

## La politique de la ville ou les infortunes de l'égalité républicaine

Thomas Kirszbaum

Introduction in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieue ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Bibliothèque des territoires, Éditions de l'Aube, 2015

Comme elle paraît lointaine cette année du bicentenaire de la Révolution française où François Mitterrand pouvait présenter la politique en faveur des mal nommées « banlieues » comme une œuvre de « *civilisation urbaine* », dont la fin ultime serait « *qu'il n'y ait plus de villes pauvres et d'autres riches* ». « *Voilà un vrai combat pour l'égalité et la fraternité* », ajoutait-il à l'adresse des acteurs de cette politique réunis pour des Assises à Nanterre<sup>1</sup>. En décembre 1990, le président de la République ouvrit par un long discours de nouvelles Assises qui se tenaient à Bron, dont l'intitulé était en soi tout un programme : « *Pour en finir avec les grands ensembles* ». Six mois plus tard, le Parlement adoptait la loi d'orientation pour la Ville, affichée comme une « loi anti-ghettos », dont l'article 1<sup>er</sup> promettait rien moins que d'« *éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation* ». Plus près de nous, en 2003, Jean-Louis Borloo formait le vœu que « *dans cinq ans, il n'y ait plus besoin de (son) ministère* »<sup>2</sup> de la Ville et de la Rénovation urbaine. Il pariait alors sur les effets de son plan de remodelage des grands ensembles prévu pour durer cinq ans et qu'il qualifia de « *plus grand chantier du siècle* »<sup>3</sup>. Un chantier récemment prolongé jusqu'en 2020...

Sans doute aucun responsable politique ne se hasarderait-il plus aujourd'hui à énoncer semblables prophéties sur l'éradication de la ségrégation urbaine ou l'extinction de la politique dite « de la ville » inventée pour y porter remède. Le présent ouvrage raconte ce désenchantement d'une politique longtemps saturée de discours qui, dans l'ivresse des « plans Marshall » et autre « nouvelle ambition pour les villes », laissaient entendre que le « mal des banlieues » pourrait être définitivement guéri à condition d'y mettre la volonté politique et les moyens financiers.

La mise en berne récente de ces discours doit beaucoup à l'âpreté des faits. Créé en 2003, en parallèle d'un programme de rénovation urbaine ayant mobilisé quelque 45 milliards d'euros, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) jette une lumière crue, au fil de ses rapports annuels, sur la persistance sinon l'aggravation de la ségrégation et des inégalités auxquelles sont exposés les habitants de quartiers parfois « prioritaires » depuis près de quarante ans... Grâce aux travaux de l'Onzus, on comprend néanmoins que la persistance de la ségrégation spatiale s'explique en partie au moins par la mobilité résidentielle différenciée des sortants (moins pauvres) et des entrants (plus pauvres). La disjonction paraît donc inévitable entre la trajectoire négative des quartiers et la trajectoire positive des individus qui en sortent<sup>4</sup>.

La sphère politique et médiatique ne s'embarrasse pas de ces subtils raisonnements de statisticien qui aboutissent à relativiser « l'absence de résultats » d'une politique de la ville incapable d'éliminer le problème ayant justifié sa création. Tout se passe comme si cette politique était condamnée à subir un reproche perpétuel : celui d'exister faute d'être venue à bout de son objet. Si la crédibilité des discours politiques promettant des lendemains radieux paraît bien entamée par le caractère

---

<sup>1</sup> Message de F. Mitterrand aux Assises de Nanterre, *Vers une civilisation urbaine*, organisées les 20 et 21 mai 1989 par la Délégation interministérielle à la Ville et la mission Banlieues 89.

<sup>2</sup> Le Monde, « Les audaces de Jean-Louis Borloo, le ministre qui rêve de rendre son ministère inutile », 6 mai 2003.

<sup>3</sup> Propos tenus en février 2007 aux Journées d'échanges de la rénovation urbaine (cité par Renaud Epstein (2012), « Anru : mission accomplie ?, in J. Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Puf).

<sup>4</sup> Voir aussi Davezies, L., Estèbe, P. (2012), « Quelle solidarité pour les quartiers populaires ? », in N. Houard (dir.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Centre d'analyse stratégique, La Documentation française.

irréductible du « problème des banlieues », ces mêmes discours n'ont pas peu contribué à décrédibiliser la politique de la ville en lui assignant cette tâche digne de Sisyphe.

Les postures hyper volontaristes du passé semblaient surtout destinées à apaiser une opinion inquiète d'un problème en partie construit par l'effet de dramatisation... des discours politiques et médiatiques. On se gardera d'opposer une représentation lénifiante de la « richesse » et de la « créativité » des banlieues – ces figures entrent d'ailleurs aussi, non sans contradiction, dans le répertoire des représentations politico-médiatiques. La question posée ici est celle des effets pratiques de la lecture toujours dominante du « problème des banlieues », formulée en termes de « crise » et d'écheveau de « pathologies » tantôt imputables à l'urbanisme des grands ensembles tantôt aux attributs sociaux et ethniques de leurs habitants – ou plus souvent aux deux dans le langage euphémisé des « dysfonctionnements urbains » et des « handicaps sociaux ».

Dès lors, la solution ne peut être qu'univoque, se donnant pour horizon de revenir à une situation « normale », celle qui aurait préexisté à la « dégradation » de ces quartiers et que la rhétorique propre à la politique de la ville appelle « retour au droit commun », « réinsertion dans la République », « rétablissement de l'égalité », etc.

Ainsi les quartiers spécialisés dans l'accueil de populations à revenus faibles ou modestes, souvent issues des minorités ethniques, vivraient-ils en deçà d'un seuil de normalité et en périphérie de l'espace commun de la République. C'est pourquoi il faudrait en faire « des quartiers comme les autres », ce slogan politiquement consensuel, ressassé depuis la fin des années 1980 pour donner corps au principe abstrait de l'égalité républicaine. Les implications de cette vision du problème et de sa solution sont considérables. Elle joue d'abord comme un puissant facteur de désillusion quant à l'efficacité de la politique de la ville puisqu'elle empêche de saisir le caractère permanent, structurel, et pour tout dire banal des phénomènes de pauvreté urbaine et de dépréciation des quartiers où se concentrent des minorités ethniques. Elle interdit tout autant de reconnaître et de conforter la fonction des quartiers populaires dans les trajectoires socio-résidentielles des ménages pauvres ou modestes. En confiant à la seule puissance publique le soin de produire l'égalité, elle néglige aussi les contributions de la société civile, en particulier les actions collectives autonomes tournées vers la revendication d'une plus grande équité de traitement. Polarisée sur l'altérité supposée des « banlieues », cette vision détourne enfin l'attention sur ce qui fait obstacle, dans les autres espaces de la ville, à l'incorporation socio-spatiale d'une partie des descendants des ex-colonies françaises, laquelle avait fonctionné bien plus efficacement pour les descendants des immigrés d'hier tant qu'ils étaient d'origine européenne.

