques dont la plupart se résumaient en un reproche : celui de chercher à les intégrer à une société qui, elle, ne les intégrait pas.

On ne peut guère mieux faire entendre ce que nous disions à propos de la logique de séparation qui caractérise l'exclusion socio-urbaine. A quoi bon tant d'efforts dans les lieux où vivent ces jeunes pour les aider, les éduquer, les former... si en même temps rien n'est fait pour les aider à franchir les barrières qui les enferment dans ces mêmes lieux ? Comment éviter que toute

cette énergie ne soit comprise comme le moyen d'acheter la paix sociale avec une monnaie qui ne leur vaudra pas une pleine intégration mais seulement sa simulation ?

Cette remarque ne signifie pas qu'il faudrait substituer l'option «*people*» à l'option «*place*», la remise en mouvement des gens à la réfection des lieux. Cette dernière est importante, première même, si l'on veut éviter que les gens ne s'installent durablement dans une culture de la pauvreté, une marginalité auto-entretenu. Mais elle n'est qu'apparence si on ne l'assortit pas d'une démarche soucieuse de permettre le franchissement des barrières.

Au lieu de venir assister les gens là où ils se trouvent relégués, les travailleurs sociaux et le personnel de la politique de la Ville doivent leur apprendre à construire un pouvoir, une force qui leur permette d'en sortir. En ce sens, la démarche française axée sur les lieux peut paraître complémentaire de la démarche américaine. Et ce serait heureux que les messages des deux nations qui prétendaient le plus fortement détenir un message universel s'aperçoivent de leurs limitations respectives ... et de leur complémentarité potentielle.



Elisabeth Zucker

Mission observation,
veille scientifique
évaluation à la DIV

Faire Société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France, **digressions autour du livre de Jacques Donzelot, Catherine Mével et Anne Wyvekens** (1)

**Article extrait du «Bulletin des ressources» n° 11 / janv.04 ;
avec l'aimable autorisation de l'auteur et du centre de ressources de la DIV**

Par une démarche comparative entre la France et les Etats Unis, les auteurs de «Faire société» veulent montrer les limites de la politique de la ville française en faisant dé-couvrir que, contrairement aux idées reçues, il existe une véritable politique de la ville aux Etats Unis et que les éléments positifs de celle-ci pourraient conduire à reconsidérer certaines de nos options politiques de fond.

Cette démarche fort intéressante perd en partie sa pertinence par le ton des auteurs et leur partialité. Il serait cependant très sot de pas faire le détour qui nous est proposé, de ne pas profiter des nouvelles lunettes qui nous sont offertes et de ne pas saisir cette occasion pour prendre à bras le corps les critiques qui sont faites ici du système français. La lecture de «Faire société» est aussi une occasion de considérer par la voie de la comparaison les philosophies politiques qui sous-tendent des organisations dont nous avons oublié les fondements, dont les objectifs d'origine nous échappent parfois et que nous ne prenons plus la peine de réinterroger.

Nous avons choisi d'aborder différents éléments du livre en nous référant à d'autres tra-

voux, qui traitent des mêmes thèmes avec une optique moins enthousiaste pour la politique américaine et moins sarcastique pour la politique française.

Le livre est dédié à François Roustang qui fut un des premiers psychanalystes à critiquer le sectarisme qui a souvent accompagné le mouvement psychanalytique(2) et dont un des derniers travaux a pour titre : «L'essentiel du travail du thérapeute consiste à ne rien faire». Cette dédicace nous semble importante par rapport à la démarche des auteurs et condense quelques unes de leurs questions :

- faut-il considérer les quartiers et leurs habitants comme atteints de pathologies sociales et faut-il les traiter comme des patients ?

-la participation des quartiers et des individus à leur «guérison» doit-elle se traduire par un engagement personnel, par analogie au paiement de sa cure par le patient ?

-faut-il une intervention de l'Etat ou préférer le «laisser faire» des individus et du marché ?

Des rappels historiques qui permettent de comprendre les philosophies politiques des deux pays.

Le livre commence par un rappel historique des politiques françaises et américaines pour lutter contre la ségrégation urbaine à l'effet multiplicateur de pauvreté, d'exclusion et génératrice de violence : une politique volontariste en France, dès le 19ème siècle avec les ateliers nationaux, l'histoire d'une apparente absence de volonté aux Etats Unis, laissant la place à l'initiative privée avec les *settlements* à Chicago. Une propension à traiter les lieux en France (*place*), une tendance à aider les gens à se remettre en mouvement aux Etats Unis (*people*). Chez nous, le souci de restaurer la confiance dans les institutions plutôt qu'entre les gens comme ce serait le cas en Amérique.