Cet ouvrage collectif se propose d'éclairer l'épuisement du mythe de l'égalité « républicaine », lequel paraît de moins en moins apte à remplir son rôle de mythe mobilisateur dans la politique de la ville. Prolongeant une série de séminaires de l'Ifedate organisés de 2012 à 2014 à Saint-Denis, Bondy et Paris, les contributions rassemblées ici émanent de chercheurs mobilisant les savoirs de plusieurs disciplines (histoire, géographie, sociologie, science politique, aménagement)<sup>5</sup> ; s'ajoute le témoignage de Dominique Figeat, un acteur clé de la naissance de la politique de la ville<sup>6</sup>. À travers une double incursion dans le temps et dans l'espace, ces textes donnent à voir les espoirs qu'a fait

---

<sup>5</sup> D'autres chercheurs sont intervenus à ces séminaires : Marie-Hélène Bacqué, Daniel Béhar, Samir Hadj Belgacem, Sébastien Bouteix, Anthony Briant, Laura Colini, Christiane Droste, Annie Fourcaut, Daniel Frandji, Brigitte Guigou, Marie-Christine Jaillet, Bernard Morel, Jean-Louis Pan Ké Shon, Vincent Renard, Daniel Sabbagh, Mirna Safi, Patrick Simon et Sarah Zouheir.

<sup>6</sup> D'autres acteurs institutionnels, politiques et de la société civile ont apporté leurs témoignages : Youness Bourimech, Claude Brévan, André Bruston, Valérie Darriau, Karima Delli, Christian Delorme, Georges Guilbert, Marjorie Jouen, Dominique Lefèbvre, Mohamed Mechmache, Emmanuel Moulin, Nordine Nabili, Nicolas Portier, François Pupponi, Mohamed Ragoubi et Jean-Pierre Sueur.

naître la politique de la ville et les déceptions qu'elle a occasionnées. Une large place est ainsi faite à l'histoire qui fournit le recul nécessaire pour apprécier la permanence et les mutations des politiques publiques ainsi que des enjeux dont elles tirent leur légitimité. Il est non moins essentiel de décentrer nos regards en se tournant vers l'expérience d'autres pays (ici l'Angleterre, l'Allemagne et les Pays-Bas), cette approche comparée aboutissant tantôt à désingulariser l'expérience française tantôt à confirmer son exceptionnalité.

### **Le problème des banlieues ou l'altérité comme problème**

Mal nommées les banlieues, disions-nous. De fait « la » banlieue au singulier n'existe pas tant elle recouvre des situations diverses, des anciennes « banlieues rouges » aux espaces résidentiels de la bourgeoisie. La banlieue n'est pas seulement un « *singulier pluriel* », comme l'écrit joliment Thierry Paquot<sup>7</sup>. Ses limites sont également indécises. Si, comme le suggère l'étymologie du mot<sup>8</sup>, la banlieue est la ceinture agglomérée des villes, alors elle ne se confond pas avec l'ensemble des territoires périphériques, en particulier avec l'extension sans fin du tissu périurbain. Enfin, comme le rappelle Philippe Estèbe dans sa contribution, les quartiers d'habitat social les plus emblématiques de la politique de la ville ne sont pas tous, loin de là, localisés en périphérie des villes-centres, mais souvent en leur sein à l'exemple des quartiers nord de Marseille. Assimiler la politique de la ville à la politique des banlieues représente donc un abus de langage et il faudrait suivre la recommandation faite par Annie Fourcaut d'« *en finir avec la banlieue* »<sup>9</sup> pour la laisser aux historiens ou aux géographes, pour rompre en tous cas avec son usage politique et médiatique.

Comme le notaient Jean-Charles Depaule et Christian Topalov dans une étude sur les « mots de la ville », le problème des banlieues est d'abord un « *fait de langage* », exprimant une « *stigmatisation sociale* » dans « *le registre de l'habitat et de l'espace* »<sup>10</sup>. Le mot banlieue apparaît dès lors interchangeable avec d'autres mots remplissant la même fonction de désignation et de classement. Entrent dans ce champ lexical les ghettos, cités, zones ou quartiers dits « sensibles », « difficiles », « à problèmes », « hors droit », etc. ; plus significatifs encore sont « les quartiers » tout court qui se passent de qualificatif tant ils sont chargés de sens<sup>11</sup>. Ce vocabulaire protéiforme désigne une même réalité : la visibilité spatiale de l'altérité sociale et, plus encore, de l'altérité ethnique<sup>12</sup>, soit ce qui s'écarte de la norme majoritaire<sup>13</sup>. Lorsque le champ politico-médiatique s'empare du « problème des banlieues », il exprime ce que cette différence visible a d'irritant ou d'anxiogène pour ceux qui ne résident pas dans ces portions de la ville.

Le travail des historiens s'avère ici précieux car il nous rappelle la stigmatisation séculaire des quartiers populaires comme lieux de fixation des peurs sociales<sup>14</sup>. Danièle Voldman nous invite ainsi, dans sa contribution, à ne pas oublier « *les figures inquiétantes surgies des bas-fonds et des faubourgs qui n'ont cessé de hanter les nantis* » depuis plus d'un siècle, et à replacer l'avènement d'une politique des grands ensembles dans une histoire au long cours de l'habitat populaire. C'est ce que propose aussi le texte d'Éric Marlière à partir de la monographie d'une cité de Gennevilliers.

<sup>7</sup> Paquot, T. (2003), « *Banlieue, un singulier pluriel* », *Urbanisme*, n° 332.

<sup>8</sup> Le mot banlieue apparaît au Moyen-Âge pour désigner l'espace d'une lieue entourant la ville, sur lequel le seigneur exerçait sa juridiction ou « droit de ban ».

<sup>9</sup> Fourcaut, A. (2000), « Pour en finir avec la banlieue », *Géocarrefour*, vol. 75, n°2.

<sup>10</sup> Depaule, J.-C., Topalov, C. (1996), « La ville à travers ses mots », *Enquête*, n°4.

<sup>11</sup> Faure, A. (2003), « Un faubourg, des banlieues, ou la déclinaison du rejet », *Genèses*, n°51, juin.

<sup>12</sup> Simon, P. (1997), « *L'intégration et le ghetto* », in P. Simon, E. Malet (dir.), *Les territoires de l'intégration*, Passages.

<sup>13</sup> Vieillard-Baron H. (2011), « Banlieue, quartier, ghetto : de l'ambiguïté des définitions aux représentations », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 2, n°12.

<sup>14</sup> Fourcaut, A. (2000), *op. cit.*

L'évocation par ces auteurs du monde des grands ensembles pendant les Trente glorieuses donne à voir ce que Thierry Oblet a appelé la « *modernisation de la société par l'urbain* »<sup>15</sup>. Mais ce n'est pas un âge d'or des HLM qui se trouve décrit. Les deux contributions rappellent aussi les failles initiales du modèle : la piètre qualité des constructions ; l'absence d'équipements et de liaisons de transport qui entretenait – déjà – un sentiment de relégation ; la présence enfin des « exclus de la modernité », ceux qui restaient aux portes du logement social et n'avaient pas accès à son confort qui, malgré ses défauts, était inédit pour les classes populaires.

Thibault Tellier insiste quant à lui sur le tournant des années 1970 où se cristallise, de façon presque concomitante à leur édification, un mouvement de contestation de l'urbanisme et de la vie sociale des grands ensembles (voir aussi le texte de D. Voldman). La réponse des pouvoirs nationaux sera – déjà – de chercher à en faire des « quartiers comme les autres ». Dans les termes de l'époque, il s'agissait de « *réintroduire* » les habitants des grands ensembles « *dans la communauté nationale* »<sup>16</sup>, comme s'ils faisaient partie d'un autre monde, ce « *dépotoir de notre société moderne* »<sup>17</sup>.