Dans la fresque historique consacrée à la France, Jacques Donzelot rappelle certains des thèmes développés dans ses ouvrages précédents, «La police des familles» (Minuit, 1977) et «L'invention du social» (Le Seuil, 1984). Faire du social résulte de la mise en conver-

«L'approche américaine est individualiste et libérale, d'inspiration puritaine. Le bien être se mérite et chacun est responsable de lui-même, mais la charité peut s'exercer à l'égard d'autrui.»

gence des préoccupations d'ordre et de progrès. Mais ces préoccupations sont autant tournées vers l'amélioration du sort des individus que vers le souci de se protéger et de protéger la société contre les pathologies engendrées par la pauvreté. «*La dangerosité est une menace pour la société, mais une menace qui résulte du risque que celle-ci fait courir aux individus ... de devenir dangereux en raison des conditions que leur impose la société elle-même. Traitant les problèmes sociaux entendus comme relevant de l'amélioration du niveau de vie, on oeuvrait également au traitement de ces pathologies sociales qu'étaient la maladie et le crime*»(3).

L'approche française pour remédier à l'exclusion et traiter la pauvreté consiste à considérer que la nation et ses citoyens sont solidaires de l'ensemble des territoires qui composent la nation, notamment les territoires en difficulté et ceux qui les habitent.

A cet effet, les politiques mises en place affichent une volonté de remise à niveau de ces territoires. C'est l'optique *place*, cohérente avec le lien très fort dans la philosophie politique française entre citoyenneté et nation, notamment avec le droit du sol(4). C'est d'abord l'appartenance à la nation qui médiatise toute intervention

de l'Etat et crée les droits des citoyens y compris dans le cas des politiques ciblées. Les citoyens les plus pauvres bénéficient d'un droit-crédence, auquel correspond un devoir impératif de solidarité qui incombe à la société toute entière(5).

Aucun individu ou groupe repéré par sa morphologie ou par son «ethnie» n'est en principe la cible de mesures spécifiques(6). Les auteurs de «Faire société» laissent entendre que ce modèle n'est plus adapté à la société française d'aujourd'hui, après la venue en France d'une immigration en provenance des anciennes colonies françaises et souffrant de discriminations génératrices d'exclusion.

L'approche américaine est individualiste et libérale, d'inspiration puritaine. Le bien être se mérite et chacun est responsable de lui-même, mais la charité peut s'exercer à l'égard d'autrui. L'histoire des Etats-Unis avec ses vagues de migrations successives montre que la citoyenneté américaine se conquiert et s'est souvent construite dans la fuite de régimes totalitaires. Pour pallier les situations trop dégradées et dangereuses à cause d'un risque de contagion, de subversion ou de sécession (exemple du *black power*) ou par souci de charité, la société et ses représentants pourront

donner une chance aux plus pauvres pour qu'ils s'en sortent. C'est l'optique *people*, qui s'inscrit dans un contexte où la discrimination positive est intégrée à la philosophie politique générale(7).

Le modèle américain : les entreprises communautaires

Pour lutter contre la crise urbaine dans les *inner cities* les américains avaient importé le modèle des *settlements* britanniques à l'exemple de Toynbee Hall à Londres en 1884 (cf. dans le bulletin n° 10, la tradition de Chicago).

Aujourd'hui, les entreprises communautaires (CDC) implantées dans les *inner cities* sont la cheville ouvrière de la politique de la ville aux Etats-Unis. Les auteurs de «Faire société» leur attribuent une grande efficacité. Il apparaît cependant que les expériences qui existent sont en nombre limité :

le programme *Empowerment Zones/Entreprises Communities* a donné lieu à trois appels d'offres successifs : en 1994 (6 sites avaient été retenus en EZ et 65 en EC), en 1998 (15 EZ et 20 EC rurales), en 2000 (9 EZ et 40 *renewal communities*). Soit un total d'une trentaine d'*empowerment zones* pour lesquelles, l'Etat s'est progressivement désengagé, la deuxième vague ayant été nettement moins favorisée que la

première et la troisième ne prévoyant aucune subvention(8) . Les CDC doivent faire de plus en plus appel à des fonds privés et notamment aux fondations. Pour la présentation des CDC, nous avons fait appel aux travaux de Marie Hélène Bacqué qui a effectué de nombreux travaux sur ces structures.

Les entreprises communautaires nord américaines (*Community development corporations* (9))

Définition

Les *Community development corporations*, entreprises communautaires sont des acteurs à part entière dans le développement des quartiers populaires nord américains.

Ces structures créées par des habitants à l'échelle locale ont des objets, des formes de fonctionnement et une légitimité très divers, mais elles ont en commun de favoriser la participation et la représentation des habitants dans les quartiers où elles sont implantées. Leur activité, tout particulièrement dans le domaine du logement, représente une forme d'intervention dans la société civile dans un champ relevant classiquement du marché, ou, pour la construction sociale, de l'Etat. Elles constituent ainsi un véritable tiers secteur.

Dans le domaine de la transformation urbaine, la communauté désigne une entité sociale dans son rapport au territoire. Cette entité peut recouvrir d'autres dimensions, notamment ethniques. Aux Etats Unis, le territoire du local se construit à partir de la *community* comme entité sociale plutôt que comme territoire géographique. Une entité communale peut ainsi se déterminer à partir d'une démarche dite d'*incorporation* menée à l'initiative des habitants. Ce processus a permis aux couches aisées de faire sécession territoriale en quittant les centres villes pour s'installer dans les ban-

lieues socialement contrôlées et en constituant leurs propres collectivités territoriales. L'autorité publique entérine ainsi la prise de possession d'un territoire par un groupe.

Le fonctionnement associatif

Les associations locales possèdent un réel pouvoir de pression, par leur poids politique et électoral et par l'arsenal juridique dont elles disposent, qui va selon les cas, de la pratique obligatoire de l'audition publique au recours au référendum ou au procès. Elles ont un poids dans le débat public créant souvent sous forme de *lobbying*, de véritables contre pouvoirs qui peuvent remettre en cause des projets importants, organiser des boycotts commerciaux, déstabiliser les instances politiques locales.

L'*empowerment zone* de Boston, qui est à l'échelle d'un contrat de ville et d'une zone franche urbaine, est gérée par une structure associative composée pour moitié par des habitants, élus par les habitants des quartiers concernés, pour moitié par des responsables associatifs ou des personnes désignées par le maire. Cette structure gère et attribue les financements, lance des appels à projets, suit les réalisations et évalue chaque action.

Ceux qui ont approché ces structures, les trouvent intéressantes à analyser pour leur caractère dynamique et innovant, pour la démarche par le bas (*bottom up*) qui y est promue, pour la capacité décisionnelle et gestionnaire de ces entreprises. Toutes ces caractéristiques sont comparées à celles des associations françaises souvent initiées et encadrées par la puissance publique, démarche par le haut (*top down*).

Les financements

Le financement des CDC dépend des capacités de celles-ci à mobiliser les fonds municipaux et les fonds privés. A la fin des années soixante-dix, le *Community reinvestment act* a imposé aux banques de réinvestir sur place une partie de l'épargne qu'elles

collectent dans les quartiers populaires. Les années quatre-vingt, sous différents gouvernements républicains ont été marquées par un processus de désengagement de l'Etat fédéral, et d'une valorisation des associations communautaires qui ont été poussées vers le secteur privé, notamment vers les fondations.

Les politiques démocrates, puis républicaines, légitiment l'existence et le développement du mouvement communautaire, mais elles se différencient par la place accordée à ce tiers secteur entre sphère publique et sphère privée. Alors que l'administration démocrate envisageait un tiers secteur lié de façon privilégiée à l'Etat, l'administration républicaine le pousse vers la sphère privée. Paradoxalement les associations communautaires ont profité du désengagement de l'Etat, en particulier dans le domaine du logement, pour se construire une légitimité et un savoir-faire. Dans certains quartiers, les entreprises communautaires sont parmi les bailleurs sociaux les plus importants.

Dans le même temps, la diminution des fonds fédéraux rend difficile la pérennité des associations communautaires et produit une instabilité structurelle.

Les financements ne sont jamais acquis et sont négociés au coup par coup. De même, le retrait de l'Etat fédéral a rendu les associations communautaires plus dépendantes de l'échelon municipal. La qualité et les formes de relation entre associations et institutions locales varient selon les contextes politiques, mais elles ne sont jamais acquises a priori et restent l'objet de rapports de forces permanents. Les CDC soulèvent cependant un certain nombre de questions comme alternative aux services publics et dans leur dynamique de croissance. Ces structures se trouvent très vite aux prises avec des problèmes de pérennisation de leur financement de gestion extrêmement complexes

«Chez les auteurs de *Faire société* les réserves à l'égard de la politique française s'appliquent à son caractère descendant (*top down*) et territorialisé (*place*).»

Le pouvoir des CDC

Deux approches guident la démarche des CDC. La notion de *comprehensiveness* désigne une démarche large, incluant et liant des objectifs divers, dont s'inspire celle de transversalité utilisée en France dans la politique de la ville. Elle renvoie à une approche du quartier comme un tout.

La notion d'*empowerment* est plus difficile à traduire en français : elle indique le fait de renforcer la capacité d'action des individus et des groupes et décrit un processus d'émancipation. Cette démarche ne se réduit pas à la notion de participation : il s'agit d'un apprentissage social et politique. Les différentes interprétations de la notion d'*empowerment*, au delà de l'idée partagée selon laquelle l'action des habitants est indispensable pour transformer leur quartier, illustrent cette double filiation. Dans une perspective de transformation sociale, l'*empowerment* renvoie à une stratégie collective qui concerne une communauté dans son ensemble. Il s'agit d'instituer le contrôle des habitants sur et dans leur quartier, ce qui passe par l'instauration de formes de démocratie directe. Cette interprétation est notamment celle d'une partie du mouvement noir qui va parfois jusqu'à la revendication d'un pouvoir noir.