Le processus d'altérisation des habitants des grands ensembles fut donc précoce, mobilisant trois ingrédients principaux : la violence des jeunes, la paupérisation des familles et l'ethnisation du peuplement des quartiers. Brièvement évoqué par certaines contributions, le thème des « violences urbaines » n'a pas fait soudainement irruption en juillet 1981 avec les « rodéos des Minguettes ». Ces violences ont une filiation avec les illégalismes, incivilités et phénomènes de bandes masculines qui ont émaillé depuis toujours l'histoire des espaces à dominante ouvrière<sup>18</sup>. Si quelque chose a radicalement changé, ce sont les conditions d'intégration sociale et économique des classes populaires. É. Marlière décrit en ce sens le délitement de la culture ouvrière consécutif aux fermetures d'usines qui se multiplient, à Gennevilliers comme ailleurs, à partir du milieu des années 1970, et annoncent la société post-industrielle. S'il existe toujours un sentiment d'appartenance commune, il réside désormais dans l'expérience partagée du racisme et des discriminations, souligne cet auteur.

D'autres contributions s'intéressent aux conséquences de ces mutations sur le modèle économique et social des HLM. T. Tellier rappelle utilement que le logement social n'a pas été conçu initialement pour loger les plus modestes. Les réformes d'inspiration libérale impulsées à partir de la fin des années 1960 ont néanmoins contribué à une spécialisation du peuplement que l'État a cherché à endiguer, de l'autre main, en décrétant « la fin des grands ensembles » à la fois comme forme urbaine et comme facteur de ségrégation sociale. D. Figeat éclaire pour sa part les contradictions des élus locaux et logeurs sociaux qui accueillaient une population désormais plus précaire et immigrée, mais restaient fixés sur « *l'idée d'un retour à la "normale", celle de l'occupation des HLM par des français moyens* ».

L'épouvantail du « ghetto racial » et son spectre étasunien ont été agités précocement, au tournant des années 1970, soit au moment précis où les immigrés et leurs familles quittaient un habitat spécifique (bidonvilles, foyers, cités de transit...) pour intégrer le parc social ordinaire (voir la contribution de T. Tellier). Les concentrations locales de populations immigrées avaient de nombreux précédents dans les villes et cités ouvrières<sup>19</sup>. Mais c'est seulement quand ces populations ont fait leur entrée dans les logements sociaux fraîchement construits que cette présence a été érigée en

<sup>15</sup> Oblet, T. (2005), *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Puf.

<sup>16</sup> Selon les termes de Robert-André Vivien en 1971, alors secrétaire d'État au Logement cité par T. Tellier.

<sup>17</sup> Termes figurant dans la note préparatoire à une réunion interministérielle de 1979 citée par T. Tellier.

<sup>18</sup> Mohammed, M., Mucchielli, L. (dir.) (2007), *Les bandes de jeunes. Des « blousons noirs » à nos jours*, La Découverte.

<sup>19</sup> Noiriél, G. (1989), « Les espaces de l'immigration ouvrière, 1830-1930 », in S. Magri, C. Topalov (dir.), *Villes ouvrières. 1900-1950*, L'Harmattan.

problème public appelant un traitement adapté. Le texte de Fatiha Belmessous invite à cet égard à nuancer sérieusement une histoire convenue des grands ensembles selon laquelle les immigrés auraient « naturellement » rempli le vide laissé par les classes moyennes. Étudiant les archives des services préfectoraux du Rhône, elle montre comment l'accès au logement social des travailleurs et familles maghrébines a été systématiquement entravé tout au long des années 1960 et 1970 par une politique discriminatoire appuyée sur la définition de « seuils de tolérance », eux-mêmes fondés sur une estimation pseudo-scientifique de la corrélation entre taux d'immigrés et niveau de rejet par les « autochtones ».

Si la politique des quotas a été officiellement abandonnée au début des années 1980, F. Belmessous souligne la permanence, dans les politiques ultérieures de l'habitat et de la ville, d'une « *idéologie du brassage* » et du « *raisonnement proportionnel* ». Elle cite en exemple la loi Besson de 1990 sur le droit au logement qui instituait des seuils d'accueil de personnes « défavorisées », et la loi d'orientation pour la Ville de 1991 créant un seuil de 20 % de logements sociaux dans toutes les communes, deux textes présentés par leurs promoteurs socialistes comme des lois « anti-ghettos ».

Le discours anti-ghettos connaîtra un nouveau regain au tournant des années 2000, quand le gouvernement Jospin a levé le tabou de la démolition des logements sociaux. La contribution de Christine Lelévrier montre comment le programme de rénovation urbaine de Jean-Louis Borloo a poursuivi et amplifié cette approche. L'intention affichée de « casser le ghetto », à la fois « *physiquement, symboliquement et socialement par la dispersion des populations* », a reposé depuis lors sur deux stratégies complémentaires : la banalisation urbaine des quartiers et la mixité de leur peuplement par l'attraction de populations extérieures.

Formulé dès 1990 dans un rapport d'Olivier Piron au titre en forme d'énoncé performatif, « *Les grands ensembles : bientôt des quartiers... comme les autres* »<sup>20</sup>, l'objectif de banalisation s'est surtout concrétisé par des actions de « résidentialisation »<sup>21</sup>. Mais au vu du faible nombre de logements concernés relativement au parc de logements des zones dites sensibles, la rénovation urbaine n'a eu que très partiellement raison du (contre)modèle urbanistique des grands ensembles. C. Lelévrier souligne aussi l'échec, massif celui-là, de la dispersion des habitants originels et de l'attraction de « *catégories de population différentes* » (comprendre « des Blancs ») voulues par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine<sup>22</sup>. Observant que les ménages relogés ont majoritairement souhaité rester dans leur quartier et que des ménages de « petites classes moyennes » issus des mêmes ou d'autres quartiers populaires ont choisi d'acquérir un logement dans les nouvelles enclaves rénovées, l'auteure en tire argument pour relativiser la figure repoussoir du « ghetto » en même temps qu'elle souligne l'ajustement pragmatique des stratégies locales au profil des demandeurs de logement.

Très partiellement rénovée après quarante ans de politique de la ville, la « banlieue » n'a donc pas disparu ni physiquement ni comme représentation sociale. Sa banalisation urbaine a été amorcée, mais l'on peut prédire que la banlieue perdurera aussi longtemps que ses habitants ne seront pas eux-mêmes banalisés dans le regard de la société majoritaire. Lors de son fameux discours de Grenoble, en juillet 2010, Nicolas Sarkozy exprimait à sa façon la déconvenue des tenants de la normalisation des grands ensembles : « *On refait des quartiers, on refait des immeubles mais si on y met les mêmes personnes dans les mêmes conditions, qu'est-ce qu'on va changer ? (...) Nos*

---

<sup>20</sup> Piron, O. (1990), *Les grands ensembles : bientôt des quartiers... comme les autres*, Direction de la construction, publié en avril 1990 sous le titre *Urbanisme et politique de l'habitat*, rapport pour le Ministre Délégué chargé du logement.