Une autre approche, individuelle et normative, prend ses racines dans les formes d'aide sociale et de bénévolat développées au tournant du siècle et rencontre aujourd'hui les discours critiques de l'assistantat émanant de la droite américaine. La collectivité peut

aider les pauvres, mais ceux-ci doivent en contrepartie faire des efforts pour entrer dans le modèle social et moral américain qui est celui des couches moyennes.

Point sur la situation actuelle

Les associations communautaires ont incontestablement produit des résultats concrets en termes de construction ou de réhabilitation de logements, de réalisation d'équipements ou de gestion sociale, faisant souvent preuve d'une grande ingéniosité dans un contexte où leurs financements et leur place sont toujours à négocier. Leurs initiatives ont de fait relayé une action publique en retrait, dans le domaine du logement ou de la santé par exemple. Elles ont plutôt opéré un déplacement des compétences et des responsabilités du secteur public vers une sphère dite intermédiaire. Elles sont aujourd'hui largement dépendantes du secteur privé, après avoir été soutenues par la sphère publique, ce qui conduit à reconsidérer le statut même de ce tiers secteur, sa capacité à proposer des logiques de développement alternatives ou de modalités de gestion partagée.

La politique de la ville à la française, élément d'un nouveau régime de protection sociale

Chez les auteurs de «*Faire société*» les réserves à l'égard de la politique française s'appliquent à son caractère descendant (*top down*) et territo-

rialisé (*place*). Mais surtout, l'instance tierce que constitue l'Etat apparaît pour Donzelot et *alii* comme le vice du système français, le rôle régulateur de l'Etat n'étant envisagé que sous l'aspect bureaucratique et déresponsabilisant .

La politique de la ville fait partie des systèmes de protection sociale mis en place, comme le RMI ou les minima sociaux pour compenser les zones non couvertes par les systèmes de protection liés à l'emploi et mis à mal par la crise économique et le déclin d'une forme de production de masse.

Comme le dit Robert Castel⁽¹⁰⁾ même si le RMI sert surtout de bouffée d'oxygène qui améliore à la marge les conditions de vie des bénéficiaires sans pouvoir les transformer et que, de la même manière, les politiques d'insertion territoriales donnent des résultats très mitigés du point de vue de la participation des usagers, ces constats ne portent aucune condamnation de ces tentatives pour inventer de nouvelles protections. Au contraire, sans ces mesures la situation des différentes victimes de la crise de la société salariale aurait été encore plus dégradées. «*On peut donc défendre le RMI, les politiques de la ville et les minima sociaux, tout en s'interrogeant sur leur portée*»⁽¹¹⁾, ce qui ne remet nullement en cause le rôle régulateur de

l'Etat, bien au contraire, celui-ci restant le dernier garant d'un service minimum contre les formes extrêmes de la déprivation.

Dans «Gouverner la sécurité sociale»(12) , Bruno Palier synthétise les deux registres de protection sociale :

Ouverture généralisée et égalitaire versus ciblage et discrimination positive ; prestations uniformes versus définition des prestations à partir de besoins sociaux ; secteurs cloisonnés les uns des autres (maladie, accidents du travail, vieillesse, famille) versus traitement transversal de l'ensemble des problèmes sociaux rencontrés par une même personne ; administrations centralisées dans la gestion d'un risque ou d'un problème versus partenariat contractualisé avec l'ensemble des acteurs (administratifs, politiques, associatifs, économiques) susceptibles d'intervenir ; «administration de gestion» versus «administration de mission» ; «centralisation et administration pyramidal» versus «décentralisation et territorialisation».

L'ensemble des dispositions de la protection sociale paraît aujourd'hui traversé par une tendance à l'individualisation, ou à la personnalisation, visant à lier l'octroi d'une prestation à la prise en compte de la situation spécifique et de la conduite personnelle des bénéficiaires. Un modèle contractuel d'échanges réciproques entre demandeurs et pourvoyeurs de ressources se substituerait ainsi au statut inconditionnel de l'ayant droit corrigeant le caractère impersonnel, opa-que et bureaucratique qui caractérise la distribution de prestations homogènes. Cette logique de l'échan-

ge marchand, défendue par les auteurs de «Faire société» sous-estime gravement la disparité des situations entre les contractants. Le recours au droit est la seule solution qui ait été trouvée à ce jour pour sortir de la loi de la jungle et pour sortir des pratiques philanthropiques ou paternalistes, fussent-elles ex-ercées dans des instances officielles ou par des professionnels de l'aide sociale. Les conditions d'application d'un droit peuvent se négocier, car on ne saurait confondre l'universalité d'un droit et l'uniformité de sa mise en oeuvre. Mais un droit en tant que tel ne se négocie pas, il se respecte.