<sup>21</sup> Soit la production de petites résidences aux accès sécurisés, clarifiant les frontières entre espaces privé et public

<sup>22</sup> Seule l'expression « catégories de populations différentes » figure dans le règlement intérieur de l'Agence.

*compatriotes, qui payent pour cette politique de la ville, sont en droit d'attendre de nous autre chose* ».

### **Les dimensions oubliées de l'égalité urbaine**

En finir avec l'altérité des quartiers n'est pas l'unique conception du changement ayant eu cours dans la politique de la ville. Deux lignes s'étaient affrontées, ou plus exactement juxtaposées, au début des années 1990<sup>23</sup>. La première était incarnée par Olivier Piron, haut fonctionnaire au ministère de l'Équipement, considérant dans son rapport que sans politique active de diversification du peuplement, ces quartiers resteraient « *des ghettos propres et policés, mais quand même des ghettos* ». La seconde ligne était portée par Jean-Marie Delarue qui, avant d'occuper le poste de délégué interministériel à la Ville, écrivait dans un rapport au ministre de la Ville que « *l'objectif est bien de déterminer un cadre de vie populaire, non de ramener la paix sociale avec des peuplements moins "dérangeants"* »<sup>24</sup>. Derrière le débat « ghettos versus quartiers populaires » se lit l'opposition entre deux visions assez peu conciliables de l'égalité urbaine : l'égalité par l'uniformité d'un côté, appelant l'arasement des différenciations sociales et ethniques de l'espace quand elles sont jugées problématiques ; l'égalité dans la diversité de l'autre, reconnaissant ces différenciations, mais cherchant à les aménager afin d'améliorer les conditions de vie des habitants là où ils sont et tels qu'ils sont.

Ces deux visions de l'égalité urbaine engagent aussi deux conceptions du pouvoir : dans un cas les quartiers sont les lieux d'une reconquête des attributs de la puissance publique, seule à même de comprendre et d'énoncer la substance de l'intérêt général ; dans l'autre cas le quartier s'entend comme un espace de mobilisation pour la conquête de nouveaux droits, dans le cadre d'une démocratie procédurale à laquelle chaque citoyen est digne de prendre part et dans laquelle les fins de l'action sont relativement indéterminées.

Application descendante d'une norme commune d'un côté, mise en capacité des acteurs locaux appelés à définir des intérêts communs de l'autre : l'histoire de la politique de la ville française peut se lire comme l'hégémonie progressive de la conception descendante – dite républicaine – de l'égalité urbaine. Les pionniers de cette politique n'étaient pourtant pas indifférents à l'approche « communautaire », celle qui était à l'œuvre dans les pays en développement plus encore qu'aux États-Unis. Au niveau central, les animateurs des premiers programmes Habitat et vie sociale (HVS) et de Développement social des quartiers (DSQ) étaient des réformateurs sociaux faisant grand cas de la participation des habitants comme aiguillon d'une démocratisation des institutions urbaines. Le témoignage de D. Figeat rend compte de leur engouement en même temps que des limites qu'ils ont d'emblée assignées au rôle de la société civile. « *Nous voulions donner un pouvoir aux habitants, mais pas le pouvoir* », précise celui qui fut l'évaluateur du programme HVS puis le secrétaire général de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ).

Son récit des premiers développements de la politique de la ville permet de replacer celle-ci dans un contexte d'affirmation croissante du pouvoir des maires (voir aussi la contribution de Renaud Epstein). Dans ce cadre, les expériences de démocratie participative sont à comprendre comme des ressources de légitimation des édiles locaux, permettant de mettre en scène leur « proximité » avec

---

<sup>23</sup> Berland-Berthon, A. (2008), « Les grands ensembles : des quartiers pas comme les autres », in C. Vallat et al. (dir.), *Pérennité urbaine ou la ville par-delà ses métamorphoses*, L'Harmattan.

<sup>24</sup> Delarue, J.-M. (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros/Alternative. Sylvie Tissot pointe néanmoins certaines contradictions du rapport Delarue, notamment son adhésion à la thèse d'une « dualisation » qui tend à durcir l'altérité ou l'étrangeté de ces quartiers. Tissot, S. (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Le Seuil.

les administrés<sup>25</sup>. Élise Roche, qui traite des dynamiques participatives autour d'un chantier de rénovation urbaine à Saint-Denis, juge néanmoins nécessaire de prendre au sérieux « *la petite fabrique de la ville au quotidien* » comme manière de faire de la politique autrement. Même encadrée par les élus et leurs techniciens, ces productions collectives ne s'apparentent pas inévitablement à une manipulation du public. Ce texte trace en même temps les limites d'un exercice participatif qui n'accroche pas sur les choix de politique publique plus structurants.

Tandis que la contribution d'É. Roche insiste sur la permanence de certaines affiliations (politiques, syndicales, associatives...) héritées du passé, É. Marlière, qui a enquêté dans une autre municipalité communiste de l'ancienne « ceinture rouge » de Paris, met davantage l'accent sur la décomposition du mouvement ouvrier et de ses structures collectives. Elle a laissé place à une méfiance extrême des jeunes générations envers les institutions, des jeunes qui s'estiment victimes d'un ordre injuste, mais lui empruntent ses valeurs d'individualisme et de compétition.

Le contraste apparaît flagrant avec l'épopée des marcheurs pour l'égalité et contre le racisme des années 1980 sur lesquels Adèle Momméja fait retour. L'auteure évite l'écueil d'une idéalisation rétrospective de cette mobilisation, dont elle pointe à la fois les faiblesses internes (problème de représentativité des leaders, stratégies d'alliance incertaines, manque de moyens) et l'ambiguïté des soutiens externes, à une époque où la gauche gouvernementale commençait à durcir sa politique d'immigration et d'intégration. Elle souligne comment cette ambivalence annonce bien des désillusions futures concernant les liens entre la gauche et les quartiers populaires. Évoquant la concurrence de l'association SOS Racisme, sa contribution éclaire aussi le malentendu durable né de la valorisation de la « diversité » comme mode d'ascension politique. Trente ans plus tard, les « élus de la diversité » semblent avoir été l'objet d'une assignation ethnique plutôt que d'une réelle reconnaissance politique<sup>26</sup>.

D. Figeat revient aussi sur cette période, montrant comment les « *réflexes sociaux-démocrates* » des premiers animateurs de la politique de la ville inhibaient la prise en compte du fait minoritaire. Leur analyse des inégalités en termes exclusivement socio-économiques et urbains négligeait l'enjeu des discriminations et privilégiait les « forces vives » traditionnelles plutôt que l'action collective des descendants d'immigrés par ailleurs insuffisamment structurée. Sa contribution éclaire aussi ce qu'il faut bien appeler la « parenthèse » de la CNDSP, laquelle fut vite refermée faute d'alliés, dans les quartiers comme au sein des appareils administratifs, avec qui faire avancer la cause d'une démocratisation des institutions. Les maires ont vite pris la main sur les dispositifs locaux d'une politique de la ville qui était d'abord et qui est restée la leur.