Cette défense du droit est soutenue par Robert Castel dans sa recherche de construction d'une société de semblables : elle nous paraît à la fois plus généreuse et mieux à l'écoute de ce qu'est la société française que celle des auteurs de «Faire société». Castel montre en effet que si on ne peut qu'applaudir aux efforts accomplis pour redéployer la protection sociale au plus près des situations concrètes, il y a une ligne rouge à ne pas franchir, celle qui confondrait le droit d'être protégé avec un échange de type marchand subordonnant l'accès aux prestations aux seuls mérites des bénéficiaires, ou même au caractère plus ou moins pathétique de la situation dans laquelle ils se trouvent.

C'est au nom de la nostalgie d'une «vraie» proximité entre les habitants que la politique de la ville est désignée comme bureaucratique. La question est complexe comme on peut le constater aujourd'hui à propos de la statistique qui est destinée

à la connaissance des territoires et qui peut être utilisée notamment à fournir des outils de calcul pour les transferts de moyens nécessaires à la conduite des politiques locales.

Une des critiques récemment exprimée consiste à dire qu'en procédant à la comparaison des territoires de la politique de la ville à une moyenne nationale qui servirait de norme, l'observation statistique déterritorialiserait ce qui avait été voulu être territorialisé(13). En fait, cette critique ne vaut que si l'on considère que ce diagnostic conduit à traiter le symptôme au lieu de s'intéresser au processus qui a créé l'exclusion du territoire.

Or aujourd'hui les comparaisons à l'intérieur de zonages plus larges de même que les comparaisons dans le temps permettent de construire des séries statistiques mises en place récemment pour répondre justement à la nécessité d'étudier à des niveaux fins les processus et l'origine des désenclavements, en combinant les approches macro et microéconomiques. Refuser de prendre en considération l'importance des remontées obligatoires du niveau local à un niveau centralisé serait se priver d'un outil indispensable pour la redistribution des ressources nationales, voire européennes.

Prendre du recul

L'examen critique des deux politiques doit être complété par une mise à distance de concepts très utilisés par ceux qui souhaitent comparer la version française et républicaine de la politique de la ville et les versions américaines, voire, plus largement, anglo-saxonnes, nous pensons, notamment, à la «troisième voie», au «capital social»(14).

Nous pensons aussi à un certains nombres d'implicites qui renvoient à la liberté ou au désintéressement offerts par les financements des organismes non gouvernementaux (les fondations) par rapport aux financements d'Etat.

La conclusion de «Faire Société» oppose le lien social, notion française qui mettrait l'accent sur le consentement et prendrait appui sur la magistrature des institutions, au capital social, notion anglo-saxonne qui mettrait l'accent sur la confiance et s'appuierait sur la communauté civique. Notons d'abord que l'ensemble des auteurs constatent et déplorent le relâchement du lien social qu'ils souhaitent resserrer et la diminution du capital social qu'ils souhaitent restaurer (une telle constatation est celle de Robert Putnam, le plus récent promoteur du capital social). Les auteurs de «Faire société» sont très critiques à l'égard de la notion de lien social, mais manquent singulièrement de recul à l'égard du capital social.

Le lien social renverrait à une préoccupation d'encadrement et de moralisation. Il serait de connotation plus verticale qu'horizontale. Avec la mixité, il s'agirait de trouver ou de retrouver une diversité sociale, de contrer la tendance à l'entre-soi des classes et des ethnies. Avec le thème de la citoyenneté et de la participation, l'enjeu serait de faciliter une vie associative qui compense le vide social apparu dans les cités quand le travail de masse a perdu sa fonction de socialisation. Quant à la proximité, elle participerait d'une lutte contre le sentiment d'abandon auquel se trouvent exposés les habitants de ces

zones défavorisées ; le lien social serait associé à une rémunération directe ou indirecte, à ce que l'on a appelé «l'activation du social» ce qui rendrait factice aux yeux des individus les solutions qui leur sont proposées (parce qu'hors marché ?).

Ainsi en serait-il du RMI, des crédits sociaux destinés aux associations, des emplois aidés. Pour J. Donzelot, le social ainsi compris simule le travail plus qu'il ne produit un capital de confiance.

Par opposition le capital social désignerait une confiance entre les gens qui s'établit de manière horizontale. Il vaudrait promesse pour les individus d'une entraide qui peut servir d'appui à chacun pour jouer ses chances, pour oser entreprendre. Cette notion fait l'impasse sur les inégalités et les rapports de domination qui peuvent exister entre les individus et les groupes. Elle présente une société d'acteurs différenciés, implicitement égaux en position et en pouvoir, dans un espace non stratifié.

Ce quasi concept permet de faire appel à la solidarité de la société civile en niant la mission tendancielle égalitariste de l'Etat et aboutit au délestage des responsabilités vers le secteur bénévole, à qui on impose les normes du «nouveau gestionariat», et à la réduction du financement public et plus généralement à la dislocation de la relation symbiotique entre secteur public et tiers secteur(15).