Progrès appréciable si l'on se souvient, avec D. Figeat, que les élus municipaux (à l'exception notable des mairies communistes) désertaient massivement jusque-là des quartiers considérés comme des lieux d'extra-territorialité, placés sous la juridiction exclusive des bailleurs sociaux. Si elle a mis fin au rêve démocratique des pionniers, la maîtrise municipale a favorisé la diffusion d'une nouvelle culture du projet territorial, et assuré une meilleure coordination de l'action publique locale sous l'égide des maires, nous dit Renaud Epstein. Mais il précise que la dynamique de territorialisation a surtout concerné de grandes villes, et fort peu l'État dont les administrations ont déployé des stratégies défensives. Enfin, et peut-être surtout au regard des ambitions égalitaires de la politique de la ville, l'idée d'une mobilisation prioritaire des ressources au bénéfice des quartiers qui en ont le plus besoin ne s'est pas concrétisée, au sein de l'État comme des collectivités locales, ajoute le même auteur. Les administrations locales auraient même eu tendance à retirer leurs crédits des quartiers dont la politique de la ville « s'occupait ».

---

<sup>25</sup> Blatrix, C. (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n°74, 2009.

<sup>26</sup> Geisser, V., Soum, E. Y. (2009), « La promotion de la diversité partisane : une réponse politique aux discriminations ? », Communication au congrès 2009 de l'AFSP.

Rejoignant la vieille distinction marxiste entre égalité formelle et égalité réelle, on touche ici à l'une des contradictions de la politique de la ville : placer les quartiers sous le régime du formalisme égalitaire républicain perpétue les inégalités quand les moyens ne sont pas en proportion de l'ampleur des besoins. Une action spécifique est donc nécessaire, mais le risque est alors d'exonérer les politiques dites de droit commun de leurs responsabilités. Ce qui fait dire à D. Figeat que « *l'erreur fatale est venue de la création d'un ministère de la Ville doté d'une enveloppe de crédits spécifiques* ». Seule une approche équitable de l'égalité, inscrivant dans les politiques de droit commun le principe d'une différenciation des moyens en fonction des situations, permettrait de sortir de cette contradiction. Le paradoxe de la discrimination positive – un traitement inégalitaire pour rétablir l'égalité – ne serait donc qu'apparent et la notion compatible avec le principe d'égalité républicaine, comme l'avait avancé le Conseil d'État au milieu des années 1990<sup>27</sup>.

Si chaque ministre de la Ville déclare agir pour « donner plus aux quartiers qui ont moins », les modalités de cette discrimination positive territoriale ont pourtant fait l'objet d'un vif affrontement idéologique dans cette même période<sup>28</sup>. Dans sa version de droite, celle du Pacte de relance pour la ville de 1996 qui concrétisait le « plan Marshall » voulu par Jacques Chirac, elle a pris la forme d'un zonage des quartiers prioritaires au sein duquel l'effort public devait être gradué en fonction de la gravité des handicaps territoriaux. La gauche a reproché à cette méthodologie d'entériner une dérogation perpétuelle à l'égalité, tout en dénonçant le ciblage trop étroit d'un zonage qui traite les *symptômes* des inégalités urbaines sans s'attaquer à leurs *causes*. Or, une pensée progressiste se doit d'agir sur les causes qu'elle situe forcément dans des processus plus globaux et structurels. Apparue à la fin des années 1980, l'appellation « politique de la ville » reflétait d'ailleurs cette volonté de « changement d'échelle » en rupture avec la « politique des quartiers » menée jusqu'alors.

La contribution de P. Estèbe éclaire l'échec relatif de cette stratégie visant à situer l'action à la « bonne échelle », celle des intercommunalités considérées par la gauche comme garantes d'une inflexion des « *mécanismes urbains, sociaux, économiques et financiers jouant de manière inégalitaire* ». Son texte décrit les écueils d'une stratégie, censée refléter le « *génie égalitaire de la France* »<sup>29</sup>, qui entendait tout à la fois définir des périmètres pertinents pour l'ensemble des champs thématiques couverts par la politique de la ville, favoriser la redistribution entre territoires riches et pauvres, et instaurer un gouvernement territorial capable de surmonter les limites de l'action municipale. Les réalisations se sont révélées décevantes sur tous ces plans, ne parvenant pas à changer la nature de la politique de la ville en tant que démarche de discrimination positive ciblée sur des périmètres étroits.

Cette contribution ouvre une réflexion sur cette autre figure oubliée de l'égalité urbaine : l'accès aux ressources de la ville. Pour donner corps à cette version urbaine de l'égalité des chances, il aurait fallu, nous dit P. Estèbe, faire une priorité de la régulation des « marchés » (éducation, travail, logement...) en tant qu'ils déterminent le destin social des habitants, et pour cela combattre résolument les discriminations. C. Lelévrier souligne à propos de la rénovation urbaine qu'elle n'a pas contribué à un meilleur accès à la ville et qu'elle a même eu des effets inéquitables car elle limite les opportunités résidentielles des ménages à faibles ressources.

---

<sup>27</sup> Conseil d'État (1997), *Sur le principe d'égalité*, Études & documents, n°48, La Documentation française.

<sup>28</sup> Kirszbaum, T. (2004), « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n° 111, novembre.

<sup>29</sup> Selon les termes de Jean-Pierre Chevènement, le « père » des communautés d'agglomération, cité par P. Estèbe.



D'égalité des chances il a été beaucoup question au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy, mais dans un cadre idéologique bien différent. Comme l'a écrit ailleurs Renaud Epstein, il s'agissait de permettre aux jeunes les plus « méritants » d'échapper à leurs quartiers jugés pathogènes, dans un jeu de « donnant-donnant » très explicite quoique peu substantiel (réduit en pratique à des places accordées dans les internats d'excellence), assorti d'un renforcement, très substantiel celui-là, des politiques punitives ciblant la jeunesse et les immigrés<sup>30</sup>.

Dans sa contribution au présent ouvrage, R. Epstein analyse la dernière des réformes de la politique de la ville, mise en œuvre après l'élection présidentielle de 2012 et présentée sous le sceau de la « nouveauté ». Outre la volonté affichée, mais peu suivie d'effets, de réduire le nombre de quartiers « prioritaires », l'auteur y voit surtout une tentative de synthèse des approches qui ont prévalu à différents moments de l'histoire de cette politique : encouragement des démarches participatives, mobilisation et adaptation des politiques de droit commun, banalisation urbaine et mixité sociale par la rénovation urbaine. Sa critique porte sur les leçons insuffisamment tirées des échecs du passé, augurant mal de futurs succès. La principale nouveauté de la réforme serait finalement d'avoir rompu avec « *la dérive néo-conservatrice* » des années Sarkozy qui avait permis à un « *discours de stigmatisation* » se banaliser jusqu'au plus haut sommet de l'État.

La « nouvelle » politique de la ville est la première du genre à ne pas annoncer *la* solution définitive au « problème des banlieues ». Mais cette modestie n'est-elle pas d'abord le reflet d'une crise économique qui frappe plus durement ces quartiers que d'autres et de la disette budgétaire qui interdit d'y consacrer des moyens nouveaux ? Est-il si sûr que les pouvoirs publics ont véritablement changé leur lecture du problème ? C'est l'une des ambiguïtés pointées par R. Epstein : le nouveau discours gouvernemental n'a pas renoncé à dépeindre des quartiers radicalement « autres » ou, plus exactement, à faire coexister cette lecture avec d'autres lectures. Ainsi l'ancien ministre délégué à la Ville, François Lamy, pouvait-il, dans un même discours à l'Assemblée nationale, le 21 mars 2013, se féliciter de la « reconnaissance » enfin advenue des « *quartiers populaires* », tout en dénonçant ces « *ghettos* » qui génèrent « *des phénomènes dangereux pour la cohésion nationale, trafics de stupéfiants et économies souterraines, replis communautaristes, extrémismes religieux* ». Des ghettos qu'il faudrait « *casser* » en repensant « *la mixité sociale à l'aune des politiques de peuplement* », sans quoi il serait illusoire de régler le « *problème d'intégration* » lié au fait d'avoir « *délibérément concentré pendant des décennies dans ces quartiers les populations immigrées* ». Faute de pouvoir promettre la « fin des banlieues », le pouvoir politique continue de discourir encore et toujours sur son inquiétante étrangeté.