La méfiance à l'égard de l'Etat provient d'une forme de libéralisme, qui est un héritage déformé de Michel Foucault, critique qui prend ici un visage surprenant quand il s'agit de la sécurité : le contrôle social, la

police des familles deviennent tout à coup acceptables parce qu'ils sont exercés par le voisinage, ou parce qu'ils sont en quelque sorte privatisés.

Les auteurs de «Faire société» se bercent de l'illusion du non-engagement au côté des gouvernements des financements privés, notamment des fondations, d'un plus de liberté parce que les fonds sont d'origine privée. Les financements par les fondations apparaissent comme lavés de toute bureaucratie alors que les CDC rencontrent de plus en plus de difficultés de gestion. Le secteur privé semble également par essence exempt du souci de quadrillage de la population. Les récents travaux portant sur les *philanthropic studies* montrent de manière assez claire que tout au long de leur histoire, les fondations ont été tour à tour ou en même temps initiatrices, partenaires et outils des politiques gouvernementales, qu'il s'agisse des gouvernements américains (au niveau fédéral, des Etats, des comtés et des villes) ou bien des gouvernements des pays étrangers dans lesquels elles développèrent leur action(16).

«Qui mène la danse ?» est le titre d'un des derniers ouvrages qui traitent de cette interaction entre les fondations privées américaines et la CIA(17). Leur rôle politique d'accompagnement des mesures des différents gouvernements américains renvoie en retour à l'influence électorale qu'elles peuvent jouer, alors que l'intérêt économique des grandes sociétés dont elles dépendent n'est un secret pour personne. Est-ce une façon pertinente de défendre la Société ?(18) On peut légitimement se poser

la question.

Une notion ambiguë : le capital social (19)

La notion de capital social, est définie par Robert Putnam dans son essai «*Bowling alone : America's declining social capital*» comme «*les caractéristiques de l'organisation sociale, telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale qui facilitent la coordination et la coopération pour un bénéfice mutuel*».

Le capital social au gré des auteurs rassemble confiance, vertu civique, coopération, société civile, structures sociales, réseaux, normes, culture. Il aurait le pouvoir d'expliquer non seulement la croissance, le développement économique et le bien être, mais aussi le niveau ou le rendement du capital humain et aussi la santé, la criminalité, la participation politique et encore la démocratie, l'efficacité institutionnelle et même le bonheur.

Cette notion nous intéresse ici parce qu'à partir d'indicateurs multiples, Putnam essaie de mesurer les grandes tendances historiques de l'engagement civique aux Etats Unis. Putnam distingue le *bridging social capital* (celui qui crée des ponts) et le *bonding social capital* (celui qui resserre et considère d'abord ce qui est dedans, *inward looking*).

Le premier est favorable à l'ouverture sur d'autres communautés et d'autres réseaux, le second est exclusif, voire sectaire ou élitiste. Le capital social est un facteur puissant de construction d'identités individuelles et collectives, et ces identités se construisent parfois contre les autres, ou en prenant des distances.

Bowling alone (Jouer aux boules tout seul) a pour argument principal la menace que représente le déclin de l'engagement civique pour la démocratie et le danger représenté par la montée de l'individualisme, d'où la nécessité de connaître les niveaux atteints par le capital social et son évolution (il serait en déclin).

Mais si l'on considère l'extension de la définition, on peut se demander ce qui pourrait échapper au pouvoir explicatif du capital social. En fait, l'idée dominante est que s'il est difficile de prouver le capital social, c'est par manque de données appropriées, c'est pourquoi aujourd'hui plus qu'une interrogation sur la réalité du concept, une enquête est lancée par l'OCDE pour trouver les instruments de mesure adéquats qui concrétiseraient l'existence du social capital.

Des auteurs différents (James Coleman(20), F. Fukuyama(21), Pierre Bourdieu(22)) ont utilisé la notion de capital social dans des sens différents et parfois opposés. Cette disparité a pu créer une sorte de concept feuilleté et flou renvoyant des références extrêmement disparates laissant flotter une impression consensuelle et trompeuse.

Que faire du capital social ?

Les conditions d'apparition du concept au début des années 1990 aux Etats Unis ont permis son succès : remise en question du *welfare*, «ghettoisation» des quartiers pauvres (et noirs), polarisation sociale. Dans ce contexte le capital social que décrit Putnam a le pouvoir de transformer le «je» en «nous» et peut être considéré comme un remède et un moyen peu coûteux (c'est à dire ne demandant pas de prélèvements supplémentaires) pour résoudre les problèmes sociaux graves. Au delà de la sphère politique, le milieu académique a été séduit par un concept qui apparaissait comme une alternative à la dictature du PIB et du marché : le social, érigé en capital devient une valeur économique.

Par son côté fourre-tout, le capital social peut être pris comme un concept micro ou macro, un bien privé ou public, relevant de la sphère hors marché mais ses propriétés lui donneraient une valeur économique, et il n'est clairement conceptualisé ni comme exogène ni comme endogène.