### **Une singularité française ?**

Certains pays avaient un temps d'avance au moment où s'inventait en France une politique des quartiers. Les États-Unis bien sûr, mais aussi le Royaume-Uni avaient posé le seul fondement universel de la politique de la ville par-delà ses différentes appellations<sup>31</sup> : le ciblage de secteurs géographiques combinant des difficultés urbaines, sociales et économiques.

Si chaque politique nationale a une organisation et des objectifs propres, l'expérience française s'est significativement éloignée d'autres modèles nationaux à partir du début des années 1990. Ce tournant coïncide avec l'affirmation d'un « modèle français d'intégration », concept avancé pour la première fois en 1991 par le Haut conseil à l'intégration, lui-même créé au début du second

---

<sup>30</sup> Epstein, R. (2012), « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? », in N. Houard (dir), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Centre d'analyse stratégique, La Documentation française.

<sup>31</sup> On utilisera dans cet ouvrage les termes « politique urbaine » comme l'équivalent dans d'autres pays de la « politique de la ville » française.

septennat de F. Mitterrand<sup>32</sup>. Seule la droite employait jusqu'alors le mot « intégration » comme substitut de celui, controversé, d'assimilation. Au milieu des années 1980, la gauche lui préférerait encore le mot « insertion », avant de se rallier à l'intégration qui mettait davantage l'accent sur les efforts du migrant pour se conformer aux normes et attentes de la société d'accueil. L'affaire du « foulard de Creil », à la fin de l'année 1989, va précipiter l'institutionnalisation d'une politique d'intégration en même temps qu'elle signera l'abandon définitif de toute référence multiculturaliste par une gauche qui avait montré certaines sympathies pour le thème du « droit à la différence » (voir la contribution d'A. Momméja)<sup>33</sup>. Au début des années 2000, l'intégration sera finalement associée à la thématique républicaine. On parlera désormais de « modèle républicain d'intégration »<sup>34</sup>.

La politique d'intégration a d'emblée été intriquée aux objectifs et financements de la politique de la ville<sup>35</sup>. Symbole de ce mariage, on peut citer ce mot de Maurice Leroy, dernier ministre de la Ville du gouvernement Fillon qui, conviant en janvier 2011 sept de ses prédécesseurs de droite et de gauche à célébrer « vingt ans de politique de la ville »<sup>36</sup>, se félicitait de la « *spécificité française* » que représente cette politique capable de transcender les clivages partisans car « *au service du modèle républicain d'intégration* ».

Contrairement à l'affirmation du ministre, cette spécificité n'est pas tout à fait française. Une nation au moins a suivi une trajectoire très semblable en Europe : les Pays-Bas. La contribution de Gideon Bolt, Anouk Tersteeg et Ronald van Kempen retrace le basculement progressif d'une « politique des minorités ethniques » d'inspiration multiculturaliste vers une politique d'intégration aux objectifs assimilationnistes assumés. Comme en France, politiques urbaine et d'intégration ont quasiment fusionné. Réponse politique à la « panique morale » de la société néerlandaise vis-à-vis de l'Islam, un ministère commun a vu le jour au cours des années 2000. Voilà qui rappelle le ministère délégué à la Ville et à l'Intégration créé sous le gouvernement Juppé au milieu des années 1990, décennie durant laquelle vont s'épanouir les discours publics faisant du « communautarisme » et de la « ghettoïsation » des menaces mortelles pour le « vivre ensemble » républicain.

Si les deux contributions relatives à l'Angleterre ne traitent pas spécifiquement de cette question, on sait que la ségrégation ethnique, pourtant sur une pente descendante, a alimenté une critique grandissante du modèle multiculturaliste<sup>37</sup>, mais sans affecter jusqu'ici les objectifs de la politique urbaine. Le même constat vaut pour l'Allemagne : le multiculturalisme est mis à l'épreuve par certains discours politiques (y compris de la chancelière Angela Merkel), mais sans réel impact sur la politique des « Villes sociales » (*Soziale Stadt*) décrite par Maurice Blanc et Florian Weber.

Ce dernier montre comment ce programme, né en 1999, s'est rapproché au bout de quelques années de la politique naissante d'intégration. Institutionnalisée au milieu des années 2000, celle-ci vise comme ailleurs à résorber les handicaps socio-économiques et linguistiques des migrants (y compris de l'ex-RDA). Mais à la différence de ses équivalents français ou néerlandais, « l'intégration à

<sup>32</sup> Haut conseil à l'intégration (1991), *Pour un modèle français d'intégration*, La Documentation française.

<sup>33</sup> Gaspard, F. (1992), « Assimilation, insertion, intégration : les mots pour "devenir français" », *Hommes & migrations*, n°1154, mai.

<sup>34</sup> Lochak, D. (2006), « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n°64, hiver.

<sup>35</sup> Doytcheva, M. (2007), *Une discrimination positive à la française : ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte.

<sup>36</sup> Il s'agissait en réalité de célébrer les vingt ans du ministère de la Ville, créé en décembre 1990.

<sup>37</sup> Peach, C. (2009), « Slippery Segregation : Discovering or Manufacturing Ghettos? », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, n°9. Voir également les développements consacrés à divers pays européens dans le rapport de Jean-Louis Pan Ké Shon (2013), *Quarante ans de ségrégation... et d'incorporation des immigrés en France, 1968-2007*, Rapport pour le Puca et l'Acse, janvier.

l'allemande » apparaît bien plus ouverte à la diversité culturelle et religieuse. Dans les quartiers ciblés par le programme *Soziale Stadt*, les migrants sont considérés comme une « ressource », jusque dans la composition des équipes locales de gestion du programme. En quête d'interlocuteurs communautaires pour accroître la participation des migrants à la vie du quartier, cherchant à accroître les échanges interculturels, soutenant l'entrepreneuriat ethnique : l'approche allemande est bel et bien multiculturaliste.

Tout aussi notable, dans le cas allemand, est l'absence de stratégie publique pour réduire les concentrations spatiales de minorités ethniques. Comme l'indique F. Weber, il s'agit plutôt d'enrayer la fuite des ménages les plus fortunés dans une démarche endogène qui valorise aussi la diversité ethnique des quartiers. M. Blanc insiste de son côté sur la dimension temporelle d'un programme pour lequel aucune date de fin n'a été annoncée, permettant de « *développer une relation de confiance avec les habitants, fondée sur la durée et sur le fait que l'on travaille pour et avec eux, et non pour les déloger* ».

On mesure l'écart avec l'approche française qui oppose la diversité ethnique et la mixité sociale qu'il s'agit de « rétablir » dans le cadre d'une commande publique à durée déterminée, même si cela n'exclut pas un certain pragmatisme local. On mesure aussi l'écart avec l'approche néerlandaise qui tient la ségrégation résidentielle pour une cause majeure du déficit supposé d'intégration des minorités ethniques. La prépondérance de la politique de rénovation urbaine dans ces deux pays repose en fait sur les mêmes postulats : la concentration spatiale des minorités freine ou empêche l'intégration ; réussir la seconde suppose de mettre fin à la première. S'y observe une même déconvenue quant à ses effets déségrégatifs. G. Bolt et ses collègues montrent l'inefficacité de la rénovation urbaine pour réduire la ségrégation ethnique comme la ségrégation économique. Comme le souligne R. Epstein, les constats sont moins évidents à établir côté français, faute d'évaluation rigoureuse de l'impact du Programme national de rénovation urbaine. Mobilisant les résultats d'études locales, C. Lelévrier suggère une reproduction de la ségrégation sociale et ethnique, moyennant la recomposition du peuplement interne aux quartiers, sous l'effet combiné de deux processus : la re-concentration des populations les plus pauvres dans les fractions non rénovés des quartiers ; la création de nouveaux espaces résidentiels permettant l'entre-soi des ménages disposant d'un peu plus de ressources.

C. Lelévrier rappelle aussi l'absence d'impacts démontrables de la rénovation urbaine sur ce que la littérature anglo-saxonne appelle les « effets de quartier » (*neighborhood effects*), soit l'hypothèse selon laquelle la concentration spatiale de ménages pauvres pèserait négativement sur les chances individuelles d'intégration sociale ou économique. La rénovation urbaine « à la française » contribue d'autant moins à l'égalisation des chances qu'elle a en partie éclipsé le volet socio-économique d'une politique de la ville qui s'efforçait jusqu'alors, non sans mal, de concilier transformation urbaine des quartiers et promotion sociale des individus. M. Blanc pointe ainsi le paradoxe d'une politique française qui avait servi de modèle pour l'Allemagne, venue plus tardivement à cette politique, mais qui n'a su maintenir la ligne de crête entre valorisation des lieux (approche *place*) et soutien aux individus (approche *people*)<sup>38</sup>. Cet auteur estime que le programme *Soziale Stadt*, en donnant la priorité au traitement des problèmes sociaux, a échappé au « mythe de la table rase », même s'il a été récemment recentré sur la rénovation du bâti à l'initiative des conservateurs. En sens inverse, le retour des socialistes au pouvoir en France a remis au goût du jour l'idée d'un « contrat unique » *a priori* plus propice à l'articulation des interventions urbaines et sociales.

---

<sup>38</sup> Sur les approches *place* et *people* comme catégories d'analyse des politiques urbaines, voir Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.

L'idéologie n'est donc pas sans incidence sur les orientations de la politique urbaine. On en prend pleinement conscience à la lecture du texte de Stephen Hall consacré à l'Angleterre. Il rappelle que le *summum* du désintérêt pour les populations résidentes avait été atteint sous le gouvernement de Margaret Thatcher<sup>39</sup>. Tout en maintenant la priorité à la valorisation économique des quartiers, le gouvernement conservateur de John Major a procédé à un certain rééquilibrage en faveur des populations résidentes. Puis la politique néo-travailliste de Tony Blair a substantiellement renforcé les services publics, mais en restant polarisée sur une même dualité d'objectifs : compétitivité des territoires d'un côté, inclusion sociale de l'autre. Ce sont-là autant de variations autour d'une même idéologie néolibérale qui ne fait pas disparaître l'intervention de l'État, mais lui donne pour tâche essentielle d'organiser le retour du marché dans les lieux où il est défaillant. « Retour du marché » en Angleterre, « retour de la République » en France : on peut difficilement concevoir approches plus éloignées. S. Hall suggère toutefois de ne pas durcir à l'excès cette opposition, la politique urbaine anglaise ayant toujours recouru à l'intervention de l'État – du moins jusqu'au gouvernement de coalition de David Cameron dont la politique urbaine consiste précisément en l'absence de politique.

S'il est un domaine où l'idéologie paraît distinguer nettement la politique de la ville française de ses équivalents européens (ou nord-américains), c'est celui de la participation des habitants. L'édifice théorique et pratique du « modèle français d'intégration » repose sur une opposition stylisée, et pour tout dire caricaturale, entre « universalisme républicain » et « communautarisme anglo-saxon ». Ce prisme idéologique se double d'une structuration des intérêts conférant à l'État et aux élus un monopole absolu sur la décision locale, toute expression émanant de la société civile étant ravalée au rang d'intérêt particulier ou de revendication minoritaire. Comparant les dynamiques participatives à Saint-Denis, Berlin et Reggio Emilia (Italie), É. Roche souligne ainsi l'omniprésence sur son terrain français de l'appareil politico-administratif local et, par contraste, la discrétion de celui-ci, ou son rôle de simple facilitateur de la participation, sur ses terrains allemand et italien.

Tout en discutant la pertinence du lien entre institutionnalisation et limites des dispositifs participatifs, l'auteure explique cette singularité française par le « *statut de la sphère publique comme dépositaire de l'intérêt général* ». Parler de gouvernance « communautaire » renvoie au contraire à l'inclusion la plus large possible d'une diversité d'intérêts et d'affiliations identitaires en vue d'une production pluraliste d'un intérêt général local. Ce modèle, qui a été celui des programmes urbains du gouvernement Blair, ne doit pas être idéalisé pour autant. Hélène Balazard relève ainsi les effets inégalitaires de dispositifs participatifs privilégiant *de facto* les habitants les mieux dotés en ressources économiques, éducatives ou relationnelles, au risque de reproduire les clivages sociaux et ethniques internes aux quartiers (on pourrait faire la même remarque à propos de ces « habitants notables » qui phagocytent les dispositifs français<sup>40</sup>).

L'expérience de *London Citizens* décrite par H. Balazard a précisément pour but de fournir une voix aux « sans voix ». Cette action se présente comme une modalité du *community organizing* qui, dans la version canonique de Saul Alinsky, correspond à « *des formes d'organisations collectives à l'échelle locale visant la participation des habitants à la vie de leur communauté et à la lutte pour la justice sociale* », nous rappelle l'auteure. L'expérience qu'elle relate a pour particularité d'organiser des groupes diversifiés d'habitants à l'échelle du Grand Londres, afin qu'ils pèsent davantage sur la vie publique et vis-à-vis des entreprises privées, dans une logique de contre-pouvoir.

---

<sup>39</sup> On note au passage que les *Entreprise Zones*, dispositif localisé d'allègement des charges pesant sur les entreprises, constituait l'une des sources d'inspiration du gouvernement Juppé lorsqu'il a mis en place des Zones franches urbaines en 1996.

<sup>40</sup> Voir Kirszbaum, T. (2014), *Valoriser les ressources des quartiers*, Rapport pour le réseau Amadeus, mars.