Ces multiples ambiguïtés font que

chacun peut y trouver son bonheur. Elles sont aussi à l'origine d'un certain scepticisme, sur le concept, sur ses pouvoirs et sur son utilité.

Pourquoi interroger la notion de Capital social à propos des Communities development corporations (CDC) ? Quel est l'actualité politique d'un tel concept ?

Les *Communities development corporations* constituent une troisième voie appuyée sur le volontariat et la responsabilité des acteurs qui s'engagent à faire des efforts pour améliorer leur quartier.

De nombreux penseurs politiques aujourd'hui et notamment Antony Giddens qui inspire la pensée politique de Tony Blair affirment la nécessité d'un nouveau partenariat social, d'une société inclusive qui éviterait aussi bien la défection volontaire des riches que l'exclusion subie des pauvres.

Ce courant s'appuie très largement sur la notion de capital social. La notion de responsabilisation constitue ce qui distingue la troisième voie de l'Etat-Providence. Pas de droit sans devoir.

La responsabilisation constitue l'une des finalités des réformes de l'Etat central. Elle doit permettre le passage d'un Etat social passif et bureaucratique à des organisations entrepreneuriales articulées sur un nouveau partenariat social : il s'agit d'une réorganisation fondamentale visant un nouveau partage des tâches entre l'Etat, le marché et la société civile. Le modèle d'une vaste dévolution aux organisations non gouvernementales dessine les contours d'un Etat renouvelé, où le partenariat est renvoyé à l'interaction entre associations et collectivités publiques au niveau local.

Le partenariat nouveau qui s'esquisse se veut un point de rencontre entre le monde de l'entreprise et celui des associations volontaires autour de grands enjeux : écologie et lutte contre l'exclusion notamment. Les entrepreneurs doivent tendre la main aux " entrepreneurs sociaux " pour mettre en œuvre ensemble des formu-

les innovatrices et donner un nouveau départ à des groupes défavorisés. Dans cette perspective, l'Etat agit surtout comme un facilitateur et comme gardien contre les dérives excluantes du communautarisme. Par principe (ce qui correspond au contexte du social capital de Putnam) l'Etat de la troisième voie est un Etat sans ennemis qui compte plus sur l'incitation et l'exhortation morale que sur la contrainte imposée par la loi et l'organisation de la solidarité nationale pour amener les riches et les classes aisées à s'impliquer dans la sphère civile et à lutter contre les exclusions.

Dans cette réflexion, les agents publics sont remarquablement absents de la réflexion sur la réfor-

me de l'Etat-Providence. L'hypothèse même que les acteurs et les institutions publiques soient le creuset possible de riches expériences n'est pas évoquée. L'analyse d'innovations réelles entreprises dans la sphère publique et à travers les agents publics n'est pas amorcée. On pense notamment aux initiatives et aux réponses du *National health service* dans la lutte contre le SIDA.

L'image implicite de l'Administration reste celle d'un dinosaure bureaucratique lourd, inadaptée aux nouveaux risques et incapable de répondre dans des délais raisonnables aux demandes des usagers. La régulation hiérarchique bureaucratique doit s'effa-

cer pour permettre à l'esprit de l'entreprise de diffuser du domaine marchand jusqu'au domaine social. On est passé dans l'économie d'une politique de la gestion par la demande à une politique de l'offre. Dans le domaine social, l'expansion des dépenses passives doit être contenue, la dépendance combattue et la priorité donnée à l'activation et à l'investissement social.

NOTES

(1) Jacques Donzelot avec Catherine Mével et Anne Wyvekens / «Faire Société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France» / Editions du Seuil / 2003

(2) François Roustang / «Un destin si funeste» / Editions de Minuit / 1976

(3) «Faire société» / p. 35

(4) Une atteinte à ce principe avait été introduite par la loi du 22 juillet 1993 qui imposait une obligation de déclaration aux enfants nés en France de parents étrangers s'ils acceptaient la nationalité française.

Cette loi a été abrogée par la loi du 16 mars 1998 qui supprime l'obligation de déclaration et donne une faculté de déclinatoire de la nationalité française pour les mêmes enfants dans un délai de 6 mois avant leur majorité et 12 mois après celle-ci. La nationalité française peut être demandée par anticipation dès 16 ans et réclamée par les parents d'un enfant dès ses 13 ans avec son consentement.

(5) Déclaration de l'an I citée par Jean-Marie Augustin / «L'égalité à l'équerre du droit» / in *Revue française des affaires sociales* / n° 4 octobre-décembre 1998

(6) Ce principe a donné lieu à d'importants débats lors du vote de la loi sur la parité.

(7) La politique «d'affirmative action» consiste à prendre des mesures positives destinées à compenser le fait qu'une personne ou un groupe est défavorisé(e), non en supprimant simplement ce déséquilibre (il s'agirait alors d'une politique de sélectivité), mais en faisant bénéficier les personnes défavorisées d'un traitement plus favorable. Dans les années soixante, il est apparu évident que les effets résiduels de plusieurs siècles d'oppression empêchaient les afro-américains de bénéficier d'une réelle égalité des chances.

Des politiques apparemment égalitaires ne faisaient que perpétuer leur exclusion et il est apparu nécessaire de faire bénéficier délibérément les groupes concernés

d'avantages destinés à annuler les effets de l'injustice antérieure.

Cette prise de conscience conduisit à la formalisation du concept d'affirmative action, expression employée pour la première fois par J.F. Kennedy en 1961 : le concept constituait un élément de la guerre contre la pauvreté, introduite par Johnson dans les années soixante.

L'affirmative action devint un moyen de corriger les déséquilibres engendrés au cours de l'histoire par une suprématie blanche et masculine mais évolua soit vers un traitement de compensation, soit vers une politique de préférence absolue.

(8) Rappelons qu'en France, on décompte 751 Zones Urbaines Sensibles concentrées sur 490 communes.

(9) Marie Hélène Bacqué / «Les entreprises communautaires nord américaines, un tiers secteur logement» / in *Mouvements* / n° 19 janvier février 2002

Du même auteur, «Que peut apporter en France l'expérience du développement communautaire nord-américain» / in «Une autre façon de faire la ville» / *Professions Banlieue* / juin 2002 (et) «Les entreprises communautaires aux Etats Unis entre idéaux et efficacité opérationnelle» / in *Territoires* / septembre 2002

(10) Robert Castel / «L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?» / in «La République des idées» / Seuil / 2003

(11) Robert Castel, *ibid*

(12) Bruno Palier / «Gouverner la sécurité sociale» / PUF / 2002

(13) Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Renaud Epstein / «Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France» / in *Revue française des affaires sociales* / n° 4 octobre-décembre 1998

(14) cf. *infra*, encadré sur le capital social et la troisième voie.

(15) Paul Bernard / «La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept» / in *Lien social et politiques* / n° 41 printemps 1999

(16) Alice O'Connor / «The Ford Foundation and Philanthropic Activism in the 1960s» / in Ellen Condliffe Lagemann (ed) / *Philanthropic Foundations. New Scholarship*, New possibilities, Bloomington / University of Indiana Press / 1999

Gregory K. Raynor / «The Ford Foundation War on poverty: Private Philanthropy and race relations in New York City (1948-1968)» / in Ellen Condliffe, op cit

(17) Pierre Grémion / «Intelligence de l'anticommunisme» / Fayard / 1995

Frances Stonor Saunders / «Qui mène la danse ? La CIA et la guerre froide culturelle» / De noël / 2003

(18) «Il faut défendre la société» est une conférence prononcée par Michel Foucault en 1976 / *Dits et Ecrits* / Gallimard / 1997, T. 3

(19) Cet encadré s'inspire largement de la communication de Sophie Ponthieux / «Que faire du capital social ?» / Colloque «Capital social» / Université de Rouen 6 février 2003

et d'un compte rendu de Jean Gadrey du livre de Robert Putnam «Bowling alone, The collapse and revival of american community» / Simon and Schuster / New York / 2000

(20) James Coleman (1988) / «Social capital in the creation of human capital» / in *American Journal of sociology* / 94 : 595-620

James Coleman (1990) / «Foundations of social theory» / Cambridge MA: Belknap

(21) F. Fukuyama / «La confiance et la puissance. Vertus sociales et prospérités économiques» / Plon / 1997

(22) Pierre Bourdieu / «Le capital social : notes provisoires» / in *Actes de la recherche en sciences sociales* / 31 :2-3 /1980

(23) Nous nous appuyons ici sur l'analyse que fait Bruno Jobert de la Troisième voie : Bruno Jobert / «Une troisième voie très britannique. Giddens et l'Etat providence» / in *Revue française*



Le point SuR

Destiné à faire le point sur un sujet, une question, un événement qui paraît particulièrement important à partager, ce nouveau produit d'information - dont la périodicité ne dépendra que de l'actualité - recueille diverses sources d'informations (articles de journaux, de revues spécialisés, interviews, documents officiels, dessins de presse ...) afin d'en savoir plus et de mieux comprendre, en croisant les regards.

Numéro déjà paru :

Projet de Loi d'Orientation et de
Programmation pour la Ville et la
Rénovation Urbaine / n°1/ Juin 2003

Ressources & Territoires

Février 2004

Conception / réalisation

Dominique PASTRE

Directeur de la publication

Patrick-Yves MATHIEU

Nous remercions les auteurs des articles publiés dans ce document ainsi que les revues «diffuseurs originels» pour leur aimable autorisation de reproduction.



Centre de ressources
midi-pyrénéen pour la
politique de la Ville

CNFPT / 9, rue Alex Coutet / BP 1012
31 023 Toulouse Cedex
Tel : 05 62 11 38 34 / Fax : 05 62 11 38 54
E-mail : gip-rt@wanadoo.fr
www.ressources-territoires.com