La mobilisation citoyenne décrite par H. Balazard ne doit pas être confondue avec les démarches de « développement communautaire » dans lesquelles les organisations de la société civile ont moins vocation à interpellier les pouvoirs locaux qu'à se placer dans le registre du « faire » : développer des projets mobilisant les ressources endogènes du quartier en appui sur les ressources de l'environnement institutionnel. Ce sont-là deux facettes distinctes de l'*empowerment*<sup>41</sup> : dans un cas, les organisations de la société civile s'inscrivent dans le circuit des politiques publiques et développent des liens de coopération avec les pouvoirs locaux ; dans l'autre cas, elles se positionnent en adjacence des politiques publiques dont il s'agit d'infléchir l'orientation sur la base d'un rapport de force<sup>42</sup>. Évoquant la logique d'« activation » du programme *Soziale Stadt*, qui encourage à la fois l'auto-organisation des habitants pour résoudre des problèmes concrets et leur structuration comme groupes de pression, M. Blanc invite à relativiser cette opposition, même s'il note que le travail social communautaire est pris « en tension » entre ces deux pôles opposés de la participation.

Ces débats sont cruciaux dans le contexte de réforme d'une politique de la ville française enfermée dans son exception. Ce sont les mots de paternalisme et de technocratie qui qualifient au mieux la relation asymétrique nouée jusqu'à présent entre les pouvoirs publics et les habitants des quartiers populaires. Derrière une mise en scène de la volonté politique, les failles de ce modèle d'action sont apparues dans leur crudité avec les émeutes à grande échelle de novembre 2005, révélatrices de l'incapacité du politique à concrétiser son discours sur le rétablissement de l'égalité républicaine. À l'amer désenchantement de la ville qui a suivi les émeutes a succédé une remobilisation – au moins psychologique – des professionnels autour du thème salvateur de l'*empowerment*, mot réputé intraduisible qui a finalement pris le nom de « pouvoir d'agir ». Le ministre François Lamy se l'est lui-même approprié en janvier 2013, en sollicitant la sociologue Marie-Hélène Bacqué et le fondateur de l'association AC Le feu (un collectif créé à Clichy-sous-Bois au lendemain des émeutes), Mohamed Mechmache, pour qu'ils lui fassent des propositions sur la participation des habitants<sup>43</sup>.

R. Epstein interprète la radicalité des propositions de leur rapport comme l'indice d'une crise particulièrement aigüe de la démocratie dans les quartiers populaires. Il pointe néanmoins leur traduction très mince dans la loi pour la Ville et la Cohésion urbaine adoptée en février 2014. Ainsi le rapport Bacqué-Mechmache proposait de conférer un pouvoir de « co-décision » aux habitants et à leurs associations sur les orientations locales de la politique de la ville. En pratique, les maires auront toute latitude pour organiser une simple « co-construction » des futurs contrats de ville. La seule innovation législative, la création d'un « conseil citoyen » dans *chaque* quartier prioritaire, s'inscrit en fait dans le schéma le plus traditionnel d'une offre participative octroyée « d'en haut » au lieu d'être construite « par le bas » au gré des mobilisations de la société civile. Constatant l'inertie probable de la politique de la ville, un collectif d'associations a choisi de la contourner en constituant une coordination (« Pas sans nous ») présentée par ses animateurs comme une sorte de « syndicat des quartiers » – une formule sans doute adaptée au modèle « corporatiste » français de représentation des intérêts.

---

<sup>41</sup> Défini par H. Balazard comme « le processus qui permet aux individus et aux groupes d'accéder à plus de pouvoir, à plus de marge de manœuvre, à plus de capacités d'initiative pour devenir des acteurs "responsables" de leur vie ».

<sup>42</sup> Talpin, J. (2013), « Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France », *La Vie des idées*, novembre. Voir aussi Kirszbaum, T. (2014), « Pouvoir d'agir et politique de la ville, un couple antagonique ? », *Urbanisme*, n°394, printemps.

<sup>43</sup> Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet.

Cette manière de chercher les voies d'un « *empowerment* à la française », pour reprendre une expression du rapport Bacqué-Mechmache, vise aussi à en conjurer les possibles dérives néolibérales<sup>44</sup>, celles que donnent à voir les textes de F. Weber sur l'Allemagne et, plus encore, d'H. Balazard sur l'Angleterre. Cette dernière contribution montre comment la rhétorique de la responsabilisation des individus et des communautés peut être mobilisée par les tenants du désengagement de l'État et de l'auto-régulation des communautés par le marché. Tel est le scénario à l'œuvre en Angleterre où David Cameron en a fait l'alibi de très sévères coupes budgétaires. Comme l'écrit H. Balazard, entendre le premier ministre britannique promouvoir son projet de *Big Society* en faisant l'apologie du *community organizing* et de l'activisme radical de Saul Alinsky ne manque pas de sel !

Pour la première fois depuis un demi-siècle, relève S. Hall, il n'existe plus de cadre national pour une politique urbaine en Angleterre. Moins brutal, un même vent souffle tout de même aux Pays-Bas et en Allemagne où la voilure des programmes urbains a été fortement réduite au motif d'économies budgétaires. Ailleurs en Europe, et *a fortiori* aux États-Unis, les programmes spatialement ciblés sont donc à la merci d'un retournement de la conjoncture économique ou d'une alternance politique. Les partis conservateurs n'attendent à l'évidence aucun bénéfice électoral d'une politique bénéficiant de manière disproportionnée aux minorités ethniques. Le retour au pouvoir de partis progressistes s'accompagne généralement d'une réhabilitation de la politique urbaine, mais celle-ci est alors soumise à de très fortes exigences évaluatives, comme s'il leur fallait en permanence re-légitimer une politique menacée dans sa survie.

On touche ici à ce qui constitue peut-être l'originalité profonde de la politique de la ville française. Au-delà des exigences formelles de production d'indicateurs, la pression évaluative y est d'autant moins vive que cette politique a le statut étrange d'une politique placée sous le feu d'une incessante critique médiatico-politique, mais sans être guère inquiétée dans son existence parce qu'à l'abri des controverses partisans, à l'exception du Front national qui milite depuis toujours pour sa disparition. Ces critiques de cette politique ne portent pas sur son bien-fondé, mais sur sa longévité qui serait le signe de son échec à « en finir avec les banlieues ».

En signifiant qu'il serait possible d'en finir avec la politique de la ville dès lors qu'il serait possible d'en finir avec la ségrégation elle-même, droite et gauche communient dans la même dénégation d'une question interminable que l'on voit perdurer gouvernement après gouvernement. C'est ainsi qu'il faut comprendre la relation très particulière au temps qui se noue avec la politique de la ville française, ou plus exactement le décalage entre sa temporalité affichée et sa temporalité réelle. Car à défaut de se distinguer par leur idéologie urbaine, droite et gauche mettent différemment en scène leur volontarisme. La première privilégie un mode d'intervention qui se voudrait massif, hyper-ciblé et garant d'une résolution rapide de la question des banlieues. La seconde a souvent manifesté des réserves à l'égard d'une politique d'exception, lui préférant le levier des politiques « structurantes » relevant du droit commun, pour attaquer le mal de la ségrégation par sa racine, avec une prédilection pour la distribution égalitaire du logement social entre les territoires. Dans un cas comme l'autre, le consensus républicain a sans doute moins à voir avec la fameuse « passion française de l'égalité » dont parlait Tocqueville qu'avec le désir de faire disparaître ce qui nourrit la passion de l'extrémisme de droite : la visibilité des minorités ethniques dans l'espace urbain.

---

<sup>44</sup> Bacqué, M.-H., Biewener, C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte.