



HAL
open science

Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands Projets de Ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands Projets de Ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones. [Rapport de recherche] Fasild, Plan urbanisme construction architecture, Délégation interministérielle à la Ville. 2002. hal-01267389

HAL Id: hal-01267389

<https://hal.science/hal-01267389>

Submitted on 4 Feb 2016

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

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

C.E.D.O.V.

Centre d'Étude, de Documentation et d'Observation sur les Villes

Le traitement préférentiel des quartiers pauvres
Les Grands Projets de Ville au miroir de
l'expérience américaine des Empowerment Zones

Rapport final

Thomas KIRSZBAUM

**Etude réalisée pour le compte du Fonds d'Action et de Soutien pour
l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD)
et du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA)**

décembre 2002

15 rue Pavée 75 004 Paris
Tel : 01 42 71 75 96
E-mail : tkirszbaum@yahoo.fr

Association loi 1901 - n° Siret : 4000 205 548 000 11

Cette recherche comparative a été soutenue par le Plan Urbanisme Construction Architecture et le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations. La Délégation Interministérielle à la Ville a également contribué au volet américain de la comparaison.

Andrew Papachristos (Département de Sociologie de l'Université de Chicago) a aidé à la préparation du séjour américain ainsi qu'à la constitution d'un corpus bibliographique sur les Empowerment Zones.

Les entretiens réalisés à Marseille ont été menés et exploités en collaboration avec Catherine Mével (CEDOV).

Sommaire

Présentation	p. 7
Première partie : Responsabiliser les « communautés » versus unifier le gouvernement des territoires	
Chapitre I – USA : Activer les forces de la société locale	
<i>I-1 L’empowerment : une rupture avec le paternalisme public</i>	
Associer les bénéficiaires	p. 12
Une géographie de l’exemplarité	p. 15
L’État facilitateur et évaluateur des projets de la société	p. 20
<i>I – 2 Le rassemblement des forces locales à Baltimore et Chicago</i>	
Le projet : une élaboration conjointe par la base et le sommet	p. 26
Des « structures de gouvernance » pluralistes	p. 31
Deux figures contrastées de la responsabilité communautaire	p. 35
Chapitre II – France : Organiser la maîtrise publique des territoires	
<i>II -1 Le grand projet de ville : un projet républicain</i>	
Mobiliser les autorités	p. 38
Une géographie du handicap et de la réputation	p. 40
L’État pédagogue du projet de territoire	p. 43
<i>II – 2 La régulation technico-politique à Grigny/Viry-Châtillon et Marseille</i>	
Le projet : une convergence des regards institutionnels	p. 45
Le « Groupement d’Intérêt Public » en quête d’unanimité	p. 51
Deux figures contrastées du gouvernement des territoires	p. 53
<i>Conclusion de la première partie</i>	p. 56
Seconde partie : Lutter contre la pauvreté individuelle versus réduire les inégalités territoriales	
Chapitre III – USA : L’économique et le social pour construire le sujet individuel	
<i>III – 1 Une finalité d’intégration par le travail</i>	
Rétablir une dialectique vertueuse entre l’individu et la communauté	p. 60
Les médiations économiques communautaires	p. 63
Un continuum entre l’économique et le social	p. 67
<i>III – 2 L’équilibre entre l’économique et le social à Baltimore et Chicago</i>	
Créer des opportunités économiques	p. 69
Investir dans les personnes	p. 74
L’introuvable dialectique vertueuse	p. 84
Chapitre IV – France : L’urbain et le social pour normaliser l’objet quartier	
<i>IV – 1 Une finalité d’intégration par la ville</i>	
Rétablir une dialectique vertueuse entre les quartiers et la ville	p. 88
L’urbain, force d’entraînement du social	p. 91
Le développement économique, volet de la mixité urbaine	p. 93
<i>IV – 2 L’équilibre entre l’urbain et le social à Grigny/Viry-Châtillon et Marseille</i>	
Rompre l’entre-soi des minorités	p. 96
Investir sur les lieux	p. 107
Les apories de la normalisation territoriale	p. 117
<i>Conclusion de la seconde partie</i>	p. 124

Troisième partie : Le quartier sujet agissant versus le quartier objet de sollicitude

Chapitre V –USA : Donner une voix aux quartiers

<i>V – 1 La construction communautaire de l'intérêt commun</i>	
Rendre une place aux quartiers sur la scène locale	p. 128
S'organiser pour échanger avec la société locale	p. 130
Coopérer pour l'intérêt commun	p. 133
<i>V – 2 Les logiques de la participation communautaire à Baltimore et Chicago</i>	
Bâtir l'intérêt commun avec et par les minorités	p. 135
Transformer les politiques publiques par le bas	p. 145
La difficile synthèse entre organisation et échange	p. 152

Chapitre VI – France : Crédibiliser la parole publique

<i>VI – 1 La prise en charge des quartiers par le droit commun</i>	
Convaincre les habitants de la sollicitude républicaine	p. 156
Mobiliser le droit commun pour rétablir la norme	p. 159
Territorialiser pour faire plus et mieux	p. 161
<i>VI – 2 Les logiques du droit commun à Grigny/Viry-Châtillon et Marseille</i>	
Agir au nom des minorités	p. 168
Mobiliser les politiques publiques par le haut	p. 177
La difficile synthèse de l'entre-soi institutionnel et de la préférence territoriale	p. 182

<i>Conclusion de la troisième partie</i>	p. 189
--	--------

Conclusion générale	p. 192
----------------------------	--------

Liste des personnes interrogées	p. 196
Références citées	p. 200

Présentation

En France comme aux États-Unis, les minorités ethniques et raciales sont désavantagées sur le plan des revenus, de la mobilité sociale et de la représentation politique. Ces critères de défaveur se conjuguent dans les quartiers pauvres voués à l'accueil de ces populations. Les minorités urbaines – souvent majoritaires en réalité dans ces quartiers - courent un risque accru d'enfermement durable dans la pauvreté¹. Compte tenu de leur distance au marché du travail, une partie significative des habitants tirent leurs revenus de l'assistance sociale ou de trafics illégaux. Le milieu résidentiel offre peu de ressources (éducatives, culturelles, relationnelles...) mobilisables pour entamer des parcours de promotion économique et ceux qui échappent à la pauvreté sont tentés de fuir, provoquant une spécialisation sociale accrue de ces lieux. S'ajoutent les effets d'une marginalisation de ces quartiers sur la scène publique locale conduisant à des arbitrages défavorables lorsque se décide la répartition des ressources susceptibles d'influencer leur bien-être économique et social. Le défaut d'un type de ressources – économique, social, politique - augmente ainsi la probabilité de voir les autres diminuer et contribue à maintenir ces personnes dans une situation de pauvreté durable. Les Américains affectionnent particulièrement cette hypothèse d'une spirale négative de la pauvreté liée à l'effet propre du quartier sur les individus. Ils l'ont d'ailleurs mesuré dans de quasi conditions de laboratoire avec le programme Gautreaux². Depuis les travaux pionniers de l'école de Chicago jusqu'aux théories sur la « culture de la pauvreté », l'hypothèse d'un effet propre de l'environnement sur le destin des individus constitue la toile de fond des politiques américaines destinées aux ghettos. La plus récente des politiques fédérales, celle des Empowerment Zones (1993) se situe dans cette lignée.

¹ Aux États-Unis, d'innombrables études montrent que les Noirs sont plus affectés que tout autre groupe par la pauvreté et ont la probabilité la plus forte de vivre dans des quartiers à forte concentration de Noirs également pauvres. En France, les revenus des personnes originaires du Maghreb, d'Afrique Noire et de Turquie se situent dans les déciles inférieurs de la répartition moyenne des revenus. Ces groupes ont aussi la probabilité la plus élevée de vivre dans des quartiers à forte concentration d'immigrés (Simon, 1996). Les immigrés ayant statistiquement des revenus plus faibles que les autres groupes (INSEE, 1997) on peut en déduire que les personnes originaires du Maghreb, d'Afrique Noire et de Turquie ont une probabilité plus importante que tout autre de résider dans un quartier à forte concentration de pauvreté.

² Créé à la suite d'une décision de la Cour Suprême, il s'agit d'un programme de relogement volontaire des Noirs vers d'autres quartiers, essentiellement blancs. Mis en oeuvre dans plusieurs villes, il a montré que les Noirs ainsi déplacés obtenaient de meilleurs résultats scolaires et bénéficiaient d'un meilleur accès à l'emploi (Rosenbaum, 1995).

Cette lecture est moins prégnante en France. Depuis leur création, les quartiers de grands ensembles ont nourri un discours sur « l'urbanisme crimino-gène », mais il existe une lecture concurrente – ancrée dans la tradition marxiste – déniaut au territoire un effet en soi sur le destin de ses habitants, le territoire étant considéré comme le réceptacle passif de la question sociale. Plusieurs dispositifs de la politique de la ville française - Habitat et Vie Sociale, Banlieues 89, Loi d'Orientation pour la Ville, Grands Projets Urbains, Pacte de Relance pour la Ville - ont pourtant mis l'accent sur le traitement des caractéristiques intrinsèques (urbaines et sociales) des quartiers. Mais le dernier en date, celui des Grands Projets de Ville (1999) a l'ambition de dépasser ce débat en agençant à la fois des interventions localisées dans les quartiers considérés comme des problèmes en soi et des réponses situées à d'autres échelles.

Dans une mesure variable, l'hypothèse d'un effet propre du territoire sert donc, aux États-Unis comme en France, de diagnostic implicite à des politiques urbaines spécialement conçues pour répondre aux difficultés de quartiers où se concentrent à la fois des minorités et des pauvres - le recoupement des deux étant le cas le plus fréquent dans les phénomènes de concentration. Inventées à partir des années 60 aux USA et 70 en France, ces politiques spécifiques sont venues compenser l'insuffisance des réponses de « droit commun » ou centrées sur les seules variables ethniques ou raciales de la défaveur (politiques anti-discrimination, traitement du handicap des primo-arrivants). Dans les deux pays, ces politiques urbaines spécifiques reposent sur un principe analogue consistant à injecter, de manière temporaire, des moyens exceptionnels sur ces territoires afin que s'y enclenche un processus vertueux de développement leur permettant de s'affranchir, à terme, de l'aide publique (mais aussi de l'aide privée aux USA car les fondations y jouent un rôle crucial). Jugées à cette aune, ces politiques ne peuvent toutefois s'enorgueillir de succès incontestables. Leurs bilans ont pointé tour à tour l'insuffisance des crédits engagés, des soutiens politiques défailants, des relais incertains dans les administrations locales, un caractère trop peu global des dimensions abordées ou encore une méthodologie inadaptée.

Tirant les leçons du passé, les Empowerment Zones (EZ) et les Grands Projets de Ville (GPV) sont nés, dans la période récente, de cette conviction commune qu'il n'est pas de solution durable aux problèmes de ces quartiers sans une intervention massive des gouvernements nationaux puissamment relayée par le local, fondée sur une approche réellement globale et appuyée sur une méthodologie exemplaire. Sans être les premières du genre, mais avisées de l'échec des précédentes, ces politiques s'apparentent toutes deux à un « traitement préférentiel » des quartiers pauvres au sens où elles déploient des moyens exceptionnels et ciblés afin de faciliter leur retour à une situation où ces quartiers ne relèveront plus que d'un traitement ordinaire. Dans les deux cas, on affiche pareille

intention d'améliorer le sort des personnes qui y résident – et donc celui des minorités pour de simples raisons de représentation statistique. Ce dernier objectif n'est jamais énoncé comme tel dans ces deux politiques, ni les précédentes, car les bénéfices associés à ces politiques ne sont pas reliés, à l'inverse des mesures de type « affirmative action », à leurs origines, mais à leur localisation résidentielle.

Au-delà de ces similitudes, les Empowerment Zones et les Grands Projets de Ville diffèrent de manière substantielle quant aux méthodes d'action, aux contenus des stratégies et à la manière de concevoir l'action collective. L'intérêt de la comparaison vient justement du contraste entre les réponses qu'elles apportent à un enjeu similaire, celui des minorités concentrées dans des quartiers pauvres. La politique américaine repose sur une logique « d'activation », celle des forces plurielles de la société locale, mais aussi des individus et de leurs quartiers représentés par des « organisations communautaires ». La logique des Grands Projets de Ville traduit plutôt un souci de « l'unité », celle du gouvernement des territoires, des composantes de la ville et de l'intérêt public.

Parce que les EZ n'ont pas déployé toutes leurs virtualités faute d'avoir bénéficié d'un soutien politique constant et parce que les GPV sortent à peine des limbes, il sera moins question de confronter des résultats à l'échelle des deux nations que d'interroger le potentiel respectif de transformation de ces politiques sur la condition des minorités urbaines. La dimension proprement comparative tient une place limitée dans cette recherche. D'une certaine façon, la comparaison parle d'elle-même par le simple rapprochement méthodique des diverses dimensions de ces politiques. Là où elle se trouve esquissée, la comparaison s'efforce de prévenir deux écueils opposés. Le premier consisterait à éluder les spécificités culturelles des deux pays pour centrer l'interrogation sur la nécessité d'importer ou non le « modèle américain » en scrutant ses mérites et inconvénients. On ne saurait ignorer les différences de contexte où ces politiques s'inscrivent. Contexte urbain tout d'abord, car la ségrégation raciale et ethnique est bien plus massive dans les villes américaines et s'accompagne d'une homogénéité raciale et ethnique très prononcée. Contexte politique ensuite car l'idée de redistribution n'a jamais acquis là-bas de statut d'évidence. Contexte institutionnel enfin, car l'organisation fédérale ne confère pas le même rôle à l'État central qui délivre chez nous des prestations directes aux individus.

Mais le second écueil serait de conclure à d'irréductibles différences renvoyant dos-à-dos deux modèles trop enracinés dans leur caractère pour donner à réfléchir. C'est bien à une réflexion qu'invite la comparaison, ou a minima le simple rapprochement de deux expériences qui traitent d'enjeux similaires. Son seul but, au-delà de la satisfaction d'une curiosité pour ce qui nous est étranger, est de prendre du champ pour mieux situer

l'approche française des Grands Projets de Ville et obtenir son réfléchissement dans le miroir d'une expérience étrangère. Cette manière d'envisager la comparaison doit beaucoup à celle que propose Jacques Donzelot dans un récent ouvrage consacré aux manières de « faire société » en France et aux Etats-Unis (Donzelot et al., 2003).

Pour conduire la comparaison, la politique d'Empowerment Zones a été étudiée dans les villes de Baltimore (Maryland) et de Chicago (Illinois)³ à l'occasion d'un séjour au printemps 2002. Le volet français de l'enquête s'est déroulé à l'automne 2002 à Grigny/Viry-Châtillon (Essonne) et Marseille (Bouches-du-Rhône). Ces choix sont pas fortuits. Les expériences de Baltimore et de Grigny⁴ sont souvent présentées comme les plus proches de qu'attendaient les gouvernements ayant initié ces politiques. Les deux autres sites sont certes moins emblématiques, mais les difficultés qu'ils ont rencontrées apportent un éclairage intéressant sur les limites respectives de la démarche d'Empowerment Zone et de Grand Projet de Ville. Leur mise en oeuvre révèle d'importants contrastes internes aux deux pays, mais ces contrastes prennent sens sur un arc de variations qui ne fait que refléter les directions possibles de ces politiques dans chacun des deux pays. Les similitudes entre les expériences de Baltimore et Chicago d'un côté, celle de Grigny et Marseille de l'autre, sont assez nombreuses pour que cet échantillon permette de lire la signification profonde des démarches américaine et française.

³ Ces deux sites avaient été étudiés par Sophie Body-Gendrot (1996) au démarrage de cette politique. Notre enquête a bénéficié du recul de sept années de mise en oeuvre.

⁴ Le GPV concerne en réalité les deux villes de Grigny et de Viry-Châtillon. Par commodité et parce que le principal quartier concerné, celui de la Grande Borne, se trouve sur le territoire de Grigny (sauf 10% situés à Viry), on parlera le plus souvent du « GPV de Grigny ».

Première partie

Responsabiliser les « communautés » versus unifier le gouvernement des territoires

Chapitre I – USA : Activer les forces de la société locale

I-1 L'empowerment : une rupture avec le paternalisme public

Associer les bénéficiaires

En vogue depuis une quinzaine d'années dans le monde anglo-saxon, le terme « empowerment » est utilisé dans les domaines les plus variés, du management industriel au travail social, en passant par la psychologie, la santé publique, le féminisme ou la défense des consommateurs. Tiré du verbe anglais « to empower », le mot n'a pas d'équivalent dans la langue française. Selon la plupart des définitions anglo-saxonnes, l'empowerment désigne un processus par lequel un sujet, individuel ou collectif, augmente son pouvoir sur lui-même. C'est aussi un état, celui du sujet émancipé, maîtrisant les ressources qui rendent possible une existence autonome. Appliqué à des quartiers en difficulté, il s'agit d'organiser la prise en main de leur destinée par les habitants et la collectivité du quartier (la « communauté »)⁵. Selon le texte officiel, la finalité des Empowerment Zones est de « renforcer le pouvoir des communautés américaines et de leurs habitants » (*to empower American communities and their residents*) (Federal Register, 1994).

Dans les quartiers pauvres, l'empowerment doit se substituer à l'état de « disempowerment », c'est-à-dire à l'incapacité de gouverner sa vie qui résulte de l'effet cumulé de trois phénomènes : de faibles chances d'accéder à l'autonomie financière grâce aux revenus tirés d'un travail légal, le conditionnement de son destin par le milieu environnant et l'impuissance à contrôler ou infléchir les décisions prises par d'autres et qui affectent pourtant la vie de son quartier et donc la sienne propre. Le dictionnaire Robert & Collins traduit le verbe « to empower » de trois manières, « permettre de s'assumer », « rendre plus fort » et « habilitier à faire », qui sont autant de manières de répondre, respectivement, aux enjeux économiques, sociaux et politiques de la perte de pouvoir dans les quartiers pauvres. De même, le sens des quatre « principes fondamentaux » (*key principles*) du programme EZ énoncés par l'administration fédérale n'est autre que de permettre de s'assumer, rendre plus fort et habilitier à faire. La finalité du premier principe, « créer des opportunités économiques » (*economic opportunity*), est bien de permettre aux habitants de s'assumer : « La création d'emplois fournit le socle à partir duquel les habitants peuvent devenir économiquement autosuffisants », peut-on lire

⁵ Le terme « communauté » est polysémique dans la langue anglaise. On l'utilise ici tantôt au sens du « quartier » ou de la « collectivité locale », tantôt au sens d'un groupe de personnes ayant un intérêt commun – ces deux significations pouvant se recouper.

dans l'exposition de la doctrine fédérale⁶. Le second principe, celui du « développement durable de la communauté » (*sustainable community development*), vise à « créer une communauté vivable et dynamique où l'initiative individuelle, le travail et des familles stables puissent s'épanouir », une communauté qui soit « une source de force et d'espoir pour ses habitants »⁷. La notion de développement durable consonne ainsi avec cette idée que la communauté peut « rendre plus fort », qu'elle peut être roborative à condition d'apporter à ceux qui la composent les ressources dont ils ont besoin pour se fortifier. Deux derniers principes fondamentaux sont associés à un objectif civique que résume cette formule officielle : « les quartiers pauvres doivent assumer la responsabilité de leur avenir ». A cette fin, les communautés doivent exposer leur « vision stratégique du changement » (*strategic vision for change*) et instaurer des « partenariats ancrés dans la communauté » (*community-based partnerships*)⁸. La prise en main de leur destinée par les habitants et la collectivité du quartier repose ainsi sur trois processus, ou modalités de l'empowerment, dont on attend qu'ils concourent à la réalisation d'un même but : « l'émancipation »⁹.

L'expression « to empower » souligne la nécessité d'une impulsion extérieure. Dans la politique étudiée, cette impulsion est donnée par le pouvoir fédéral, même si « le mot donner est gênant car il signifie que l'on se substitue à quelqu'un qui manque de quelque chose » (la directrice de l'EZ de Baltimore). S'il voulait rester cohérent avec l'objectif ultime « d'émancipation », le gouvernement fédéral ne pouvait donc se positionner en surplomb des bénéficiaires de cette politique – des ghettos noirs pour l'essentiel - et décider ce qui semble bon pour eux. Même animée des meilleures intentions comme pouvaient l'être les gouvernements progressistes des années 60, la posture paternaliste de ceux qui savent ce qui est bon pour les pauvres a toujours semblé odieuse au mouvement noir. Aussi, en officialisant la notion « d'empowerment », la dernière administration démocrate a-t-elle choisi la cohérence en décidant d'associer des représentants des bénéficiaires à la conception de la future politique fédérale. A la fin de l'année 1992, l'équipe de transition du président Clinton sollicite des praticiens du « développement communautaire »¹⁰ de différentes villes pour plancher sur les contours

⁶ Source : HUD (1994).

⁷ Source : idem.

⁸ Source : idem.

⁹ Il s'agit là d'une autre acception du terme « empowerment » proposée par le Robert & Collins.

¹⁰ Le développement communautaire (*community development*) regroupe un ensemble d'initiatives de la société civile dans les domaines économique, urbain, social et civique. Ces initiatives sont portées par des organisations communautaires (*community-based organizations*) représentant l'intérêt des quartiers pauvres et agissant pour des buts sociaux. Ce mouvement s'est structuré à partir de la fin des années 70 à travers de multiples réseaux locaux, nationaux voire internationaux.

d'une politique fédérale urbaine qui pourrait être entreprise même en l'absence de financements nouveaux. Ce travail débouche, au cours de l'année 1993, sur une série de conférences nationales à Washington et dans l'Arkansas¹¹. Les représentants du mouvement communautaire étaient invités intuitu personae, en vertu de leur expertise dans tel ou tel domaine (banque, logement bon marché, santé...). Fruit de cette réflexion collective, la loi créant les Empowerment Zones (août 1993) doit venir catalyser l'expérience acquise à travers le pays en matière de développement communautaire.

L'étonnant avec cette politique vient justement de la consécration officielle du terme « empowerment » qu'affectionnent les leaders de la communauté noire : « Nous étions très enthousiastes à l'idée que le mot empowerment entre dans le vocabulaire d'une politique nationale, raconte une participante à ces conférences. Jusque-là, si vous l'utilisiez dans la réponse à un appel d'offres fédéral, vous étiez sûr de ne pas le remporter. Ce qui était si subversif avec l'empowerment, était cette idée de transférer le pouvoir de décision aux gens pour qui l'on conçoit un programme ». Le processus d'élaboration de cette politique fédérale était lui-même inhabituel. « En temps normal, un programme fédéral s'élabore par des auditions devant le Congrès ou des contributions écrites, poursuit notre interlocutrice. Sans que les gens de terrain aient un réel pouvoir d'influence sur le contenu de la politique débattue. Avec les Empowerment Zones, le processus était inverse. Par exemple, quand nous avons rencontré le vice-président Gore, les représentants des différents ministères étaient tous là, mais ils occupaient les sièges de second rang et les représentants communautaires étaient au premier rang. Pour moi qui suis Noire, la symbolique était très forte ».

L'autre nouveauté importante réside dans le choix d'une méthode participative qui devait conférer aux habitants et aux organisations communautaires un réel pouvoir dans l'élaboration des projets locaux. Les Empowerment Zones devaient être sélectionnées au terme d'une démarche de « planification stratégique » (*strategic planning*) engagée dans chaque ville désireuse de répondre à un appel à projets fédéral. Les candidatures devaient être formellement présentées par la municipalité et l'État à l'agence fédérale chargée de superviser le programme, le US Department of Housing and Urban Development (HUD). Mais le HUD faisait de l'effectivité de la participation communautaire un critère impératif d'éligibilité des zones : « Votre candidature sera jugée à la fois (souligné dans le texte) sur son contenu et sur la mesure dans laquelle le projet reflète la participation des habitants de la communauté, des groupes de citoyens, des secteurs privé et associatif et des administrations locales ». Les dossiers de candidature devaient préciser notamment « quels sont les groupes et individus ayant participé à la production du projet », expliquer

¹¹ Sur cette période de gestation du programme, cf. D. Gills et W. White (1998).

« comment les participants ont été sélectionnés » et montrer « en quoi les participants pris comme un tout représentent la diversité raciale, culturelle et économique de la communauté »¹². La communauté était donc définie au sens large, comme la pluralité des composantes de la société locale. Les vétérans de la Guerre à la Pauvreté (*War on Poverty*) des années 60 s'étaient forgés une éducation politique avec l'approche dite « bottom-up » (c'est-à-dire impulsée par le bas), mais il y avait bien longtemps que le gouvernement fédéral n'en avait fait un principe cardinal de l'allocation de ses fonds aux villes. Laissé à la discrétion des autorités locales, le recours aux méthodes participatives pour la conception de stratégies de développement urbain variait jusqu'ici selon la culture et l'orientation politiques des municipalités.

Une géographie de l'exemplarité

Souvent suspecté de ne pas produire de résultats tangibles, le développement communautaire souffre d'un problème chronique de légitimité dans l'opinion et la classe politique américaines. Les conservateurs s'étaient emparés des résultats insuffisants de la Guerre à la Pauvreté pour contester jusqu'à la légitimité même d'une action fédérale en direction des quartiers pauvres et le soutien de l'administration fédérale aux initiatives communautaires s'était amenuisé comme peau de chagrin au cours des douze années de présidence républicaine (1980-1992), cela pour des motifs purement idéologiques. Dans le camp conservateur, la politique urbaine a toujours été perçue comme le prolongement « au sol » des politiques d'assistance sociale (*welfare*). Cette politique ne peut donc être considérée en dehors du débat sur la justice sociale. Plus précisément, du débat sur ce qui fonde le droit à une aide de l'État lorsque l'on ne travaille pas ou peu à l'échelle d'un quartier entier. Pour enrayer le déclin des villes et régions les plus durement frappées par la reconversion économique, les conservateurs préconisent tout au plus de compenser le manque d'attractivité des lieux par des détaxations ciblées, inspirées du modèle thatchérien des « zones d'entreprises » (*Enterprise Zones*).

Quand ils ont lancé le programme EZ, Bill Clinton et Al Gore n'ignoraient pas que le progressisme, comme doctrine favorable à l'intervention de l'État, était un courant minoritaire au plan intellectuel comme électoral. Ils savaient que leurs soutiens se recrutaient désormais au moins autant dans les banlieues (*suburbs*) que les villes-centres où se concentrent les minorités pauvres. Mais au lendemain des sanglantes émeutes de South Central à Los Angeles en avril 1992, la position du « laissez-faire » paraissait intenable et les pressions s'accroissaient en faveur d'une initiative fédérale. Mais il n'était pas question, pourtant, de renouer avec l'épopée volontariste de la « Grande Société »

¹² Source : HUD (1994).

(*Great Society*) des années 60 par une simple accélération de la dépense publique, surtout dans un contexte de grave déficit des finances publiques. Pour ne pas prêter le flan à la critique conservatrice et parce que le parti démocrate était toujours perçu dans l'opinion comme celui de la dépense sociale, B. Clinton prit soin d'indiquer, pendant sa campagne électorale, son intention « d'en finir avec le welfare tel qu'on l'a connu jusqu'ici ». Cela signifiait que serait prise en considération la critique conservatrice des « effets pervers » attribués au welfare, critique que l'on peut résumer ainsi : les bonnes intentions progressistes engendrent une inflation des dépenses publiques en accréditant auprès de leurs bénéficiaires l'idée qu'il s'agit de droits exigibles sans contrepartie ; au lieu de combattre la pauvreté, ces programmes perpétueraient en fait la dépendance des pauvres envers le gouvernement¹³. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le compromis imaginé par les « nouveaux démocrates » consistant à conditionner l'aide fédérale aux quartiers pauvres à son « activation ». Il en allait ainsi des deux mesures phares du programme EZ : une subvention sociale dont l'utilisation était en grande partie subordonnée à l'objectif d'auto-suffisance¹⁴ et un système de détaxations économiques de type « zones d'entreprises » dont le manque à gagner pour la collectivité devait être compensé par la création de richesse induite. Chacune de ces mesures participait d'une même stratégie d'activation : « Si cela marche, nous générerons plus d'investissements, d'emplois et de revenus, et le Trésor n'y perdra rien », déclarait le président Clinton¹⁵. « Il fallait montrer que cela finirait par rapporter à la collectivité, précise l'un des concepteurs de cette politique, car on ne peut pas donner l'impression de prélever des impôts dans le simple but de maintenir d'énormes bureaucraties ». La question devenait névralgique avec les Empowerment Zones car il s'agissait de relégitimer le soutien de l'État fédéral aux initiatives communautaires, et par la même de s'assurer du soutien de l'opinion. Il fallait prouver l'utilité de la démarche.

L'innovation majeure de la nouvelle administration démocrate (ou sa régression, selon le point de vue) a donc consisté à finaliser autrement les politiques redistributives en leur assignant un but de « sortie de la dépendance ». L'administration démocrate reprenait à son compte un thème conservateur, mais ayant conscience des impasses auxquelles conduisait l'idéologie reaganienne du « tout marché », elle réhabilitait le principe même de la dépense publique en faveur des quartiers pauvres. L'objectif était de réinvestir la scène urbaine, mais d'une manière plus progressive que progressiste, en circonscrivant

¹³ Sur la critique des politiques fondées sur la notion « d'ayants-droit » (*entitlement programs*), cf. L. Mead (1986).

¹⁴ « Les dotations fédérales sont utilisées pour promouvoir l'auto-suffisance économique et réduire la dépendance des habitants vis-à-vis du gouvernement », peut-on lire dans l'exposition de la doctrine fédérale (HUD, 1995-1).

¹⁵ Source : EZ Gazette (1996).

étroitement la dépense publique et en l'attribuant à ceux qui sauraient prouver leur dynamisme. Le programme fut en effet « vendu » non comme un programme de plus, mais comme une expérimentation à reproduire si les résultats étaient probants. Autrement dit, les sites sélectionnés devaient être exemplaires et en nombre limité. La loi de 1993 prévoyait la création de 6 Empowerment Zones seulement et d'une catégorie de second rang, les Enterprise Communities (EC) au nombre de 65 (s'ajoutaient 3 EZ et 30 EC en milieu rural). La taille des zones était strictement délimitée, tant par des critères de population (la population maximale de chaque zone devait être inférieure à 10% de la population totale de la ville)¹⁶ que de superficie, inférieure à 50 km² et composée de trois parcelles non-contiguës au maximum. Sur ces territoires, l'administration fédérale était autorisée à engager 1 milliard de dollars de dépenses directes en dix ans (volet rural inclus), auquel s'ajoutait un manque à gagner estimé de 2,5 milliards au titre de l'allègement de la fiscalité des entreprises. D'autres dollars fédéraux devaient être réorientés à partir de programmes sectoriels existants, mais laissés à la discrétion de différentes agences fédérales. Localement, un « effet levier » était attendu sur des fonds publics et privés.

Les Empowerment Zones seront la seule politique urbaine vraiment significative conduite par l'État fédéral au cours du double mandat de Clinton. Encore cette politique n'était-elle pas dédiée aux seules villes, car elle s'appliquait aussi au monde rural - preuve de la perte d'influence des villes, et donc des minorités urbaines au Congrès¹⁷. La dimension du programme n'était pas de nature à soulever un enthousiasme débordant parmi les représentants des villes au Congrès. Celui du quartier de Harlem à New York et principal architecte de la loi, le député Noir Charles Rangel, remarquait que les six EZ auraient pu tenir ensemble dans une seule circonscription du Congrès¹⁸. Mais il s'agissait avant tout de prouver l'efficacité de cette politique et démontrer que les politiques anti-pauvreté n'étaient pas vouées à l'échec, comme les Républicains essayaient d'en accréditer l'idée. Ce que devait permettre une intervention massive et ciblée. On éviterait de répéter l'erreur des Model Cities, le programme phare des années 60 en matière urbaine qui avait dispersé peu d'argent fédéral entre une multitude de sites (environ 150) au lieu de regrouper, comme c'était son intention première, de conséquents moyens sur un nombre restreint de sites¹⁹. Pour contourner cet écueil, le programme Empowerment Zones/Enterprise Communities (EZ/EC) établissait une dénivellation extrême entre 6 EZ

¹⁶ Les zones comprises dans une ville de plus de deux millions d'habitants ne doivent pas dépasser 200 000 habitants et la population agrégée des six EZ urbaines 750 000 habitants.

¹⁷ Sur la comparaison du contexte d'adoption du programme EZ avec celui de la Guerre à la Pauvreté dans les années 60, cf. M. L. Moss (1995) et D. E. Gale (1996).

¹⁸ Cité par J. DeMott (1993).

¹⁹ Sur ce programme, cf. C. Haar (1975).

urbaines qui se taillaient la part du lion (100 millions de dollars chacune de dotations fédérales²⁰ ainsi que l'essentiel des allègements de taxes), et les 65 EC de l'autre, auxquelles on ne versait qu'une part résiduelle de l'enveloppe (2,95 millions de dollars chacune, ainsi qu'une gamme moins étendue d'incitations fiscales).

Le programme avait donc l'habileté d'éviter la dilution des moyens et de satisfaire au moins symboliquement la plupart des États, 42 d'entre eux se voyant récompensés par l'attribution d'une Enterprise Community au minimum (Riposa, 1996). « Les Enterprise Communities étaient faites pour récompenser les communautés qui avaient des besoins, mais ne pouvaient gagner une Empowerment Zone », reconnaît l'un des concepteurs du programme fédéral. De fait, sur 293 « communautés » urbaines qui y participent, seules 72 seront sélectionnées (en décembre 1994), soit un quart de l'ensemble des candidatures et un dixième à peine des 74 sites qui postulaient pour recevoir le label Empowerment Zone²¹. Le fait pour une ville de présenter des difficultés similaires à celles d'une autre ville n'a donc pas fondé son droit à obtenir une aide du gouvernement fédéral. Les communautés devaient mériter le soutien fédéral et pour cela sortir vainqueur d'une compétition avec d'autres villes dans le cadre de l'appel à projets fédéral. En aucun cas les communautés « nécessiteuses » n'étaient considérées comme des « ayants-droit » à l'aide fédérale. Au contraire, « c'est parce que les sites sélectionnés vont recevoir des subventions fédérales et de substantiels dégrèvements fiscaux et parce qu'elle auront accès à d'autres programmes fédéraux, que le processus de sélection doit être très compétitif », précisait le HUD²². Le principe d'une compétition nationale n'était pas une nouveauté dans le modèle américain d'allocation des fonds fédéraux au développement communautaire. Près du tiers des financements alloués par le principal programme en la matière, le Community Development Block Grant program, le sont au terme d'un processus compétitif²³. Le programme EZ/EC s'insère dans cette tradition de « non-entitlement programs », c'est-à-dire de programmes non automatiques (littéralement :

²⁰ Et 40 millions pour chaque EZ rurale.

²¹ Les 6 Empowerment Zones étaient situées à Atlanta, Baltimore, Chicago, Detroit, New York et Philadelphie/Camden. Le HUD a ajouté deux « Supplemental Empowerment Zones » (SEZ) au bénéfice de Los Angeles et Cleveland, permettant à ces villes de recevoir des dotations destinées au financement d'activités économiques – appelées Economic Development Initiative (EDI) Grants - plutôt que des subventions sociales (Los Angeles ne recevant rien et Cleveland le même montant qu'une EC). Ces deux SEZ sont devenues EZ à part entière en 1997, sur décision du vice-président Gore. Parmi les Enterprise Communities, 4 ont également bénéficié d'un statut spécial, celui de « Enhanced Enterprise Communities » (« EC renforcées »), leur permettant de recevoir, en sus des 2,95 millions de dollars de fonds sociaux, des EDI Grants pour un montant de 22 millions de dollars chacune.

²² Source : HUD (1994).

²³ Les 70% de subventions restants sont répartis selon des critères de besoin objectifs. Mais ils sont redistribués localement aux opérateurs selon une logique similaire d'appel à projets organisés par les collectivités. Nationale ou locale, cette procédure d'appels à projets est appelée « Request For Proposals » (RFP).

« non fondés sur un droit à »). Mais il est hybride car il s'efforce de combiner la satisfaction de besoins objectifs mesurés par la pauvreté et la récompense d'une initiative méritoire. En ce sens, il n'est pas forcément perçu comme injuste par les acteurs de terrain. « Un système qui ne récompenserait pas l'audace et la créativité ne garantirait pas mieux la justice sociale », considère un responsable de l'EZ à Baltimore.

Cette approche mixte devait servir aussi de critère à la sélection des zones. La sélection était guidée par des considérations sur les besoins, définis par le niveau de concentration de la pauvreté²⁴. Mais comme tous les dossiers pouvaient faire étalage de besoins criants, ce qui allait réellement les départager étaient les « ressources » (*assets*) des candidats : leur capacité à s'organiser, à concevoir une stratégie, à mettre en avant des atouts pour s'assurer du potentiel de redéveloppement de la zone. La compétition allait donc se dérouler non seulement entre les villes, mais en leur sein, les organisations représentatives des différents quartiers d'une même ville devant convaincre les sélectionneurs locaux de leur potentiel et avoir ainsi une chance de figurer dans la future zone.

Les autorités fédérales ont sans cesse cherché à convaincre que l'on avait intérêt à concourir en réponse à l'appel à projets, même si l'on n'obtenait rien ou peu. L'élaboration du projet de candidature devait créer une émulation nouvelle et ces « laboratoires d'innovations » (Cuomo, 1995) qu'étaient appelées à être les Empowerment Zones devaient aussi servir d'exemples aux recalés. Ce discours de l'exemplarité était parfaitement cohérent avec la logique de l'activation que l'on souhaitait promouvoir. La réussite des uns devait donner aux autres l'envie de se lancer à leur tour dans l'action et le gouvernement fédéral n'aurait que plus de légitimité à soutenir par la suite de nouvelles initiatives. La géographie hyper-sélective du programme EZ/EC reflétait d'abord l'étroitesse des marges de manœuvre politiques et financières de la nouvelle administration démocrate. S'adressant à la Conférence des Maires en 1996, Bill Clinton déclarait que « le but est d'arriver au point où nous pourrions avoir une empowerment zone de dimension suffisante dans chacune des communautés du pays qui en a besoin. Telle devrait être la règle ». C'est ainsi qu'un second puis un troisième « round » de désignations furent proposées au Congrès. 15 nouvelles Empowerment Zones urbaines seront désignées à la fin de l'année 1998 (parmi lesquelles 10 sont d'anciennes EC), cela

²⁴ Le périmétrage devait être basé sur des aires du recensement (*census tracts*) affectées par la pauvreté. Le seuil de pauvreté devait s'établir à 20% minimum dans un census tract, à 25% minimum dans 90% des aires et à 35% minimum dans la moitié d'entre elles. La législation fédérale ajoutait des critères sociaux généraux : un état de « pauvreté étendue, de chômage et de détresse généralisée », « une incidence élevée de la criminalité, de l'usage de drogues, de sans-abris, de logements à l'abandon, d'infrastructures détériorées ou un substantiel déclin de la population » (Federal Register, 1994).

avant même que le Congrès - repassé aux mains des Républicains à partir de 1994 - ait voté les crédits correspondants²⁵. Peu avant son départ, Clinton fait approuver un troisième round comportant la création de 7 nouvelles EZ et de 40 « Renewal Communities »²⁶. Mais avec l'élection d'un républicain à la présidence, l'aide fédérale à ces nouvelles EZ et EC a fini par se réduire à de simples dégrèvements en faveur du secteur économique dans la ligne des Enterprise Zones²⁷. Déjà relatif sous l'administration Clinton-Gore, le retour en grâce du « progressisme » subit un net coup d'arrêt avec le retour au pouvoir des Républicains dont l'urbain est loin d'être la première priorité compte tenu de la nature de leurs soutiens politiques (les villes du Sud qui ne connaissent les mêmes difficultés que celles du Nord et du Nord-Est). La sélection des EZ par l'administration démocrate semblait d'ailleurs avoir obéi à des considérations partisans étant donné le succès disproportionné de villes contrôlées par les Démocrates²⁸.

L'État facilitateur et évaluateur des projets de la société

La politique des Empowerment Zones s'insère dans un vaste projet de recomposition des rapports entre le national et le local imaginé par l'équipe démocrate parvenue aux affaires en 1993. Dans leur profession de foi intitulée « Putting people first » (1992), Clinton et Gore se faisaient les chantres de l'approche « bottom-up » : « Il est temps de changer radicalement la façon dont le gouvernement opère, pour passer d'une bureaucratie descendante (*top-down*) à un gouvernement entrepreneurial qui redonne le pouvoir aux citoyens et aux communautés (*empowers citizens and*

²⁵ Ce second round comprenait aussi 5 EZ et 20 EC rurales. S'ajoutent aussi les anciennes Supplemental Empowerment Zones de Los Angeles et Cleveland devenues EZ à part entière (cf. supra).

²⁶ S'ajoutaient 2 EZ et 12 RCs en milieu rural.

²⁷ Pour l'année fiscale 2003, G. Bush Jr. a annoncé qu'il ne demanderait pas au Congrès de voter les crédits nécessaires à la poursuite du second round mais qu'il maintenait le système de détaxations. Déjà, les crédits fédéraux consacrés au dispositif avaient chuté de 75% entre 2001 et 2002. Chaque EZ urbaine de Round II n'a obtenu que 22 millions de dollars. Le premier Round, qui expire en 2004, n'est pas affecté par ce revirement, la totalité des crédits fédéraux ayant été attribuée aux autorités locales durant les deux premières années de mise en oeuvre.

²⁸ L'examen systématique de la procédure de sélection a donné lieu à un audit effectué par l'Inspection Générale du HUD à la suite d'une requête de sénateurs républicains. Son rapport a fortement étayé ce soupçon de favoritisme. Les textes permettaient au Secrétaire du HUD d'identifier des « critères de sélection additionnels » à ceux qui étaient expressément prévus, par exemple la prise en compte d'une certaine diversité géographique des sites retenus. Le Secrétaire a ainsi choisi de retenir une Enterprise Community par État ayant adressé un dossier de candidature. Des dossiers de candidature moins bien notés ont ainsi pu l'emporter par rapport à d'autres qui se trouvaient concurrencés par d'autres candidature dans les mêmes États. Un autre critère a été ajouté, celui du « besoin » mesuré autrement que par les seuls taux de pauvreté ou de chômage. Enfin, le Secrétaire a indiqué avoir fait jouer son appréciation personnelle compte tenu de sa connaissance des sites (HUD, 1995-2). Avancée par plusieurs observateurs (Boyle 1995 ; Liebschutz 1995 ; Thomas, 1995), la thèse du favoritisme a donné lieu à une thèse de sciences politiques qui tendait toutefois à l'infirmier (Wallace, 2000).

communities), afin de changer notre pays à partir d'une impulsion venue d'en bas (*bottom-up*) », écrivaient-ils dans cet opus. En 1993, le vice-président Gore publie un document intitulé « The National Performance Review » qui précise les principes d'une « réinvention du gouvernement ». Il s'agissait de concevoir une action publique procédurale, cantonnant le gouvernement fédéral au rôle d'énonciateur des fins nationales et laissant aux « communautés locales » – gouvernements locaux, organisations représentatives des habitants, simples citoyens - le « maximum de flexibilité possible » pour choisir les moyens propres à accomplir ces buts²⁹. Sa philosophie était largement empruntée à l'ouvrage de T. Gaebler et D. Osborne, « Reinventing government » (1992), dont le sous-titre était ainsi formulé : « Comment l'esprit entrepreneurial transforme le secteur public ». Ce livre programmatique repoussait pareillement le progressisme et le conservatisme traditionnels. Fondé sur « l'esprit entrepreneurial », le type de modernisation administrative préconisé était très similaire à celui que proposait A. Gore dans le National Performance Review qui retenait cette idée que l'introduction de principes compétitifs et de mesure des performances dans la délivrance des services collectifs en accroît l'efficacité en même temps qu'elle renforce l'empowerment des destinataires des politiques publiques grâce à l'augmentation de leurs choix. Chez les tenants d'une « troisième voie » entre progressisme et conservatisme, cette visée managériale était corrélative et non pas contradictoire avec l'empowerment communautaire³⁰. L'État fédéral était appelé à se placer au service de « l'Amérique d'en bas » au lieu de se donner pour finalité son propre épanouissement. Cette thématique n'était pas sans rappeler la dénonciation conservatrice du pouvoir accaparé par les bureaucrates de Washington et de l'inflation des dépenses qui en résulte. A cette différence de taille près que le but n'était pas d'annuler le rôle de l'État fédéral, mais de le mettre au service de l'empowerment des communautés locales. En termes d'analyse des politiques publiques, le référentiel de l'administration devait être l'empowerment et non la satisfaction de ses buts internes. L'enjeu était de renforcer la légitimité de l'État en démontrant l'efficacité de ses interventions.

Le thème de la réinvention du gouvernement imprègne le discours officiel sur les Empowerment Zones. On y retrouve cette combinaison d'approche procédurale, de flexibilité et de souci de la performance³¹. Les Empowerment Zones ne sont pas le seul exemple d'approche procédurale appelée à guider la relation entre le national et le local. Dans le domaine urbain, il en va de même par exemple avec la procédure dite de

²⁹ Pour une présentation synthétique de cette doctrine, cf. l'article de W. Galston et G. Tibbetts (1994).

³⁰ Pour une présentation synthétique de ce débat, cf. par exemple H. Ingram et S. Smith (1997).

³¹ Sur les liens entre le thème de la réinvention du gouvernement et les Empowerment Zones, cf. S. Liebschutz (1995).

« Consolidated Planning », mise en place depuis 1995. Il s'agit de regrouper une série de lignes de financement du HUD dans une enveloppe « consolidée », allouée aux États et aux villes pour financer des projets globaux élaborés de manière participative. Le but est à la fois de réaliser une économie d'échelle et d'améliorer les systèmes locaux de délivrance des services. La procédure de « consolidated planning » conduit le HUD à recentrer son action sur l'évaluation des performances locales. Des principes similaires sont à l'œuvre dans les EZ. Le gouvernement fédéral a d'abord affiché une relative neutralité s'agissant du contenu des stratégies à développer « par le bas », pourvu que ces dernières s'accordent aux fins définies « d'en haut ». Pour la sélection des candidatures, le HUD s'est en effet contenté d'apprécier dans quelle mesure avaient été respectés les quatre « principes fondamentaux » de cette politique (cf. supra). Le guide fédéral publié avec l'appel à projets a seulement proposé une liste indicative d'items liés à ces principes que les communautés « pourraient souhaiter prendre en considération » quand elles les « considèrent comme essentiels »³². Comme le note D. Wright (2001), ces indications étaient assez vagues pour encourager les communautés à développer leur vision distinctive. Pour le suivi du programme, le HUD s'est spécialisé dans une fonction d'information (grâce à son site web), d'assistance technique et de d'animation du réseau des EZ et EC à travers des conférences nationales qui s'apparentent à des forums de discussion et d'échanges sur les expériences réussies (*best practices*).

La flexibilité consistait à laisser aux acteurs locaux la plus grande latitude possible dans l'utilisation de la subvention fédérale, en fonction des priorités locales. L'usage des fonds dédiés aux EZ et EC était plus contraignant que celui d'autres financements fédéraux destinés au développement communautaire car ils devaient servir le but d'autosuffisance économique, mais les partenaires locaux avaient la possibilité de modifier leur destination pourvu qu'ils en expliquent les motifs dans leur projet de candidature. Les acteurs locaux avaient d'ailleurs la faculté de suggérer des aménagements de la réglementation fédérale (« waivers ») pour éliminer les barrières qui viendraient entraver la réalisation de leur projet. La flexibilité passait aussi par une meilleure coordination des ministères fédéraux visant à alléger les pesanteurs bureaucratiques et faciliter l'allocation d'autres ressources fédérales. Tirant la leçon du programme Model Cities qui s'était heurté à d'incessants conflits interministériels (Frieden, Kaplan, 1975), le pilotage fédéral des Empowerment Zones devait favoriser un accès unique (*one-stop access*) aux ressources, sachant que les communautés désignées étaient censées recevoir une attention préférentielle lorsqu'elles répondraient à d'autres appels à projets fédéraux. Dès le mois de septembre 1993, une autorité interministérielle, le Community Empowerment Board (CEB), était installée. Placée sous la responsabilité du vice-président Al Gore, elle

³² Source : HUD (1994).

coordonnait 15 agences fédérales, soit pratiquement tous les secteurs de l'action publique intérieure représentés au plus haut niveau. L'animation au jour le jour du programme était confiée à une Urban EZ/EC Task-Force dirigée par des fonctionnaires du HUD et qui devait servir de liaison entre le local et les différentes agences fédérales. Le but était de créer « un ministère virtuel pour chaque EZ et EC – un lieu où les questions peuvent être réglées rapidement et équitablement par un simple coup de téléphone »³³.

De manière générale, les acteurs locaux expriment un certain scepticisme quant à l'effectivité de la « réinvention » du gouvernement fédéral. Ils considèrent que ce programme a engendré autant de bureaucratie que les autres³⁴. L'utilisation des crédits fédéraux a été appréciée pour sa souplesse. « Nous avons une liberté absolue pour choisir nos priorités et réorienter nos programmes en fonction de la situation et des informations qui nous parvenaient sur les opérations engagées », se félicite la responsable de l'EZ de Baltimore. En revanche, peu de « waivers » ont reçu une réponse favorable³⁵. L'existence d'un traitement préférentiel accordé aux zones par les différentes administrations fédérales n'a pas non plus été évidente. Le label EZ/EC a permis aux sites de gagner des points supplémentaires dans la compétition pour des fonds fédéraux accessibles par des appels à projets. Certains programmes ont été conçus pour bénéficier en priorité aux EZ et EC, tel Youth Opportunity d'un montant global de 223 millions de dollars et pour lequel Baltimore a reçu 44 millions de dollars (soit près de la moitié de la subvention de l'EZ). Mais en règle générale, ici comme dans les autres EZ ou EC, les acteurs locaux n'ont pas senti qu'ils étaient l'objet d'une réelle préférence fédérale, laquelle est d'ailleurs difficile à cerner dans le maquis des circuits d'allocation des fonds fédéraux (Chaskin, Peters 1997). Le HUD n'a fourni aucune analyse permettant de démontrer que ces zones ont été mieux traitées que d'autres du point de vue fédéral. De ce point de vue, la fonction de coordination du HUD n'a pas été de la plus grande efficacité. L'agence fédérale a pu s'appuyer localement sur des agents censés assister les sites au jour le jour et servir de liaison avec le niveau national, mais aucun de nos interlocuteurs locaux n'a mentionné ces relais comme des points d'appui importants.

³³ Source : HUD (1995-1).

³⁴ Cf. par exemple le témoignage de R. Marquez, première responsable de l'EZ au sein de la municipalité de Chicago (Bennett, Nogueras, 1998). Sur la déception des acteurs locaux devant les maigres résultats de la réinvention du gouvernement fédéral, cf. plus généralement, R. J. Chaskin et C. M. Peters (1997).

³⁵ Il s'agit de ces demandes formulées par le local pour une application dérogatoire de la réglementation nationale. En 1995, les 6 premières EZ urbaines avaient demandé 107 waivers. Le nombre limité de réponses favorables fait dire aux évaluateurs nationaux du programme que ce processus n'avait pas donné pleine satisfaction (Hebert et al., 2001). A Chicago, par exemple, seuls 5 waivers ont été totalement ou partiellement accordés sur un total de 26 demandés dans le dossier de candidature. A Baltimore aucun n'a été accordé sur 11 demandés. Dans un nombre significatif de cas, l'administration fédérale a répondu que les requêtes correspondaient à des pratiques déjà autorisées dans le cadre de la législation en vigueur.

Une dernière dimension de la réinvention du gouvernement portait sur la mesure des performances (*performance-measurement*), un aspect fortement mis en avant dans les Empowerment Zones³⁶. La responsabilisation communautaire trouvait sa contrepartie explicite dans l'exigence de rendre des comptes aux citoyens sur l'usage des fonds publics, cela au nom du principe « d'accountability » (le fait de rendre compte de son action). « Les citoyens veulent savoir comment l'argent est dépensé, dans quel but et avec quels résultats », proclamaient les textes fédéraux relatifs au programme³⁷. Il s'agissait de neutraliser la dénonciation, rituelle chez les conservateurs, de la gabegie qui avait accompagné selon eux l'octroi de responsabilités aux organisations de quartier dans les programmes de la Guerre à la Pauvreté. Leur évaluation n'avait pas été menée d'une manière rigoureuse (O'Connor, 1995). Du point de vue des activistes communautaires, il s'agissait de ne pas répéter les erreurs de la Guerre à la Pauvreté, perçue par beaucoup comme un échec faute de management satisfaisant. Il était crucial de montrer que l'on pouvait obtenir des résultats en donnant du pouvoir aux organisations communautaires. D'autant que la perception commune était qu'il s'agissait là de la dernière chance de voir le gouvernement fédéral les soutenir réellement.

L'objectif de l'évaluation était double : formuler un jugement national sur l'efficacité du programme et doter les acteurs locaux d'outils permettant une conduite réellement stratégique de leur projet. Le HUD a commencé par demander aux communautés candidates de concevoir un projet stratégique des résultats duquel elles puissent rendre compte (« created for accountability »), en intégrant les principes de l'évaluation dès la conception des projets. A cette fin, il était suggéré d'établir des critères de performance (*performance benchmarks*) pour mesurer périodiquement la réalisation des objectifs³⁸. Cette démarche se voulait cohérente avec l'esprit « bottom-up » : au lieu de déterminer d'en haut une méthode et des critères d'évaluation valables pour tous les sites, il incombait aux partenaires locaux eux-mêmes d'établir les critères de réussite, selon leurs buts spécifiques, et de réajuster leur stratégie en conséquence. Comme le gouvernement fédéral voulait prouver des résultats rapides, le HUD a demandé aux sites fraîchement désignés de formaliser des critères de performance à deux ans à partir d'un

³⁶ Sur ce thème dans les Empowerment Zones, cf. R. Stocker (à paraître-1).

³⁷ Source : HUD (1994).

³⁸ Emprunté au langage de l'évaluation et de l'audit, le *benchmarking* consiste à comparer les réalisations à des critères établis à l'avance. En fixant des critères internes au programme lui-même, le « benchmarking » d'une manière qui diffère de son sens habituel, celui d'une méthode d'évaluation comparant les réalisations d'une organisation avec celles d'une autre organisation externe plus performante, le but étant d'assigner à la première de nouveaux objectifs à atteindre. Sur la conception traditionnelle du benchmarking, cf. E. Monnier et E. Pitarelli (2000).

modèle standardisé de présentation des résultats³⁹. Le versement des fonds fédéraux était subordonné à un « benchmark agreement » passé avec les responsables locaux du programme. Les objectifs à court terme devaient être beaucoup plus détaillés et priorisés que ceux que contenaient les projets de candidature élaborés pour dix ans.

Par la suite, le HUD a souhaité disposer d'un outil inter-sites lui permettant de superviser en continu l'avancement des programmes locaux en même temps que de tenir le Congrès informé. L'agrégation des benchmarks propres à chaque site ne permettait pas de construire un tel outil. C'est pourquoi fut établi, en 1998, le Performance Measurement System (PERMS), un modèle de bilan annuel garantissant les comparaisons inter-sites. Cette méthode devait aussi permettre à n'importe quel citoyen de vérifier l'usage des fonds EZ/EC, via l'Internet où sont mis en ligne l'ensemble des rapports annuels⁴⁰. Enfin, à ses différentes phases d'avancement, le programme devait être évalué par un « tiers impartial ». Avec ce dispositif d'évaluation, le HUD devait « déterminer si le programme devait être poursuivi ou non », comme le prévoyait la loi sur les Empowerment Zones.

Entre la « gouvernance » locale des EZ et les autorités nationales, la mise en pratique de la doctrine de « l'accountability » s'est avérée assez décevante. En pratique, le HUD a semblé réticent à exercer un contrôle rapproché des sites, y compris de ceux qui étaient montrés du doigt à l'occasion d'audits⁴¹. L'utilité d'une procédure d'évaluation nationale s'en est trouvée minorée. Le HUD ne dispose pas au demeurant des moyens opérationnels lui permettant de contrôler la mise en oeuvre du programme dans le détail et sur tous les sites⁴². Son contrôle n'a pas été bien au-delà d'une vérification de la conformité formelle des pratiques locales au respect des dispositions légales. Dans leur ensemble, les audits pratiqués par la mission d'inspection du HUD ont développé une approche plutôt comptable de l'évaluation. Le succès du programme a été rapidement décrété, justifiant son extension à de nouveaux sites. Ces résultats ressortaient pour partie sur des évaluations « impartiales » commanditées par le HUD à un réseau de chercheurs coordonnés par le Rockefeller Institute of Government. L'évaluation nationale a analysé

³⁹ Intitulé « Performance Review », ce document demandait aux responsables locaux d'organiser leurs benchmarks de manière stratégique en reliant les enjeux à traiter, l'action envisagée, les actions intermédiaires à entreprendre aux étapes-clés, le résultat attendu décrit en termes mesurables, les sources de financements et les partenaires engagés pour atteindre ce résultat.

⁴⁰ Sur tous ces points, cf. D. J. Wright (2001).

⁴¹ Le HUD a adopté une attitude ambiguë, se refusant par exemple à ôter le label à 5 sites (4 EC et une EZ ou plus exactement la partie de l'EZ de Philadelphie-Camden située à Camden) placés « sous probation » à la suite d'un rapport rendu public en 1997. Cela alors même que les performances de ces sites ne s'étaient guère améliorées par la suite.

⁴² Cf. D. J. Wright (2001). La mission d'inspection du HUD a réalisé un audit dénonçant l'indigence du système de suivi et de contrôle des sites EZ/EC de ce ministère (HUD, 1999).

l'impact global du programme et a conduit des enquêtes plus spécifiques sur 18 sites (dont la totalité des six premières EZ). Une première série de rapports a été publiée en 1997 et 1998, portant sur la mise en place du dispositif et les premières actions mise en oeuvre. Puis les résultats intermédiaires ont été évalués, sur les mêmes sites, au terme de cinq années de mise en œuvre (Hebert et al., 2001)⁴³. Mais les évaluateurs sont restés prudents, se refusant à imputer à cette politique les évolutions constatées dans les zones, notamment parce que divers programmes ont pu y être engagés avec des visées homologues et parce que les conditions socio-économiques et démographiques locales ont pu évoluer pour des raisons exogènes.

I – 2 Le rassemblement des forces locales à Baltimore et Chicago

Le projet : une élaboration conjointe par la base et le sommet

Une fois publié l'appel à projets fédéral, les postulants disposaient de près de six mois (de janvier à juin 1994) pour élaborer un « projet stratégique » (*strategic plan*) qui allait servir à les départager. On a assisté dans la plupart des villes à une formidable mobilisation des organisations communautaires et – à un degré moindre – de simples habitants désireux de participer à l'élaboration du dossier de candidature. Une kyrielle de forums et groupes de travail ont essaimé à travers les villes pour organiser cette expérience peu banale de démocratie directe. Le plus souvent, la municipalité a initié la démarche, puis les représentants communautaires se sont emparés des commandes au sein des comités de pilotage et groupes consultatifs mis sur pied pour superviser la fabrication des projets. A Baltimore et Chicago, comme dans beaucoup d'autres villes, une instance composée de manière pluraliste était chargée de coordonner le processus d'élaboration du projet (*planning process*) et de délimiter les frontières de la zone. Ces instances étaient subdivisées en groupes de travail (*task forces*) chargés de traiter de différents aspects thématiques. Elles puisaient leur inspiration auprès des habitants et organisations de quartier à travers de nombreuses réunions publiques. De permanents allers-retours entre équipes chargées de rédiger les projets et groupes communautaires garantissaient « l'input » des gens de terrain (*grass-roots*)⁴⁴. Des animateurs et autres médiateurs (*facilitators*), parfois issus de cabinets de consultants, devaient rendre compte du travail réalisé dans les quartiers devant la structure chargée de centraliser la démarche. Les projets étaient amendés pour prendre en considération le point de vue de la base et il était rendu compte de ces modifications dans le cadre de nouvelles réunions publiques. L'évaluation

⁴³ Il était prévu que soit engagée une évaluation finale des impacts à long terme du programme pour offrir un jugement plus définitif. Mais le quasi-abandon de ce programme par l'administration Bush rend peu probable cette évaluation finale.

⁴⁴ Littéralement : les racines de l'herbe.

nationale du dispositif a conclu que l'influence des habitants et de leurs organisations avait été très forte dans la grande majorité des sites concernant les grandes lignes des projets – un peu moins s'agissant du détail des programmes et activités (Nathan, Wright, 1997). A Chicago, une étude a établi avec précision la genèse de chacun des axes stratégiques du projet pour montrer que les organisations de quartier en avaient été la source d'inspiration essentielle (Story-Stewart et al., 1998).

Le principe d'une co-direction de la démarche par la municipalité et les organisations communautaires n'a pas été de soi partout. A Baltimore, la quête du compromis a été de règle. Chicago s'est au contraire illustré par la rivalité incessante des deux sources de légitimité que sont l'institution municipale et les groupes communautaires. Le cas de Baltimore est typique d'une manière de combiner les impulsions venues de la base et du sommet. Au début de l'année 1994, les représentants de la société civile (organisations communautaires, entrepreneurs, fondations) firent part au maire Kurt Schmoke de leur intérêt à voir la ville se lancer dans la compétition. Le maire installa une instance de pilotage, appelée Empowerment Zone Team (EZT), qui rassemblait les représentants de différentes agences municipales engagés sur une base volontaire et issus de minorités ethniques pour les deux tiers (cette précision était apportée par le dossier de candidature transmis au HUD). Le maire nomma à la tête de cette équipe le représentant d'une agence para-municipale spécialisée dans le développement économique (Baltimore Development Corporation). Ancien « community organizer », ce dernier bénéficiait de la confiance indiscutable des organisations communautaires⁴⁵, Certains de leurs représentants étaient d'ailleurs invités par l'Empowerment Zone Team à se joindre au processus de « planning ». Les premiers travaux furent rendus publics deux mois plus tard à l'occasion d'une réunion à laquelle participèrent 500 personnes venues de tous secteurs de la ville. Dans deux cas sur trois, ces personnes étaient affiliées à des organisations de quartier⁴⁶. L'Empowerment Zone Team invita alors les bonnes volontés à participer plus directement à l'écriture du projet. Cinq groupes de travail furent créés à partir d'un découpage thématique suggéré par des leaders de quartier. Chaque groupe pouvait fixer les règles relatives à sa composition, son calendrier et son mode de fonctionnement. Beaucoup se scindèrent en sous-groupes plus spécialisés. L'élaboration du projet progressait grâce aux échanges constants entre l'Empowerment Zone Team mise sur pied par la municipalité et les comités locaux. « Nous intégrions au fur et à mesure les propositions des groupes de travail dans le projet et nous impulsions des idées en retour », explique l'une des responsables de l'EZ Team. La participation communautaire se faisait également par le truchement d'un comité consultatif (Advisory Council). Composé de 83

⁴⁵ La fonction du community organizer consiste à mobiliser les habitants autour d'enjeux communs (cf. infra troisième partie).

⁴⁶ Ces précisions sont apportées par le dossier de candidature (City of Baltimore, 1994).

membres nommés par le maire, ce comité comprenait un quart de représentants d'organisations communautaires, le reste se partageant entre les milieux économiques et les institutions publiques. L'Empowerment Zone Team et ses groupes thématiques devaient rendre compte régulièrement de l'avancement des travaux devant l'Advisory Council. Celui-ci a donné un avis favorable au maire sur le projet final.

A Chicago, les conflits entre le mouvement communautaire et la mairie sont choses coutumières. Les groupes communautaires avaient été informés très tôt de la compétition nationale et avaient pris une longueur d'avance sur la ville dans l'organisation de la démarche. Leur travail était déjà avancé sous l'égide d'une coalition d'organisations, le Community Workshop on Economic Development (CWED), lorsque le maire Richard Daley mis sur pied l'Interim EZ/EC Coordinating Council (Interim EZCC) chargé de superviser l'élaboration du projet. Ses membres étaient issus des administrations locales, du monde des affaires et des organisations communautaires oeuvrant à l'échelle de la ville. Si elle comportait des activistes communautaires, l'apparition de cette structure concurrente a attisé les tensions avec ceux qui travaillaient déjà au sein du CWED. Le climat ne s'améliorait guère au fil des semaines. Lors d'une réunion publique organisée par l'Interim EZCC, des activistes s'emparèrent du micro et demandèrent aux représentants municipaux de quitter la salle. Une résolution fut adoptée qui attribuait la moitié des sièges de cette instance à des délégués directement élus par les habitants des quartiers, ce que le maire finit par accepter. Dès lors, l'élaboration du projet s'est effectuée sous la pression constante des activistes communautaires. Les coalitions oeuvrant à l'échelle de la ville ont constamment diffusé l'information auprès des organisations de quartier, leur demandant de se comporter en « organizers » chargés de mobiliser les citoyens ordinaires en faisant de « l'outreach » (appels téléphoniques, flyers, lettres d'information, etc.)⁴⁷ et d'entrer en interaction avec d'autres organisations⁴⁸. Aux différentes phases, le milieu communautaire ne s'est pas privé de contester le document de candidature élaboré par la municipalité. Un premier projet de candidature a d'ailleurs été refusé, les organisations communautaires prenant l'initiative de le réécrire.

Dans les deux villes, l'influence des organisations communautaires a été tout aussi réelle concernant le choix des zones à proposer au HUD. Là encore, il a fallu trouver un

⁴⁷ Littéralement, « to outreach » signifie « tendre le bras ».

⁴⁸ Si l'on a vu se mobiliser, à Chicago, des habitants qui n'étaient affiliés à aucune organisation, leur implication a été limitée en regard de celle des professionnels et bénévoles oeuvrant au sein du réseau très dense d'organisations communautaires existant dans cette ville. Sur la mobilisation des citoyens ordinaires, cf. M. Story-Stewart et al. (1998).

terrain d'entente entre municipalités et représentants communautaires⁴⁹. La sélection devait se faire au sein de villes dont la magnitude des problèmes dépassait largement l'échelle des aires éligibles. Ce qui a conduit à de douloureux arbitrages locaux lorsqu'il a fallu « sacrifier » tel ou tel quartier. Ainsi, 17 des aires de recensement (*census tracts*) incluses dans l'EZ de Baltimore présentaient un taux de pauvreté supérieur à 35%, alors que la ville comptait 47 aires de ce type en 1990. Il a été décidé d'inclure 8 autres census tracts moins pauvres (taux pauvreté compris entre 20 et 35%) pour donner une certaine cohérence à l'ensemble et s'assurer de la présence d'atouts sur lesquels appuyer le redéveloppement. A Chicago, 1,25 million de personnes résidant sur une étendue quatre fois supérieure à l'EZ, étaient éligibles (Gills, White, 1998). Mais seuls 200 000 pouvaient peut-être pris en compte⁵⁰. Nos interlocuteurs ne se privent pas de fustiger la réglementation fédérale conçue par « les bureaucrates de Washington qui séparaient les deux côtés d'une même rue » (un responsable de l'élaboration du projet de Chicago). « Mon boulot consiste à rendre l'empowerment aux communautés, je déteste le mot zone », s'exclame l'actuel directeur de l'EZ de Chicago. L'empowerment est une finalité et une méthode, la zone était vécue comme une entrave.

A Chicago, il incombait à l'Interim EZ/EC Coordinating Council de définir le périmètre de la zone et au conseil municipal de l'approuver. Les organisations communautaires représentées dans cette instance ont supervisé le processus avec l'aide d'experts extérieurs - universitaires et consultants - et l'appui technique de la ville. Structurées en coalitions, ces organisations apportaient de l'objectivité car elles étaient déliées des intérêts locaux. Un appel d'offres a été lancé à l'échelle de la ville, auquel trente-trois quartiers ou coalitions de quartiers ont répondu. Chaque candidat devait soumettre un dossier explicitant la stratégie envisagée. Onze ont finalement été retenus, rassemblés en trois ensembles territoriaux non contigus appelés « clusters » (West Side, South Side et Pilsen/Little Village). Puis, chacun des clusters ainsi formé a été invité à concevoir une stratégie globale concernant son aire. La délimitation des trois Clusters n'a pas été sans peine. Le tracé des frontières a englobé certains quartiers relativement moins défavorisés que d'autres parmi ceux qui étaient éligibles. Pour s'assurer du potentiel de développement de la zone, il fallait en effet choisir des quartiers localisés à proximité de secteurs porteurs ou bien inclure des espaces vacants à développer. L'un des principaux points d'achoppement de la négociation a été l'inclusion de « couloirs industriels » (*industrial corridors*), une solution à laquelle s'opposaient des organisations communautaires qui auraient préféré inclure des aires résidentielles. La mairie a mis tout

⁴⁹ Ce choix était opéré conjointement dans quatre des six premières EZ urbaines. A New York et Philadelphie-Camden, le tracé des frontières de la zone a été effectué par les autorités locales (Nathan, Wright, 1997).

⁵⁰ Sur les critères fédéraux de sélection des zones, cf. supra.

son poids pour inclure ces couloirs sur lesquels elle fonde une bonne part de sa stratégie de récréation d'un tissu industriel. Une grande partie des logements sociaux (*public housing*), lieux les plus emblématiques de la pauvreté à Chicago, a finalement été écartée⁵¹. Cela étant, quel que soit l'indicateur retenu (pauvreté, chômage, niveau d'éducation...), la comparaison de la moyenne des quartiers appartenant à l'EZ avec l'ensemble des aires éligibles montre que les premiers sont systématiquement plus défavorisés. Un autre élément a pu influencer le tracé de l'EZ : la pression d'élus s'opposant à l'oubli de leur circonscription. Certains ont utilisé l'argument ethnique, comme les représentants de Chinatown qui ont fini par obtenir du maire leur inclusion dans l'Enterprise Community à défaut d'avoir obtenu l'Empowerment Zone (Nathan, Wright, 1997). Personne ne conteste la réalité de ces pressions, évoquée aussi à Baltimore. Seule diffère l'appréciation de leur efficacité.

A Baltimore, la délimitation des frontières de l'EZ est intervenue alors que les choix stratégiques étaient largement avancés. Un projet de tracé a d'abord été discuté au sein de l'Empowerment Zone Team qui l'a présenté lors d'une réunion publique. Les organisations de quartier ont eu alors la possibilité de contester les limites de la zone devant l'Advisory Council. Un seul quartier (Franklin Square) a usé de cette prérogative. Ses habitants ont présenté une pétition et se sont vus promettre par la ville, comme à Chicago, des mesures de compensation. Mais le principal dilemme concernait l'inclusion du quartier de Park Heights, le plus pauvre de la ville, mais aussi l'un des plus peuplés, mis en concurrence avec une zone industrielle dépeuplée (Fairfield). « Si l'on avait choisi Park Heights, explique le maire de l'époque, ç'aurait été au détriment d'autres quartiers qui nous apportaient de la force. Nous avons finalement trouvé un compromis entre les besoins et les atouts de la zone ». La délimitation de la zone à partir des aires du recensement négligeait la réalité vivante des quartiers et excluait certains qui n'étaient pas moins méritants que d'autres. Le dossier de candidature évoquait sans détour - comme il y était invité par le cahier des charges fédéral - les dilemmes auxquels conduisait la réglementation fédérale : « Franchement, nous aurions trouvé plus rationnel de partir des limites des quartiers traditionnels. (...) C'est avec beaucoup de réticences que nous avons été contraints d'exclure des quartiers adjacents à la zone retenue, alors même qu'ils étaient en situation d'extrême besoin tout en étant bien organisés »⁵².

⁵¹ Un compromis local avait été trouvé pour demander au gouvernement fédéral de prendre une disposition dérogatoire pour que les habitants de ces logements soient traités comme des bénéficiaires de l'EZ, ce qui a été refusé. Par ailleurs, à titre de compensation pour les quartiers exclus de la future Empowerment Zone, les partenaires locaux ont convenu de proposer au HUD la désignation de trois aires supplémentaires au titre d'une Enterprise Community et d'assurer leur financement par l'État de l'Illinois au cas où la candidature échouerait au plan fédéral, ce qui advint en effet.

⁵² Source : City of Baltimore (1994).

Leur « capacité organisationnelle » constituait un critère important de la sélection des quartiers car il fallait catalyser des forces et pas seulement mettre en avant des handicaps. A Baltimore, le maire a insisté pour que soient inclus deux quartiers fortement structurés autour de deux organisations. Historic East Baltimore Community Action Coalition (HEBCAC), tout d'abord, qui consistait en un partenariat public, privé et communautaire alors vieux d'une quinzaine d'années et voué au redéveloppement de la zone située autour du complexe hospitalo-universitaire de Johns Hopkins (premier employeur de l'État du Maryland). Community Building In Partnership (CBIP), d'autre part, une expérience plus récente de revitalisation du quartier de Sandtown-Winchester, soutenue par la fondation Enterprise et dont les mérites étaient vantés au plan national, voire international. Parmi les forces à inclure, comptaient non seulement les pôles créateurs de richesse économique (telles que l'Université de Maryland ou Fells Point, un lieu touristique fortement pourvoyeur d'emplois), mais aussi la structuration du réseau des organisations communautaires. A Chicago, l'appel d'offres adressé aux « quartiers candidats » insistait sur les « points d'ancrage organisationnel », le « potentiel de coopération au sein et avec l'extérieur de l'aire ciblée » et « la capacité à concevoir un projet et s'organiser ». Ces critères avantageaient les quartiers déjà les mieux organisés. Pour ceux qui ne pouvaient se prévaloir de tels atouts, la phase de « planning » était justement conçue pour faciliter le rassemblement de forces autour de la définition d'un projet. Mais cette phase, coûteuse en temps et en énergie, n'était financé ni par le gouvernement fédéral, ni par les autorités locales. Certaines organisations ont néanmoins bénéficié d'une assistance technique fournie par les universités locales ou par des organisations « ressources » structurées à l'échelle de la ville. Mais comme le dit l'un des responsables de l'élaboration du projet de Baltimore, « on ne devait pas perdre de temps à créer de but en blanc de nouvelles organisations ».

Des « structures de gouvernance » pluralistes

Le pouvoir fédéral avait garanti aux organisations représentatives des quartiers un rôle de choix dans l'élaboration des projets locaux en faisant de leur participation un critère essentiel de leur sélection. Mais le but était d'optimiser la mobilisation des ressources provenant de tous les secteurs de la société locale (secteurs public, privé et communautaire), c'est-à-dire la « communauté » au sens large. L'un des quatre principes fondamentaux du programme – « des partenariats ancrés dans la communauté » - évoquait à titre indicatif « les responsables politiques et administratifs, les groupes communautaires, les services sanitaires et sociaux, les militants de l'environnement, les organisations religieuses, les secteurs privé et à but non-lucratif (*non-profit*), les acteurs de l'éducation et

tout autre institution communautaire »⁵³. Les dossiers de candidature devaient décrire avec force détails la nature des engagements pris par les uns et les autres et les appuyer sur des éléments tangibles tels que des lettres de chefs d'entreprises, de fonctionnaires locaux de haut niveau, des relevés de décision de conseils municipaux, etc. Comme le dit la directrice de l'EZ de Baltimore, « j'avais clairement compris que la communauté locale devait regrouper les *stakeholders* issus des divers secteurs qui avaient un intérêt, une préoccupation et une solution de nature à faire la différence dans la réalisation de buts communs. Pour moi, l'EZ n'est rien d'autre que la réunion des acteurs institutionnels, des quartiers et du monde des affaires ». Cette référence à la notion de « *stakeholders* », terme que l'on peut traduire par « parties prenantes » ou encore « ceux qui ont quelque chose à investir », voulait bien dire que l'on se devait d'impliquer tous ceux qui seraient utiles pour changer la situation des quartiers, qu'ils soient dedans ou dehors. Leur implication était la pierre angulaire du développement global et durable des quartiers. Car il n'est point d'authentique globalité si tous ceux qui détiennent une parcelle de la solution aux problèmes de la communauté ne sont pas impliqués. Point non plus de durée si ces mêmes partenaires n'y investissent pas dans la durée.

Comment maintenir rassemblées dans la durée ces forces de la société locale et permettre la réalisation de leurs engagements ? Les textes fédéraux préconisaient la création d'une « structure de gouvernance communautaire » (*community governance structure*) chargée de gérer le programme et dont la composition était laissée à la discrétion des partenaires locaux. Dans beaucoup de villes, les maires se sont arrogé le pouvoir de désigner la plupart des membres des conseils d'administration (*governing boards*) de ces instances. Si leurs choix ont été parfois critiqués pour leur partialité, aucun des différents secteurs – public, privé et communautaire – de la société locale n'a été entièrement négligé. Dans certains cas, les dosages pratiqués ont permis aux habitants et organisations communautaires d'obtenir à eux seuls la majorité au sein des conseils d'administration des six EZ initiales. Ce n'était jamais le cas des gouvernements locaux (municipalités, États, counties)⁵⁴, des acteurs de la société civile, tels que les fondations, les universités ou les hôpitaux, ou du monde des entreprises⁵⁵. Cette dernière catégorie n'est d'ailleurs pas homogène car une part significative des businessmen nommés dans ces instances sont des habitants de la zone et représentent un quartier autant que leur secteur d'activité. Beaucoup ont d'ailleurs des activités liées au développement communautaire. L'implication du secteur privé dans les instances de pilotage a surtout été le fait des banques, dont certains représentants ont activement participé à la rédaction des projets et

⁵³ Source : HUD (1994).

⁵⁴ Ils occupaient entre 8 et 42% des sièges selon les cas en 2000 (Hebert et al., 2001).

⁵⁵ 9 à 47% des sièges selon les villes (idem).

engagé leur institution à financer des prêts. Pour l'essentiel, la dynamique partenariale se joue entre gouvernements locaux et organisations communautaires et entre ces dernières. Rares sont les sites où la dynamique partenariale s'est déployée sur un mode ternaire, permettant d'impliquer le business au même titre que les secteurs public et communautaire. Dans plusieurs villes (Chicago, Atlanta, Philadelphie), les entreprises se sont détournées de l'EZ, au moins de ses structures de gouvernance, parfois rebutées par leurs batailles internes ou inquiètes de la domination communautaire. En dehors de certains opérateurs économiques spécialisés dans le développement communautaire ou animés d'un esprit militant, il était sans doute vain d'escompter des entreprises un engagement du même ordre que celui des autres secteurs. Le secteur économique est davantage une cible des EZs que le possible animateur d'une politique globale.

Une question délicate concernait la position de la structure de gouvernance vis-à-vis de l'institution municipale. A l'instar d'une majorité d'Empowerment Zones de la première génération, le maire de Baltimore a choisi de créer une instance indépendante de la ville, baptisée Empowerment Baltimore Management Corporation (EBMC). Son conseil d'administration (Board of Directors) est composé de tous les secteurs de la vie locale (administrations, fondations, entreprises, organisations communautaires, habitants). Les représentants des quartiers forment une petite minorité (40%) de ses 30 membres, auxquels s'ajoutent des entrepreneurs résidants dans la zone (7%). Les autres représentent de puissants intérêts issus de divers secteurs : entreprises extérieures à la zone, administration municipale, État du Maryland, organisations communautaires oeuvrant à l'échelle de la ville, fondations...

Comme d'autres EZ, EBMC a délégué une partie significative de ses prérogatives à des entités décentralisées appelées là-bas Village Centers. Au nombre de six, ces organisations « non-profit » sont dotées elles aussi d'un conseil d'administration dominé cette fois par des leaders communautaires issus des différents quartiers compris dans leur aire d'influence, et dont une partie sont élus par les habitants au cours d'élections périodiques (généralement tous les deux ans). Au sein de ces boards siègent aussi des représentants d'institutions possédant une expertise dans tel ou tel domaine et d'entreprises localement actives.

Dans un climat de méfiance chronique entre les élus municipaux et une partie importante du mouvement communautaire, la ville de Chicago a refusé, à l'inverse de Baltimore, de reconnaître les « Clusters » qui devaient, conformément au projet de départ, jouer un rôle identique à celui des Village Centers. Alors même que l'EZ de Chicago concerne trois fois plus d'habitants qu'à Baltimore, le dispositif de pilotage est très centralisé. La municipalité a rapidement adopté une ordonnance au terme de laquelle 37

des 39 sièges de la structure de gouvernance (appelée là-bas « EZ Coordinating Council », EZCC) seraient pourvus par le maire⁵⁶. Elle a refusé de suivre les indications du projet initial qui accordait au moins 60% des sièges aux représentants communautaires cette instance. Seuls 15 des sièges à pourvoir devaient l'être sur recommandation des organisations représentatives des quartiers. Cependant, avec 6 sièges dévolus aux entrepreneurs résidant dans la zone, la représentation des quartiers était tout juste majoritaire. La mairie proposait une composition qui leur était moins favorable, mais les activistes communautaires ont fait pression et obtenu une modification du texte municipal dans un sens plus conforme à leurs attentes. Mais ils ont perdu sur l'essentiel : l'autonomie de la structure de pilotage. S'estimant comblés des résultats de l'expérience, le maire a opté pour son incorporation dans l'appareil municipal. En conséquence, les dépenses liées à l'EZ devaient être approuvées par le conseil municipal. Financée par la municipalité, l'équipe opérationnelle était placée sous la responsabilité directe d'un service municipal, le Department of Planning and Development, qui l'abrite et lui fournit un appui logistique. Nommé par le maire, le directeur de l'équipe est responsable devant lui⁵⁷.

La création de structures de gouvernance a ainsi donné lieu à des solutions opposées dans les deux villes étudiées : indépendance à Baltimore avec une représentation minoritaire des quartiers ; absorption dans l'appareil municipal à Chicago avec une représentation majoritaire des groupes communautaires. Soit deux formules de compromis – la première mieux acceptée que l'autre – que les données relatives aux autres villes confirment. Seules les villes de Detroit et Chicago ont décidé d'intégrer formellement l'EZ dans l'appareil municipal. Les autres EZ de la première génération (Atlanta, Baltimore, New York, Philadelphie-Camden) ont mis sur pied, selon des modalités diverses, une structure indépendante chargée de gérer les fonds de l'EZ. Là où des entités autonomes ont été mises sur pied, les institutions extérieures aux quartiers ont été fortement représentées ; là où la structure était formellement intégrée à la municipalité, une large place était faite aux représentants communautaires (Chaskin, Peters, 1997).

Deux figures contrastées de la responsabilité communautaire

Une fois sélectionnées comme Empowerment Zones, la question posée aux villes était de savoir quelles organisations responsabiliser et comment veiller à employer l'argent public de façon efficiente. Les textes officiels souhaitaient que la structure locale de

⁵⁶ Les deux autres étant pourvus par l'État et le County.

⁵⁷ Depuis quelques années, l'EZ échappe à la tutelle du Department of Planning and Development. Placé sous la responsabilité de l'Office of Budget and Management, son directeur dépend du maire de manière plus directe qu'auparavant.

gouvernance soit conçue pour « rendre des comptes » (*accountable*) »⁵⁸. Il revenait donc aux partenaires locaux d'attribuer les responsabilités et d'organiser le contrôle des résultats. Les solutions locales ont permis ou non de résoudre le conflit de légitimité entre les élus - par définition comptables de leur action devant leurs électeurs - et les organisations communautaires qui devaient faire montre de professionnalisme. A Baltimore et Chicago, les professionnels du développement communautaire revendiquent volontiers une attitude entrepreneuriale (*a business-like attitude*) dans la conduite de cette politique et au-delà. En pratique, la philosophie du management public centrée sur la mesure et le contrôle des performances a diffusé de manière variable. L'expérience de Baltimore est exemplaire d'une responsabilisation des groupes communautaires assortie de critères exigeants « d'*accountability* ». Le cas de Chicago témoigne au contraire de la résistance de la municipalité comme d'une frange du mouvement communautaire à accepter le pluralisme.

Conformément à ce que prévoyait le projet initial, l'instance mise sur pied par le maire de Baltimore (Empowerment Baltimore Management Corporation, EBMC) a obtenu le droit de gérer directement les fonds fédéraux attribués à l'EZ. Les membres de son conseil d'administration sont nommés par le maire, mais ils bénéficient en pratique d'une parfaite autonomie, de même que l'équipe opérationnelle (rémunérée sur les fonds de l'EZ et non par la ville). EBMC n'est pas à proprement parler une émanation de la zone, mais occupe une position médiane entre les quartiers, le gouvernement local et le monde des affaires. Le mécanisme de la responsabilité et de l'évaluation s'opère sur un double plan. Empowerment Baltimore est d'abord comptable de son action devant le gouvernement fédéral et tenu de fournir des indications chiffrées sur l'avancement de ses programmes. Mais on a dit que ce contrôle était assez formel. L'essentiel du processus d'évaluation repose sur le questionnement en continu par le conseil d'administration d'EBMC des résultats du programme. « Le Board of Directors est construit sur un modèle entrepreneurial, explique sa directrice. La légitimité de cette structure repose sur sa capacité à définir des orientations et à contrôler que les buts ont été atteints ». De fait, EBMC montre un souci constant de réajuster ses programmes en fonction de l'évaluation des résultats, connus grâce au « benchmarks » (cf. supra). Une bonne partie des discussions au sein de son conseil d'administration porte sur cette évaluation.

Mais le mécanisme essentiel de la responsabilisation communautaire à Baltimore repose sur les Village Centers dont la fonction est de mobiliser les habitants et les connecter aux services offerts par l'EZ ou d'autres prestataires (les Village Centers délivrent eux-mêmes certains services, notamment en matière d'insertion professionnelle).

⁵⁸ Source : HUD (1994).

Ils sont également chargés d'orienter et de superviser la mise en oeuvre de l'EZ sur leur aire d'influence et possèdent pour cela une gamme étendue de prérogatives, ayant la possibilité d'élaborer un programme sur tous les aspects concernant la vie des quartiers. En contrepartie de ces responsabilités et avant de recevoir le moindre financement, de fortes garanties leur ont été demandées concernant leur capacité de gestion. Une fois « certifiés », une contractualisation sur objectifs a été mise sur pied et les fonds de l'EZ ont pu leur être versés. A intervalles réguliers, les Village Centers doivent rendre compte à EBMC des résultats de leur action. Une partie des représentants communautaires siégeant aux conseils d'administration des Village Centers sont certes élus par la population, mais la participation électorale est trop faible et leur capacité à représenter toutes les composantes de leur communauté n'est pas partout avérée. Ce défaut d'accountability envers leur base, selon les critères de la démocratie représentative, a renforcé la légitimité du contrôle exercé par EBMC. Mais l'esprit « procédural » est sauf car les Village Centers sont libres de concevoir les moyens d'action propres à atteindre leurs buts contractuels. Hautement revendiquée par EBMC, la culture du résultat et de l'accountability génère quelques tensions car EBMC entoure l'activité des Village Centers d'un cadre réglementaire rigide qui n'est pas sans rappeler les traits d'une organisation bureaucratique⁵⁹. La contrainte exercée par EBMC n'est pas seulement rhétorique. L'un des Village Centers (Self-Motivated Community People) a vu son financement suspendu faute de satisfaire à ses obligations contractuelles.

Jusqu'à une période récente, l'EZ de Chicago n'a pas su instaurer une même dialectique vertueuse de la responsabilisation communautaire et de l'évaluation. Le système d'allocation et de contrôle des fonds de l'EZ a longtemps pêché par manque de rigueur. Peu aidés par les lourdeurs bureaucratiques municipales (la structure est intégrée à la municipalité, rappelons-le) et un fort turn-over au sein de l'équipe technique, les acteurs communautaires n'ont pas fait montre d'un sens aigu des responsabilités. Cela à toutes les étapes de la mise en place du programme (organisation de la structure de gouvernance, sélection des premiers projets et évaluation des résultats). La sélection des 300 propositions parvenues en réponse au premier appel à projets s'est déroulée sans règles précises, dans une atmosphère où beaucoup des 39 membres du Coordinating Council cherchaient à peser sur les décisions. Les débats se voulaient démocratiques, mais les désaccords entre leaders communautaires paralysaient l'action. Pas moins de deux ans se sont écoulés entre la publication de l'appel à projets et la signature des contrats. S'ajoutaient des soupçons insistants, colportés par la presse ou la rumeur, de favoritisme municipal au bénéfice d'organisations réputées politiquement correctes. Les groupes qui

⁵⁹ EBMC a imposé des exigences comparables aux prestataires de services recevant des fonds de l'EZ, appelés là-bas « vendors ». Ces derniers sont rétribués en fonction des résultats obtenus – leurs « outcomes ». Plus ils améliorent leurs résultats et mieux ils sont payés.

voyaient leurs propositions recalées jugeaient la procédure inique et émettaient des doutes sur la qualité de ceux qui l'avaient emporté. Surtout, le système autorisait les conflits d'intérêts, les organisations représentées au sein du Coordinating Council pouvant obtenir des financements. En 1998, le HUD a rendu public un audit dénonçant l'emploi des deniers fédéraux⁶⁰.

Selon une activiste ayant joué un rôle majeur dans la genèse du programme à Chicago, « l'échec incombe principalement aux organisations communautaires. Si une majorité d'entre elles avait dit à la ville qu'elles souhaitaient adopter le même niveau d'accountability qu'elles lui demandaient d'avoir, le maire aurait pu leur donner raison et accorder les responsabilités qu'elles réclamaient ». Face à l'incurie des organisations communautaires, la mairie a repris les choses en main à l'occasion du second appel à projets. Tout d'abord en confiant à des experts indépendants le soin de noter la qualité des propositions. Puis, en réduisant à 17 le nombre de sièges au Coordinating Council (la représentation des quartiers conservant un siège de majorité). Avec l'arrivée du nouveau directeur en 2000, des règles rigoureuses ont été fixées pour l'allocation du reliquat d'argent restant à dépenser (seulement un quart de l'enveloppe globale). Le processus de sélection a été publicisé afin d'éviter tout soupçon de favoritisme. Appelé CHIPERMS, un outil de suivi des projets a été créé. Mis en ligne sur Internet, il permet d'échanger des informations de manière interactive avec l'ensemble des partenaires et de donner des informations sur l'avancement des activités de chaque opérateur, car « le public veut savoir ce qui se passe dans la zone » (l'ancien directeur de l'EZ). Les performances des organisations retenues au titre des précédents appels d'offres sont examinées à la loupe avec demandes de remboursement à la clé.

⁶⁰ L'audit stigmatisait surtout l'utilisation des fonds de l'Empowerment Zone pour d'autres secteurs géographiques, en particulier ceux des trois Enterprise Communities (HUD, 1998).

Chapitre II – France : Organiser la maîtrise publique du territoire

II -1 Le grand projet de ville : un projet républicain

Mobiliser les autorités

A la fin des années 90, responsables publics et experts français de l'urbain sont saisis par une inquiétude que condense l'image de « la ville éclatée » (May et al., 1998). La litanie des qualificatifs désormais accolés à la ville - fragmentée, balkanisée, fracturée... - sonne comme un avertissement à la République. Ses fondations seraient minées par la dissolution des solidarités sociales, lisible dans le repli des riches et des pauvres sur leurs territoires respectifs. Entre-soi d'un côté, ghettoïsation de l'autre (mais les termes s'appliquent aussi bien aux deux pôles) dessinent l'image d'une ville érigeant des murs entre ses habitants, sur fond d'ethnisation des rapports sociaux. Des voix s'élèvent pour réclamer un sursaut républicain qui redonne à l'État sa fonction de « garant de la cohésion sociale et territoriale » (Delevoye, 1997) et à la puissance publique la capacité d'organiser « la ville de demain » (Sueur, 1998). L'ambition était difficile car depuis un certain temps déjà l'action publique semblait répondre à l'éclatement de la ville par son propre éclatement (Lefèvre, 1998) annonçant « la fin du jardin à la française » (Faure, 1999). Depuis les lois de décentralisation, aucune institution publique ne peut plus prétendre au monopole en matière de régulation des territoires. Face à l'affirmation croissante des collectivités territoriales et des opérateurs privés qui porte en germe sa propre marginalisation dans le champ urbain, l'État décide, à la fin des années 90, d'ouvrir plusieurs chantiers législatifs (lois Voynet, Chevènement et Gayssot-Besson)⁶¹ destinés à redonner une cohérence aux interventions publiques sur les territoires, à faciliter par conséquent la maîtrise collective de l'évolution urbaine.

En parallèle, le concept de « renouvellement urbain » a été avancé pour signifier que toutes les institutions responsables du devenir des villes travailleront plus spécifiquement à maîtriser les phénomènes produisant la ségrégation sociale et ethnique dans les villes. Le renouvellement urbain intéresse à la fois l'échelle réduite du traitement des quartiers relégués et le temps long de la production de la ville, à l'échelle large des agglomérations (Cavallier, 1999). La création des Grands Projets de Ville a été présentée comme la principale mesure d'un Programme National de Renouvellement Urbain

⁶¹ Il s'agit respectivement de la loi du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain du 13 décembre 2000.

annoncé en Comité Interministériel des Villes, le 14 décembre 1999. Ces GPV se rattachent aux Contrats de Ville de la « nouvelle génération » (2000-2006). Ces derniers sont censés mobiliser les nouveaux instruments de la planification territoriale créés par les trois lois précitées, dont ils forment le volet « solidarité territoriale »⁶². Cette nouvelle architecture de l'administration des territoires doit contribuer au développement « équilibré », « solidaire » et « durable » des villes⁶³. Pièce centrale du dispositif gouvernemental de renouvellement urbain, les GPV ne sont rien moins qu'un « projet de société »⁶⁴ en quête d'une « ville réconciliée »⁶⁵. Dans son rapport consacré aux Grands Projets de Ville, le Conseil National des Villes en résumait l'enjeu : « La ville court des risques importants de ruptures de toutes natures et d'oppositions fortes entre ses populations. (...) Il existe une vision largement partagée de la ville que nous voulons. C'est une ville qui fait société et qui utilise pour y parvenir toutes les ressources de l'action publique »⁶⁶. Discours sur la solidarité donc, mais aussi discours sur la résistance aux effets désintégrateurs de la ville, « pour mieux vivre ensemble »⁶⁷ et créer « une ville qui dépasse les fractures sociales et ethniques »⁶⁸.

Le premier geste gouvernemental consistait à rassembler autour de cette cause nationale ceux qui incarnent au premier chef la chose publique : l'État et les élus. L'État tout d'abord dans son rôle de « garant des valeurs républicaines »⁶⁹, mais aussi comme pourvoyeur de services publics. Les conseillers du ministre de l'époque recevaient de toute la France, les élus des villes qui leur tenaient en substance ce discours : « la République est en jeu dans ces quartiers. Il est de la responsabilité de l'État d'intervenir, non seulement parce que ses services sont en première ligne, mais au nom de la préservation du modèle républicain. Nous élus, ne pouvons faire face avec nos moyens de

⁶² La loi SRU a été adoptée postérieurement au lancement des GPV, mais elle crée des outils susceptibles d'intéresser les GPV et les Contrats de Ville en matière de mixité sociale et urbaine.

⁶³ Ces expressions sont tirées du compte-rendu du Conseil Interministériel des Villes du 14 décembre 1999. Dans certains pays, le concept de « renouvellement urbain » renvoie aux méthodes traditionnelles de planification spatiale et de rénovation immobilière. Au sens où l'entend le gouvernement français, le renouvellement urbain se rapproche de la notion de « ville durable » ou de « ville compacte ». Dans ce dernier cas, les stratégies sont dites « intégrées » car elles visent à traiter simultanément les processus urbanistiques, économiques, environnementaux et sociaux générateurs de ségrégation dans les villes. Sur le sujet, cf. N. Holec (1999).

⁶⁴ Cf. les propos du ministre C. Bartolone (1999-1).

⁶⁵ Cf. la réflexion sur le renouvellement urbain commanditée par le ministre à P. Vignaud (1999).

⁶⁶ Source : CNV (2001).

⁶⁷ Tel était le titre de la rencontre nationale des Grands Projets de Ville organisée à Vaulx-en-Velin le 10 décembre 1999.

⁶⁸ Selon les termes de C. Bartolone lors des Rencontres nationales des GPV, le 14 décembre 2000.

⁶⁹ Idem lors des Rencontres nationales des GPV, le 10 décembre 1999, à Vaulx-en-Velin.

droit commun. Un effort exceptionnel doit nous aider à affronter un enjeu qui dépasse nos villes pour intéresser la nation entière ». L'État répondit en avançant le programme des Grands Projets de Ville. L'idée n'était pas absolument nouvelle. Des Grands Projets Urbains (GPU) avaient été expérimentés à partir de 1994 sur une douzaine de sites. La commission Sueur qui avait auditionné de nombreux édiles suggérait de les étendre à de nouvelles villes et de leur donner l'appellation de « Grands Projets de Développement Territorial »⁷⁰. L'idée fit son chemin dans la technostructure de l'État central (commission Cavallier, réunions interministérielles) et le ministre de la Ville l'annonça au Colloque de la Caisse des Dépôts et Consignations organisé sur le thème : « Vivre la Ville » (19 janvier 1999). Après cette annonce, le ministère prit contact avec des élus, leur demandant quelle somme serait décente pour engager un grand projet dans leur ville. Le montant alloué aux GPU, 120 millions sur six ans, leur paraissait correct. L'État cherchait alors se délester d'une encombrante « cagnotte » et le Premier ministre pu annoncer en septembre 1999 une enveloppe de 5 milliards de francs à répartir entre 50 sites. L'État ne posait qu'une exigence fondamentale : l'engagement résolu des élus dans la démarche. Les GPU avaient été conçus et largement pilotés depuis le niveau national, laissant les élus locaux à distance. Si l'on voulait renouveler la ville au nom d'un projet politique, les élus devaient s'impliquer. Après l'annonce faite par le premier ministre, les municipalités et groupements intercommunaux ont donc été invités à faire acte de candidature. Trois mois plus tard des rencontres nationales du renouvellement urbain étaient organisées à Vaulx-en-Velin. Les élus avaient massivement répondu présent. La réunion fut perturbée par des militants du Mouvement de l'Immigration et des Banlieues (MIB), mais l'essentiel n'était pas là : le choix des 50 sites devait être officialisé quelques jours plus tard à l'issue d'un Conseil Interministériel des Villes.

Une géographie du handicap et de la réputation

Près de 80 communes et regroupements de communes avaient proposé leur candidature, soit aux préfets, soit directement au gouvernement. La plupart des villes candidates étaient les « habituées » de la politique de la ville. Certaines ne s'étaient pas manifestées, mais les responsables nationaux les ont réveillées. « Cela aurait paru étonnant qu'elles ne soient pas dans la liste des 50 sites sélectionnés sachant leur histoire et les besoins qu'on leur connaissait », raconte l'une des personnes ayant travaillé à cette sélection. Inversement, il paraissait politiquement délicat d'écarter certaines candidatures, émanant de villes parfois importantes, dont on soupçonnait qu'elles ne voient dans les GPV rien d'autre qu'un guichet supplémentaire. Mais les considérations politiciennes n'ont eu qu'une importance somme toute marginale. Presque toutes les demandes ont été

⁷⁰ Il s'agissait de la proposition n° 28 du rapport Sueur (1998).

honorées et le gouvernement avait intérêt à impliquer les maires, quelle que fût leur obédience, au nom de la nécessaire mobilisation républicaine. Et comme il ne fallait décevoir aucun postulant, la formule des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) – dotées d’une enveloppe de crédit moins importante – fut inventée pour offrir une compensation à 30 candidats dont la dimension des problèmes ne justifiait pas qu’ils entrent dans le club finalement assez ouvert des GPV. 40 ORU supplémentaires étaient attribuées deux ans plus tard⁷¹.

Les villes et sites intercommunaux retenus en décembre 1999 étaient seulement présélectionnés. Ils devaient maintenant élaborer un projet et choisir des quartiers prioritaires. Parmi les candidats, certains avaient envoyé un projet, mais cela ne leur était pas expressément demandé. L’État cherchait avant tout les signes d’une intention politique. Lorsqu’il les obtint, le ministre délégué à la Ville adressa un courrier aux maires, présidents des intercommunalités, présidents de conseils généraux et préfets concernés. Le courrier était accompagné d’un cahier des charges détaillant les principes fondateurs du programme. A ses préfets, le ministre demandait de faire remonter dans les trois mois un jugement plus affiné qui éclairerait sa décision quant à l’inscription définitive des sites en GPV. Une négociation devait ainsi s’engager entre l’État local et les collectivités pour définir les quartiers prioritaires et les stratégies à conduire. Le niveau idoine de cette négociation était le comité de pilotage du Contrat de Ville qui rassemblait déjà les représentants des collectivités et de l’État local⁷². Près de la moitié des Contrats de Ville de la « nouvelle génération » ayant été signés entre plusieurs communes (soit bien davantage que ceux de l’ancienne génération), situer la négociation des GPV à ce niveau permettait de définir des « territoires de moyens » plus larges que les seuls quartiers-cibles afin de faire jouer les solidarités locales. Les décideurs nationaux se sont interrogés pour savoir s’il était juste de retenir des villes pauvres jouxtant des villes riches qui auraient pu payer pour les premières. Mais le principe de solidarité nationale a prévalu. L’État devait accomplir son devoir républicain tout en redonnant vigueur à la logique contractuelle qu’avait mise à mal le Pacte de Relance pour la Ville (1996). Ses zonages avaient été dessinés par la Délégation Interministérielle à la Ville à partir de critères « scientifiques » objectivant des situations d’exclusion absolue, c’est-à-dire mesurant un écart à la norme nationale, mais exonérant du coup les institutions locales de leurs responsabilités envers ces quartiers⁷³. En élargissant le périmètre de l’action, on souhaitait revenir à une logique d’engagement des responsabilités politiques.

⁷¹ CIV du 1^{er} octobre 2001.

⁷² La présélection des GPV était intervenue alors que la négociation des nouveaux Contrats de Ville avait commencé et se trouvait dans certains cas en voie d’achèvement.

⁷³ Sur le mode d’élaboration de cette géographie prioritaire, cf. P. Estèbe (à paraître).

Mais les GPV promettaient de faire ce que la politique de la ville ne pouvait réaliser avec ses moyens ordinaires : « changer de braquet » dans le traitement des quartiers réputés les plus « lourds ». Il fallait éviter le saupoudrage caractéristique de cette politique pour concentrer les efforts sur un nombre réduit de sites. Déjà, les Grands Projets Urbains avaient tenté d'obtenir cet « effet de masse ». Il avait été assez facile de resserrer la géographie sur des périmètres assez étroits car le choix de ces GPU avait été décidé directement au niveau national. Avec les Grands Projets de Ville, la négociation s'est déroulée entre préfets et élus. Elle n'a pu empêcher une certaine dispersion de l'effort. Comme il est de coutume dans la culture de l'arrangement local (Grémion, 1976), l'État évite de violenter les notables et cède plus facilement à leurs demandes⁷⁴. Sauf exception, les GPV ont donc concerné plusieurs quartiers, voire une multitude dans des villes comme Lille, Marseille ou Bordeaux. « Quand il y a eu exagération sur le saupoudrage, nous l'avons signalé, précise un responsable national. Mais pas d'une manière coercitive car nous étions dans le cadre d'une négociation décentralisée ». Le périmètre des quartiers prioritaires était d'autant plus inclusif que l'administration centrale s'était abstenue d'établir des critères objectifs pour leur sélection, renvoyant à la méthodologie des Contrats de Ville qui venaient d'être signés et qui s'efforçaient d'articuler plusieurs échelles d'action, du quartier à l'agglomération. Au sein d'un « territoire de projets » que l'on souhaitait étendu pour traiter le fonctionnement urbain dans son ensemble, les sites prioritaires pourraient relever de typologies urbaines diverses. Mais « tous seraient des territoires dévalorisés en termes d'image et délaissés par les investisseurs privés, dans des territoires qui ne se renouvellent pas naturellement »⁷⁵. Ce mode de sélection pouvait ainsi mêler critères de handicaps et de réputation. Il fallait se mettre d'accord sur l'identification des quartiers les plus « lourds » : ceux que l'on qualifie « d'historiques » pour dire que des années de traitement ne sont pas venus à bout de leurs lourds « handicaps » ; ceux aussi – les mêmes - qui n'ont cessé d'avoir des « histoires » avec leur environnement, bref des quartiers lourdement réputés. Cette géographie ne faisait que refléter l'ambivalence des préoccupations publiques : répondre aux besoins des quartiers en même temps qu'à l'inquiétude de la société locale.

⁷⁴ Ne pas se mettre d'accord avec les élus eut d'ailleurs privé les préfets d'une manne difficile à refuser pour leur département et toujours utile dans le jeu de donnant donnant avec les édiles.

⁷⁵ DIV (1999-1).

L'État pédagogue du projet de territoire

La procédure de sélection nationale des candidatures était confiée à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), en liaison avec la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du ministère de l'Équipement. Une fois l'ensemble des projets remonté, ces administrations les ont examinés⁷⁶. De cette « instruction », une typologie s'est dégagée : le projet est acceptable en l'état ; il appelle des précisions ; sa validation est subordonnée à une réorientation plus fondamentale de son contenu. Ce dernier cas de figure ne concernait que 10% des projets. Avec un mode de sélection des GPV en deux temps – présélection, puis confirmation une fois les projets finalisés – l'État central se donnait la possibilité théorique de refuser des projets. Mais il lui était difficile de se dédire après avoir donné son accord de principe à l'issue d'un Conseil Interministériel. Aucun projet n'a donc été recalé. Une fois « l'instruction » par la DIV et le DGUHC terminée, le ministre prit néanmoins sa plume, à l'été 2000, pour formuler ses observations, plus ou moins sévères, et arrêter le montant des crédits réservés par l'Etat pour chaque GPV. Face aux projets les plus indigents ou les plus éloignés de la philosophie du programme, le ministre laissait poindre l'éventualité d'une non-signature en se refusant à préciser le montant des crédits. Les partenaires locaux ont amendé leurs projets en fonction des observations nationales. Les projets de convention retournés au ministère, de nouvelles remarques ont été formulées avant leur approbation finale.

Les objections soulevées par les instances nationales aux projets qui leur étaient présentés portaient sur tous les éléments constitutifs d'une stratégie territoriale, c'est-à-dire sur la manière de relier conséquemment diagnostic, objectifs, moyens, méthodes d'action et résultats escomptés. Le cahier des charges des GPV faisait référence au « travail effectué pour l'élaboration du Contrat de Ville ». Conscients du déficit stratégique des Contrats de Ville de la période précédente, les pouvoirs publics nationaux avaient adressé des directives précises aux partenaires locaux en vue de l'élaboration des contrats pour le XIIème Plan⁷⁷. Mais en dépit de certains progrès, leur manque de souffle stratégique demeurait une constante et les GPV n'ont pas fait exception sauf cas particuliers (à commencer par celui de Grigny/Viry-Châtillon). « Si l'on avait réellement respecté l'esprit des textes nationaux, seuls un ou deux GPV auraient été signés », commente un responsable national. « Nous avons donné notre aval à des projets qui ne convenaient pas », admet un autre. L'analyse conjointe effectuée par la DIV et la DGUHC jugeait en

⁷⁶ Elles étaient épaulées aussi par la Caisse des Dépôts et Consignations.

⁷⁷ Les partenaires signataires des Contrats de Ville de la période 1994-1999 ont souvent cherché à se conformer aux directives nationales plutôt qu'à élaborer une véritable stratégie territorialisée appuyée sur un diagnostic précis, des objectifs opérationnels mobilisateurs et une démarche d'évaluation rigoureuse. Sur le bilan des Contrats de Ville à la fin du XIème Plan, cf. T. Kirszbaum (1998) et R. Epstein (1999).

effet les diagnostics superficiels pour la plupart. Les acquis et échecs du passé étaient peu explicités, alors même que certains sites avaient eu droit à toutes les procédures inventées depuis les origines de la politique de la ville. Les objectifs et choix d'action témoignaient du souci de se conformer aux axes thématiques suggérés par le cahier des charges national, lequel donnait des indications trop générales – du type : « le projet se concrétisera sous la forme d'un ensemble d'actions menées à différentes échelles et dans différents domaines »⁷⁸ - pour prévenir « l'effet catalogue » dont la politique de la ville est coutumière. Certains projets présentaient toutefois des déséquilibres flagrants, omettant par exemple de prendre en considération la dimension d'agglomération ou trop centrés sur le seul « effet rédempteur de la forme urbaine »⁷⁹. Enfin, d'autres ou les mêmes projets restaient imprécis sur le dispositif de pilotage envisagé, les engagements partenariaux ou les modalités de la participation des habitants. Manquaient enfin dans la grande majorité des cas des indicateurs de résultats, voire toute référence à l'évaluation.

Comme il ne fallait pas décourager les volontés locales indispensables à la mobilisation républicaine, comme il ne fallait pas non plus perturber les logiques de l'arrangement entre préfets et notables, l'administration centrale n'a donc exercé qu'une contrainte modérée sur le local dans son instruction des projets. Une fois les contrats signés, la Délégation Interministérielle à la Ville s'est efforcée de « rattraper le coup » en multipliant les messages et les initiatives en direction du local. Sa Mission GPV se livre en fait à un véritable travail de pédagogie du projet territorial. Des rencontres nationales et inter-régionales se tiennent régulièrement à son initiative, facilitant la mise en réseau des acteurs et offrant une tribune pour réitérer un discours de la méthode. En dehors de ces grands messes, la DIV entreprend un patient travail de tissage de liens avec les directeurs de projet et n'hésite pas à faire acte de présence dans les comités de pilotage locaux. L'évaluation à mi-parcours des contrats locaux prévue en 2003, devrait être l'occasion de réajuster les projets initiaux⁸⁰. Les Grands Projets de Ville mériteront alors peut-être leur appellation de « projets », c'est-à-dire au sens littéral : un horizon et des étapes pour y parvenir. Pour l'heure « les projets sont inévaluables, tout simplement parce qu'il n'y a pas de projet », selon un responsable national. De l'évidence de la mobilisation

⁷⁸ Source : DIV (1999-2).

⁷⁹ Source : DIV (2000-1).

⁸⁰ Dans ce contexte où le local se pose seulement aujourd'hui des questions préjudicielles, l'évaluation nationale du programme est enrayée car il paraît difficile d'évaluer des actions non articulées à une stratégie. Une évaluation nationale des Grands Projets de Ville avait été décidée en 2000 et des universitaires sollicités pour constituer un « référentiel d'évaluation » à partir du recueil des attentes des principaux acteurs du programme (élus et services des collectivités locales, préfetures et services extérieurs de l'État, directeurs de projet, etc.). Mais cette démarche s'est télescopée à la mise en place d'un Comité National d'Évaluation de la Politique de la Ville au sein duquel les GPV semblent éprouver quelque difficulté à faire valoir un questionnement spécifique.

républicaine on est aujourd'hui aux interrogations sur la notion proprement dite de projet. La DIV voudrait que chaque grand projet ait valeur à terme de « schéma de cohérence urbaine ». Il faudrait passer de « projets dans un territoire » au « projet local de territoire »⁸¹, passer en d'autres termes de la multiplicité non réfléchie des interventions territoriales à l'unicité d'une stratégie ayant valeur de référence commune pour les institutions responsables du destin des territoires. « C'est une révolution copernicienne à entreprendre, souligne un responsable national. On ne peut en rester à une pensée cartésienne qui croit régler les problèmes dès lors que chacun fait correctement son travail dans son coin. Il faut aller plus loin et créer un lieu d'arbitrage renvoyant à chacun à ses responsabilités dans la gestion des dysfonctionnements apparaissant sur un territoire. Il faut instituer un gouvernement territorial unique ».

II – 2 La régulation technico-politique à Grigny/Viry-Châtillon et Marseille

Le projet : une convergence des regards institutionnels

A Marseille comme à Grigny, le mouvement paraissait presque naturel du Grand Projet Urbain au Grand Projet de Ville. Les GPU avaient tardé à entrer en phase opérationnelle et le gouvernement entendait continuer et amplifier ce qui avait été amorcé. Dans les deux villes, il ne faisait guère de doute que l'on obtiendrait un GPV⁸². Lorsque le programme des Grands Projets de Ville fut annoncé, les institutions locales, État comme collectivités, ont réagi promptement. Il leur était demandé de s'engager et elles ont répondu à cet appel au plus haut niveau. A Marseille, le maire s'est fendu d'un article dans la presse locale pour dire en substance : « l'État prend ses responsabilités, je prendrai les miennes ». A Grigny et Viry-Châtillon, cela a débuté par une grande messe inaugurale où préfet, maires et président du Conseil Général se sont assurés les uns les autres de leur détermination à s'engager dans la démarche. Dans toute la négociation, le préfet de l'Essonne n'a pas ménagé ses efforts pour mobiliser ses services et entraîner ses partenaires territoriaux. Il explique lui-même le rôle qu'il a tenu : « J'ai essayé de crédibiliser la démarche en provoquant un même réflexe chez les partenaires. Dès lors que l'État s'engageait de façon non équivoque à travers l'implication personnelle du préfet, ils pouvaient se dire que cela valait la peine de tenter le coup ». Les maires (PC et PS) de Grigny et Viry ont également mené en personne la négociation du projet. Et le Conseil Général, politiquement en phase, n'a pas rechigné⁸³. A Marseille, la ville avait envoyé son

⁸¹ Source : DIV (2002-1).

⁸² Toutes les villes ayant obtenu un GPU dans le passé se sont vues attribuer un GPV.

⁸³ Le Conseil Général de l'Essonne est l'une des collectivités départementales les plus engagées dans la politique de la ville, plus encore depuis le changement de majorité intervenu en 1999.

Secrétariat Général et les autres collectivités, de bord opposé, étaient représentées par les élus compétents pour la politique de la ville ou ayant des mandats électifs sur ce qui devait être le futur territoire du GPV. De son côté, le sous-préfet chargé de mission pour la Politique de la Ville incarnait l'État local, mais l'échelon supérieur de la préfecture s'investissait en cas de nécessité. Cette mobilisation républicaine était inhabituelle dans la politique de la ville, même si le mouvement était déjà amorcé avec les Contrats de Ville qui venaient d'être négociés. A Marseille, le Contrat de Ville et son avenant GPV rassemblaient pour la première fois la signature l'ensemble des collectivités territoriales. Le GPU s'était contenté de trois signataires (ville, État et Région). Le GPV en réunissait huit à présent : outre les trois précédents, la Communauté Urbaine, le Conseil Général, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD) et la ville de Septèmes-les-Vallons⁸⁴. Le GPU de Grigny s'était limité à un face à face passablement conflictuel entre l'État et la ville de Grigny, rejointe tardivement (1999) par celle de Viry-Châtillon. Les deux villes étaient déjà associées dans le précédent Contrat de Ville (avec Athis-Mons et Fleury-Mérogis), mais ce rapprochement résultait d'une volonté nationale plutôt que d'une démarche spontanée et n'avait guère suscité de projets communs⁸⁵. Pour la période 2000-2006, les communes de Grigny et Viry ont signé conjointement un Contrat de Ville et un Grand Projet de Ville, les deux procédures étant fusionnées⁸⁶. Outre les villes et l'État, la convention réunit cette fois une multiplicité de partenaires : Conseil Régional, Conseil Général, bailleurs institutionnels, FASILD, CDC et Caisse d'Allocations Familiales⁸⁷.

L'élaboration des grands projets qui devait préfigurer la formation d'un gouvernement territorial où ne manquerait aucun acteur institutionnel de premier ordre, ne ménageait qu'une place résiduelle aux habitants et à leurs associations. La ville de Grigny s'est appuyée sur la réflexion antérieure d'un collectif d'associations constitué avec l'aide de l'ancien directeur du GPU. Les associations ont été à nouveau formellement consultées pendant la phase d'élaboration du grand projet. Des ateliers ont été mis sur pied à

⁸⁴ La présence de cette commune limitrophe s'explique par l'existence d'un quartier traversé par les frontières communales.

⁸⁵ L'association avec Athis-Mons et Fleury n'a d'ailleurs pas été reconduite pour la période 2000-2006.

⁸⁶ Les deux villes ont aussi été retenues au titre du dispositif européen PIC Urban II.

⁸⁷ Bien qu'en progrès par rapport aux GPU et aux Contrats de Ville de la période précédente, la capacité des GPV à impliquer cet ensemble de partenaires institutionnels au-delà d'un noyau dur formé des villes et de l'État, demeure aléatoire d'un site à l'autre, s'agissant notamment des Conseils Généraux et des organismes HLM. A Marseille, les bailleurs sociaux ne sont pas signataires de la convention de GPV, contrairement à Grigny. Ils ont néanmoins signé, après coup, la convention « habitat » du Contrat de Ville et les « Conventions Territoriales Opérationnelles » portant sur des territoires spécifiques (cf. infra).

l'initiative de la ville et certaines associations ont été auditionnées individuellement pour communiquer leur point de vue sur les enjeux sociaux et scolaires. Leur implication était trop ponctuelle cependant et les thèmes de réflexion trop cadrés pour qu'émerge réellement leur point de vue. La ville a fait la synthèse de cette consultation et a présenté aux associations l'état d'avancement de la réflexion sur le GPV, sans les solliciter davantage jusqu'à sa signature. Quelques traces de cette contribution associative se reflètent dans les conventions thématiques « petite enfance » et « éducation » du GPV. A Marseille, l'élaboration du GPV n'a donné lieu à aucune implication formelle des habitants et associations. La consultation des maires de secteur censés représenter le point de vue des habitants a fait l'affaire. Le Contrat de Ville affichait en la matière une ambition plus élevée. Des Forums Locaux de Concertation s'étaient tenus durant trois semaines, en 1999, pour autoriser les habitants et associations à s'exprimer devant un aréopage d'institutions et des consultants étaient appelés à synthétiser cette parole citoyenne. Mais les techniciens ont pris le relais au sein de dix commissions thématiques, les habitants étant simplement avertis un an plus tard, à l'occasion d'une « journée d'information », de la manière dont leurs suggestions avaient été prises en considération. Dans les deux villes comme partout ailleurs, les habitants et les associations étaient invités pour la forme plutôt que pour informer le contenu des projets.

A l'instar des Contrats de Ville, la méthode d'élaboration des Grands Projets de Ville repose sur un principe simple : faire émerger le « point de vue » de chaque institution sur les problèmes territoriaux et la manière d'y porter remède, en assurer la synthèse et bâtir une stratégie à partir du croisement des thématiques et des territoires. Les techniciens des administrations ont été les chevilles ouvrières de la fabrication des projets, sous le contrôle de ceux qu'ils désignent spontanément comme « les politiques », c'est-à-dire les élus et les hiérarchies administratives. Au sein de la sphère technique, les équipes de projets des Grands Projets Urbains alors en voie d'achèvement ont joué un rôle clé dans la coordination et la synthèse des points de vue institutionnels. A Marseille, les principaux acteurs du GPU (ville, Région, État) étaient loin de partager une vision commune des problèmes et des solutions. La préparation du Contrat de Ville en 1999 avait marqué un net progrès, chaque institution ayant fourni un document énonçant les priorités qu'elle entendait défendre. Sur cette base, les dix commissions de travail inter-partenariales (cf. supra) ont défini neuf « programmes d'action thématiques ». Ces thématiques ont été précisées pour les cinq territoires prioritaires du Contrat de Ville à travers cinq « conventions d'application territoriale »⁸⁸. Dans les quartiers nord, le Grand Projet de Ville constitue l'un de ces territoires prioritaires. Un « zoom » a été effectué en son sein

⁸⁸ Puis, les thématiques ont été affinées pour chaque îlot prioritaire (vingt-sept au total), donnant lieu à autant de « conventions territoriales opérationnelles ». S'ajoutaient six Conventions Territoriales Pré-Opérationnelles sur des sites où mener des actions préventives.

sur huit « pôles de projet » et sept autres sites moins prioritaires. Dans son souci d'exhaustivité, la méthode marseillaise respectait la lettre des recommandations nationales, mais n'évitait guère l'écueil du catalogue d'intentions et ne définissait pas l'engagement précis des institutions signataires.

La méthode grignoise a été saluée par la DIV pour son caractère exemplaire car elle a fait progresser l'unification du gouvernement territorial tout en fixant les devoirs de chaque institution de manière précise et souvent chiffrée dans une stratégie d'ensemble qui hiérarchisait les priorités. La convention finale se présentait comme la « dimension organisée et unifiée de toutes les politiques publiques mobilisées ». Comme à Marseille, tout a commencé avec le « point de vue territorial » propre à chaque institution. Sous la houlette d'un cabinet de consultants, l'État a forgé son point de vue en interne. Dans le même temps, les autres partenaires (villes, bailleurs, services sociaux) qui n'avaient guère l'habitude de réfléchir ensemble étaient réunis pour plancher sur différentes thématiques. A partir de la confrontation du point de vue de l'État et de ses partenaires territoriaux, le cabinet d'étude a identifié quatre enjeux prioritaires : l'habitat et le peuplement, la petite enfance, la réussite scolaire et l'emploi. Ces enjeux ont été validés par les décideurs et le projet a été affiné par le bureau d'études et les techniciens. De son côté, le directeur du futur GPV rencontrait chacun des partenaires institutionnels pour mieux saisir leurs contraintes et imaginer avec eux les solutions propres à les desserrer, cela afin de faciliter des engagements pour le territoire. La confrontation des points de vue n'a pas été sans heurts. La question scolaire était l'une des plus sensibles. La principale institution concernée redoutait de voir les acteurs du territoire mettre en cause son travail. « Les cadres de l'Éducation Nationale sont formés à l'idée qu'il faut défendre l'institution face au monde extérieur, observe un participant à l'élaboration du GPV. Ici, la hiérarchie leur demandait de se livrer à un exercice contre-nature. Ils ne pouvaient plus se contenter d'incriminer le fonctionnement de la société pour expliquer l'échec scolaire ». Des conflits sont apparus aussi sur la question du peuplement. Depuis toujours, la ville de Grigny accuse l'État de déverser les pauvres du département sur son territoire. Au cours de la négociation, l'État en la personne du préfet a reconnu sa responsabilité historique dans l'évolution de cette ville-champignon et affirmé son devoir de réparation. Rassurée par cet engagement solennel, la ville a accepté de sortir du registre de l'imprécation pour entrer dans le jeu partenarial.

Dans les deux villes, l'annonce d'un futur Grand Projet de Ville invitait ainsi les institutions locales à porter un regard sur les mêmes territoires et à harmoniser leur vision des enjeux comme des solutions. Le texte du GPV de Grigny recourt à loisir à la métaphore visuelle : « la convention associe les partenaires institutionnels signataires dans la finalité d'organiser une vision conjointe », « une mise en panorama collective par tous

les acteurs a été possible », « le fruit de cette collaboration permet de donner plus de lisibilité à l'action quotidienne des opérateurs de service public », etc. Mais pour « donner à voir », il fallait « donner à connaître ». A Grigny, la mise en évidence par le cabinet de consultants des écarts statistiques entre le territoire et les moyennes départementales (sur l'emploi, l'éducation, la petite enfance, etc.) a été un moment décisif de la mobilisation institutionnelle⁸⁹. « La réalité désastreuse de ce territoire se savait chez les partenaires, mais elle n'était pas formalisée ni hiérarchisée, explique un technicien du GPV. On savait la ségrégation urbaine et sociale très forte, mais on n'avait pas mesuré à quel point elle était allé au bout de sa logique ». L'action ne pouvait plus dépendre du bon vouloir des uns ou des autres, mais créait un devoir. A propos de statistiques qui révélaient un taux de signalement et d'abus sexuels des enfants extraordinairement supérieur aux moyennes départementales, le préfet a solennellement affirmé : « personne ne pourra dire qu'il ne savait pas ».

A Marseille, la fonction d'éclairage sur les enjeux du territoire a été confiée à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Marseille (AGAM). A l'époque du GPU, la désignation des sites prioritaires s'était surtout faite à partir de critères subjectifs fondés sur la réputation. « On avait le sentiment que son périmètre avait été dessiné sur un coin de table par le secrétaire général de la mairie et le sous-préfet à la Ville », raconte un technicien. Après coup seulement, des données statistiques étaient venues confirmer les choix initiaux en montrant la concentration des difficultés dans les quartiers concernés par le GPU⁹⁰. Dans la perspective du passage du GPU au GPV, l'AGAM était invitée en amont cette fois à suggérer un périmètre d'intervention fondé sur des indicateurs de concentration des difficultés, mais aussi sur une appréciation qualitative de l'insertion des quartiers dans le fonctionnement urbain. Des cartes de synthèse ont été dressées et l'Agence d'Urbanisme a proposé plusieurs scénarios sur des géographies ayant chacune leur cohérence et entre lesquels les « politiques » devaient arbitrer. Le choix définitif a été fait au plus haut niveau, entre les maires, présidents des collectivités et le préfet. Suivant les directives nationales qui préconisaient un « effet de masse », l'État local penchait pour un périmètre assez réduit. Les collectivités souhaitaient un périmètre plus large, notamment le Conseil Régional et le Conseil Général soucieux de ne pas négliger certains de leurs bastions électoraux. « Il y avait des territoires de notoriété politique qui ne pouvaient pas

⁸⁹ En quelques mois, le cabinet de consultants et l'équipe du GPU ont collecté toutes les données disponibles auprès des différentes institutions. Ce souci d'objectivation était partagé par le Conseil Général de l'Essonne qui a mis sur pied un Observatoire social et de la politique de la ville, chargé de mettre à jour, à partir d'une batterie de 50 critères, les données concernant trente communes concernées par cette politique dans le département.

⁹⁰ Il en avait été de même avec le Contrat de Ville : en 1997, soit trois ans après sa signature, une étude confiée à l'INSEE confirmait que la géographie prioritaire du Contrat de Ville correspondait bien aux situations sociales les plus difficiles.

ne pas être pris en considération », confie un technicien⁹¹. De cet entremêlement de considérations techniques et politiques est sorti un agrandissement très conséquent du territoire du GPV, lequel abrite désormais le quart de la population marseillaise (225 000 habitants), soit plus de trois fois la population concernée par le GPU (près de 70 000), lequel était déjà le plus vaste de France. Cette géographie inflationniste a toutefois été tempérée par un recentrage des interventions sur les huit pôles de projet (cf. supra)⁹².

A Grigny et Viry-Châtillon le passage du GPU au GPV s'est traduit aussi par une expansion de la géographie prioritaire⁹³. Le territoire du GPV concerne désormais près de 70 % de la population des deux villes et toute la population grignoise⁹⁴. Ici aussi le choix des sites d'intervention a été arrêté conjointement par le préfet et les élus des collectivités. « On a développé un appareillage statistique important, mais on est retombé sur des quartiers bien connus de tout le monde, observe l'un des négociateurs ». Comme à Marseille, il a fallu concilier l'objectivité statistique des quartiers et les contingences politiques. L'inclusion des Coteaux de l'Orge situés à Viry-Châtillon par exemple n'allait pas de soi. Ce quartier peuplé de fonctionnaires des ministères réservataires (Intérieur et Défense) n'avait pas les traits ordinaires de ceux dont traite la politique de la ville. Le maire en a appelé aux indicateurs sociaux et a obtenu gain de cause⁹⁵. Pour l'essentiel, les regards institutionnels ont convergé vers les mêmes quartiers relevant d'une géographie du handicap et de la réputation. Les atouts des sites étaient cependant évoqués dans les documents contractuels. Le GPV de Marseille dressait une longue liste d'atouts, parmi lesquels la position nodale des quartiers Nord dans l'agglomération et leur vaste potentiel foncier. Celui de Grigny évoquait les lignes de transports, la qualité du bâti et les espaces naturels. Dans les deux cas, il s'agissait surtout de démontrer le potentiel d'attractivité des sites.

⁹¹En pratique, seul un quartier – celui du Panier – qui n'avait pas été identifié par l'AGAM, a été intégré dans le GPV à la demande expresse du Président du Conseil Général. Les caractéristiques du Panier n'étaient pas moins lourdes que celles d'autres quartiers prioritaires, mais ce quartier s'insérait dans le tissu urbain du centre-ville tandis que le GPV recherchait une cohérence entre les territoires des quartiers nord.

⁹² Le GPU avait eu tendance à disperser ses moyens, avant de se recentrer lui aussi sur quelques projets phares (L'Estaque, le Plan d'Aou/St Antoine/La Viste et le Parc urbain de la Corniche de Séon). Le GPV n'a fait que systématiser cette approche en intégrant des sites cumulant les difficultés que le GPU ne prenait pas en compte, notamment la ZUP de St-Barthélémy/Ste-Marthe/Malpassé, dite ZUP n° 1.

⁹³ Au quartier d'habitat social de la Grande Borne qui relevait du GPU, se sont ajoutés la copropriété Grigny II et les quartiers des Coteaux de l'Orge et du Plateau à Viry-Châtillon.

⁹⁴ Grigny a 24 500 habitants et Viry-Châtillon 30 200.

⁹⁵ Le Plateau, autre quartier de Viry, ne connaît pas non plus de difficultés très lourdes. Bénéficiant d'un habitat diversifié et plutôt bien entretenu, il a été intégré dans le GPV pour y mener des actions préventives plus que curatives.

Le « Groupement d'Intérêt Public » en quête d'unanimité

Une fois la convention de Grand Projet de Ville signée entre partenaires institutionnels, l'enjeu était d'imposer sa référence à tous. Les partenaires avaient la faculté de s'organiser selon une méthode ad hoc, mais l'État central leur suggérait avec insistance d'adopter la formule du Groupement d'Intérêt Public (GIP). Le GIP présentait un double intérêt dans la perspective d'une unification du gouvernement local. Celui d'abord de mutualiser les différents apports financiers au sein d'un budget unique. Dès lors qu'ils abondaient le pot commun, les partenaires allaient forcément s'impliquer pour peser sur son utilisation. Le préfet était notamment attendu et, à travers lui, l'engagement de ses services que les sous-préfets à la Ville ne réussissaient pas à mobiliser efficacement autour de son Fonds Interministériel des Villes (FIV). En donnant à l'État une place éminente dans le dispositif contractuel, le GIP offrait aussi une résistance aux élus tentés de capter les financements de la politique de la ville. L'autre intérêt majeur du GIP était lié aux modalités de la prise de décisions. Le pouvoir au sein du GIP n'est pas délégué à une institution tierce, mais s'exerce de manière collégiale. N'étant pas une instance de décision autonome, chacune de ses décisions est soumise à validation au sein de chacune des institutions adhérentes. De ce fait, aucune décision du GIP ne peut être imposée à l'un des partenaires. L'unanimité est de rigueur, sans laquelle le projet risque la paralysie. Pour l'éviter, le directeur du GIP et son équipe doivent s'imposer comme facilitateurs de la décision. Comme explique l'un des concepteurs du programme national, « les partenaires ont besoin de sens commun. Pour donner un sens stratégique au projet et éviter l'écueil du catalogue d'actions, il faut quelqu'un de neutre, c'est-à-dire dépendant de tous, qui assure en amont la convergence et l'émergence d'un sens. C'est le modèle de l'agence d'urbanisme ».

La moitié des Grands Projets de Ville était administrée par un GIP ou devait l'être dans un avenir proche, au début de l'année 2002. Celui de Grigny/Viry-Châtillon a été créé fin 2000, réussissant là où le Grand Projet Urbain avait échoué⁹⁶. Ce GIP rassemble les signataires du Grand Projet de Ville et du Contrat de Ville (les deux étant fusionnés), c'est-à-dire les plus hautes autorités locales (préfet, président du Conseil Général, maires) ainsi que les bailleurs⁹⁷. Ils ont été rejoints par l'association représentant la copropriété de Grigny II, laquelle a adhéré après la création du GIP. La répartition des voix est liée aux apports financiers des différents partenaires, mais là n'est pas l'essentiel puisque l'unanimité est requise. Les statuts stipulent que « l'accord sera construit de manière consensuelle et ne pourra en aucun cas être opposable aux décisions des instances de

⁹⁶ L'équipe de projet dépendait alors d'un opérateur d'aménagement, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP).

⁹⁷ OPIEVOY, SNI/CILOF et Immobilière 3F.

chacun de ses membres ». Le comité de direction du GIP joue un rôle charnière dans la construction de cet accord entre institutions. Composé de techniciens de rang intermédiaire (sous-préfet à la ville, directeurs généraux des villes, responsables d'antenne des organismes HLM, chefs de service des administrations déconcentrées, etc.), ce comité prépare, en lien avec l'équipe du GIP, les décisions des hauts décideurs rassemblés dans le conseil d'administration. Une fois l'accord obtenu entre techniciens, les dossiers sont présentés à la hiérarchie siégeant au conseil d'administration (préfet, maires, élu du Conseil Général, inspecteur d'académie, directeur départemental de l'Équipement, directeur départemental du Travail, etc.). Le conseil d'administration n'est pas le lieu principal du débat. Il doit avant tout symboliser l'engagement solennel des institutions vis-à-vis du territoire. Il est arrivé que le travail des techniciens soit contesté, mais il s'agissait de ratés car les techniciens auraient dû obtenir au préalable l'aval de leur hiérarchie dans leur institution d'appartenance.

Tous les sites n'ont su réunir comme à Grigny les conditions de l'unanimité institutionnelle. C'est le cas de Marseille où les décideurs font de la résistance craignant pour leur autonomie. Déjà, le Grand Projet Urbain devait être géré par une société d'économie mixte, mais la Région et la Ville s'y étaient opposées, lui préférant une simple structure de gestion appelée « équipe commune ». Rattachée au secrétariat général de la ville et sans budget propre, son absorption par l'appareil municipal rompait l'égalité entre partenaires. En 1998, l'État et la commune ont créé un GIP pour le Contrat de Ville, mais la Région et le Département n'y ont pas adhéré, préférant afficher leur propres actions en matière de politique de la ville plutôt que les fondre dans une structure où ces actions auraient perdu de leur visibilité. L'autre échec dans le processus d'unification du gouvernement territorial a été celui de la fusion du Grand Projet de Ville et du Contrat de Ville. Le FASILD cette fois, signataire du Contrat de Ville mais non du GPV, a refusé d'y adhérer et la présence de la commune de Septèmes-les-Vallons, signataire du GPV sans l'être du Contrat de Ville, a fini de bloquer le projet de fusion. Seul le Contrat de Ville relève à présent d'un GIP, toujours limité à un tête-à-tête entre la ville et l'État. De son côté, le GPV continue d'être géré par une structure souple, dépourvue de personnalité juridique et toujours sans budget propre. La situation devait changer au début de l'année 2003 avec l'annonce d'un GIP propre au Grand Projet de Ville doublé d'un syndicat mixte chargé de sa mise en œuvre opérationnelle. L'idée a d'abord été portée par l'équipe du GPV car il y allait de son intérêt existentiel. Le sous-préfet à la Ville l'a soutenue. Seul le Conseil Général laisse aujourd'hui planer un doute sur son intention d'en être. La ville était elle-même réticente il y a peu encore, craignant d'y perdre du pouvoir face à aux autres collectivités situées l'autre rive politique.

Deux figures contrastées du gouvernement des territoires

La question de la responsabilité se trouve posée dans les Grands Projets de Ville à partir de la distinction classique entre légitimités technique et politique. La doctrine nationale veut que les équipes de projet appuient leur action sur un mandat explicite et soient responsables devant les « politiques », c'est-à-dire les élus et les hiérarchies administratives, l'action de ces derniers devant être interrogée par l'évaluation d'ensemble du projet. En pratique, la dynamique du système d'acteurs s'organise de façon contrastée selon le positionnement des techniciens par rapport aux politiques et des rapports de force internes aux décideurs, principalement l'État et les élus.

La position acquise par l'équipe de projet du GIP de Grigny signale un renversement complet de la situation qui préexistait dans le Grand Projet Urbain. Dans un contexte de mésalliance entre l'État et la ville de Grigny, le directeur du GPU occupait une position très périphérique. Peu soutenu par les institutions, il portait presque à lui seul le poids du projet et tira vite les conséquences de son incapacité à entraîner les décideurs en démissionnant. Interpellés par cet échec, la ville et l'État (central plus encore que local) recrutèrent un nouveau directeur sur la base d'une lettre de mission cette fois claire et précise. La création du Groupement d'Intérêt Public n'a fait que consolider sa position et celle de son équipe. Les techniciens du GIP animent les débats au sein des groupes de travail chargés de suivre la mise en oeuvre des conventions thématiques du GPV (habitat et peuplement, réussite scolaire, petite enfance, accès à l'emploi). Dans ce cadre technique, l'équipe du GIP n'hésite pas à interroger d'autres techniciens sur le respect des engagements pris. L'évaluation à mi-parcours doit permettre de vérifier la manière dont les décideurs honorent leurs engagements vis-à-vis du territoire. La dynamique du Grand Projet de Ville de Grigny repose ainsi sur un partage clair des tâches : les techniciens ont besoin des politiques pour donner l'autorité nécessaire à leurs projets et les politiques des techniciens pour les éclairer et animer la démarche au quotidien.

L'autre caractéristique du système d'acteurs est la relative faiblesse de la municipalité de Grigny par rapport à ses partenaires et singulièrement l'État qui assure sa survie financière. Grigny est une ville pauvre qui réclame toujours plus de solidarité chez ses partenaires. L'association avec Viry-Châtillon – la commune voisine un peu mieux lotie – ne donne que plus de poids à cette syndication des pauvres⁹⁸. Grigny fait partie de ces villes ayant subi la construction de cités d'habitat social disproportionnées dans leur tissu urbain d'origine et n'ayant pu maîtriser l'évolution de son peuplement. Ses services

⁹⁸ Pour Viry, cette association était un atout électoral certain, le maire ayant pu se présenter devant les électeurs en arguant de sa capacité à attirer de substantielles ressources publiques qu'il n'aurait jamais obtenues autrement.

techniques ne sont pas non plus bien outillés pour gérer des projets complexes. Surtout, sa situation financière est désastreuse. Au-delà des systèmes prévus pour compenser les inégalités entre communes⁹⁹, elle a bénéficié d'une aide exceptionnelle de l'État pour la mise en œuvre des GPU puis des GPV¹⁰⁰. Ce dernier dispositif tient une place substantielle dans les finances communales. La ville avait déjà été placée sous tutelle à la fin des années 70. Elle a récemment négocié un plan de retour à l'équilibre budgétaire sur treize ans qui déroge aux règles habituelles des finances publiques. Face à la gravité de la situation et parce que le succès du GPV en dépend, la Délégation Interministérielle à la Ville a joué les intercesseurs dans la négociation avec le Trésorier Payeur Général. La DIV s'est toujours montrée très active sur ce territoire d'intérêt national. Le directeur de la mission nationale des GPV est présent à tous les conseils d'administration du GIP. La DIV trouve aussi des relais puissants dans la Mission Ville de la préfecture de Région et surtout dans le préfet de l'Essonne. Ce dernier a accepté de devenir le premier président du Groupement d'Intérêt Public. Par ce geste politique, il signifiait à ses services l'importance de l'enjeu en même temps qu'il affirmait la volonté de l'État de maîtriser une situation sur ce site emblématique que d'aucuns qualifient « d'ingérable ».

Le GPV de Marseille ne peut se prévaloir des mêmes avancées dans l'unification du gouvernement territorial. Dépourvue d'existence légale, la légitimité de son équipe a toujours été faible en regard des « politiques » représentés au comité de pilotage et de leurs services techniques. « Le problème est celui de la signature des chèques, explique un technicien du GPV. Nous rencontrons des difficultés avec les services techniques des institutions partenaires qui héritent de l'instruction des dossiers de financement et signent les chèques. Ces services ont tendance à agir en fonction de leur préoccupations propres, lesquelles ne recoupent pas forcément les nôtres ». D'où l'enjeu que constitue la création d'un GIP, attendu comme une planche de salut par l'équipe technique. Pour l'heure, l'absence d'autonomie technique n'est guère compensée par une réelle mobilisation des « politiques ». A l'inverse de Grigny et Viry dont les maires s'impliquent en personne, le GPV étant une pièce maîtresse de leur politique, Marseille fait partie de ces villes où le pouvoir politique est peu investi. « Les responsables politiques de haut niveau se déplacent pour d'autres projets comme Euromed qui mobilise de l'argent privé », souligne un acteur local. En outre, l'action des techniciens se trouve parasitée par ce qu'ils appellent

⁹⁹ Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et Fonds de Solidarité des Communes d'Ile-de-France (FSCRIF).

¹⁰⁰ L'Etat a créé en 1998 une ligne budgétaire destinée au « financement d'une aide exceptionnelle au profit de certaines communes engagées dans un GPU ». Mais le nombre de communes bénéficiaires (12 en 1999, 41 en 2001) a augmenté beaucoup plus vite que le montant de l'enveloppe (+ 155 % entre 1999 et 2001). L'augmentation du nombre de GPV va encore faire croître les besoins de nombreuses communes. Cf. à ce sujet le rapport de la Cour des Comptes (2002).

puddiquement « les enjeux politiques » pour évoquer les rivalités entre élus des différentes collectivités locales. Ces jeux politiques contribuent à une certaine inertie du projet dont les politiques se renvoient à l'occasion la responsabilité. « Nous sommes obligés d'utiliser deux grilles de lecture, l'une technique, l'autre politique, commente un technicien. Dans tous les cas, on ne peut titiller les institutions réfractaires ». L'État local ne paraît pas non plus en mesure d'affirmer un leadership et les relations entre le local et l'État central sont ténues comparées à Grigny. Le ministère de la Ville avait tenté de peser sur la négociation du projet en demandant le réexamen de certaines orientations de fond. Mais il a donné son aval à un projet qui ne lui donnait pas pleinement satisfaction. Dans ce contexte, l'évaluation ne peut être une priorité forte. Un cahier des charges de l'évaluation a été élaboré avec le soutien de l'État, mais les collectivités locales ne se précipitent guère pour lui donner le coup de pouce qu'attendent les techniciens. « L'évaluation, c'est une bombe à retardement », commente l'un d'eux. Difficile au demeurant d'évaluer une stratégie peu limpide à la lecture du document contractuel. « Le projet des partenaires se résume à une liste de pieuses intentions, observe un autre technicien. Le projet en tant que tel, n'existe pas »¹⁰¹.

Les Grands Projets de Ville de Grigny et Marseille incarnent ainsi deux modalités de la régulation technico-politique des « territoires-cibles ». Dans le schéma marseillais, les techniciens chargés de faire vivre le GPV peinent à trouver un espace autonome. Les élus sont faiblement mobilisés et l'État local a du mal à s'affirmer comme le « garant de la cohésion territoriale », à fédérer autour de lui les institutions au service d'un projet de maîtrise publique du territoire. La configuration de Grigny repose sur l'alliance entre une équipe de projet bien positionnée et un État local en situation de quasi tutelle sur la commune, fortement investi en la personne du préfet. En appui sur ces deux piliers, l'expérience grignoise est saluée par l'État central comme un modèle du genre car elle marque un progrès vers l'unification du gouvernement territorial.

¹⁰¹ Le Contrat de Ville est plus avancé dans son évaluation à mi-parcours. Mais cette dernière démarche ne recoupe en rien celle du GPV.

Conclusion de la première partie

Quels sont les premiers enseignements à tirer de ce rapprochement de la genèse, du choix des sites et de la conduite des projets dans les Empowerment Zones et les Grands Projets de Ville ? La démarche américaine a cherché à catalyser les forces de la société locale, la démarche française à unifier celles du gouvernement local. S'il a été pareillement question d'enclencher une dynamique locale à l'annonce d'un programme exceptionnel, le message national n'avait pas les mêmes destinataires. A l'association des bénéficiaires – ou du moins leurs organisations représentatives - dans les Empowerment Zones, les Grands Projets de Ville ont opposé la mobilisation des autorités républicaines. Le contraste est frappant dès le stade de la maturation de ces politiques. Le contenu de la politique d'empowerment est le fruit d'une réflexion conjointe du mouvement communautaire et d'une équipe politique qui venait de gagner les élections. Le concept de grands projets est sorti pour sa part de la pensée d'une technostructure très perméable à l'expression des élus locaux. Soit deux manières de faire du lobbying car on attendait dans les deux cas une mobilisation des ressources de l'État et l'on cherchait à en influencer la destination.

L'élaboration locale des projets a ensuite donné lieu à une mobilisation inhabituelle mais facile à comprendre étant donné l'enjeu financier. Le centre de gravité de cette mobilisation n'était pas le même dans les EZ et les GPV. La finalité de l'empowerment étant la prise en main de leur destinée par des individus et des collectifs, le gouvernement fédéral avait fait de l'effectivité de la participation communautaire une condition décisive d'éligibilité des projets. Ces derniers ont donc été bâtis sous l'impulsion et le contrôle des organisations communautaires – voire des habitants eux-mêmes – et la négociation a abouti au compromis entre différents intérêts. Les municipalités et autres institutions locales n'étaient pas les fers de lance de la mobilisation, mais venaient appuyer, avec plus ou moins bonne grâce, le projet communautaire. Le choix français était tout autre. La motivation des élus locaux a été le critère décisif de la sélection des sites car l'enjeu était d'unifier les forces républicaines autour d'un projet commun. Un projet d'essence politique à un double titre : l'avenir de la République était en jeu dans ces quartiers et il fallait mobiliser tous les secteurs de l'action publique pour répondre à leurs besoins au nom de la solidarité. Localement, l'élaboration des grands projets s'est faite de manière assez consensuelle entre les institutions. Il s'agissait moins de concilier des intérêts divergents (aux intérêts électoraux près) que de s'assurer d'une détermination mutuelle à s'engager dans un projet commun. De fait, aucun acteur institutionnel de premier ordre n'a manqué à l'appel, du moins dans les sites étudiés.

Le mode de sélection des sites obéit aux mêmes logiques. La géographie des Empowerment Zones relevait avant tout d'une logique de l'exemplarité. L'enjeu était de susciter une émulation locale et de rémunérer des initiatives exemplaires. Les candidats devaient convaincre les sélectionneurs du potentiel de forces mobilisables en donnant à voir leurs atouts plus encore que leurs handicaps. L'allocation des moyens fédéraux se voulait massive et ciblée pour donner un caractère exemplaire à leur réussite future et susciter ainsi de nouvelles initiatives à travers le pays que l'opinion accueillerait avec faveur. Il fallait montrer à la fois l'utilité en soi de la démarche et son utilité pour d'autres sites. Cette manière de valoriser un potentiel de forces contraste avec la manière française de s'en remettre aux autorités locales pour apprécier à la fois des handicaps problématiques en soi et leur réfléchissement dans le miroir de la société locale. Double logique à nouveau s'efforçant de relier un devoir objectif de solidarité à l'égard de quartiers lourdement handicapés à la mesure subjective du risque de fracture avec leur environnement.

Les mêmes contrastes se vérifient localement dans le mode de sélection des quartiers. A Baltimore et Chicago, le potentiel d'organisation et de développement des quartiers a compté plus encore que leurs déficits objectifs. En cohérence avec la logique d'activation, les organisations de quartier devaient prouver leur capacité à s'organiser et valoriser leurs ressources. La méthode des GPV reposait au contraire sur le consensus des plus hauts décideurs locaux sur la gravité des situations à traiter. Tout l'enjeu de la négociation locale était de s'assurer que les regards de la société locale convergeaient bien vers les mêmes objets. Les statistiques étaient appelées à la rescousse pour unifier ce regard et éviter que le jeu de la « régulation croisée » entre préfets et notables n'aboutisse à une dilution excessive de l'effort. Un problème que ne se posaient pas les acteurs des futures zones d'empowerment car les critères fédéraux avaient fixé des limites précises et il fallait seulement retenir les propositions les plus convaincantes parmi celles qui étaient faites notamment par les organisations de quartier.

Une fois les stratégies établies et les frontières arrêtées, il a fallu déterminer les conditions de portage du projet dans la durée. Les « structures de gouvernance » mises sur pied pour conduire les projets d'empowerment répondaient à un souci commun, celui du pluralisme de la « communauté », définie ici comme l'ensemble des composantes de la société locale (secteurs public, privé et communautaire). Chacune devait apporter sa pierre à l'édifice de la revitalisation. Le pluralisme était la condition de l'efficacité. En pratique, ce principe de pluralisme a été respecté partout, avec toutefois des variations locales importantes. La réponse avancée par le Grand Projet de Ville à la question de la gouvernance locale tient dans la formule du « Groupement d'Intérêt Public ». La vocation essentielle du GIP est de renforcer l'unité de la gouvernance, non pas au sens pluraliste du

terme mais au sens étroit du gouvernement territorial entendu comme l'instance légitime à exercer un pouvoir sur une juridiction. Le GIP était fait pour résoudre le problème de l'éclatement du système de décision publique sur les territoires. A l'éclatement il fallait opposer la fusion et tendre vers l'unanimité dans un entre-soi institutionnel. Les résistances observées à Marseille ne font que refléter la crainte des pouvoirs institués – notamment électifs - de devoir renoncer à certaines prérogatives en se coulant dans la logique fusionnelle du GIP. Inversement, les blocages observés à Chicago sont révélateurs d'une difficile acceptation par certains acteurs (élus municipaux et une frange du mouvement communautaire) d'entrer de plain-pied dans la logique plurielle de l'Empowerment Zone et ce qu'elle suppose de compromis permanents.

La fonction de l'État dans ces deux politiques dérive de ces conceptions de l'action. Dans le cas américain, l'État fédéral s'engageait à « se réinventer » pour se rendre utile aux initiatives de la société civile, mais aussi pour en évaluer les actions ou les aider à se doter d'outils pour cela. L'insistance sur l'évaluation était d'autant plus forte que des entités non-gouvernementales prenaient part au processus de décision. Il leur fallait donc justifier la confiance et les moyens financiers placés en elles. L'application de ces principes n'a pas été forcément couronnée de succès, mais l'intention était celle-ci : susciter une dialectique de la responsabilisation communautaire (dans une acception large de la communauté entendue comme la société locale dans ses diverses composantes) et de l'évaluation. Le mécanisme « d'accountability » était conçu sur un double plan : de la structure de gouvernance locale envers l'administration fédérale et, au sein du local, des porteurs de projet et instances de quartier envers le conseil d'administration de la structure de gouvernance, celle-ci étant le lieu de la délibération collective et des choix stratégiques guidés par les résultats de l'évaluation. Côté français, l'intention n'était pas foncièrement opposée. Il est question ici aussi de responsabiliser les acteurs locaux et de les acculturer à la pratique de l'évaluation. Mais la question de la responsabilité se trouve posée sur une scène limitée aux techniciens et aux politiques. Les premiers sont responsables devant les seconds et l'évaluation doit permettre d'apprécier les résultats de la stratégie d'ensemble à laquelle les politiques ont donné leur aval. Le problème vient de ce que l'État a donné son aval à des projets inévaluables, à quelques exceptions près dont celle de Grigny. C'est qu'il attendait d'abord des institutions locales le signal d'une intention politique, renvoyant à plus tard la question du projet. En pratique ces projets ne consistent justement, dans bien des cas, qu'en une addition d'intentions généreuses dont l'évaluation est forcément malaisée. Le pari était de faire du gouvernement territorial unifié le lieu d'interrogation des politiques. Mais l'entre-soi institutionnel est-il propice à « l'accountability » des uns devant les autres ?

Seconde partie

Lutter contre la pauvreté individuelle versus réduire les inégalités territoriales

Chapitre III – USA : L'économique et le social pour construire le sujet individuel

III – 1 Une finalité d'intégration par le travail

Rétablir une dialectique vertueuse entre l'individu et la communauté

Les sociologues américains ont étudié de longue date ce phénomène de dépression où se trouvent mutuellement entraînés les individus et la communauté où ils résident, notamment dans les ghettos noirs. A la fin du XIX^{ème} siècle, le courant « réformateur » dénonçait l'influence délétère du milieu social sur l'appétence des pauvres pour le travail et l'effet de contagion des comportements individuels démeritants (*undeserving*) sur les personnes vivant dans le même milieu. Par la suite, les sociologues de l'école de Chicago ont introduit le concept de désorganisation sociale pour expliquer la récurrence des phénomènes de déviance dans les quartiers voués à l'accueil d'immigrants récents. Mais à la différence du concept durkheimien d'anomie qui définit l'anormalité sociale comme l'effet d'un desserrement des contraintes du groupe primaire sur l'individu, le concept de désorganisation sociale décrit une phase normale de transition, préalable à la réorganisation des conduites de l'immigrant au fur et à mesure de son assimilation dans la ville (Burgess, 1990). De ce fait, le quartier ethnique pouvait être regardé comme une ressource positive dans le processus d'adaptation de l'individu à la société d'accueil. Plusieurs facteurs essentiels nourrissaient cette dynamique : des emplois facilement accessibles, une organisation familiale très structurée et de puissants réseaux de solidarité au sein des différents groupes ethniques. Autant d'éléments qui ont semblé manquer à la communauté noire des ghettos pour qu'elle soit en mesure d'affermir son contrôle sur ses membres. Maintes théories sociologiques se sont attachées à montrer, à propos du ghetto noir, l'enchaînement fatal des obstacles à l'enrichissement économique – obstacles surtout liés aux à la ségrégation jusque dans les années 60 - et de l'instabilité sociale et familiale. La combinaison des deux conduisant au « cercle vicieux de la pauvreté », à « l'enchevêtrement des pathologies » ou à la « culture de la pauvreté » pour reprendre des thèmes en vogue dans les années 60¹⁰². Ces analyses constituent alors la toile de fond des programmes de la Guerre à la Pauvreté. Par la suite, les sociologues conservateurs s'en sont emparés pour tenter de prouver que la cause de la pauvreté se trouvait dans les dispositions culturelles de « l'underclass », dispositions confortées par un welfare trop permissif. La plupart des sociologues progressistes américains ne contestent plus vraiment aujourd'hui l'existence de traits comportementaux et culturels spécifiques dans les ghettos, contrairement à nombre de leurs prédécesseurs des années 60 et 70. Mais ils récusent

¹⁰² Cf. notamment D. Moynihan (1965), K. B. Clark (1965) et O. Lewis (1968).

l'idée que ces caractéristiques pourraient s'autoreproduire indépendamment des conditions socio-économiques qui leur ont donné naissance¹⁰³.

Le phénomène de « désorganisation sociale du ghetto » est analysé de plus en plus par le courant progressiste comme la cause et l'effet d'une déliaison entre l'économique et le social. La concentration toujours plus poussée, dans les « inner-cities » (les quartiers pauvres des villes-centres), de personnes sans emploi accélère la désintégration sociale des quartiers. En se désorganisant, la communauté du ghetto cesse à son tour de transmettre aux individus les normes sociales dominantes – à commencer par l'éthique du travail. Ce thème de la désorganisation sociale du ghetto a connu un renouveau évident à partir des années 80. Les observations effectuées dans les années 60/70 montraient déjà une contradiction entre une adhésion majoritaire des Noirs des ghettos à la valeur du travail et leur refus d'accepter des emplois perçus comme dévalorisants. C'est la pauvreté et le chômage qui, en les empêchant de réaliser les idéaux communs, auraient engendré une perte d'estime de soi les conduisant à rechercher des formes de gratifications alternatives aux positions économiques subalternes qui leur étaient réservées¹⁰⁴. A partir des années 70, la fuite des élites noires hors du ghetto, en partie stimulée par les mesures d'*affirmative action*, a contribué à l'effondrement de leur base sociale, aggravant l'isolement des habitants avec les groupes porteurs des valeurs dominantes de l'Amérique. A la fin du XXème siècle, la plupart des adultes d'un grand nombre de ghettos ne travaillaient pas au cours d'une semaine ordinaire de l'année, remarquait W. J. Wilson dans son ouvrage intitulé « Quand le travail disparaît » (1996). Cet influent sociologue, écouté du président Clinton, perçoit dans le déclin du travail disponible l'élément qui distingue radicalement le ghetto actuel du ghetto traditionnel. Ceux qui travaillaient mais ne pouvaient pas quitter le ghetto à cause de la ségrégation se sentaient responsables des problèmes du quartier. Extrait de son précédent livre, cette citation illustre son propos : « La simple présence de ces familles, pendant les périodes de récession, aurait permis de donner sens aux modèles positifs de la société dominante, modèles grâce auxquels se perpétue l'idée, par exemple, que l'éducation a du sens, qu'un emploi stable représente une solution de rechange possible à l'aide sociale ou encore que la stabilité du noyau familial est la norme et non l'exception qui confirme la règle » (Wilson, 1987). La similitude est frappante avec cette déclaration du président Clinton placée exergue du programme Empowerment Zones : « Je crois que nous ne pourrions reconstituer la fabrique de base de la société qu'à partir du moment où les gens qui veulent travailler auront du travail. Le travail organise la vie. Il donne la structure et la discipline à la vie. Il donne un modèle d'identification (*role model*) aux enfants. Nous ne

¹⁰³ Pour une mise en perspective historique de ces débats, nous renvoyons à notre étude sur « les métamorphoses de la question urbaine aux États-Unis » (1997).

¹⁰⁴ Cf. à ce sujet les enquêtes de E. Liebow (1967), L. Rainwater (1970), U. Hannerz (1970).

pourrons reconstituer la communauté américaine et restaurer la famille américaine que si nous apportons la structure, la valeur, la discipline et la récompense qu'apporte le travail »¹⁰⁵.

La politique d'empowerment se propose ainsi de substituer à « la dynamique toxique de destruction mutuelle des individus et des quartiers » (Halpern, 1995) une dialectique vertueuse de conquête de l'autosuffisance économique et de renforcement de la communauté. Le marché ne doit pas renforcer la fuite dans l'individualisme, mais aider à consolider les liens communautaires en stimulant un don en retour des individus - ce que les Américains expriment par cette formule : « to give back to the community »¹⁰⁶. Corrélativement, la fonction de la communauté est de fournir le socle de valeurs et de compétences qui permettront à chacun de participer avec succès à la compétition économique. Ces extraits du programme fédéral illustrent cette liaison recherchée entre les registres de l'économique et du social pour recréer un rapport mutuellement fécond entre l'individu et la communauté : il s'agit de « redonner des forces aux familles afin que les parents réussissent au travail, soient en mesure d'apporter de l'éducation dans leur foyer et contribuent à la vie de la communauté », de « faire des enfants et des jeunes de futurs adultes économiquement productifs et socialement responsables », de « fournir à tous les individus les compétences fondamentales dont ils ont besoin pour devenir des participants et contributeurs actifs de leur communauté et pour réussir dans une économie globale de plus en plus compétitive »¹⁰⁷. Cette conception de l'individu animé d'un esprit de responsabilité et d'une communauté devenue productrice de valeurs et de ressources positives pour ses habitants se situe dans la filiation directe de la philosophie « communautarienne » que défend notamment Amitai Etzioni, conseiller à la Maison Blanche après l'élection de 1992. Etzioni condamne les excès de l'individualisme auquel il oppose une éthique de la responsabilité et une réévaluation des valeurs morales que les communautés doivent transmettre aux individus (Etzioni, 1993). De même, les discours de Clinton et Gore sont émaillés de références à la reconstruction des communautés, aux valeurs familiales et à la nécessaire subordination des droits aux responsabilités¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Source : HUD (1994).

¹⁰⁶ Sur ce thème, cf. la thèse de M. Simonet-Cusset (2000) comparant la question du bénévolat en France et aux USA.

¹⁰⁷ Source : Federal Register (1994).

¹⁰⁸ Pour une analyse des liens entre cette philosophie communautarienne et la Troisième Voie de Clinton-Gore, cf. E. Goes (2000). Egalement révélateur de ces liens est le titre de l'ouvrage d'Hillary Clinton : « It takes a village to raise a child » (Il faut un village pour élever un enfant).

Prenant le contre-pied l'approche conservatrice, les Empowerment Zones ne « blâment pas la victime », celle qui vit dans un quartier où les chances de s'enrichir sont limitées, où l'on finit par intérioriser l'idée que le non-travail (légal) est la norme. D'où l'insistance du programme sur la « création d'opportunités économiques », premier des quatre principes fondamentaux énoncés à propos de cette politique. Il s'agissait de résorber le « spatial mismatch » – le creusement de la distance entre la localisation des emplois en périphérie des agglomérations et celle des quartiers déshérités dans les villes-centres – mais aussi de réduire le « skill mismatch », le décalage entre la nature des emplois générés dans les villes-centres et le profil sociologique des habitants du ghetto. Pour atteindre cet objectif, le programme a fait sien le principal – et même le seul – instrument de politique urbaine des conservateurs, les « zones d'entreprises ». Mais il fallait expurger ce système de ses plus graves défauts et de l'enrichir d'un volet social consistant. Les Enterprise Zones sont une « vision très étroite de ce qu'il faut faire », déclarait le candidat Clinton en 1992¹⁰⁹. L'idée était de sortir d'un mouvement de balancier entre une logique purement sociale et une logique purement économique. Les programmes des années 60 et 70 avaient une inspiration plutôt sociale à laquelle les Républicains avaient mis fin par un revirement brutal dans les années 80. La nouvelle administration démocrate ne souhaitait pas revenir à la Guerre à la Pauvreté, mais proposer une « Troisième Voie » entre le tout économique et le tout social.

L'adhésion au concept de zones d'entreprises présentait aussi un intérêt tactique pour le candidat Clinton. Fondées sur des allègements de taxes, elles ne s'apparentaient pas à des dépenses nouvelles réputées impopulaires dans le contexte politique américain du début des années 90. En dépit des efforts réitérés du président Reagan, puis de Jack Kemp (responsable du HUD sous l'administration Bush Senior), aucune loi fédérale n'avait vu le jour sur le sujet en raison de l'opposition du Congrès. Seuls les États avaient adopté cette formule, mais les allègements fiscaux ne portaient que sur des taxes locales et non fédérales. Clinton espérait être soutenu par les Républicains au Congrès en faisant adopter une mesure qui avait toujours eu leurs faveurs. Mais sa tentative de surmonter les clivages partisans n'a pas été couronnée de succès. Les Empowerment Zones étaient incorporées dans le Omnibus Budget Reconciliation Act de 1993 que les Congressmen républicains ont rejeté en bloc. Ce refus témoigne de la permanence d'un tropisme idéologique chez les conservateurs américains. L'importateur du concept d'Enterprise Zones aux USA et responsable des études de la très conservatrice Heritage Foundation, S. M. Butler (1993) par exemple ne voyait rien de commun entre son idée et les

¹⁰⁹ Cité par N. Lemann (1994).

Empowerment Zones.

Les Empowerment Zones entérinaient donc l'idée que des allègements sociaux et fiscaux localisés peuvent avoir une efficacité, à condition d'en conjurer les principaux effets pervers. Cette politique tirait la leçon des expériences conduites dans une quarantaine d'États américains entre 1981 et 1992. De nombreuses études avaient cherché à évaluer l'impact des Enterprise Zones et leurs conclusions étaient souvent mitigées¹¹⁰. La plupart des évaluations soulignaient l'encouragement aux délocalisations sauvages d'entreprises ainsi que leur faible impact en termes d'embauche d'habitants, d'entrepreneuriat et d'emploi des minorités¹¹¹. Afin de dissuader les chasseurs de primes, la loi prohibera donc les délocalisations d'entreprises. L'implantation de filiales est interdite si elle s'accompagne de réductions de postes dans le lieu d'implantation originel. Pour s'assurer que la finalité du dispositif est bien la création d'emplois et non l'accroissement du profit des entreprises, les Empowerment Zones privilégient aussi la diminution des charges salariales par un mécanisme appelé « Wage Tax Credit » qui devient ici « l'Empowerment Zone Employment Credit ». Ces avantages fiscaux sont conditionnés par l'embauche de personnes résidant au sein de la zone¹¹². Ce dispositif se situe en fait dans la continuité des politiques sociales ciblées, comme le Targeted Jobs Tax credit (TJTC) qui vise les publics dépendant de l'assistance sociale ou en difficulté d'insertion professionnelle. Mais l'approche est territoriale et non plus catégorielle, éliminant les effets de stigmatisation d'une éligibilité basée sur des caractéristiques

¹¹⁰ En 1986, le démocrate R. Garcia et le républicain J. Kemp ont demandé au General Accounting Office (GAO) de tirer les enseignements de ces expérimentations afin de déterminer si des Enterprise Zones fédérales seraient efficaces. En raison de ses similitudes avec les propositions de loi fédérale alors en discussion, le GAO a étudié l'Enterprise Zone du Maryland. Le rapport concluait que la croissance économique locale n'avait pas été stimulée et que les décisions de localisation des entreprises n'avaient pas été affectées (GAO, 1988).

¹¹¹ La littérature consacrée aux Enterprise Zones est abondante. Pour une vue d'ensemble, on pourra se reporter à R. E. Green (1991) et, pour une synthèse rapide en rapport avec les Empowerment Zones, à J. G. Carman (1997).

¹¹² Les employeurs sont éligibles pour une exonération de 20% de charges payées sur un montant de salaires de \$15,000 par an, versé à des employés engagés à plein temps ou à temps partiel pour une période d'au moins 3 mois. Les salariés doivent résider et accomplir l'essentiel de leurs tâches au sein de la zone. Les réductions de charges sont valables, pour chaque employé répondant à ce critère territorial, sur une période de 10 ans, avec un maximum de réduction annuelle de \$3 000 par employé, dégressif dans le temps (20% de réduction entre 1994 et 2001, puis dégressivité à partir de 2002 jusqu'en 2004, et extinction du dispositif en 2005). Sur dix ans, l'économie peut être de \$28 500 pour chaque employé (sans compter les déductions supplémentaires éventuellement offertes par les États), ce qui peut sembler significatif lorsque les salaires sont modestes (Immergluck, 1996).

individuelles plutôt que sur un critère de résidence¹¹³. Enfin, un mécanisme de déduction fiscale était destiné à stimuler l'investissement moyennant de multiples précautions pour écarter les chasseurs de primes¹¹⁴.

Mais le plus grave défaut des Zones d'Entreprises venait de ce qu'elles ne prévoyaient souvent aucune mesure pour traiter de front les enjeux de la création d'emplois et de l'employabilité des habitants. La politique de l'offre peut certes élargir les « opportunités » économiques, mais ne permet pas forcément aux gens de les saisir. Du coup, le bénéfice pour le quartier –« l'effet de ruissellement » (*trickle-down effect*) – était singulièrement réduit. Les attendus du programme EZ l'affirmaient sans détour : « Les vieilles théories du trickle-down seront insuffisantes pour assurer le renouveau réel des quartiers »¹¹⁵. Il fallait donc fournir un effort équivalent sur la demande, du côté des habitants dans la pure tradition progressiste du Parti Démocrate. Déjà, les programmes urbains de la Guerre à la Pauvreté se donnaient deux objectifs majeurs : accroître les « opportunités » économiques et renforcer la capacité des habitants des ghettos à les saisir en les aidant à surmonter les « barrières » (*barriers*) se dressant entre eux et ces emplois. Dans le droit fil de cette tradition, les fonds sociaux mobilisés par le programme EZ devaient aider à surmonter ces barrières, à commencer par la formation¹¹⁶, mais aussi les transports, la garde des enfants, la toxicomanie, l'isolement social, etc. La finalité de ces

¹¹³ Sur ces points, cf. J. Engberg (1996) ; E. Mueller et A. Schwartz (1998). Depuis lors, les mesures concernant les EZs se sont enrichies de nouvelles dispositions centrées sur l'emploi des publics en grande difficulté d'insertion. Aux côtés de l'Empowerment Zone Employment Credit se trouvent désormais le Work Opportunity Tax Credit qui prévoit des abattements de charges principalement pour l'embauche de jeunes de moins de 25 ans résidant dans les EZ/EC et appartenant à des groupes « difficiles à employer » (*hard-to-employ*) ainsi que le Welfare-to-Work Tax Credit lié à la Welfare Reform et qui incite les entreprises à embaucher des bénéficiaires du welfare (\$3 500 de déduction la première année et \$5 000 la seconde par employé). Cependant, toutes ces formules d'exonérations ne se cumulent pas.

¹¹⁴ C'est la formule du Credit Increased Section 179 qui consiste à augmenter le plafond des déductions autorisées par le Code des Impôts permettant normalement à certains contribuables de déduire, dès la première année, jusqu'à 17 500 dollars de leurs impôts au titre de l'amortissement de biens d'équipements destinés au fonctionnement de leur entreprise. Ce mécanisme est porté à 37 500 dollars dans les Empowerment Zones s'agissant des propriétés acquises après l'entrée en vigueur du dispositif et déclarées éligibles (*qualified zone property*). Par la suite, deux autres mécanismes de déduction fiscale sur le capital ont été instaurés : le Commercial Revitalization (en faveur de la revitalisation des immeubles commerciaux) et l'Environmental Cleanup Cost Deduction permettant aux entreprises de déduire de leurs impôts les coûts liés à l'amélioration de l'environnement. Une autre mesure du dispositif est le Tax-Exempt Bond Financing qui permet d'étendre à toutes les zones la faculté d'émettre une catégorie d'obligations privées exemptées d'impôts fédéraux, proposées à des taux d'intérêt attractifs, et généralement destinées à acheter des terrains et des propriétés commerciales ou industrielles. Cette mesure populaire chez les entrepreneurs était limitée à un montant d'émission de 3 millions de dollars par zone.

¹¹⁵ Source : HUD (1995-2).

¹¹⁶ Le programme remédiait aussi au manque chronique de crédits – notamment fédéraux – pour soutenir les actions d'insertion professionnelle. S'ajoutait le mécanisme d'exonération de taxes sur les salaires qui intégrait les dépenses des employeurs liés à la formation.

crédits sociaux était explicite : « atteindre le but de l'autosuffisance »¹¹⁷.

Le programme s'efforçait toutefois de corriger une faiblesse traditionnelle de l'approche progressiste : le manque de liaison entre la demande et l'offre de travail ou, pour reprendre la terminologie américaine, le défaut d'articulation entre le traitement des « barrières » et l'augmentation des « opportunités ». D'où l'intérêt de mobiliser des intermédiaires « communautaires » entre le secteur économique et les habitants¹¹⁸. Certes, la Guerre à la Pauvreté n'ignorait pas l'importance des enjeux économiques. Mais en pratique elle a surtout permis d'offrir de nouveaux services sociaux et éducatifs. Le programme Model Cities, par exemple, ne faisait aucune place au secteur privé. L'essentiel des financements était d'origine publique (plus exactement d'origine fédérale avec un complément local apporté par les villes) (Gale, 1996). La présidence démocrate de J. Carter avait amorcé une nette réorientation économique des politiques fédérales de revitalisation des quartiers. L'Urban Action Development Grant Program de 1977 est ainsi le premier programme fédéral encourageant un partenariat entre secteur privé et public dans ce type d'opérations. Il préfigure aussi le programme EZ en conférant un rôle officiel aux organisations communautaires en matière économique et notamment aux Community Development Corporations (CDCs) qui seront également reconnues comme des acteurs importants des Empowerment Zones. Mais la pratique des CDC n'était pas exempte de faiblesses au début des années 90. Après une décennie d'expansion continue, elles n'avaient pas réussi à créer des emplois en nombre suffisant pour résorber le chômage dans des quartiers massivement sous-investis. Les CDC se sont avérées surtout performantes en matière de construction et de réhabilitation de logements bon marché (Bratt, 1989 ; Vidal, 1992). et celles qui pratiquaient le « community economic development » oubliaient parfois leurs objectifs sociaux pour se transformer en opérateurs économiques classiques.

Le programme EZ est ainsi le fruit d'une réflexion qui avait commencé de mûrir, au sein du mouvement communautaire, autour de la distinction entre le développement économique classique et le développement économique communautaire (*community economic development*). Ce débat était central à Chicago au sein du Community Workshop on Economic Development (CWED) dont les idées ont largement influencé le programme EZ au niveau fédéral. Ce dernier cherchait à diversifier et catalyser les initiatives économiques existantes dans le champ du développement communautaire. Il retenait du « community economic development » sa finalité : garantir les retombées effectives du développement économique au bénéfice des quartiers et de leurs habitants. A

¹¹⁷ Source : HUD (1994).

¹¹⁸ Pour une présentation synthétique des outils et débats sur la fonction d'intermédiation communautaire dans le domaine économique, cf. H. Mc Cullock et L. Robinson (2001).

cette fin, des outils « communautaires » devaient être mobilisés pour développer les entreprises existantes, en attirer de nouvelles et connecter cette offre d'emploi aux besoins des habitants. Le cahier des charges des Empowerment Zones proposait trois outils fédéraux en appui des initiatives communautaires : des partenariats nouveaux entre le secteur bancaire et des intermédiaires communautaires afin de réduire le différentiel d'investissement bancaire entre les quartiers pauvres et les autres, ce que permettait la réforme du Community Reinvestment Act (cf. infra) ; le Community Development Financial Institutions (CDFI) Fund, un dispositif fédéral alors en cours d'adoption qui, par des subventions, des prêts et des placements en actions devait créer un réseau d'institutions financières vouées au développement communautaire ; enfin, le One-Stop Capital Shop conçu comme un point d'accès unique pour offrir une assistance technique et des prêts aux petites entreprises des quartiers pauvres¹¹⁹.

Un continuum entre l'économique et le social

En favorisant le développement économique, le traitement des barrières individuelles à l'emploi et le développement économique communautaire, le programme EZ voulait établir un « continuum » entre l'économique et le social¹²⁰. Le programme affichait une dimension sociale avec la possibilité d'utiliser les fonds de l'EZ pour financer des services destinés à faciliter l'accès des habitants aux emplois ou à promouvoir des intermédiaires économiques « communautaires ». Dans l'exposition des principes fondamentaux du programme, la « création d'opportunités économiques » venait toujours au premier rang, mais il ne s'agissait que d'une « première étape essentielle vers la création de communautés vivables et dynamiques », précisaient les textes¹²¹. Un second principe, celui du « développement durable de la communauté » (*sustainable community development*), était là pour signifier que la transformation à long terme des quartiers ne pouvait reposer sur la seule dynamique économique : « Le développement économique ne peut réussir et durer que s'il s'inscrit dans une stratégie globale et coordonnée qui inclut le développement physique et humain », indiquait le guide fédéral. Le social prenait ainsi une dimension plus large en cherchant à requalifier les lieux, mais surtout à améliorer les services aux personnes au-delà de la seule dimension de l'emploi. Dans le registre des lieux, le guide faisait référence aux « aménagements et services urbains » et au « développement économique respectueux de la santé publique et de l'environnement ». Dans celui des personnes, il évoquait le « logement bon marché », le « soutien aux familles », le « développement de la jeunesse », « les buts fondamentaux de l'éducation

¹¹⁹ Source : HUD (1994).

¹²⁰ Source : HUD (1995-2).

¹²¹ Source : HUD (1994).

nationale », « la lutte contre la drogue » et « l'égalité des chances » (*equal opportunity*)¹²². Enfin, la sécurité publique faisait figure de thème transversal, relatif aux lieux comme aux personnes¹²³. Le développement durable des communautés devait être tout à la fois un vecteur d'attractivité pour les entreprises et d'amélioration des conditions de vie pour les habitants.

Pour conduire cette transformation durable des quartiers, l'idée était de coordonner de manière « holistique » les interventions publiques, communautaires et privées au bénéfice d'un « tout » - le renforcement de la communauté - supérieur à la contribution propre de chaque secteur. Concrètement, « les actions particulières doivent être connectées ensemble dans un tout plus large »¹²⁴. L'approche holistique n'était pas une nouveauté dans l'histoire des politiques urbaines américaines. Elle était déjà au cœur des programmes urbains de la Guerre à la Pauvreté dans les années 60¹²⁵. Mais le programme EZ se déprenait de l'héritage démocrate faisant de l'accroissement quantitatif des services le mode privilégié de résolution des problèmes sociaux. De manière tacite, l'insistance sur les besoins de coordination valait aussi critique de l'action administrative classique et de ses systèmes de services « fragmentés, sectoriels et inaccessibles » (Annie Casey Foundation, 1997). L'approche empruntait en fait clairement à la méthodologie de programmes expérimentaux financés par des fondations privées et qui compensaient la réduction drastique des aides fédérales dans les années 80. Connues sous le nom de « Comprehensive Community Initiatives »¹²⁶ (CCIs), on recensait au milieu des années 90 quelques dizaines de ces initiatives ciblées sur des quartiers pauvres. Des villes et des États cherchent aujourd'hui à imiter la démarche. Les Empowerment Zones sont elles-mêmes souvent citées en exemple de cette approche¹²⁷.

¹²² Il s'agissait d'assurer que la « diversité » des habitants serait prise en compte dans les stratégies locales.

¹²³ En référence aux pratiques de « police communautaire » (*community policing*) soutenues par l'administration Clinton et visant autant les personnes que les lieux. Sur tous ces points, cf. HUD (1994).

¹²⁴ Source : HUD (1997).

¹²⁵ A ce sujet, cf. notamment R. Halpern (1995) et A. O'Connor (1995).

¹²⁶ « Initiatives Communautaires Globales ».

¹²⁷ Cf. par exemple R. Halpern (1995) et Aspen Institute (1997). Selon les évaluateurs du programme EZ, le principe de « sustainable community development » serait l'équivalent du terme « comprehensive » (global) dans les CCIs (Hebert et al., 2001). Une des fondations les plus engagées dans les CCIs, Annie Casey Foundation, a contribué à l'élaboration conceptuelle de la politique d'empowerment. Elle a ensuite fortement soutenu sa mise en oeuvre en créant un groupe appelé « EZEC foundation consortium ».

III – 2 L'équilibre entre l'économique et le social à Baltimore et Chicago

Créer des opportunités économiques

La stratégie économique conduite dans les Empowerment Zones a cherché pour l'essentiel à développer l'offre d'emplois et la mettre en relation avec les capacités professionnelles des habitants qu'elles s'efforçaient d'améliorer dans le même temps. La dotation fédérale a d'abord et surtout servi à bâtir des montages financiers avec des partenaires publics, privés et communautaires pour offrir des crédits avantageux à des entrepreneurs déjà en activité dans la zone ou désireux d'y investir. L'évaluation nationale remarquait que les fonds de l'EZ étaient souvent au départ la seule source d'accès au capital dans les quartiers prioritaires (Nathan, Wright, 1997). Les changements intervenus dans la composition socio-raciale de nombreuses inner-cities ont provoqué un retrait massif des institutions financières au cours des dernières décennies. Une loi fédérale, le Community Reinvestment Act (CRA) avait été adopté en 1997 pour mettre fin à la discrimination envers ces quartiers dont on dit qu'ils sont marqués d'un trait rouge (*redlining*) par les banques. La loi autorise la comparaison des prêts consentis dans ces quartiers par rapport à d'autres quartiers. Une réforme du CRA est intervenue en 1995, faisant entrer la localisation des agences bancaires dans le champ de la loi. Certaines banques se préoccupent aujourd'hui de cette question de manière volontariste. Elles ont développé une clientèle dans ces quartiers et offrent une gamme d'outils destinés au financement d'activités communautaires. Ces « community banks » (qui conservent souvent une activité de banque classique) s'avèrent profitables dans la plupart des cas. Comme le dit une responsable de la banque South Shore à Chicago, « on ne choisit pas entre le développement communautaire et la profitabilité ; nous sommes parvenus à marier les deux, même si cela a pris du temps ». Pionnière en ce domaine, South Shore a pu augmenter son capital grâce à l'apport d'autres banques mises en cause par le dispositif anti-discrimination du CRA.

L'accès au capital pour les entreprises ou les habitants (sous forme de micro-prêts) a été partout une priorité des Empowerment Zones. Grâce au montage de partenariats avec des institutions financières, les fonds de l'EZ sont destinés à se multiplier grâce à un mécanisme keynésien de « seed money » (littéralement de l'argent qui pousse comme une graine). L'EZ de Baltimore a ainsi créé quatre programmes servant à financer des prêts (*loan funds*) dont le remboursement se trouve recyclé dans la zone

afin de bénéficier à d'autres emprunteurs¹²⁸. Le programme arrivant à expiration, il a été décidé de confier à la gestion de ces fonds à des Loan Funds Managers qui continueront de prêter aux entreprises de la zone et devront également jouer un rôle d'intercesseurs vis-à-vis des institutions financières ordinaires lorsque ces entreprises éprouveront des difficultés à obtenir des capitaux.

Le programme EZ présente un caractère novateur car il s'adresse souvent à de petits entrepreneurs ayant peu ou pas d'histoire bancaire. 70% des établissements situés dans les zones ont moins de 10 salariés et l'emploi des résidents tend à se concentrer dans ce type d'établissements. Les statistiques montrent aussi que les entreprises détenues par des habitants ont une propension plus grande à embaucher d'autres habitants (67% d'embauches dans la zone contre 36% pour les autres). Du coup, la promotion de l'entrepreneuriat des habitants est un enjeu d'importance. L'EZ de Baltimore s'est par exemple donnée pour objectif de former 150 habitants souhaitant développer un projet économique. Les autres sites en ont fait aussi une priorité. A l'échelle nationale, le nombre d'établissements détenus par les résidents s'est accru de 150% dans les six premières EZ urbaines, pour représenter 27% de l'ensemble des entreprises installées dans ces secteurs (dont plus des deux-tiers dans le commerce de détail et les services)¹²⁹. Des études montrent aussi que la proportion de jeunes entreprises créées par des personnes de couleur a un impact significatif sur l'emploi des minorités¹³⁰. Dans des quartiers massivement ethnicisés, cela semblait une justification supplémentaire pour miser sur l'entrepreneuriat des habitants¹³¹. De fait, les entreprises détenues par des minorités (*minority-owned businesses*) se sont développées de manière substantielle, passant de 38% du total en 1997 à 48% en 2000¹³².

Mais l'accès au capital n'est souvent pas suffisant pour ces petites entreprises. Beaucoup de sites ayant établi des « loan funds » ont rencontré une demande limitée car beaucoup de candidats ne présentaient pas les qualités requises. D'où l'importance des

¹²⁸ Il s'agit du 50/50 Loan Fund, doté de 5 millions de dollars, du Small Business Loan fund doté de 4 millions de dollars, du Brownfields program destiné à la revitalisation d'anciens sites industriels pollués doté de 3 millions de dollars et du Micro Loan fund réservé aux entreprises de la zone et qui fournit des prêts s'échelonnant entre 1 500 et 50 000 dollars. S'ajoute un programme – The Equity Investment Fund - permettant d'investir directement dans les entreprises en y prenant des parts ; ce dernier programme portait sur 4 millions de dollars en 2000.

¹²⁹ Le nombre d'établissements de plus de 50 salariés a quintuplé dans le même temps, mais le poids numérique de ce type d'établissements est beaucoup plus faible que ceux de petite taille.

¹³⁰ Les entreprises détenues par des Blancs, surtout celles de petite taille, ont une propension moins élevée à recruter au sein de cette population qui représente 54% de l'emploi total dans les six EZ, mais seulement 33% des employés dans les firmes détenues par des Blancs.

¹³¹ Pour un plaidoyer en ce sens, cf. W. Hyman (1998).

¹³² Tous ces chiffres sont tirés des résultats de l'évaluation nationale (Hebert et al., 2001).

programmes complémentaires d'assistance technique et de formation. Les Empowerment Zones ont mis en avant un produit phare : le One-Stop Capital Shop (OSCS). Celui de Chicago a été créé récemment, en 1999. Son but est de fournir des financements et de l'assistance technique à de petites entreprises privées situées dans l'EZ (et dans l'EC financée par l'État). Outre des prêts, l'OSCS prend des parts dans les entreprises (*equity financing*) pour leur permettre de décoller. En matière d'assistance technique, il organise des ateliers sur tous les aspects de la gestion et de l'accès au capital, assure des consultations personnalisées pour aider les entrepreneurs à rédiger un business plan, à évaluer leurs forces et faiblesses et affiner leur stratégie. La structure a reçu 2,5 millions de dollars de « seed money » pour réunir un pool de prêteurs dont on attend une contribution de 20 millions de dollars d'ici fin 2004. A Baltimore, EBMC a créé le Business Empowerment Center pour fournir cette assistance technique. Depuis sa création, celui-ci a servi près de 1 000 entrepreneurs existants ou potentiels¹³³.

L'arbitrage entre valorisation de l'initiative économique des habitants et partenariats avec des acteurs économiques extérieurs est un enjeu partout débattu. Les Empowerment Zones de Chicago et Baltimore proposent ici comme ailleurs des solutions contrastées. Dans les deux cas, les intervenants communautaires ont conscience de la nécessité d'attirer des ressources économiques pour inverser la logique du sous-investissement des quartiers pauvres. Mais Chicago illustre la prévalence d'une stratégie économique focalisée sur la valorisation des ressources internes à la communauté. Les tenants de cette approche voudraient que le circuit économique des quartiers soit capable, à terme, de générer tout l'emploi et la consommation dont les habitants ont besoin. Ils acceptent parfois mal qu'un flux monétaire sorte du quartier. Cette optique était celle des groupes communautaires les plus influents au commencement du processus d'EZ à Chicago. Le projet stratégique en portait la marque : « Pour mettre fin à l'évasion de la richesse communautaire et encourager le recyclage des dollars en son sein, une stratégie de développement économique doit promouvoir l'appropriation par les habitants des entreprises existantes et à venir »¹³⁴. Ce n'était pas la seule stratégie proposée par le

¹³³ Le Business Empowerment Center est une structure centralisée présente « downtown » (le quartier d'affaires) au siège d'EBMC. L'EZ de Baltimore a en effet souvent cheminé sur deux rails parallèles, confiant à la structure de gouvernance ou à la ville elle-même le soin de développer des liens avec les entreprises, confinant du même coup les organisations de quartier dans un registre plus social. L'évaluateur local du dispositif a décrit la manière dont l'EZ tend à réserver les relations « sérieuses » avec la clientèle entrepreneuriale au service économique d'EBMC. Le business a été regardé comme un clientèle à part que l'on devait préserver autant que possible des conflits apparus dans certains Village Centers (cf. infra) (Stoker, 2001 et à paraître-2). EBMC a par la suite essayé de déléguer une partie de ses relations économiques aux Village Centers qui les ont fait fructifier de façon inégale. Comme le dit sa directrice, « si vous souhaitez développer des opérations avec le monde des affaires, vous devez vous comporter comme ce monde et l'imiter ».

¹³⁴ Source : City of Chicago (1995).

projet, mais les tenants de cette approche ont dominé les premières années du programme. De fait, aucune stratégie n'a réellement été mise sur pied à l'époque pour attirer des entreprises extérieures. Dans un premier temps du moins, le maire n'a pas non plus essayé d'infléchir cette orientation qui surestime le potentiel d'initiative économique de ces quartiers et sous-estime la norme de mobilité dans les liens domicile-travail (seuls 20% des habitants de Chicago travaillent aujourd'hui dans leur propre quartier). Il existe certes des raisons de développer la base économique des quartiers pauvres dans une perspective de développement durable : satisfaire les besoins immédiats des consommateurs par des commerces et services de proximité, valoriser les espaces vacants, limiter des déplacements longs et coûteux ainsi que la pollution associée, etc. Mais imaginer réunir l'ensemble des fonctions économiques dans la communauté peut sembler une vaine utopie. La réflexion économique conduite à Baltimore était plus équilibrée de ce point de vue. Elle s'appuyait sur un diagnostic précis des enjeux économiques à l'échelle métropolitaine et proposait de créer un « continuum de l'emploi » impliquant l'ensemble des partenaires mobilisables, depuis les organisations communautaires oeuvrant à l'échelle des quartiers jusqu'aux décideurs économiques de l'agglomération¹³⁵. Le partenariat étroit établi entre l'EZ et le service du développement économique de la ville (Baltimore Development Corporation), dont le président est aussi membre du conseil d'administration d'EBMC, a permis de monter des projets communs avec des entreprises situées en dehors de la zone. L'accent était également porté sur la mobilité individuelle par les transports avec la mise en place, à l'instigation de deux Village Centers, d'un système de bus (*reverse-commuter*) reliant les quartiers à un secteur de banlieue riche en emplois¹³⁶.

A Baltimore surtout, la stratégie économique de l'Empowerment Zone ne se limite pas à promouvoir les initiatives habitantes et à soutenir les entreprises déjà installées. Une telle stratégie serait d'autant moins viable, que la conversion d'habitants en entrepreneurs est un parcours coûteux et parsemé d'embûches¹³⁷. La stratégie consiste également, comme dans d'autres villes, à vanter les atouts de la zone auprès d'investisseurs

¹³⁵ Parmi les critères de sélection des EZ figurait la mise en évidence par les candidats des relations à rétablir entre « la revitalisation économique la zone » et « les économies métropolitaine ou régionale » (HUD, 1994).

¹³⁶ En moyenne (sur 18 EZ ou EC examinées par les évaluateurs nationaux), le monde des affaires extérieur à la zone n'occupe que 8% des sièges dans les structures de gouvernance (avec une pointe à 29% à New York, 17% à Baltimore mais aucun siège à Chicago). Cela suggère une participation inférieure à ce qu'escomptaient les projets initiaux et pourrait expliquer les liens limités des EZ avec l'économie métropolitaine (Hebert et al., 2001).

¹³⁷ L'évaluation nationale relève, à propos des micro-prêts, le besoin d'une assistance prolongée, le manque de demande spontanée des habitants dans certains sites, un niveau élevé de défaillances dans les remboursements de prêts et un coût élevé par emploi créé pour des entreprises qui généralement n'emploient qu'une personne (Hebert et al., 2001).

extérieurs, avec parfois un ciblage plus spécifique sur les entrepreneurs appartenant aux minorités¹³⁸. Ici l'EZ joue à plein sa fonction d'intermédiation avec son environnement économique. Une véritable politique de marketing a été conçue conjointement par EBMC et le service économique de la ville. Elle a abouti par exemple à la revitalisation de la zone industrielle de Fairfield où plus de 300 emplois ont été créés. A Chicago, la mise en valeur de « couloirs industriels » dans le cadre d'une stratégie municipale est également une expérience remarquée au plan national¹³⁹.

Pour attirer des entreprises, les avantages fiscaux de l'EZ constituent un argument parmi d'autres et sans doute pas le plus décisif. Selon l'évaluation nationale, seules 11% des entreprises situées dans les zones ont fait usage du « Wage Tax Credit » (des déductions de taxes pour l'embauche d'habitants de la zone) et moins nombreuses encore sont celles qui ont tiré avantage des autres dispositions fiscales. La majorité des entreprises qui y ont eu recours ont précisé aux évaluateurs que cela n'avait pas eu une d'incidence notable sur leur décision d'implantation ou d'embauche¹⁴⁰. Ces avantages ne semblent donc pas de nature à inverser le courant actuel qui voit les activités économiques, notamment celles qui sont riches en emplois peu qualifiés, se localiser dans les banlieues périphériques plutôt que dans les villes-centres. L'hypothèse d'un mouvement massif de relocalisation des entreprises dans les inner-cities paraît peu crédible étant donné leurs handicaps multiples : isolement, insécurité, état des infrastructures et rareté des travailleurs qualifiés. Lors de son adoption, beaucoup d'observateurs doutaient que le montant des exonérations y suffise¹⁴¹, regrettant aussi les contraintes pesant sur l'utilisation de ces avantages¹⁴².

¹³⁸ A Baltimore, des consultants ont été recrutés par EBMC pour identifier, en dehors de la zone, des entreprises détenues par des Noirs susceptibles d'y développer une activité. En plus des avantages consentis à toutes les entreprises, EBMC leur fournit une information sur les contrats préférentiels qui leur sont réservés par la ville et l'État au titre de l'*affirmative action*.

¹³⁹ Il s'agit de friches industrielles requalifiées.

¹⁴⁰ Il est vrai que près de la moitié des entreprises ont déclaré aux évaluateurs n'avoir pas connaissance de l'existence de ces aides proposées par les EZ. Cette méconnaissance est inégalement partagée selon les villes et le type d'établissement. Les grandes entreprises disposant d'une expertise fiscale sont généralement plus avisées des aides et les utilisent davantage (62% des entreprises de plus de 250 salariés ont ainsi utilisé le Wage Tax Credit contre 5% des entreprises de moins de 10 salariés). Les variations enregistrées d'une ville à l'autre suggèrent que certains sites ont fait un meilleur travail de marketing en direction des entreprises. Sur tous ces points, cf. Hebert et al. (2001).

¹⁴¹ Cf. en ce sens A. Vidal (1995).

¹⁴² Ces contraintes ont parfois été interprétées comme la garantie offerte par le Congrès aux représentants de banlieues que les Empowerment Zones n'allaient pas perturber leur dynamique de croissance (McFarlane, 1999).

Devant l'improbabilité d'un retour significatif des grandes firmes, on pouvait douter aussi que le développement d'un tissu de petites entreprises soit de nature à absorber le nombre élevé de chômeurs résidant dans ces zones, surtout pour des salaires décents¹⁴³. Dans leur ensemble, les Empowerment Zones semblent avoir eu pourtant un effet positif sur l'offre d'emplois. Selon l'évaluation nationale, l'emploi a globalement crû dans les six premières zones (+16% entre 1995 et 2000), mais avec des résultats contrastés (+31% à Baltimore et -3% à Chicago, par exemple). Dans le cas de Chicago qui représente le moins bon résultat des six premières EZ, cette diminution correspond néanmoins au freinage d'une tendance antérieure au déclin de l'emploi dans la zone. La croissance de l'emploi total dans les cinq autres EZ correspondait dans trois cas sur cinq à un retournement de tendance (ces zones perdaient continûment des emplois jusque-là). Mais comme les six villes ont toutes connu une amélioration de l'emploi durant la même période, sur fond de croissance continue de l'économie nationale, les évaluateurs ont cherché à contrôler l'influence du contexte local. Il ressort que quatre des six EZ ont connu une évolution plus favorable que des quartiers témoins ayant les mêmes caractéristiques socio-démographiques et que le nombre d'habitants employés par des entreprises localisées dans les zones s'est notablement accru entre 1997 et 2000 (+108%), mais dans une proportion équivalente à l'embauche de salariés non-résidents¹⁴⁴.

Investir dans les personnes

Une préoccupation commune à tous les responsables locaux a été de s'assurer que les créations d'emplois allaient bénéficier aux habitants. La législation imposait des conditions rigoureuses en la matière. Les allègements de charges étaient réservés aux employés résidant dans la zone (à l'exclusion des autres employés) et la subvention attribuée à chaque EZ devait être allouée à des actions destinées à servir exclusivement les habitants à faible revenus (*low income*). Tous les prêts accordés aux entreprises devaient être utilisés à cette fin. Les fonds en question pouvaient être utilisés pour financer des activités en dehors de la zone (un tiers des fonds destinés à l'assistance économique ont été utilisés de cette manière), mais à nouveau les acteurs locaux devaient démontrer que les habitants pauvres allaient en retirer un gain. Les audits du HUD ont consisté, pour l'essentiel, à vérifier que l'utilisation des fonds avait effectivement bénéficié aux habitants. On a dit que ces audits n'avaient pas été forcément suivis de sanctions quand des abus étaient mis en évidence, mais l'esprit du programme était celui-là. Et la représentation des organisations communautaires dans les instances locales de décision constituait un garde fou contre d'éventuels dévoiements du programme.

¹⁴³ En ce sens, cf. E. Mueller et A. Schwartz (1998).

¹⁴⁴ Sur tous ces points, cf. Hebert et al. (2001).

Le principal enjeu était de s'assurer que le développement économique allait servir directement les habitants. Quand un prêt est consenti à une entreprise par le Business Empowerment Center de Baltimore, par exemple, le service du « développement de la main d'œuvre » (*workforce development*) de l'EZ prend systématiquement contact avec cette entreprise pour examiner ses besoins en personnels. Dans les quartiers, certains Village Centers sont aussi parvenu à négocier des embauches avec les entreprises. Mais en dehors des obligations légales liées aux allègements de taxes, on ne peut les imposer en contrepartie des services rendus aux entreprises, sauf lorsque le service en question le prévoit explicitement. Surtout, il se peut que les emplois proposés ne soient pas accessibles aux habitants compte tenu de leur déficit de compétences (*skills mismatch*). Il s'agit alors de comprendre les besoins des agents économiques et de trouver les solutions pour y répondre. A Baltimore, la stratégie la plus efficace consiste à fournir une « formation adaptée » (*customized training*) aux besoins d'une entreprise qui ne parvient pas à embaucher. L'EZ paie l'intégralité de cette formation, ce qui est très avantageux pour l'entreprise. Du côté de la personne formée, l'embauche est presque garantie, à un niveau de salaire honorable compte tenu de la rareté de sa qualification. Des formules similaires existent à Chicago, notamment dans les « couloirs industriels ». Bien que reconnue pour son efficacité, le « customized training » demeure cependant une pratique encore minoritaire dans les deux EZ, car très coûteuse. Des actions plus généralistes de « développement de la main d'œuvre » ont donc partout été mises en œuvre. A Baltimore, six « Career and Family Support Centers » ont été créés sous l'égide de chacun des Village Centers (ou liés contractuellement à eux) pour offrir des bilans de compétences, des formations, des conseils personnalisés, l'accès à une banque de données sur les emplois disponibles dans la région, etc. Un produit similaire, le One Stop Service Center, a été développé en douze endroits de l'EZ et de l'EC de Chicago. Dans les deux villes (mais plus encore à Baltimore dont c'est la priorité majeure), s'ajoutent les prestations de sous-traitants spécialisés dans la formation. Grâce à ces divers programmes, plus de 3 500 résidents de l'EZ de Baltimore avaient été placés dans des emplois à temps plein et permanents en juin 2002 (en 2000, Chicago affichait une performance de seulement 2 000 placements pour une zone trois fois plus peuplée).

Dans le contexte de boom économique des années 90, les opérateurs locaux se sont rendus compte qu'il fallait réaliser un effort particulier en direction des personnes qui ne souffrent pas seulement d'un déficit de formation ou de connexion avec les opportunités d'emplois, mais sont confrontées à de « multiples barrières » (*multiple barriers*). La situation de l'emploi avait beau s'améliorer, une proportion importante des habitants « difficiles à servir » (*hard-to-serve people*) restait en dehors du marché du travail. Pour y remédier, les programmes locaux ont mis l'accent sur l'acquisition de

compétences de base (maîtrise de la langue...) ou comportementales (*soft skills*), la santé, le traitement de la toxicomanie¹⁴⁵, les sortants de prison, les sans-abri, etc. L'EZ de Baltimore s'efforce de combiner deux options pour traiter ces barrières multiples : fournir différents services au sein d'un même lieu – le Career Center - ou passer le relais aux services compétents. Une grande part du travail des Career Centers consiste aussi à mobiliser des habitants sans emploi pour les informer des opportunités existantes, selon la technique de « l'outreach » (cf. supra). La démarche est ardue car « des gens refusent l'aide qu'on leur propose, certains sont trop mobiles et les frontières de l'EZ ne correspondent pas aux frontières de leur existence », indique la responsable du service de Développement de la Main d'Oeuvre au sein d'Empowerment Baltimore.

Notons que le « tiers-secteur » communautaire n'est nulle part pensé en lui-même comme pourvoyeur d'emplois. Dans l'optique américaine, la sortie de la pauvreté passe forcément par l'économie de marché « ordinaire » (*mainstream economy*) : « Vous ne pouvez bâtir une communauté viable sur des entités "non-profits", considère un responsable du service de l'emploi de la ville de Chicago. Leurs salaires ne sont pas assez compétitifs ». Le niveau des rémunérations est un enjeu crucial aux yeux de tous nos interlocuteurs. « Dans le contexte de croissance de la fin des années 90, on pouvait trouver un emploi à tous ceux qui le voulaient, explique un responsable d'Empowerment Baltimore. Mais le problème est de placer les gens dans des emplois qui rapportent un salaire décent (*living wage*) afin de sortir de la pauvreté ». L'orientation communautaire des EZ, à mi-chemin entre la soumission aux besoins du marché et la prise en compte d'impératifs sociaux, se mesure à l'importance attachée à cette préoccupation : comment éviter de fabriquer des travailleurs pauvres (*working poor*) dans un pays où il faut gagner un salaire décent pour s'offrir une couverture sociale et où un travail payé toute l'année au salaire minimum procure un revenu inférieur au seuil de pauvreté ? L'objectif étant l'autosuffisance économique, partout les gestionnaires du programme déclarent ne vouloir aider que des employeurs susceptibles de fournir des emplois bien rémunérés, avec des perspectives de promotion et dans des domaines porteurs tels que la santé ou les nouvelles technologies. Tous rejettent catégoriquement les stratégies d'accès à l'emploi fondées sur les « fast-food jobs ». A Baltimore, EBMC a ainsi établi un taux de salaire minimum pour les participants à ses programmes placés en emploi. Ce taux horaire était fixé à 6,5 dollars en 1996, ce qui représentait davantage, sur une base annuelle, que le seuil officiel de pauvreté. En 2002, EBMC a commandé une étude sur les revenus de 3 000 personnes ayant fréquenté ses programmes. Ces personnes ont augmenté leurs revenus de 52 à 313% en comparaison de leur situation antérieure, avec de fortes variations selon le type

¹⁴⁵ Ce problème est hautement dramatique à Baltimore qui compte 10% de toxicomanes dans sa population, soit 60 000 personnes !

de formation reçue. Malgré cette amélioration, le cumul annuel des heures travaillées ne permet pas de gagner le minimum légal annuel, et moins encore de franchir le seuil officiel de la pauvreté pour un parent et deux enfants (il est vrai que ce seuil établi au niveau national a été réévalué en cours de route)¹⁴⁶. Les acteurs locaux se posent aujourd'hui la question d'une réévaluation du salaire minimum fixé par EBMC pour ses placements en emploi. Pour prévenir l'instabilité professionnelle des personnes placées, elle conduit aussi une expérience pilote avec les centres hospitaliers de la ville. Baptisée « Workplace Enhancement », cette opération consiste à fournir des opportunités d'amélioration des compétences dans le cadre d'une formation continue et de grimper dans la hiérarchie.

Les EZ sont clairement pensées comme des instances de médiation entre les habitants et les entreprises du secteur privé. « L'objectif de l'EZ est de trouver l'équilibre entre les besoins des uns et des autres », affirme un responsable d'Empowerment Baltimore. En échange des services fournis aux entreprises (prêts de capital, assistance technique, concession de terrains, formations adaptées...), les structures de gouvernance ou les organisations communautaires financées par les EZ demandent aux entreprises d'honorer des « valeurs sociales » (créations d'emplois pour les habitants, embauche de personnes de couleur, versement de salaires décents). La présence de représentants communautaires en leur sein apporte des garanties. Le conseil d'administration du One Stop Capital Shop de Chicago, par exemple, est composé pour moitié de personnes qui vivent et travaillent dans la zone. Mais il faut aussi travailler avec d'autres partenaires si l'on souhaite apporter de la richesse dans le quartier. « Nous sommes certes comptables de notre action devant la communauté, mais il faut aussi que des institutions extérieures soient présentes pour apporter des ressources », précise l'une de ses responsables. Le cas de l'Historic East Baltimore Community Action Coalition (HEBCAC), l'un des six Village Centers de cette ville, est exemplaire de cette manière de développer des activités économiques « communautaires » à des fins sociales. De nombreux logements vacants localisés dans l'Est de Baltimore – où se trouve HEBCAC - vont être démolis puis reconstruits dans le cadre d'un projet économique majeur piloté par le centre hospitalier Johns Hopkins qui domine le secteur. 600 millions de dollars devraient être investis dans cette opération qui donnera naissance à un centre de biotechnologies. Des milliers d'emplois vont être créés. Les relations entre les groupes communautaires et J. Hopkins ont toujours été tendues. Institut hospitalier de classe internationale, Hopkins est suspecté de négliger son environnement immédiat, composé pour l'essentiel d'une population noire en détresse. Mais Hopkins a besoin de toujours plus d'espace pour réaliser ses projets. Comme la loi lui impose de réunir des lettres de soutien émanant d'organisations de quartier avant toute modification de l'usage des sols, l'institut a dû composer avec ces

¹⁴⁶ Source : Jacob France Institute (2002).

dernières pour organiser son extension. En tant « qu'organisation parapluie » (*umbrella organization*)¹⁴⁷, HEBCAC suit de près le plan de redéveloppement du quartier et négocie en permanence ses priorités. Aujourd'hui, HEBCAC demande à être partenaire de l'opération en prenant des parts (*equities*) en échange de terrains vacants qu'elle possède et s'apprête à céder à Hopkins. Ce partenariat devrait générer un revenu suffisant pour que HEBCAC les recycle dans de multiples actions qu'elle projette au service des habitants (et qu'elle met déjà en œuvre avec des moyens plus limités dans le cadre d'un programme à cinq ans). Grâce au dispositif d'accès à l'emploi mis en place avec l'EZ, HEBCAC s'engage aussi à former des habitants pour qu'ils soient prêts à saisir les opportunités d'emploi liées au centre de biotechnologies. L'organisation projette aussi de construire de nouveaux logements pour les habitants. Selon le directeur d'HEBCAC, « si vous n'êtes pas inclus dans le partenariat, la valeur économique ira ailleurs. C'est pourquoi nous développons cette vision socialisante du capitalisme ».

Le mouvement communautaire a toujours eu une inclination traditionnelle pour les solutions sociales plutôt qu'économiques. Mais il a aujourd'hui une conscience aigüe des ravages qu'a produit la coupure d'une partie de la communauté noire avec le marché du travail. Aussi considère-t-il les limites d'une stratégie purement sociale. « L'objectif primordial est de mettre les gens au travail, assure un leader communautaire de Baltimore. Une stratégie qui ne miserait que sur les services sociaux serait vouée à l'échec ». Milieu communautaire et acteurs institutionnels confondus, tous avaient à l'esprit cette faille de l'expérience des années 60 lorsqu'ils ont fait acte de candidature pour les Empowerment Zones. « Je ne crois pas que les Model Cities (*le principal programme de la Guerre à la Pauvreté*) aient jamais cherché à créer des emplois. Je me souviens de discussions, après que nous avons remporté l'EZ, autour de l'idée qu'il ne fallait pas que cet argent soit dépensé de la même manière », indique une représentante de la municipalité de Baltimore. L'enrichissement individuel est aux yeux de beaucoup de militants de la cause communautaire une condition de l'enrichissement du groupe, non seulement parce qu'il génère des revenus partiellement recyclés dans l'économie locale du quartier, mais aussi parce que cela modifie le rapport de chacun avec sa communauté de résidence en permettant par exemple l'achat d'un logement qui aura pour vertu d'accroître le sentiment de responsabilité des individus vis-à-vis de leur quartier.

Un élément décisif de cette stratégie consiste à restaurer des « modèles d'identification » (*role models*)¹⁴⁸ pour les habitants pauvres. La directrice de l'EZ de Baltimore exprime le mieux l'importance des *role models* pour la communauté noire :

¹⁴⁷ C'est-à-dire fédérant d'autres organisations plus petites.

¹⁴⁸ (cf. supra les citations de Wilson et Clinton)

« De nombreuses études démontrent que les enfants noirs perçoivent le fait d'être noir comme quelque chose de négatif. Mais s'ils voient des adultes noirs réussir socialement, ils se diront que cela leur est accessible, que dealer de la drogue n'est pas le seul modèle de réussite. C'est pourquoi je dis aux gens de ma communauté : si vous voulez réaliser quelque chose pour votre communauté, alors créez votre entreprise et enrichissez-vous ! Il est probable que votre entreprise embauchera des Noirs, d'autres études le montrent... ». D'où l'accent sur l'entrepreneuriat des résidents. D'où l'importance aussi d'aller au-devant des habitants et d'animer chez eux le désir d'entreprendre quelque chose qui bénéficie en retour à la communauté. Les « community organizers » de Baltimore et Chicago se sentent investis d'une mission capitale, celle de réveiller leurs co-résidents et les convaincre qu'un autre avenir est possible pour eux et pour leur quartier, que l'EZ tient à leur disposition des outils pour surmonter les obstacles rencontrés dans différents domaines¹⁴⁹. « Je leur montre que leur intérêt personnel est aussi celui de la communauté », dit l'un d'eux. Il y va d'un quasi-engagement moral de chacun envers les autres, une philosophie que résume le projet stratégique de Chicago : « Le succès de n'importe quelle communauté dépend du tout que forment ses parties, notamment l'engagement de chaque individu à prendre ses responsabilités et s'appropriier la prospérité dans son propre foyer comme sa communauté (...). Il s'agit de renforcer la connexion entre les valeurs spirituelles de l'individu et l'éthique de la communauté »¹⁵⁰. En se faisant les chantres d'une approche « holistique » qui ne sépare pas l'économique du social et en insistant sur la transmission des valeurs par la communauté, les praticiens du développement communautaire étaient ainsi en phase avec la philosophie de la « Troisième Voie » (cf. supra). Ils n'ont pas eu de mal à reprendre à leur compte cette vision du changement.

Comment s'est opéré le passage de l'intention globale à la pratique ? Les interventions sur le cadre de vie des individus ont-elles été à la hauteur des actions visant à créer des « opportunités économiques » ? Ont-elles permis de créer des « quartiers de choix » qui ne seraient plus subis, comme le proclamait le projet de Baltimore ? La plupart des dossiers de candidature prévoyaient de mener des actions dans toute une série de domaines thématiques, bien au-delà de la seule création d'emplois, reflétant en cela la

¹⁴⁹ Sur la fonction des community organizers, cf. supra première partie.

¹⁵⁰ Source : City of Chicago (1995).

diversité des préoccupations qui s'étaient exprimées durant la phase de « planning »¹⁵¹. A Baltimore et Chicago, l'élaboration des projets initiaux avait fait émerger une multitude d'enjeux et d'idées pour les traiter. Les projets balayaient chacun sept champs thématiques, communs pour la plupart (sécurité, logement, santé, jeunesse, etc.). Mais lorsqu'il a fallu appliquer ces programmes d'une extrême densité, des divergences d'interprétation sont apparues et les projets initiaux ont souvent été reformatés¹⁵². Chaque partenaire a eu tendance à insister sur l'approche qui s'accordait le mieux avec son intérêt plutôt qu'à travailler à façonner un programme réellement global, remarquent R. Boyle et P. Eisinger (2001). Dans la plupart des villes, le pouvoir local penchait pour la création d'emplois tandis que les organisations communautaires privilégiaient des dimensions plus sociales. Ce débat a été tranché de façon contrastée à Baltimore et Chicago : dans le premier cas, l'économique a été considéré comme la première des priorités tandis que le second conservait le principe de multidimensionnalité qui structurait son dossier de candidature.

A Baltimore, la priorité à l'économique reflète sans doute la domination des élites locales (fondations, service économique de la ville) au sein du conseil d'administration d'EBMC dont elles détiennent les postes clés. Le développement économique et l'emploi ne constituaient qu'un volet parmi d'autres du projet initial, mais ces élites les ont rapidement érigés en priorité absolue, même s'il ne s'agissait pas forcément de nier les autres dimensions. Au terme d'intenses discussions, un consensus a été établi avec les organisations communautaires. Comme explique un activiste, « il n'y a pas eu conflit, mais seulement tensions sur le choix des priorités. Il y aurait eu conflit si nous avions eu des buts distincts. Or, nous avons le même objectif, l'autosuffisance des habitants, mais seulement des divergences sur les moyens d'y conduire ». Le compromis consistait à privilégier les services à la personne contribuant à l'objectif d'autosuffisance, ce qui permettait de respecter à peu près les ordres de grandeur annoncés dans le dossier de candidature. La programmation sur dix ans prévoyait de consacrer 40% des ressources

¹⁵¹ Reflétant cette préoccupation « holistique », le projet d'empowerment de Chicago avance que « la vision élaborée par les communautés se veut holistique afin d'attaquer les problèmes sur de multiples fronts (...). Le succès de notre entreprise de construction de communautés viables requiert des stratégies qui avancent de concert, chacune ayant son but programmatique et fonctionnel spécifique tout en étant dépendante des autres pour réussir » (City of Chicago, 1994). Le projet de Baltimore utilise cette image pour illustrer sa stratégie : « chacune des actions proposées peut être regardée comme la pièce d'un puzzle, dont aucune ne fournit en elle-même la vision d'ensemble. En revanche, l'emboîtement de toutes les pièces représente l'image unifiée de l'empowerment » (City of Baltimore, 1994).

¹⁵² C'était évidemment le cas de l'immense majorité des villes qui n'avaient pu se qualifier pour recevoir le statut d'Empowerment Zone. Certains sites avaient directement concouru pour être désignés comme Enterprise Community, mais d'autres ont reçu ce prix alors qu'ils postulaient pour une Empowerment Zone. Recalés, ils ont été contraints de réduire drastiquement leurs ambitions initiales. Cf. à propos de Boston qui n'a pas été choisie comme EZ en 1994, les remarques amères de R. Keough (1998).

aux actions sur les barrières à l'emploi et 22% à la création d'emplois. En 2001, la création « d'opportunités économiques » prévalait cependant (44%) dans la ventilation des dépenses déjà engagées. 29% allaient aux actions sur les barrières à l'emploi, le reste (15%) étant destiné à améliorer la qualité de la vie (logement, sécurité, éducation) et aux actions de « community building » (11%)¹⁵³. Ce choix avait sa rationalité : au lieu d'essayer de résoudre simultanément l'ensemble des problèmes au risque de la dilution des efforts, mieux valait provoquer une réaction en chaîne à partir d'une entrée principale, l'autosuffisance économique. La stratégie n'était plus globale à proprement parler, mais redevenait linéaire. La revitalisation des lieux et les services à la personne non directement centrés sur l'accès à l'emploi tenaient plus qu'une place secondaire, mais l'EZ pouvait se coordonner avec d'autres institutions (ville, État) pour cela. Cette stratégie avait aussi le mérite du réalisme car les 100 millions d'aides fédérales paraissaient très conséquents sur le papier, mais étalés sur 10 ans et divisés entre 70 000 personnes (200 000 dans d'autres villes comme Chicago...), ils ne permettaient certainement pas de lutter sur tous les fronts de la revitalisation, même en agrégeant d'autres fonds d'origine locale. Le seul budget annuel de la ville de Baltimore pour l'éducation est de 800 millions de dollars par an ! Pour beaucoup, le programme a été « sur-vendu » par les autorités fédérales et il ne pouvait qu'engendrer des déceptions au moment d'établir les priorités.

La déception exprimée à Chicago est tout aussi réelle, mais ses raisons sont inverses : l'absence de réelle priorisation stratégique. Dominé par les organisations communautaires, l'EZ Coordinating Council de Chicago a d'emblée affiché une préoccupation sociale en vertu d'un raisonnement symétrique à celui de Baltimore : l'amélioration de l'environnement et des services à la personne sont des préalables à la création et l'obtention d'un emploi. Dans le premier appel à projets qui engageait une part substantielle des fonds de l'EZ, le Coordinating Council s'était montré peu directif et laissait une certaine liberté aux répondants quant au choix des thèmes qu'ils voulaient ou pouvaient traiter. De fait, aucune des grandes orientations initiales n'a été réellement délaissée. A la fin de l'année 2000, sur 80% de dépenses engagées, le développement économique en avait absorbé 27% et la formation des gens seulement 5% (contre 16% en moyenne dans les EZ, cf. infra). Le reste se répartissait entre des actions à caractère social, avec une nette dominante du logement (26%) et des services sanitaires et sociaux (24%). Le principe de globalité était formellement respecté, mais les projets de développement économique et surtout d'accès à l'emploi demeuraient trop minoritaires pour que l'approche se distingue réellement de l'ordinaire de l'action municipale. Au bout de quelques années, une nette réorientation économique du programme a été amorcée,

¹⁵³ Ce dernier poste concerne les dépenses de fonctionnement des Village Centers et l'assistance technique aux organisations communautaires. Sur la notion de « community building », cf. infra troisième partie.

notamment parce que le maire s'inquiétait de piètres résultats en termes de création et d'accès à l'emploi. Les milieux économiques traditionnels n'étaient guère pressés en effet de s'engager dans une affaire qui ne semblait pas les concerner du fait de ses querelles intestines. Ils se montraient peu preneurs aussi des réductions de taxes car elles étaient conditionnées par l'embauche de résidents insuffisamment formés à leurs yeux, faute de réelle priorité dans ce domaine. Baltimore et Chicago constituent ainsi deux cas limites, tant leurs options sont tranchées (au moins pendant les premières années d'existence du dispositif). Mais dans les deux villes, personne ne récusait la finalité d'autosuffisance économique des habitants.

Comment les autres villes ont-elles dépensé leurs fonds ? La répartition des fonds par types d'activités dans les six premières Empowerment Zones (Baltimore et Chicago inclus) montre qu'un certain équilibre a été atteint, en moyenne, entre les orientations économiques et sociales. Fin 2000, l'évaluation nationale du programme établissait que 36% des fonds de l'EZ avaient été affectés à des services directs aux habitants, parmi lesquels l'accès à l'emploi venait au premier rang (16% du total, mais aussi le plus grand nombre de projets financés), le reste concernant surtout des projets liés aux services sociaux et à la santé, à l'éducation et la jeunesse. 28% des fonds sont allés au développement économique (y compris la promotion de l'entrepreneuriat des habitants et les micro-prêts). Le reliquat se répartissait entre les actions liées au logement (11%), à la sécurité (7%) et au « community building » (4%)¹⁵⁴. Les actions concernant les lieux à proprement parler (infrastructures et environnement)¹⁵⁵ ne représentaient que 11% du total, auxquels il faut cependant ajouter les interventions sur le logement destinées à de nouvelles constructions en faveur des ménages modestes¹⁵⁶ et le financement de la prévention situationnelle au sein des actions liées à la sécurité. L'essentiel de l'effort a

¹⁵⁴ Sur cette notion, cf. infra troisième partie.

¹⁵⁵ Ces initiatives (nettoyage des rues et des terrains vacants, aménagements de routes et de trottoirs, éclairage...) étaient prises à la fois au nom de l'amélioration du cadre de vie des habitants et de leur stabilisation et de l'attractivité économique des lieux. D'autres actions – abords des quartiers, aménagement de couloirs commerciaux, décontamination des sites pollués (*brownfields*) – étaient plus nettement pensées comme des volets de la stratégie économique.

¹⁵⁶ Le reste consistant en services liés au logement comme l'accès à la propriété, l'aide aux propriétaires privés pour la réhabilitation de leur logement ou la lutte contre le saturnisme. La répartition des actions « logement » entre constructions et services n'est pas connue à l'échelle nationale.

donc porté de manière assez équilibrée sur les dépenses sociales et économiques, l'urbain étant résiduel¹⁵⁷.

Une distinction bien connue des experts et praticiens américains de l'urbain oppose les politiques « place-based » ciblées sur des territoires aux politiques « people » axées sur les individus et propices à leur mobilité. Beaucoup voient dans le courant actuel du développement communautaire incarné par les CDCs le modèle achevé de la réconciliation entre les deux options « place » et « people »¹⁵⁸. Le « community development » est certes une action spatialement ciblée, mais sa finalité est de renforcer le capital social des individus. Parce qu'elle consiste en une action sur des lieux spécifiques visant à donner aux personnes qui y vivent les moyens d'échapper à la pauvreté, la stratégie des Empowerment Zones relève de cette catégorie hybride de politiques dites « people-place-based »¹⁵⁹. La promotion individuelle était une composante significative des initiatives économiques soutenues par le programme. Cela à plusieurs titres. De façon mécanique d'abord, avec les déductions de taxes accordées aux entreprises pour l'embauche de résidents (mais leur impact n'a pas été considérable, avons-nous vu). Les médiations communautaires cherchaient aussi à s'assurer que le développement allait profiter aux habitants quand elles n'investissaient pas directement dans des secteurs rentables pour réinvestir les profits dans des biens et services destinés aux habitants. Enfin, les prêts financiers et l'assistance technique aux entreprises ont bénéficié en partie directement aux habitants porteurs de projets économiques. La promotion individuelle était par nature une dimension importante des actions sociales. Celles-ci visaient d'abord le traitement des barrières individuelles à l'emploi. Les habitants étaient aussi les destinataires des actions conduites en matière de logement (réservés à ceux de la zone dont les revenus sont modestes) et d'offre de services (social, santé, enfance, éducation, etc.)¹⁶⁰. Dans certains cas, de nouvelles structures ont été créées avec l'appui des EZ pour combler les vides de l'action publique (*fill the gaps*). Plus souvent, les EZ se sont appuyées sur les

¹⁵⁷ L'équilibre entre l'économique et le social était beaucoup plus favorable à la première composante si l'on tient compte de l'effet levier des financements de l'EZ sur d'autres fonds locaux. En intégrant l'ensemble des financements, il ressort que 69% des budgets ont concerné le développement économique (dont près de 52% pour les seules opérations d'accès au capital). Cependant ces statistiques sont distordues par le fait qu'un consortium de banques de Detroit a apporté à lui seul 1,2 milliard de dollars, soit le double de la subvention fédérale attribuée aux six premières EZ (600 millions de dollars) ! Sur tous ces points, cf. : Hebert et al. (2001).

¹⁵⁸ Pour une mise en perspective historique de cette question et dans une perspective comparative avec la France, cf. l'ouvrage de J. Donzelot et al. (2003).

¹⁵⁹ Pour une interprétation en ce sens, cf. H. Ladd (1994).

¹⁶⁰ En matière de sécurité, l'intention première était d'améliorer le sentiment de sécurité chez les habitants, de prévenir la délinquance et d'accroître la volonté des habitants de coopérer avec la police pour résoudre des affaires. En pratique, les projets ont surtout permis de financer des postes de police et à organiser la participation des habitants autour des questions de sécurité.

organisations communautaires existantes. Dans certains quartiers, des organisations avaient acquis antérieurement à l'EZ une position dominante et des compétences très sûres dans une multitude de domaines (logement, formation, loisirs des jeunes...). C'est le cas par exemple de Bethel New Life à Chicago ou de HEBCAC à Baltimore.

La conception de l'évaluation est également révélatrice de cette priorité accordée au service direct des habitants, cherchant à démontrer l'utilité des actions entreprises pour les gens. Les évaluations se sont cependant heurtées à différents problèmes pratiques. Depuis 1993, une loi appelée Government Performance and Results Act encourage les agences fédérales à rendre compte annuellement de la mise en œuvre de leurs programmes en ne se contentant pas de décrire leurs « outputs », c'est-à-dire les biens et services générés par les activités financées, mais aussi leurs « outcomes », c'est-à-dire l'effet produit par ces biens et services. Le Performance Review Management System imposé par l'administration fédérale comme outil de suivi des EZ (cf. supra première partie) devait inciter les partenaires locaux à établir l'enchaînement logique entre les enjeux (*baseline*), les activités programmatiques (*outputs*) et la transformation des conditions de départ (*outcomes*). Cet outil avait pour intérêt de mesurer l'impact de chaque projet individuel, mais de façon contradictoire la nomenclature proposée par le HUD aboutissait à mesurer des activités plutôt que des résultats. Les évaluateurs ont certes opéré un comptage précis du nombre de personnes servies par le programme, mais ils se sont davantage penchés sur les aspects qualitatifs du programme en se référant à la théorie des « voies du changement » (*pathways of change*) pour tenter de rendre compte des stratégies locales¹⁶¹.

L'introuvable dialectique vertueuse

Les exemples de Chicago et Baltimore sont les plus contrastés possibles si l'on considère l'importance respective qu'ils accordent aux priorités économiques et sociales. Mais dans les deux cas les services aux habitants ont été privilégiés en regard de l'attractivité des lieux. Quel a été l'impact de ces deux orientations en regard de l'intention première, celle de rétablir une dialectique vertueuse de l'individu et du quartier ? Longtemps centrée sur le social, la stratégie suivie à Chicago n'a eu qu'un impact marginal sur la pauvreté parce que la question des qualifications professionnelles a été négligée au profit d'une action sur les autres conditions préalables à l'obtention d'un

¹⁶¹ Il s'agissait d'identifier la logique sous-jacente – la théorie du changement – des acteurs locaux engagés dans la démarche. L'idée était d'articuler dès le démarrage du programme, le contexte de départ, les objectifs à long terme, les actions et stratégies engagées à moyen terme. La production de connaissance ne devait pas être disjointe de l'action elle-même. Cette approche est centrale dans la réflexion actuelle sur l'évaluation des politiques urbaines globales aux Etats-Unis. Cf. Fulbright-Anderson et al. (1998). Pour une présentation de cette théorie appliquée à l'évaluation des Empowerment Zones, cf. A. Vidal (2001).

emploi (logement, santé, délinquance juvénile, etc.) et parce que les emplois ne sont pas venus. Si la pauvreté diminue dans certains quartiers, il faut l'attribuer à des raisons exogènes : les démolitions de logements sociaux conduites par la ville en marge de l'EZ et le processus concomitant de « gentrification ». L'EZ s'est alors efforcée de donner aux gens la possibilité de se maintenir sur place. Mais les résultats n'ont pas été très probants dans les quartiers où le prix du foncier et de l'immobilier se sont mis à flamber. Dans le South Cluster, un secteur concerné à la fois par des démolitions et un mouvement important de gentrification porté par des ménages noirs aisés, beaucoup d'habitants n'ont pu supporter l'augmentation du coût de la vie et des loyers. L'EZ a cherché à peser sur projets de développement immobilier en réservant une part des nouveaux logements aux ménages qui résidaient dans les logements sociaux démolis. Ces habitants du « public housing » avaient le choix entre deux options : se voir relogés ou bénéficier de bons (*vouchers*) servant à minorer le coût des locations sur le marché privé ou encore à acheter leur propre logement. Mais aucune de ces options n'a pu assurer à coup sûr leur maintien dans les quartiers. Confiés à des sociétés privées, les relogements se sont traduits par l'exclusion des déviants (sortants de prison, dealers...) et les loyers dans les logements reconstruits sont souvent trop onéreux pour les plus pauvres. Quant à ceux qui cherchent un logement sur marché locatif privé avec des « vouchers », ils se trouvent en concurrence avec d'autres candidats sur un marché très tendu (moins de 2% de l'ensemble du parc à Chicago). L'achat d'un logement, enfin, est inaccessible à la plupart des anciens habitants du public housing. Comme le note une militante communautaire du South Cluster, « dans un monde idéal, il faudrait que la valorisation des lieux et l'enrichissement des individus soient traités simultanément. Sans base économique, je ne vois pas comment les gens peuvent se maintenir dans un quartier qui s'enrichit ».

Plus proche de ce qu'attendaient les autorités fédérales, l'EZ de Baltimore a privilégié l'intégration économique individuelle et compte encore accentuer l'effort sur les « barrières » à l'emploi. Le projet de départ se donnait clairement pour finalité de connecter les habitants à « l'économie ordinaire » (*mainstream economy*). C'était le moyen, expliquait-on, « pour que les familles puissent choisir de vivre dans leur quartier »¹⁶². L'accession à la propriété a été facilitée en ce sens grâce à une subvention spécifique¹⁶³. Mais l'argent de l'EZ était d'abord dédié au développement économique et aux habitants dépourvus d'emploi. L'enrichissement relatif de ces derniers¹⁶⁴ a eu pour

¹⁶² Source : City of Baltimore (1994).

¹⁶³ L'objectif initial de cette subvention, appelée Housing Venture Fund, était de passer de 30 à 50% de ménages propriétaires dans la zone. En 2001, le niveau était de 40%.

¹⁶⁴ Forcément relatif car la plupart des bénéficiaires du programme ne travaillent pas assez régulièrement pour sortir de la pauvreté. Cf. l'étude précitée de Jacob France Institute (2002) sur les effets de l'EZ en termes de revenus individuels.

effet de faciliter leur mobilité résidentielle, mais au détriment de la zone. Celle-ci a perdu 18 000 habitants d'une période censitaire à l'autre, soit le quart de sa population, laissant sur place les plus pauvres. La population de la ville a continué de décliner aussi dans la même période, mais à un rythme plus lent (-11,5%). Il semble donc que le dépeuplement accéléré de la zone soit un effet direct de l'Empowerment Zone qui a négligé les aspects liés à la qualité de la vie. Certes, la délinquance a fortement diminué (moins 38% dans la zone entre 1994 et 2000, contre une diminution de 29% dans le reste de la ville), mais elle demeure à un niveau élevé sur fond de toxicomanie endémique. D'autres facteurs de stabilisation, tels que l'école, n'ont pas été véritablement traités. La municipalité s'y emploie, mais pas de manière assez probante pour stabiliser les gens. Comme le remarque l'un des responsables du projet initial, « l'EZ a bénéficié aux gens mais pas aux communautés. Notre idée était de construire des communautés et que ces communautés aident à bâtir de meilleures familles. En se concentrant sur les individus, on leur a donné les moyens de partir, laissant un grand trou dans la communauté ».

Dans les deux cas, la dialectique vertueuse attendue de l'enrichissement mutuel des individus et du quartier ne s'est pas enclenchée, mais pour des raisons inverses : parce que les habitants auront trouvé du travail et quitté la zone dans le cas de Baltimore ; parce qu'ils n'en auront pas trouvé et seront restés sur place à Chicago, à moins qu'ils ne soient partis pour des raisons indépendantes de l'EZ (démolitions, gentrification). L'intention des Empowerment Zones était globale, mais des espoirs excessifs étaient sans doute placés en elles. « Un programme qui chercherait à traiter simultanément toutes les causes serait d'ailleurs effrayant ! », s'exclame un fonctionnaire municipal de Baltimore¹⁶⁵. Les politiques publiques auraient-elles traité dans le même temps ce qui ne pouvait l'être par l'EZ, il n'est d'ailleurs pas sûr que les quartiers seraient devenus moins pauvres. A défaut d'une improbable élévation simultanée de la condition économique de l'ensemble des habitants et d'un investissement massif concomitant sur le cadre de vie, la vocation de ces quartiers est d'abriter des pauvres. Les seuls exemples de revalorisation durable à Baltimore et Chicago sont imputés aux processus de revalorisation sociale ou économique étrangers à la démarche d'empowerment : gentrification spontanée (effets de mode), dispersion volontaire (démolition de logements sociaux) et développement économique se traduisant par une valorisation de l'immobilier et du foncier. Dans tous ces cas de figure, le développement communautaire se trouve en position défensive, simple moyen pour les individus de résister à l'enrichissement de la communauté.

Cette conception de la ville comme un marché auquel le développement

¹⁶⁵ Au cours des tables rondes organisées par l'Institut Aspen pour réfléchir aux Comprehensive Community Initiatives, un participant se demandait si la globalité n'était pas une sur-réaction à l'échec des approches sectorielles (Aspen Institute, 1997).

communautaire apporte des correctifs se fonde sur un postulat dominant aux USA : riches et pauvres n'ont pas forcément vocation à vivre dans les mêmes quartiers. A partir du moment où les choix résidentiels s'alignent sur le niveau des revenus, il est naturel qu'une augmentation de revenu se traduise par un déménagement. Les pauvres n'aspirent à rien d'autre qu'à ce bien que possèdent les autres : la possibilité de vivre dans un quartier de qualité avec des écoles et des services de qualité, entourés de gens qu'ils ont envie de côtoyer. Le succès du programme EZ est donc perçu comme réel si l'on a redonné aux gens la possibilité de choisir leur lieu de résidence. « Quitter le quartier, c'est le rêve américain », « il faut laisser les gens prendre leur chance », « quand on donne à quelqu'un le choix de vivre où il veut, je trouve cela très bien », etc. Telles sont les formules les plus souvent entendues. Nulle part dans les projets d'empowerment de Baltimore ou de Chicago, la question de la mixité sociale ne se trouve évoquée à quelque échelle que ce soit, ou bien de manière tout à fait incidente. Pas davantage n'est-elle formulée en termes raciaux ou ethniques. Comme le dit l'un des concepteurs du programme fédéral, « nous n'avons pas cherché à agir sur la séparation des races ». Interrogés sur le sujet, nos interlocuteurs s'étonnent : « pourquoi serait-on opposé au mélange des races et des ethnies ? ». Mais personne ne s'offusque que 10 000 personnes de couleur décident de vivre ensemble dans un même quartier dès lors qu'il va bien et nombreux sont ceux – parmi les Noirs interviewés notamment – qui voient dans la ségrégation le résultat d'un choix volontaire. « Je ne voudrais pas vivre dans un quartier où aucune figure ne me ressemble », assure une activiste de Chicago. S'il entre sans doute une part de résignation de cette assertion, le fait est que les Noirs qui s'enrichissent choisissent désormais de vivre dans des quartiers de banlieue à majorité noire alors que cet exode était traditionnellement le fait des Blancs. Des phénomènes de discrimination résidentielle fondée sur la race ou l'ethnie s'observent toujours dans ces banlieues, tout comme dans les villes-centres. « Au-delà de 10% de Noirs, même riches, les gens déménagent », souligne l'ancien maire de Baltimore. Mais beaucoup sont convaincus que les critères de revenus sont désormais plus déterminants et c'est donc par là qu'il faudrait commencer si l'on veut lutter contre la ségrégation.

Chapitre IV – France : L’urbain et le social pour normaliser l’objet quartier

IV – 1 Une finalité d’intégration par la ville

Rétablir une dialectique vertueuse entre les quartiers et la ville

Lors de sa présentation du programme GPV aux acteurs de la politique de la ville, le ministre déclarait : « Des quartiers abandonnés, coupés de la ville et stigmatisés représentent une situation qui n’est plus tenable. Comme moi, vous ne supportez pas ces images très négatives. (...) Lorsqu’un quartier devient un ghetto, il faut réagir puissamment »¹⁶⁶. Ce commentaire éclaire l’analyse qui semble prévaloir dans les Grands Projets de Ville, celle d’une dialectique négative de la concentration de logements voués à accueillir des personnes pauvres et de la dévalorisation de ces lieux dans le regard de ceux qui n’y vivent pas. La concentration suscite des images négatives qui motivent la fuite et le rejet, lesquels accentuent à leur tour le phénomène de concentration. Les Grands Projets de Ville ont été conçus pour rompre cette spirale et enclencher un cercle vertueux entre les quartiers et la ville : la transformation des quartiers doit leur redonner une image positive dans la ville et accélérer en retour leur transformation par l’attraction de ressources (groupes sociaux intégrés, investissements publics et privés) qui s’en détournent jusqu’ici. En évoquant la nécessité de « casser le ghetto »¹⁶⁷, les pouvoirs publics établissent aussi une correspondance indirecte entre la présence de minorités ethniques et ce cycle de la dévalorisation.

Pour accomplir leur dessein, les Grands Projets de Ville devaient en premier lieu conférer à ces quartiers une autre fonction que celle d’accueillir des minorités pauvres. Mettre fin à cette spécialisation supposait d’agir sur la concentration du logement social. Renouant avec l’ambition du début des années 90, celle « d’en finir avec les grands ensembles »¹⁶⁸, l’idée était de renouveler l’offre de logements dans ces quartiers tout en développant une offre sociale dans d’autres secteurs des agglomérations sous-dotés en la

¹⁶⁶Discours de C. Bartolone aux rencontres nationales des GPV le 10 décembre 1999 à Vaulx-en-Velin.

¹⁶⁷ Outre le propos cité ci-dessus, celui de l’ancienne secrétaire d’État au logement, M. N. Lienemann (2001) résume assez bien la philosophie des GPV : « La France pourra renouer durablement avec le pacte républicain si l’on sait casser les "ghettos " et prévenir le basculement vers le ghetto de certains quartiers. Les Français ont aujourd’hui une image négative du logement social. Celle-ci peut être améliorée, voire transformée par un remodelage radical des espaces urbains dégradés. (...) La première priorité sera d’accélérer considérablement la démolition de certains immeubles ou parties d’immeubles pour remodeler l’habitat, la ville et les quartiers. (...) La priorité sera donnée aux secteurs GPV et ORU ».

¹⁶⁸ Tel était le slogan des Assises de Bron organisées en 1990 par Banlieues 89.

matière. A l'échelle des quartiers, le programme GPV proposait de procéder à des « réhabilitations lourdes », des « démolitions », au « remodelage des logements sociaux », à des « constructions nouvelles », à la « diversification des types de logement » et enfin « d'intervenir sur les copropriétés dégradées »¹⁶⁹. Dans cette panoplie, les démolitions étaient l'une des voies royales, les GPV et les ORU étant les secteurs privilégiés d'un programme national de démolitions engagé à la même époque et amplifié depuis lors¹⁷⁰. Mais les logements démolis ne devaient pas être reconstruits de préférence aux mêmes endroits « afin d'éviter de reconstituer des ghettos », selon l'expression du ministre¹⁷¹. Tel était également l'objectif de la loi Solidarité Renouvellement Urbains adoptée en décembre 2000. Seule différait la méthode car les Grands Projets de Ville devaient relever de contractualisations volontaires tandis que la loi SRU prévoyait des mesures de coercition à l'encontre des communes récalcitrantes. Les GPV devaient ainsi se montrer capables de faire jouer des solidarités politiques entre villes afin de « casser le ressort de la ségrégation »¹⁷². Agir à l'échelle des agglomérations devait faciliter aussi la maîtrise du peuplement des quartiers d'habitat social pour freiner l'afflux des « populations fragiles »¹⁷³. Restait la question décisive du relogement des habitants dont l'habitat serait détruit ou transformé. Le discours national les assurait du droit à demeurer sur place s'ils le souhaitaient. Le renouvellement urbain ne devait pas aboutir à expulser les populations résidentes, à la manière des opérations de rénovation urbaine pratiquées dans les années 60¹⁷⁴. Il ne s'agissait pas d'organiser une translation autoritaire des habitants des quartiers pauvres vers des quartiers moins pauvres, mais de freiner en amont l'arrivée de populations non désirées et de faciliter en aval les parcours résidentiels vers le reste de l'agglomération grâce au « rééquilibrage » du parc social à cette échelle

¹⁶⁹ Source : DIV (1999-2).

¹⁷⁰ Les GPV peuvent faciliter le financement de démolitions toujours coûteuses, nécessitant par exemple de compenser le manque à gagner des bailleurs ou de les aider à rembourser leurs dettes, ce que les Contrats de Ville ne parviennent pas à faire avec leur moyens bien moins conséquents.

¹⁷¹ Discours de C. Bartolone aux rencontres nationales des GPV, le 14 décembre 2000. En même temps qu'il lançait un programme national de démolitions, le gouvernement s'engageait à relancer la production de logements sociaux. Détruire dans certains quartiers et reconstruire dans d'autres permettait de maintenir l'équilibre global du parc.

¹⁷² Selon les termes du ministre aux mêmes rencontres.

¹⁷³ Le cahier des charges des Grands Projets de Ville formulait ainsi l'objectif des politiques de l'habitat à conduire : « Une politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération, afin de rééquilibrer l'offre de logements à vocation sociale à cette échelle et de permettre de retrouver à terme une certaine diversité au sein des quartiers. La mise en œuvre de la politique de l'habitat contribuant à maîtriser les phénomènes de concentration dans les mêmes quartiers des populations les plus fragiles ». Source : DIV (1999-2).

¹⁷⁴ En ce sens, cf. les assurances prodiguées par le ministre de la Ville (Bartolone, 2000) et la déléguée interministérielle à la Ville (Brévan, 2000).

Le renouvellement urbain ne devait pas se limiter toutefois à la seule action sur l'offre et les parcours résidentiels. Il fallait agir sur l'ensemble des facteurs de la dévalorisation des quartiers afin d'en renforcer l'attractivité et préparer les conditions d'une mixité sociale future. Pour ce faire, l'objectif était de banaliser leur image en dotant ces quartiers de l'ensemble des attributs constitutifs d'un mode de vie urbain « normal »¹⁷⁵. Le regain d'attractivité attendu d'une mise en valeur multiforme des quartiers devait non seulement changer le regard que portent sur eux les autres habitants de la ville, mais celui que les habitants portent sur leur propre quartier. Les deux étant d'ailleurs liés car le regard dépréciatif de la société finit inévitablement par atteindre ceux qui y vivent et le manque d'estime pour son quartier ne peut qu'accroître sa dévalorisation dans le regard d'autrui¹⁷⁶. Tout le discours national fait le pari des bénéfiques partagés d'une image rehaussée : l'envie de venir des uns, celui de rester des autres. Il faudrait que ni les uns ni les autres ne fassent plus de différence entre le quartier et le reste de la ville. Des quartiers réincorporés dans la ville sont des quartiers dont l'image est banalisée, des quartiers que l'on pénètre sans peur¹⁷⁷. Et pour les habitants, cette banalité signifie que l'on cesse de vivre dans un quartier perçu comme un repoussoir. Rendre les quartiers accessibles était la condition sine qua non « d'un retour à une cohérence dans le fonctionnement de la ville, à son unité et donc au sentiment d'appartenance de tous ses habitants à une même communauté », affirmait le ministre¹⁷⁸. Mais le but n'était pas seulement d'ouvrir les quartiers à la ville. Il était aussi nécessaire d'ouvrir la ville aux habitants des quartiers, en réduisant les effets de coupure et en désenclavant par les transports.

¹⁷⁵ Le rapport Cavallier (1999) exposait avec le plus de clarté la doctrine nationale en la matière : « Il s'agit, ici, de redonner véritablement de la valeur à ces sites du triple point de vue économique (s'agissant de la valeur immobilière des ensembles concernés), symbolique (l'image, la réputation, l'aménité), physique (l'architecture et la qualité des espaces), ainsi qu'en termes d'usage (le confort, la sécurité, la qualité des services...). L'objectif à poursuivre, à ce titre, est essentiellement celui de la banalisation, c'est-à-dire de la sortie du statut d'exception et de l'organisation progressive de la mutabilité des tissus urbains concernés. Cette banalisation s'obtiendra dans le temps par le jeu combiné de la diversification des fonctions, de la diversification de l'offre de logements (statut, prix...), d'un travail de requalification urbaine, dans une gamme large qui va de l'amélioration de l'existant à la refonte de certains secteurs par la démolition et la reconstruction, d'une gestion urbaine rapprochée de grande qualité ».

¹⁷⁶ Les habitants « se sentent méprisés quand leur quartier apparaît comme un repoussoir », observait le ministre (Bartolone, 1999-2).

¹⁷⁷ Outre le réaménagement des espaces extérieurs et de la structure foncière, le cahier des charges national évoquait par exemple l'organisation de traversées préférables au contournement des quartiers. Pour donner plus de lisibilité au quartier, il était aussi question de clarifier les statuts d'usages, de remodeler le système de voiries, de hiérarchiser les espaces publics, etc. (DIV, 1999-2). Le rapport Cavallier insistait pour sa part sur la promotion « d'espaces urbains partageables » au sein des quartiers (Cavallier, 1999).

¹⁷⁸ Discours de C. Bartolone aux rencontres nationales des GPV, le 14 décembre 2000.

Le but ultime des Grands Projets de Ville consiste donc à réinsérer les quartiers dans la ville et par la même à rapprocher ses divers habitants pour créer une « nouvelle urbanité »¹⁷⁹. Donner aux habitants une chance dans la société, « c'est leur donner la force de sortir de leurs quartiers et de se frotter à la culture et au mode de vie de toute la ville », considérait le ministre¹⁸⁰. Le discours national n'était donc pas seulement un discours sur les quartiers, mais sur la ville qu'il faut recomposer « en repensant les liens entre les différents quartiers » afin « d'encourager les échanges de tous vers les quartiers de tous »¹⁸¹. Cette conception « d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes »¹⁸² n'est pas sans rappeler la vision durkheimienne de l'intégration comme produit de l'interdépendance – ou solidarité organique – des parties dans un tout garant de leur cohésion et réducteur de conflits. On retrouve aussi dans le discours sur les GPV une même hantise de l'anomie qui menace lorsque se profile la déconnexion des parties d'avec le tout. Le surgissement d'une « nouvelle question urbaine » (Donzelot, Jaillet, 1997) a pu être ainsi regardé comme le signal d'une dislocation de la ville organique, marquée par l'entre-soi des riches et la relégation des minorités pauvres dans des territoires qui ne communiquent plus. La problématique de la politique de la ville en général et du renouvellement urbain en particulier se fonde sur ce diagnostic d'une ville qui ne fait plus société. Le Conseil National des Villes (2001) résumait ainsi l'ambition des Grands Projets de Ville : « réduire les ghettos et les inégalités dans une ville capable de faire société ».

L'urbain, force d'entraînement du social

Pensée comme une stratégie « intégrée » de renouvellement urbain, la formule du Grand Projet de Ville se propose de fédérer l'ensemble des interventions urbaines, sociales et économiques dans un projet unique. Le discours national prenait soin cependant de n'établir aucune hiérarchie entre les thèmes urbain, social et économique, même s'il postulait que le défaut de qualité urbaine pouvait être une cause en soi de la marginalisation des habitants¹⁸³. L'ambition était de stabiliser le mouvement de balancier

¹⁷⁹ Selon l'expression de J. P. Sueur (1999) à propos des GPV.

¹⁸⁰ Discours de C. Bartolone aux rencontres nationales des GPV le 10 décembre 1999 à Vaulx-en-Velin.

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux Contrats de Ville 2000-2006.

¹⁸³ « Si l'espace et la forme de la ville sont devenus les symboles de la relégation, ils sont aujourd'hui des problèmes à résoudre », déclarait le ministre en présentant le programme. Cela ne voulait pas dire, précisait-il, que les facteurs sociaux et économiques fussent de moindre importance, mais la qualité urbaine méritait un traitement à part entière au sein d'un projet global (Bartolone, 1999-2). Pour une justification des GPV dans le même sens, cf. le rapport commandité à P. Vignaud (1999) par le ministère de la Ville sur le thème du renouvellement urbain.

entre l'urbain et le social qui avait marqué depuis toujours l'histoire de la politique de la ville. La partition de l'urbain et du social avait plutôt profité à l'urbain dans les dispositifs Habitat et Vie Sociale, Banlieues 89 et celui des Grands Projets Urbains, et au social dans les opérations de Développement Social des Quartiers et de Développement Social Urbain¹⁸⁴. A la fin des années 90, les concepteurs du programme GPV s'efforçaient surtout de tirer les leçons de la dissociation excessive des registres urbain et social dans les GPU. Dans son bilan de cette politique, la DIV s'inquiétait du manque de connexion entre les opérations de traitement physique menées avec des crédits d'investissement et le financement du fonctionnement renvoyé à des Contrats de Ville souvent incapables d'y faire face. Le « volet social » des Grands Projets Urbains dépassait rarement le stade des bonnes intentions. Et cette indigence tenait pour une bonne part à la culture professionnelle des aménageurs¹⁸⁵.

Ce n'est pas un hasard si la dénomination de Grand Projet de Ville a été préférée à celle de Grand Projet Urbain. « Il ne fallait pas de connotation trop urbaine », explique l'un des concepteurs du programme GPV. Cependant, le changement d'appellation n'était pas du goût de tous, en particulier du ministère de l'Équipement qui aurait souhaité prendre en charge les anciens GPU quitte à en créer sur de nouveaux sites. Certains responsables nationaux imaginaient un dispositif calqué sur le modèle de Banlieues 89 et du lancement de grands concours d'architectes. En sens inverse, d'autres s'alarmaient à la Délégation Interministérielle à la Ville de l'intention trop urbaine de Grands Projets de Ville présentés comme les fleurons d'un Programme National de Renouvellement Urbain. Les tenants d'une hybridation de l'urbain et du social l'ont finalement emporté. Les Grands Projets de Ville seraient des « super » Contrats de Ville. A partir d'un investissement lourd sur l'urbain, l'idée était de faire converger toutes les politiques publiques vouées au social. « Le stratagème était le suivant, explique un responsable du programme : la remise à niveau des quartiers en termes de qualité urbaine devait faciliter la mobilisation des politiques publiques oeuvrant dans le champ social et les inciter à remonter leur niveau de performance dans des sites remis à niveau au plan urbain. C'était un pari d'entraînement d'une rupture de la forme urbaine grâce à sa force de frappe considérable ». La force d'entraînement de l'urbain sur le social ne signifiait nullement, dans cette optique, que le social joue un simple rôle « d'accompagnement » du projet urbain. C'était même l'inverse et de nombreuses déclarations publiques insistaient sur ce point¹⁸⁶. Le GPV ne se contenterait pas de faire couler du béton, mais travaillerait à améliorer les conditions de la vie quotidienne dans les quartiers. Le cahier des charges

¹⁸⁴ La priorité économique a quant à elle émergé plus tardivement (cf. infra).

¹⁸⁵ Source : DIV (1998).

¹⁸⁶ « Le renouvellement urbain n'a de sens et d'efficacité qu'au service du projet social » (Bartolone, 1999-2).

national se faisait l'écho de cette préoccupation, qui dressait la liste des thèmes à inclure dans les projets : « Réduction des processus d'exclusion : accès à l'emploi, réussite scolaire, intégration, lutte contre les discriminations. Développement et adaptation des services publics. Restauration du sentiment de sécurité ; apaisement des conflits de la vie quotidienne. Accès aux droits : restauration de la confiance en la loi et les institutions. Valorisation du potentiel culturel. Prise en compte des aspects spécifiques liés à la santé et l'accès aux soins. Civilité et qualité de la vie en collectivité par le confortement du lien social, le développement de la médiation, la recherche de dialogue entre générations, une attention rapprochée au quartier par une gestion fondée sur la proximité »¹⁸⁷. S'il devait y avoir dissociation entre l'urbain et le social, ce ne pourrait être qu'au sein d'un projet unique, entre le temps long de la restructuration urbaine et le temps plus urgent des changements perceptibles par les habitants.

Le développement économique, volet de la mixité urbaine

A l'inverse de l'urbain et du social qui ont toujours été les deux piliers de la politique de la ville, laquelle a pris faut-il le rappeler l'appellation de développement social urbain, l'économique a mis du temps à s'imposer comme un sujet en soi dans cette politique. La préoccupation a d'abord émergé, au début des années 90, avec la promotion du thème de « l'insertion par l'économique »¹⁸⁸. Prenant acte de l'écart entre le profil de compétences des habitants des quartiers pauvres et les critères d'embauche des entreprises, il s'agissait de proposer des sas d'insertion temporaires aux « exclus », en préalable à leur insertion sur le marché de l'emploi ordinaire. Mais le sas a fini par se transformer en statut d'insertion permanent. Dans certains cas (entreprises d'insertion et associations intermédiaires), les activités proposées sont tributaires des règles du marché, moyennant une subvention publique destinée à alléger la charge d'encadrement des personnes. Dans d'autres cas (régies de quartier, fonctions de médiation...), les emplois relèvent plus nettement d'une logique de « l'utilité sociale » de certains habitants envers d'autres habitants, la connaissance du quartier et sa ressemblance avec lui étant converties en compétences professionnelles.

Les limites de l'utilité sociale ont justifié une nouvelle orientation, laquelle n'a pas effacé la précédente, celle des Zones Franches Urbaines (ZFU) et Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) (1996) inspirées du volet « zones d'entreprise » des Empowerment Zones, à cette nuance près que les avantages conférés aux entreprises dans le cas français sont moins directement conditionnés par l'embauche d'habitants. Les

¹⁸⁷ Source : DIV (1999-2).

¹⁸⁸ Cf. le rapport Aubry/Praderie (1991).

exonérations de charges sociales s'appliquent en effet à l'ensemble du personnel et les déductions fiscales sont automatiques. Avec le changement de majorité intervenu en 1997, ce dispositif s'est trouvé en butte à de virulentes critiques assez homologues à celles qui s'adressaient aux *Enterprise zones* en Grande-Bretagne ou aux États-Unis : effets d'aubaine pour les entreprises et faibles répercussions en termes d'emploi pour les habitants. Les audits commandités en 1998 à l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration étaient en fait mitigés. Après 18 mois d'application, l'impact du dispositif ZRU était jugé peu significatif et celui du dispositif ZFU intéressant en terme de croissance de l'activité, mais moins probant pour ses effets sur l'emploi des habitants¹⁸⁹. Une sortie progressive du dispositif a donc été décidée, compensée par la création d'un Fonds de Revitalisation Économique (FRE)¹⁹⁰.

Si les Zones Franches viennent d'être remises à l'honneur par le gouvernement actuel, c'est que les positions sur le sujet ne sont jamais exemptes d'arrière-pensées idéologiques. Confiante dans les retombées du développement économique de proximité pour les habitants, la droite en fait l'instrument par excellence de lutte contre le chômage qui sévit dans les quartiers. Outre ses doutes sur l'efficacité sociale de ce type de mesures et ses critiques sur le rapport coûts/bénéfices de la création d'emplois pour la collectivité, la gauche lui reproche surtout d'exonérer les pouvoirs publics de leurs devoirs envers ces quartiers et de parier sur la convergence spontanée de l'intérêt des entreprises et de celui des habitants¹⁹¹. Le programme des Grands Projets de Ville et plus largement celui des Contrats de Ville 2000-2006 étaient à bien des égards conçus en réaction à la logique du zonage¹⁹². « Nous étions franchement anti-zones franches, explique l'un des inspirateurs du rapport Sueur. On y voyait des dépenses folles pour des effets pervers nombreux. Notre idée était de donner cet argent aux GIP des futurs GPV plutôt qu'aux entreprises ».

¹⁸⁹ Se fondant sur cette évaluation, le gouvernement d'alors a présenté au Parlement un rapport sur l'application de ces dispositifs soulignant leur nécessaire « moralisation » et l'effort à réaliser pour en renforcer l'efficacité sociale (Ministère de la Ville, 1999). Un nouveau rapport était présenté au Parlement en juillet 2001, fondé sur une étude de la DARES (ministère de l'Emploi). Cette étude indiquait que le nombre de salariés présents dans les ZFU aurait considérablement augmenté, passant en effet de 31 000 à 57 000 entre 1997 et 1999, dont un quart des salariés exonérés résidant dans la zone (la loi impose un seuil de 20 % à partir de la 3^{ème} embauche). Les délocalisations représentaient 22% de nouvelles installations dans les ZFU. Des évaluations plus fines ont montré que les résultats du dispositif étaient en réalité très contrastés selon la manière dont les acteurs locaux s'en sont saisi (cf. en particulier, l'étude de l'IAURIF, 2000). Notons que la Cour des Comptes (2002) a critiqué la méthodologie utilisée pour ces évaluations soulignant l'incapacité des pouvoirs publics à suivre précisément les créations d'emplois générées par ces dispositifs.

¹⁹⁰ Les Zones Franches étaient fondées sur des systèmes d'exonérations automatiques, fiscales et sociales, le FRE est lui constitué de quatre types d'aides correspondant au modèle plus classique des primes au développement économique. Le montant annoncé du FRE était de 76,2 millions d'euros.

¹⁹¹ En ce sens, cf. les critiques énoncées par la commission Sueur (1998).

¹⁹² « Le projet est antinomique du zonage », affirmait le rapport Sueur.

Quel serait le statut du développement économique dans le projet global des GPV ? Prendre place comme composante de la mixité des fonctions urbaines. L'idée était déjà au cœur du Pacte de Relance pour la Ville. Le cahier des charges du programme la reprenait mais réduisait « l'implantation d'activités pour une revitalisation économique » au rang de simple volet du chapitre consacré au « renouvellement de l'offre urbaine ». La première fonction assignée au développement économique était « la recherche d'une diversité fonctionnelle et la réponse aux besoins en services marchands à la population ». Il s'agissait de sortir d'une situation qui voit la puissance publique omniprésente dans ces lieux comme acteur du développement. Comment faire pour que l'initiative privée prenne, à terme, le relais de la puissance publique ? Une stratégie d'accueil des entreprises était préconisée, fondée sur « le développement d'une offre foncière et immobilière, notamment grâce à des restructurations, des changements d'usage, des démolitions et du réaménagement foncier ». L'autre idée était d'améliorer l'environnement des entreprises notamment par une « meilleure qualité de services » et la mise en place « d'espaces de rencontres permettant les échanges entre les partenaires économiques et les institutions »¹⁹³. Les actions à conduire pour faciliter l'accès des habitants à ces emplois ou à d'autres n'étaient pas explicitées par le cahier des charges des GPV. La question était donc renvoyée à la mobilisation des politiques publiques de l'emploi et au volet « emploi, insertion » des Contrats de Ville.

L'enjeu le plus direct des Grands Projets de Ville était ainsi de préparer les conditions d'une attractivité économique des quartiers de même qu'il fallait renforcer leur attractivité aux yeux des autres habitants de la ville pour les inciter à venir s'y installer ou du moins à les fréquenter. Le raisonnement est identique à celui qui prévaut pour toutes les dimensions de la mixité urbaine : « La véritable finalité du développement économique dans ces quartiers est d'en faire des lieux où l'on voit des gens venir travailler, explique un responsable national. Cela afin de changer les pratiques de l'agglomération envers ces quartiers, mais aussi changer l'image de ces quartiers en montrant qu'ils contribuent au développement de l'agglomération »¹⁹⁴. On trouve ici où là dans le discours national sur les GPV cette idée que le travail est une condition indispensable pour trouver une place dans la société, mais le thème dominant restait celui de « l'urbanité ». Le travail n'est que

¹⁹³ Sur tous ces points, cf. le cahier des charges du programme GPV (DIV, 1999-2). Le rapport Cavalier (1999) préconisait lui aussi de créer de « nouveaux dispositifs locaux associant, dans une même structure, des responsables publics et privés ». « Sans mobilisation de ces derniers, soulignait-il, on voit mal comment parvenir à une diversification fonctionnelle des quartiers qui soit réellement significative ».

¹⁹⁴ Cette quête de la mixité fonctionnelle pour créer des « morceaux de ville à part entière » était également centrale dans le rapport Robin-Rodrigo/Bourguignon (1999) qui devait inspirer le volet économique de la politique de la ville pour le XIIème Plan. L'arrivée d'activités économiques nouvelles était supposée modifier « l'ambiance » des quartiers par effet de contagion sur les habitants qui retrouveraient des « points de repères ».

l'une des dimensions de la citoyenneté urbaine parce qu'il permet l'échange avec les autres, au même titre que la fréquentation des services publics, l'accès à la culture ou la mobilité dans la ville¹⁹⁵. La finalité étant de créer des flux d'échanges entre quartiers, créer des opportunités d'emplois pour les habitants devait se concevoir à l'échelle de l'agglomération plutôt qu'à celle des quartiers¹⁹⁶. L'instauration de flux réciproques entre travailleurs du quartier et de l'agglomération marque une réelle différence d'approche avec la logique des Zones Franches. Les deux approches sont censées contribuer à la mixité urbaine, mais pas à la même échelle¹⁹⁷. La démarche des GPV se distingue tout autant de la philosophie de l'utilité sociale qui semble éloignée de l'objectif de mobilité à toutes les échelles de la ville¹⁹⁸.

IV – 2 L'équilibre entre l'urbain et le social à Grigny/Viry-Châtillon et Marseille

Rompre l'entre-soi des minorités

Les pouvoirs publics nationaux abordent rarement de manière frontale la question des minorités dans la ville, sinon pour dénoncer des « quartiers ghettos ». Ce vocabulaire rend inutile de préciser que lesdits quartiers ne sont pas seulement habités par des pauvres mais aussi par des gens dont l'origine n'est pas celle de la majorité du pays. D'ailleurs, lorsque l'anonymat leur est garanti, les acteurs locaux de la politique de la ville s'autorisent à dépasser ce code sémantique et n'hésitent pas à décrire une spécificité de ces quartiers liée à la présence majoritaire de minorités. « La concentration territoriale de populations (d'origine) immigrée crée des situations ingérables », entend-on souvent dire. Le texte du Grand Projet de Ville de Grigny/Viry-Châtillon, par exemple, se réfère à l'importance de la population de nationalité étrangère dans la liste des handicaps du territoire. La présence de nombreux primo-arrivants regroupés dans un même quartier pose une série de problèmes techniques aux institutions (écoles, services sociaux,

¹⁹⁵ Cf. par exemple l'analyse du LARES (2001) en vue de la constitution d'un référentiel d'évaluation des GPV.

¹⁹⁶ Le cahier des charges des GPV évoquait en fait à la fois la « recherche de synergie entre investissements sur le quartier, développement économique et accès à l'emploi des habitants » et « une dynamique de développement économique à l'échelle de l'agglomération d'activités pour répondre à la demande d'emplois peu qualifiés et respectueuse du potentiel de ressources que représentent les quartiers pour l'agglomération » (DIV, 1999-2).

¹⁹⁷ A cette réserve près que le périmètre des Zones Franches dépasse très largement celui des quartiers dans certains sites.

¹⁹⁸ Comme les Zones Franches, l'utilité sociale est tournée vers la création d'un marché du travail de proximité, à cette nuance de taille près qu'elle vise à injecter de l'économie « solidaire » dans les quartiers et non de l'économie « ordinaire » (même si le Pacte de Relance pour la Ville prévoyait aussi la création « d'emplois de ville » réservés aux habitants des quartiers et appelés à remplir des fonctions d'utilité collective).

dispositifs de formation, etc.). Mais les acteurs locaux n'envisagent pas seulement cette question sur un plan technique. Elle devient proprement politique lorsque se trouvent associés aux handicaps objectifs des populations (la non maîtrise de la langue, par exemple), des « spécificités culturelles » et « modes de vie différents » dont certains estiment qu'ils interrogent l'organisation même de la Cité. Le regroupement de personnes partageant une même culture d'importation interrogerait plus fondamentalement leurs rapports aux autres dans la ville. Parmi les formules souvent entendues : « ils sont voués à s'enfermer les uns avec les autres et à se replier sur eux-mêmes » ; « ils se coupent des institutions et des autres habitants », etc. Aux handicaps du déracinement s'ajouteraient donc les dangers de l'entre-soi. Dès lors qu'il y a agrégation de personnes partageant une même origine, il y aurait risque du repli sur soi au sens où l'allégeance aux règles du groupe l'emporterait sur l'assimilation des mœurs de la société d'accueil.

Les acteurs locaux s'accordent pourtant sur l'extrême diversité des nationalités et origines représentées dans les quartiers dont ils ont la charge. Il est rarement question de lieux dominés par une seule ethnie¹⁹⁹. Tout dépend en fait de l'échelle considérée. Si l'on sait rarement apprécier l'importance exacte du déficit d'acculturation dans un quartier (les comportements en question se dérobent par nature au regard d'autrui), les acteurs locaux ont plus de certitudes concernant le danger de « dérive communautaire » qui commencerait à poindre, lui, dès la cage d'escaliers, c'est-à-dire au moindre regroupement. Outre le préjudice pour les gens eux-mêmes (« ils se condamnent eux-mêmes », dit un élu), la possibilité de cohabiter avec d'autres serait en jeu. Avec ceux qui vivent dans le quartier et « ont du mal avec la religion des autres » (un fonctionnaire municipal), ne supportent pas « la cuisine et les odeurs » (un logeur) ou « le marché sur lequel on ne trouve plus une côte de porc » (un élu), etc. Mais aussi et peut-être surtout avec ceux qui vivent aux franges du quartier, là où le Front National réalise ses meilleurs scores. A titre personnel, nombre de nos interlocuteurs, surtout intervenants de « terrain », prennent des distances avec cette vision et se livrent parfois à une apologie des solidarités ethniques²⁰⁰. Mais quand la parole politique reprend ses droits, c'est pour ramener les adeptes de l'interculturel à la raison républicaine, plus conforme à ligne nationale. « La notion de communauté me choque, déclare un élu. On a aux États-Unis des communautés ethniques, culturelles, voire des lobbies. Quand nous parlons ici d'intégration républicaine, cela traduit la volonté que les gens s'approprient la ville à tous les niveaux ». Dit autrement, c'est aussi la ville – c'est-à-dire la société – qui doit s'approprier les gens, afin que la

¹⁹⁹ Ce point est établi depuis longtemps. Cf. par exemple H. Vieillard-Baron (1994).

²⁰⁰ Ces propos en témoignent : « la diversité ethnique est une richesse » (un responsable associatif), « on voit dans les repas interculturels la volonté d'échanger avec les autres » (un travailleur social), « la diversité ethnique est le laboratoire de la ville » (un technicien du développement urbain), etc.

« communauté » ou la « cité » auxquelles ils s'identifient, ne le fasse à sa place. Le discours des autorités nationales sur le Grand Projet de Ville comme moyen de « renforcer le sentiment d'appartenance à la ville et à une même communauté »²⁰¹ ne dit pas autre chose. En clair, les gens ne doivent pas être la propriété de leur communauté, ni de leur quartier, mais se fondre dans la ville où ils pourront faire l'apprentissage de la relation aux autres. La philosophie des Grands Projets de Ville n'est en rien hostile aux relations interculturelles dès lors qu'elles se nouent à l'échelle de la ville et non du quartier comme le développement social du même nom a eu tendance à les promouvoir.

Pour sortir les minorités de leur entre-soi dans le quartier et conformément aux attentes nationales - que le discours des acteurs locaux rend plus limpide - les Grands Projets de Ville s'efforcent de conjuguer deux lignes de transformation, l'une tournée vers la mixité dans l'espace résidentiel, l'autre vers la mixité au sein des espaces publics. Le message national était largement entendu concernant les restructurations à conduire au sein des quartiers prioritaires, les démolitions se présentant comme l'outil suprême²⁰² mais non le seul. Il le fut nettement moins s'agissant de mener des politiques concertées de l'habitat à l'échelle des agglomérations. Les expériences de Marseille et Grigny illustrent la difficile concrétisation d'une mixité sociale volontaire tout à la fois respectueuse des intérêts politiques et des désirs individuels. A Marseille, comme dans la plupart des sites GPV²⁰³, le renouvellement du parc social n'est envisagé qu'au sein même des territoires prioritaires. Les conventions de GPV avaient vocation à inclure des documents de type Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) pour favoriser les solidarités intercommunales. La plupart des projets initiaux y ont fait référence, mais sans définir d'objectifs opérationnels. La convention de GPV de Marseille annonçait que le PLH communal serait révisé par un PLH intercommunal élaboré dans le cadre de la nouvelle Communauté Urbaine. Ce PLH devait fixer des objectifs quantitatifs d'accueil en référence à la loi Solidarité Renouvellement Urbains. Mais les petites villes périphériques membres de la Communauté Urbaine qui ne disposent souvent d'aucun logement social, craignent par-dessus tout « l'envoi » de marseillais issus des quartiers nord ou du centre-ville. Pour ceux qui n'échappent pas aux critères de la loi SRU²⁰⁴, l'action de la Communauté Urbaine se limite à engager des études pour « dédramatiser » le sujet²⁰⁵.

²⁰¹ Ce propos est extrait du discours de C. Bartolone tenu aux rencontres nationales des GPV, le 14 décembre 2000.

²⁰² Selon la DIV (2000-1), il s'agissait d'un thème dominant dans 35 des 50 projets de GPV initiaux.

²⁰³ Cf. sur ce point un premier bilan réalisé par la DIV (2002-1).

²⁰⁴ Au terme de la loi, les communes doivent être situées dans une agglomération (au sens INSEE) c'est-à-dire dont les habitations distantes de moins de 200 mètres les unes des autres, ce qui n'est pas le cas d'une partie de ces communes faiblement urbanisées.

²⁰⁵ La Communauté Urbaine propose des visites de logements sociaux aux élus pour leur démontrer qu'ils ne riment pas forcément avec des barres et des tours dégradées.

Aucun projet significatif n'en est sorti. Un PLH intercommunal est en cours de préparation, mais il exclura le secteur HLM de son champ d'intervention, alors même que les textes donnent compétence à la Communauté en matière de politique de la ville et d'habitat !

Sans attendre son élaboration, le rééquilibrage de l'offre locative sociale est censé s'effectuer entre le nord et le sud de Marseille à la faveur de démolitions conduites sur le territoire du GPV²⁰⁶. Cette solution a été en fait imposée par la Délégation Interministérielle à la Ville à la suite des remontrances du ministre sur le projet qui lui était présenté. Pourtant, l'idée de développer des logements sociaux dans la partie sud de la ville paraît inepte à la plupart des acteurs locaux de la politique de la ville. Sans même parler des résistances politiques, ils estiment que les habitants des quartiers nord souhaitent y rester dans leur immense majorité. Pragmatique, le GPV se donne pour objectif de reconstruire dans les 2 et 3^{ème} arrondissements le parc démoli dans les 15 et 16^{ème}, soit au sein même du territoire prioritaire. Telle est l'intention, mais rien ne garantit que les élus de ces secteurs (de gauche) l'accepteront plus facilement que ceux des quartiers sud (de droite). Comme le note un spécialiste local de l'habitat, « le rapport au logement social n'est pas une question de couleur politique. Depuis longtemps, un consensus politique s'est établi pour que chaque quartier conserve ses pauvres sans que l'on puisse exiger qu'ils en envoient ailleurs ou en acceptent d'une provenance extérieure ». S'ajoute une contrainte supplémentaire : le faible contrôle des acteurs du GPV sur la stratégie des bailleurs qui rend difficile la maîtrise des populations qui entrent sur le territoire aussi bien que leur dispersion. Ces obstacles politiques et gestionnaires, conjugués aux désirs de la population, permettent de prédire que l'immense majorité de ceux qui résident aujourd'hui dans le territoire du GPV y resteront. Sauf à envisager une densification des quartiers d'habitat social contraire à l'objectif affiché²⁰⁷, la mixité ne se fera pas dans les quartiers mais à une échelle plus large. Par exemple par l'urbanisation des vastes réserves foncières du GPV qui permettront d'accueillir les salariés d'entreprises installées sur le secteur voisin d'Euromed. L'habitat ancien encore présent dans les « noyaux villageois »²⁰⁸ offre aussi des potentialités pour l'accession à la propriété. Une dynamique de mixité sociale est aujourd'hui à l'oeuvre dans ces quartiers populaires, comme celui l'Estaque, réinvestis par les classes moyennes sur le mode

²⁰⁶ Le texte prévoit de reconstruire le nombre de logements nécessaires au relogement des ménages concernés par les démolitions, l'excédent devant être réalisé dans les autres secteurs, c'est-à-dire les quartiers sud pour l'essentiel.

²⁰⁷ Le GPV de Marseille prévoit explicitement la dédensification des quartiers d'habitat social.

²⁰⁸ Il s'agit d'un tissu d'habitat ancien ayant conservé un aspect villageois. Le GPV fonde une bonne partie de sa stratégie sur le développement de ces noyaux villageois auxquels il souhaite arrimer les cités situées à proximité (cf. infra).

« bellevillois ». Mais rien ne laisse à penser que les habitants des cités en difficulté déménageront pour occuper ces secteurs que le GPV se propose de mettre en valeur. Si la mixité sociale se réalise, elle aura l'aspect d'une mosaïque de micro-territoires socialement distincts les uns des autres.

L'idéal du rapprochement des classes sociales sur les lieux de résidence ne semble donc pas à la portée du GPV. Le Plan d'Aou, l'un des quartiers les plus avancés de Marseille en matière de renouvellement urbain en fournit l'illustration. Dès le début des années 90, cette petite cité a connu des démolitions significatives. Plus de 400 logements ont été démolis sur les 900 qu'elle comptait dans les années 70. L'idée de la démolition avait germé rapidement étant données les graves malfaçons du bâti et la vacance chronique d'une partie des appartements. Quand le principe de la démolition a été retenu, les habitants du Plan d'Aou n'avaient nulle garantie d'être relogés sur place. Le projet défendu par l'équipe municipale d'alors penchait pour le rasage complet du site et sa conversion en quartier de classes moyennes qui auraient sans doute apprécié une vue imprenable sur la rade de Marseille. Devant l'hostilité des habitants et sous la pression de certains partenaires, une équipe du CREPAH²⁰⁹, a été missionnée pour enquêter auprès des habitants et établir des plans de relogement plus conformes à leurs souhaits et possibilités financières. Un protocole a été finalement signé entre l'État, la ville et les bailleurs en 1998, assurant les habitants d'être relogés sur place à des niveaux de loyer compatibles avec leurs ressources²¹⁰. A ce jour, les logements reconstruits ont tous un caractère social et aucun entrant extérieur au site n'a été accueilli. L'annonce des démolitions a certes provoqué l'évaporation d'une partie des habitants partis s'installer pour la plupart dans d'autres cités d'habitat social des quartiers nord. Le protocole de 1998 permet de réguler les sorties résidentielles du quartier, mais les propositions de relogement ne concernent là encore que les 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements de Marseille, situés dans les quartiers nord. Au-delà, les habitants du Plan d'Aou doivent être acceptés par un bailleur, une issue loin d'être évidente compte tenu de « l'effet d'adresse » qui les marque. Ce qui n'est pas pour déplaire ni aux familles qui ne souhaitaient guère s'éloigner, ni aux élus des autres secteurs qui ne souhaitaient guère les voir arriver...

L'organisation d'échanges résidentiels entre le territoire du GPV de Grigny/Viry-Châtillon et son environnement est tout aussi incertaine. Le principal quartier concerné par des opérations de restructuration de l'habitat est celui de la Grande Borne. Mais il n'est pas prévu de modifier le statut actuel du parc, exclusivement social. Le projet urbain ne prévoit d'ailleurs « que » 250 à 300 démolitions pour un quartier qui en compte près de 3

²⁰⁹ Une émanation de l'Union Nationale des Organismes HLM.

²¹⁰ Une subvention a été décidée pour couvrir l'augmentation des charges, mais seulement en partie, le reste pesant sur les ménages.

700. Pour l'essentiel, la « diversification » annoncée des logements existants portera sur des aménagements architecturaux et les liens avec les espaces verts bordant ces logements. La valeur urbaine du site, créé par un architecte de renom et souvent vantée pour son esthétique²¹¹, a joué contre une restructuration plus poussée de l'habitat. Un autre motif, moins avouable, est lié la position de la mairie communiste. Comme à Marseille, les habitants des cités sont une clientèle. Beaucoup d'acteurs locaux doutent ainsi de la volonté municipale de transformer en profondeur les équilibres actuels de la Grande Borne. L'élément central de la stratégie retenue dans le GPV consiste à travailler sur un « stock » constant de populations. Le GPV voudrait modifier radicalement la pratique des acteurs départementaux du logement qui s'étaient entendus jusque-là pour loger beaucoup de pauvres de l'Essonne à la Grande Borne. Sous la pression de ses partenaires, le préfet a imposé une nouvelle orientation à ses services, désormais liés par une convention « habitat et peuplement » conçue pour « alléger la charge sociale du territoire ». L'accueil de nouveaux entrants à bas revenus n'est pas exclu, mais subordonné à un accompagnement social individuel serré²¹². Stabiliser la population demande aussi de trouver des solutions pour mieux contrôler certaines parties de la gigantesque copropriété de Grigny II (4 900 logements) qui sont aujourd'hui la proie des marchands de sommeil. Les opérateurs publics n'ayant aucune maîtrise sur le peuplement de ce parc privé, ils s'orientent vers une restructuration des logements de petite taille sur-occupés par une population très précaire, laquelle arrive sur le site par des filières ethniques et finit souvent par se reporter sur la Grande Borne²¹³. En sens inverse, le GPV voudrait organiser le relogement hors de son territoire d'une partie de ces ménages logés dans le privé et « dont les conditions de logements ne peuvent être satisfaites localement ». Mais aucun dispositif opérationnel ne permet aujourd'hui d'organiser d'éventuels parcours résidentiels dans le cadre d'un accord politique avec d'autres communes que Grigny et Viry. Personne ne voit d'ailleurs ce qui pourrait motiver les communes avoisinantes. Dans les deux cas (maîtrise des entrants, évitement ou sortie des plus précaires), l'État éprouve quelques difficultés à honorer ses engagements, n'ayant souvent d'autre site que celui de la Grande Borne à proposer aux mal-logés du département auxquels il doit garantir leur droit au logement. Aussi ses partenaires continuent-ils de déplorer l'opacité du système d'attributions.

²¹¹ Il s'agit d'Émile Aillaud. Dans les années 70, on se pressait du monde entier pour admirer l'ouvrage.

²¹² Ce dispositif peine encore à se trouver son rythme faute d'accord sur les moyens supplémentaires que nécessite cet accompagnement.

²¹³ Par ailleurs, la convention « habitat et peuplement » précise une batterie d'actions à mettre en œuvre en direction de cette copropriété (accompagnement social renforcé des nouveaux arrivants, détection rapide des cas de sur-occupation, suivi de l'application de la réglementation concernant les aides au logement, etc.).

La volonté de tendre avec les Grands Projets de Ville vers une mixité sociale dans l'espace résidentiel ne se limite pas aux seules interventions sur l'habitat. Le renouvellement urbain se propose aussi d'agir sur l'ensemble des dimensions constitutives de la qualité urbaine. Il s'agit de redonner une attractivité résidentielle à des quartiers où l'on s'installe d'ordinaire par nécessité plus que par choix, sans oublier de répondre dans le même temps aux besoins des habitants sur place²¹⁴. Le logement n'étant pas en soi un levier d'attractivité suffisant, il convient de mener une action sur le cadre de vie considéré dans sa globalité. Dans les deux villes, ce traitement doit revêtir différentes formes : gestion urbaine de proximité, qualité des services offerts, travail sur les espaces extérieurs, résidentialisation, amélioration des dessertes, etc. Le Plan d'Aou est exemplaire de cette volonté de requalification tous azimuts d'une cité qui n'avait guère bénéficié de l'attention des pouvoirs publics et des bailleurs jusqu'à ce que s'engage la démarche de renouvellement urbain. Le projet urbain prévoit la recomposition du schéma viaire et des espaces publics, l'ouverture ou la remise en état d'équipements (maison de retraite, centre social, une crèche, écoles, terrains de sportif), la mise en valeur des espaces verts, une gestion urbaine de proximité, des services de proximité, etc. Le tout à proximité du Parc du Belvédère de Séon, trame verte de plusieurs kilomètres. Cette notion de transformation globale est tout aussi présente dans le schéma de référence qui vient d'être adopté pour la Grande Borne, lequel traite à la fois des cheminements, des équipements et services de proximité, de la résidentialisation, etc.

En attendant que l'attractivité produise ses effets éventuels en terme de mixité sociale, les acteurs des GPV s'efforcent de recomposer les « équilibres » internes des quartiers : équilibres entre les populations en place qui selon toute probabilité ne quitteront pas le quartier avant longtemps ; équilibre entre ces résidents et de nouveaux arrivants, ceux que l'on continue d'accueillir « avant l'arrivée de Français de souche qui prendra des années », selon l'expression d'un acteur du logement. La mixité ethnique se trouve rarement abordée de manière ouverte dans les réunions partenariales, mais chacun l'a présente à l'esprit. « Tout le monde vise la même chose : une mixité qui ne soit pas seulement sociale, mais ethnique », assure un responsable municipal. « On veut certes avoir des ménages ayant un emploi salarié, mais la préoccupation ethnique n'est pas absente non plus », confirme un représentant de l'État local. Il leur faudra cependant rester

²¹⁴ Ce double objectif est formulé dans des termes proches à Marseille et Grigny : « C'est donc bien sur cette attractivité nouvelle, qui ne résulte pas d'un seul domaine d'intervention, mais de complexes interactions, qu'il convient de concentrer les efforts, tant en faveur des nouveaux venus que des habitants actuels, premiers bénéficiaires du projet » (Ville de Marseille, 1998) ; il est nécessaire « d'améliorer la qualité urbaine pour : d'une part redonner une attractivité aux principaux quartiers et leur rendre une place (conforme aux finalités relatives à la mixité sociale) dans l'offre résidentielle du centre et nord de l'Essonne ; d'autre part améliorer les conditions de vie sociale des habitants » (GPV de Grigny, 2000-1).

dans l'implicite car la loi interdit ce type de dénombrements et la prise en compte de la nationalité ne règle pas tout car beaucoup de personnes issues de l'immigration sont françaises. Un moyen d'atteindre l'objectif sans l'afficher consiste à diminuer le nombre de grands logements à l'occasion d'opérations de restructuration de l'habitat. « Il nous faut être plus pointus pour éviter de créer des ghettos au niveau d'un immeuble, dit un élu. S'il est délicat d'afficher que l'on cherche à réaliser la mixité des ethnies, on peut se donner en revanche un objectif de mixité des générations pour disperser les familles nombreuses. » Le renouvellement urbain peut en effet aider à reconfigurer la typologie des logements. Mais la gestion des attributions (personnes relogées, mutations ou nouveaux entrants) incombe principalement aux bailleurs sociaux. « Le GPV s'efforcera donc de faire pression sur eux pour qu'ils mettent fin aux facilités patrimoniales consistant à attribuer une cage d'escaliers à une même ethnie », explique un responsable municipal. S'ils ne le font pas spontanément, les partenaires s'aviseront de réclamer une plus grande vigilance éviter le regroupement d'une même ethnie à quelque échelle que ce soit. « Intellectuellement, cela pose un problème d'avoir un lieu composé à 99% par un type de communauté, dit un responsable de l'État. Cela veut dire qu'on aura échoué contre la ghettoïsation, même si cette situation peut comporter certains avantages pour les populations en question »²¹⁵. « Nous n'avons pas cinquante scénarios, affirme un technicien : soit nous nous dirigeons vers la situation américaine et chacun se retrouve dans sa communauté, soit nous tentons de créer de la mixité pour éviter des situations mono-communautaires ».

De manière indirecte et avec un succès très mitigé, ce premier ensemble de réponses à l'enjeu des minorités dans la ville se préoccupe de leur distribution harmonieuse à toutes les échelles résidentielles. Les interventions centrées sur l'habitat et le cadre de vie doivent contribuer à arracher les minorités à d'éventuelles sujétions communautaires en facilitant leur assimilation *dans* la ville. Une seconde ligne de transformation que l'on espère plus accessible se donne cette fois pour finalité leur intégration *par* la ville. L'objectif demeure l'ouverture à l'autre, antidote à l'entre-soi, non plus dans l'espace confiné du logement et de ses ramifications, mais par la ville comprise comme un ensemble de fonctions intégratrices, porteuses de rapprochement avec les institutions et d'autres populations auxquelles les minorités n'auraient guère l'habitude de se frotter. Les GPV apportent une première réponse, bien connue de la politique de la ville : la promotion de l'équipement censé instituer le « lien social ». Cette citation en résume la philosophie : « Ces quartiers connaissent plus de solidarité qu'ailleurs, mais sur un mode communautaire et il serait bon que cette solidarité puisse se nouer avec d'autres,

²¹⁵ Certains acteurs sont en effet enclins à préserver les liens de solidarité « communautaires » lorsqu'ils apportent « quelque chose de positif » (un acteur du GPV de Marseille).

via l'équipement qui permet de créer un lien social avec les institutions et entre les gens eux-mêmes » (un responsable municipal). Une analyse souvent entendue consiste à évoquer une désertion physique des quartiers par la puissance publique qui serait responsable de leur « ghettoïsation ». « Il n'y a que des espaces verts à la Grande Borne et cela enracine les gens dans leur sentiment de désappartenance à la société », observe par exemple un acteur du logement. Lors de l'élaboration du GPV de Grigny/Viry-Châtillon, un document d'orientation évoquait la nécessité « d'aller au devant des communautés qui ont peu de contact avec les institutions »²¹⁶. Dans les termes d'un responsable municipal, l'intention est la suivante : « Il faut faire venir les institutions pour créer une acculturation aux valeurs républicaines, faire sentir à ces populations ce que c'est que la France. On doit avoir le même état d'esprit que les instituteurs de la Troisième République ». Tout le monde ne partage pas cette vision conquérante, mais l'enjeu des équipements est perçu comme crucial par beaucoup. Particulièrement à Grigny où les acteurs diagnostiquent un sérieux déficit quantitatif et qualitatif à la Grande Borne²¹⁷. Le projet urbain va tenter d'y remédier. Cette question préoccupe autant les acteurs du GPV de Marseille où l'on évoque le retrait progressif des services publics laissant des secteurs à peu près vides, hormis l'école. Mais l'enclavement n'est pas apprécié de la même manière selon le type d'équipement et la configuration du quartier. Rejoignant l'évolution de la réflexion nationale sur le sujet, personne ne propose, ni à Marseille ni à Grigny, de regrouper l'ensemble des services publics au pied des immeubles²¹⁸. Les projets urbains s'efforcent de trouver au cas par cas, la bonne distance pour conjurer l'effet pervers maintenant bien établi d'une proximité suspectée d'accentuer le sentiment de captivité.

Mais les Grands Projets de Ville se donnent une ambition bien plus large que celle d'une politique de la ville rabattue sur le souci de la proximité dans le quartier. « Ces habitants voient toujours les mêmes gens, remarque un technicien de l'urbain. Dans un quartier normal, on ne voit pas toujours ses voisins ». Les GPV se proposent donc de conjointre deux formes d'interventions : ouvrir le quartier *sur* la ville et ouvrir le quartier à la ville. Le constat de départ est celui d'une fermeture physique qui rejaillirait sur le mental des populations. Cette clôture se manifesterait par une identification excessive au quartier vécu comme un cocon, cela au détriment du sentiment d'appartenance à la ville. Un enjeu majeur des projets urbains consistera dès lors à substituer l'appartenance à la ville à l'identification au quartier. Celui de la Grande Borne à Grigny se propose de

²¹⁶ Source : GPV de Grigny/Viry-Châtillon (2000).

²¹⁷ On déplore pêle-mêle les services sociaux qui ont déménagé, la Poste qui ferme à 17 heures et se trouve dans un pitoyable, les personnels de l'Éducation en forte rotation, la police que l'on ne voit jamais hormis deux îlotiers, etc. Alors même que sa démographie est la plus forte du département, le territoire est particulièrement sous-doté en crèches et équipements de loisirs.

²¹⁸ Ces idées commencent en effet à percer dans le discours officiel où la question se trouve désormais posée : « la proximité : enfermement ou tremplin ? » (DIV, 2000-2).

rompre le caractère monolithique du site pour y créer des sous-quartiers « afin que les gens cessent de dire j'habite la Grande Borne » (un élu). Le projet urbain comporte d'ailleurs un chapitre intitulé « vivre dans *les Grandes Bornes* ». Mais l'ambition ne se réduit pas à une recomposition interne du quartier. Il s'agit aussi d'effacer la rupture physique et symbolique avec son environnement. L'idée est de « noyer le quartier dans le tissu urbain pour que l'on ne se rende même plus compte que l'on se trouve à la Grande Borne », précise un membre du GIP. L'intervention doit porter au moins autant sur le tissu environnant que sur le quartier lui-même²¹⁹. Il n'en va pas différemment à Marseille où l'équipe du GPV a convaincu les partenaires de centrer l'intervention au moins aussi fortement sur les « noyaux villageois » que sur les cités elles-mêmes. L'idée étant là aussi de « renforcer le sentiment d'appartenance » des habitants à ces futurs pôles de centralités que sont appelés à devenir les noyaux villageois.

En ouvrant ainsi les quartiers sur la ville, le but est de conduire les habitants à en sortir, de « les aider à circuler en supprimant toutes les barrières » (un technicien municipal), de « rendre la ville accessible pour tous et à toutes les échelles (quartier, ville entière) dans toutes ses dimensions (administrations, services privés, activités ludiques et culturelles...) » (un technicien du GPV). C'est là un axe fort du projet marseillais qui, dans la continuité du Grand Projet Urbain, travaille beaucoup sur les déplacements urbains. Les transports présentent cet avantage qu'ils ouvrent le quartier sur la ville en même temps que le quartier à la ville. « On aura fait la ville quand on aura créé ce frottement quotidien des uns et des autres, quand chacun fera partie d'un ensemble où tout le monde accède librement, quel que soit le motif de sa venue », précise le directeur du GPV. Faire venir des gens extérieurs dans les quartiers, certes, mais encore faut-il qu'ils aient quelque chose à y faire. D'où l'intérêt d'implanter des équipements et services attractifs pour d'autres citadins qui viendront « les fréquenter et se mélanger avec les habitants » (un technicien municipal). Les nouveaux équipements structurants devront clairement rayonner à l'échelle de l'agglomération en s'articulant aux projets de

²¹⁹ A l'heure actuelle, cette continuité est loin d'exister à Grigny, une ville que d'aucuns considère comme une « non-ville ». La commune est divisée en trois secteurs bien distincts : la Grande Borne (3 865 logements HLM et 10 800 habitants), la copropriété privée de Grigny II (4 900 logements et 12 000 habitants) et le « village » constitué de pavillons anciens et récents (un peu plus de 2 000 habitants). La Grande Borne est séparée des deux autres quartiers par une autoroute et des terres agricoles en friche. L'idée de créer une vraie ville était déjà centrale dans le Grand Projet Urbain. Mais ses réalisations avaient été minimales et l'intervention avait peu porté sur la Grande Borne, ni même sur ses franges.

transports²²⁰. Le noyau villageois de St-Antoine, situé à proximité de la cité du Plan d'Aou, devrait par exemple accueillir un « pôle d'échange » à l'emplacement d'une gare désaffectée qui sera réouverte sur la ligne Aix-Marseille et assortie d'un pôle de correspondance. Le pôle d'échange sera « multi-fonctionnel » grâce à l'ouverture de commerces et surtout d'une bibliothèque-médiathèque conçue pour servir le Nord de Marseille (soit environ 120 000 habitants). Ce dernier projet voudrait générer une fréquentation qui ne soit pas uniquement locale (certains défendaient au départ l'idée d'un lieu destiné à la population voisine dont ils demandaient que soient reconnues les pratiques culturelles ethniques). D'autres projets vont dans le même sens, tels la création d'un parc (cf. supra) susceptible d'attirer des promeneurs de tous horizons ou d'un équipement récréatif « glisse et glace » de dimension nationale, voire internationale, mais dont l'avantage immédiat serait d'attirer des jeunes des quartiers sud et de casser l'image négative des quartiers nord.

Ce dernier aspect est déterminant pour réussir l'ouverture des quartiers à la ville. A cette fin, il faut impérativement changer le regard de la ville sur ces quartiers. Les métaphores favorites pour décrire l'action à entreprendre sont « l'aération » et la « lisibilité » de ces ensembles fermés sur eux-mêmes et dont l'usage mal défini contribue « à laisser des espaces de non-droit où l'on peut faire ce que l'on veut » comme il est dit à propos du Plan d'Aou²²¹. Dans ce quartier, l'un des enjeux critiques porte sur l'ouverture d'une rue nouvelle pensée comme l'épine dorsale de la desserte du quartier rénové. « Sur un plateau fabriqué comme une forteresse, créons une vraie rue comme dans tous les quartiers de Marseille, un axe sociable, où les gens se croisent et se retrouvent. Cette rue nouvelle doit avoir un impact sur les gens, leur permettre de vivre comme tout citoyen urbain », peut-on lire dans la plaquette de présentation du projet²²². Le projet pour la Grande Borne ne promet pas autre chose, prévoyant entre autres deux traversées majeures pour « entrer, sortir et traverser les Grandes Bornes ». « Une rue dans la ville, c'est une sécurité passive, explique un responsable local. Il faut pouvoir traverser le quartier pour voir les gens et en avoir moins peur ». Dans les deux villes, on est unanime à considérer que le projet aura réussi si l'image de ces quartiers se modifie en profondeur, tant dans le regard de l'extérieur que des habitants eux-mêmes. La mesure de cet « effet miroir » devrait figurer en bonne place dans les démarches d'évaluation.

²²⁰ A Grigny, certains équipements prévus pour le projet urbain de la Grande Borne seront de rayonnement communal (centre de formation, pôle multi-services, médiathèque, maison des associations, etc.) et implantés au cœur même de la cité à l'inverse des équipements actuels qui le sont pour la plupart en périphérie du quartier (à l'exception notable du « marché ethnique », seul véritable service de rayonnement d'agglomération, mais très décrié par certains pour l'image qu'il donne du quartier).

²²¹ Source : Erilia « Renouveau du Plan d'Aou » (2002).

²²² Idem.

Investir sur les lieux

Les Grands Projets de Ville ont été pensés pour trouver un juste équilibre entre interventions urbaines - au sens physique du terme - et sociales – au sens où des personnes sont la cible des interventions. En cela, ils devaient mettre fin à une partition classique dans la politique de la ville et à laquelle les Grands Projets Urbains n’avaient pas dérogé. Le GPU de Grigny qui affichait une intention globale, voire « systémique », a consacré en pratique l’essentiel de ses moyens à des opérations physiques (couverture de l’autoroute, réalisation d’un échangeur routier...) et à l’aménagement d’une ZAC (dite « ZAC centre-ville »)²²³. De toutes ces opérations, la réalisation de l’échangeur, décidée bien avant le lancement du GPU, a absorbé une part consistante des crédits. Au-delà de quelques équipements rénovés, le GPU n’a pratiquement rien financé en termes de services aux habitants. Ses crédits exceptionnels ont servi avant tout à couvrir des besoins de base (réhabilitation d’écoles...) que la municipalité ne pouvait assumer avec ses moyens propres plutôt qu’à financer développer de nouveaux projets. Ce n’était nullement un parti pris. Polytechnicien sensible aux questions sociales, son directeur travaillait en bonne intelligence avec l’équipe du Contrat de Ville, mais il y avait loin de l’entente à la conception de projets communs. Pour une raison simple : la totalité des crédits exceptionnels affectés au GPU, incomparablement supérieurs à ceux du Contrat de Ville, étaient réservés à des dépenses d’investissement. Les règles de financement du GPU étaient antinomiques de la notion de projet global. Le directeur du GPU a fini par baisser la garde et il est parti.

Le Grand Projet Urbain de Marseille s’était vu attribuer trois domaines privilégiés d’intervention : la restructuration urbaine, l’amélioration des déplacements et le développement économique. Comme à Grigny, certaines opérations de voirie cherchaient leur financement et le GPU est tombé à point nommé, alors même que ces opérations n’entretenaient qu’un rapport lointain avec les conditions de vie des habitants. C’est seulement en fin de période que le GPU s’est pleinement investi dans la rénovation de cités comme le Plan d’Aou, en essayant de faire prévaloir une approche globale. L’équipe du GPU a toujours défendu une vision extensive et systémique de l’intervention urbaine portant loin au-delà des seules actions sur le bâti. Mais les autorités de tutelle avaient été longues à convaincre de l’intérêt qu’il y avait à dépasser les segmentations administratives. Surtout, l’équipe du GPU devait ferrailer contre ce qu’elle appelle la « pensée dominante », polarisée sur les cités d’habitat social. A quoi servait-il de

²²³ La rénovation d’un centre commercial (Leclerc) a également polarisé son attention, mais l’opération s’est enlisée.

consacrer des ressources exceptionnelles pour maintenir ces cités à bouts de bras sans penser leur raccrochage à des pôles de développement ? Telle était l'interrogation des techniciens du GPU qui opposaient une stratégie centrée sur les « noyaux villageois » appelés à devenir les épicentres du développement, capables de créer des synergies qui feraient levier sur le bien-être des habitants des cités²²⁴. Cette pensée était séduisante et elle n'a pas été sans effets la conduite des projets, mais elle s'appliquait au champ circonscrit de l'urbain (habitat, déplacements, mixité des activités). Son effet d'entraînement sur les politiques sociales n'avait guère été probant.

Dans les deux villes, le passage au Grand Projet de Ville était l'occasion de sortir du parallélisme des procédures et des stratégies. Le document signé à Marseille développe avec force détails l'ensemble des thématiques sociales du Contrat de Ville (insertion, éducation, prévention de la délinquance, culture, santé, etc.). Mais l'intention de les agréger à la démarche du GPV est restée lettre morte en raison de la séparation des équipes. Cette donnée n'est d'ailleurs pas propre à Marseille²²⁵. Après une tentative avortée de réunion des deux procédures²²⁶, les responsables du Contrat de Ville et du Grand Projet de Ville se sont entendus sur un partage des tâches qui entérinait le partage de l'urbain et du social. Ce qui n'était pas pour déplaire aux deux équipes qui craignaient chacune de perdre leur autonomie dans une fusion, A l'instar du GPU, le GPV se trouve toujours rabattu sur l'urbanisme, les déplacements et le développement économique. Le Contrat de Ville conserve la maîtrise de toutes les actions intéressant directement les personnes (éducation, formation, santé, etc.). Les deux équipes ont simplement convenu d'échanger avis et informations sur certains dossiers et de collaborer plus directement sur d'autres à l'échelle des quartiers (au sujet notamment de la production d'équipements). En pratique, elles consacrent plus d'énergie à établir des passerelles qu'à concevoir des projets communs. Les relations sont toujours teintées de susceptibilités.

Cette césure de l'urbain et du social se vérifie dans de nombreux GPV. « Le social ne semble pas faire GPV dans les GPV », remarque le Conseil National des Villes (2001). Parmi les projets soumis par les villes candidates, certains ne comportaient aucune dimension sociale. Ailleurs, la composante urbanistique prédominait dans une majorité de cas et se trouvait assez peu articulée au projet social²²⁷. Les projets sociaux ne consistaient souvent qu'en une addition d'actions déjà engagées, reflétant la conviction qu'aucun

²²⁴ Pour mieux convaincre de la pertinence de cette analyse, le GPU a lancé une série d'études visant à mettre en évidence les pratiques urbaines des habitants pour démontrer les interrelations entre leurs quartiers et leur environnement.

²²⁵ Dans un cas sur cinq seulement la direction de projet du Grand Projet de Ville et du Contrat de Ville est unifiée. Source : DIV (2002-1).

²²⁶ Cf. supra première partie.

²²⁷ Source : DIV (2000-1).

changement décisif n'était attendu côté GPV²²⁸. Rarement évoquée, la dimension éducative par exemple se limitait souvent dans les projets initiaux à la rénovation des écoles²²⁹. Le volet sécurité ne semblait pas parvenir non plus à trouver sa place dans un projet d'ensemble²³⁰. Dans ce contexte, le cas de Grigny/Viry-Châtillon peut sembler singulier. « C'est l'archétype de ce que nous voulions faire », indique un responsable national. Ici, le passage du GPU au GPV a été mis à profit pour introduire une dimension sociale bien plus consistante que celle de l'ancien Contrat de Ville (désormais fusionné avec le GPV au sein du GIP), sans délaisser pour autant la dimension urbaine. Cette évolution tient pour partie aux circonstances politiques et aux personnes : à l'orientation très sociale des deux municipalités, lesquelles ont trouvé dans le Conseil Général un puissant allié à la suite du changement de majorité intervenu en 1998 dans cette assemblée, à la sensibilité aussi de quelques personnages clés, le préfet, le directeur de projet et les consultants impliqués dans l'élaboration du projet. La philosophie du grand projet de Grigny/Viry-Châtillon épouse fidèlement la ligne nationale. « Que pouvait apporter le projet urbain, s'interroge un responsable municipal ? Le projet social. La question était de mobiliser l'urbain pour contribuer au plein rendement du projet social dans une relation dialectique ». La pièce centrale du projet grignois se structure autour de trois enjeux dits « cœur de cible » : l'amélioration de la réussite scolaire, le renforcement de la protection du petit enfant et de l'enfant et la réduction du chômage²³¹. Ces sujets ont été considérés comme les plus urgents. A côté de ce cœur de cible, l'idée était d'engager des actions qui contribueraient à l'attractivité à long terme du territoire (projet urbain, développement économique, transports). Mais la réussite de l'ensemble était conditionnée par « l'inversion des phénomènes de concentration de la précarité », ce qui impliquait de maîtriser le peuplement et de maintenir des ménages « facteurs d'équilibre social » (d'où l'importance d'améliorer aussi la gestion du patrimoine). L'approche se voulait systémique, non entre les différents volets de l'urbain comme à Marseille, mais par l'articulation des dimensions sociale, urbaine et économique dans une démarche « intégrée ».

L'accent social du GPV de Grigny/Viry-Châtillon se reflète-t-il dans les programmations financières ? En raisonnant seulement sur les crédits exceptionnels de l'État engagés ou programmés en 2001 et 2002 au titre du GPV (et en partie du GPU pour les années 1999 et 2000)²³², il ressort que les priorités sociales du « cœur de cible »

²²⁸ Source : CNV (2001).

²²⁹ Source : Leydier et al. (2002).

²³⁰ Source : DIV (2002-1).

²³¹ D'autres aspects « sociaux » (santé publique et sécurité) sont aujourd'hui travaillés pour faire l'objet de nouvelles conventions thématiques.

²³² S'ajoute une enveloppe de 3,8 Me (crédits État uniquement) réservée aux associations au titre du Contrat de Ville.

représentent la moitié du budget (investissement et fonctionnement compris), affecté essentiellement à la réussite scolaire (46%) et marginalement à l'action socio-culturelle (2%), l'accès à l'emploi (1%)²³³, la petite enfance (1%) et les services liés au logement (1%). L'autre moitié se répartit entre aménagements (27%), habitat (17%) et développement économique (4%)²³⁴. L'investissement représente environ 90% de cet ensemble de dépenses prévues ou engagées. Dans ce cadre, les dépenses sociales du GPV relèvent aussi très massivement d'investissements (78%) dont on peut néanmoins considérer qu'ils ont ou auront vocation à servir directement les personnes (écoles rénovées, structures d'accueil pour l'emploi ou pour la petite enfance...). Si l'on raisonne maintenant en globalisant financements exceptionnels²³⁵ et ceux de droit commun générés le GPV, les dépenses destinées à la valorisation des lieux l'emportent largement : 40% pour l'habitat, 17% pour les aménagements et 14% pour le développement économique. Dans cette configuration, la réussite scolaire ne pèse plus que 23% de l'ensemble, la petite enfance 8%, l'accès à l'emploi 6%, l'animation socio-culturelle 2% et les services liés au logement 1%. La répartition des dépenses sociales entre crédits d'investissement (76%) et de fonctionnement (23%) est à peine modifiée dans ces financements globalisés.

Plusieurs raisons paraissent expliquer la place prise par l'urbain (au sens de la valorisation des lieux) dans ces financements. Les actions de restructuration de l'habitat ou d'aménagement urbain grèvent lourdement les budgets car la moindre action entreprise dans ces domaines est souvent fort onéreuse²³⁶. D'autre part, les partenaires se sont accordés pour réserver 25% de l'enveloppe GPV au fonctionnement. Ils adoptaient en cela un ratio plus favorable au fonctionnement que celui que préconisait la DIV (20%)²³⁷. Mais ce ratio est-il une cause ou un effet du choix des thématiques dominantes dans les GPV ? Étant donnée la nature des projets engagés, les crédits de fonctionnement sont en fait peu sollicités à Grigny comme ailleurs. S'ajoute dans cette ville un obstacle supplémentaire. La mobilisation de crédits de fonctionnement de droit commun doit en principe prendre la relève, une fois les équipements créés, et délivrer des services effectifs aux habitants. Ce qui soulève un problème épineux quand une ville se trouve dans un tel

²³³ Les crédits exceptionnels consacrés à cette question relèvent davantage du PIC Urban.

²³⁴ Source : GPV de Grigny (2002).

²³⁵ Outre le GPV, il s'agit des crédits européens (Urban 2) et des crédits « politique de la ville » du Département et de la Région.

²³⁶ Le GPV a pris il est vrai le relais de coûteuses actions d'aménagement urbain programmées au titre du GPU.

²³⁷ L'idée de départ était de n'afficher aucune priorité en la matière, ni dans un sens ni dans un autre. Le rapport Sueur (1998) proposait que l'équilibre entre les deux lignes budgétaires soit défini localement, dans le cadre de la contractualisation. Le ministre de la Ville souhaitait en même temps que le ministère de l'Équipement accompagne les GPV pour éviter une absorption trop grande des crédits GPV par des opérations urbaines. Un Conseil Interministériel des Villes a décidé des mesures d'accompagnement de la sorte, mais il s'agissait d'opérations d'équipements déjà décidées par ailleurs.

état d'impécuniosité. Cette situation n'est d'ailleurs pas propre à Grigny. Selon la DIV, la faiblesse des finances communales constituera probablement une source de blocage pour la mise en œuvre du grand projet dans 40% des sites²³⁸. Tout cela permet de comprendre pourquoi les acteurs du secteur social ont souvent cette perception du Grand Projet de Ville comme un projet urbain plutôt qu'un projet humain. Ces propos en témoignent : « ce qu'on fait pour les lieux est tout à fait justifié, mais il est plus facile de construire des ponts que de faire évoluer le social. On ne sent pas les choses avancer au quotidien » (un élu) ; « nous avons été fortement mobilisés sur le cœur de cible, mais on sait bien que le projet urbain est au cœur » (un enseignant) ; « le GPV me paraît concerner avant tout le bâti, au niveau social, je ne vois pas trop venir les choses » (un responsable associatif) ; « il y a des besoins plus immédiats en termes de gestion urbaine de proximité ou de rénovation des services publics » (un autre responsable associatif).

Même à Grigny/Viry-Châtillon où le contexte est le plus propice au développement d'une stratégie sociale, sa concrétisation dans des services nouveaux aux personnes n'est donc pas évidente. Qu'en est-il sur le site de Marseille, plus représentatif des autres Grands Projets de Ville ? Ici le rapport entre l'urbain et le social renvoie au poids respectif du Grand Projet de Ville et du Contrat de Ville puisqu'ils n'ont pas fusionné comme à Grigny. Le GPV est parvenu à rassembler 150 Me (tous partenaires confondus) et le second un peu plus de 100 millions dont les deux-tiers environ concernent le territoire du GPV. Il en résulte un premier déséquilibre. Un second vient des retards pris dans le démarrage du GPV lui-même. Il n'est pour l'heure qu'en phase d'étude et a lancé peu d'opérations. Du coup les crédits sont encore très faiblement consommés et le changement est peu perceptible pour les habitants en dehors de quelques opérations phares amorcées sous le GPU. A défaut de document récapitulatif, on peut s'appuyer sur le document de programmation de l'année 2003 pour évaluer la finalité des dépenses financées sur les seuls crédits GPV État. Il ressort de cette programmation que 10% des crédits environ relèvent de la fourniture d'équipements (locaux associatifs, pôle formation) ou de services (transports, emploi, gestion urbaine de proximité, aide aux locataires) intéressant directement et prioritairement les habitants des territoires prioritaires. Le reste consiste surtout en opérations d'aménagement, de restructuration de l'habitat ou d'équipements d'agglomération (pour l'investissement) et d'études et diagnostics (pour le fonctionnement) dont le bénéfice pour les habitants ne peut être qu'indirect et à long terme. En incluant la contribution de l'ensemble des partenaires, la proportion de crédits utilisés à des actions servant directement et immédiatement les habitants atteint 16% du budget global pour l'année 2003. Il ressort aussi un fort déséquilibre entre les lignes budgétaires dédiées à l'investissement (89%) et au

²³⁸ Source : DIV (2001).

fonctionnement (11%), plus marqué encore (95/5) si l'on prend en compte l'ensemble des financements partenariaux mobilisés (crédits exceptionnels et de droit commun). Les acteurs semblent assumer tout cela, la majeure partie des dépenses de fonctionnement étant renvoyées au Contrat de Ville. Ce dernier complète-t-il efficacement le GPV en termes de qualité des services offerts aux populations ? Rien n'est moins sûr, car ses crédits sont employés pour une grande part au soutien à la vie associative, avec une orientation socio-culturelle prononcée. Le Contrat de Ville est un guichet important pour les associations dont les projets sont reconduits de manière quasi automatique. « Il faudrait pouvoir analyser la validité des projets associatifs, examiner leurs effets en terme d'intérêt général et suivre les réalisations pour mesurer des résultats. Or, cela ne se fait toujours pas », observe un acteur du GPV. Le texte du Contrat de Ville le reconnaissait à demi-mot qui préconisait « une meilleure articulation des missions associatives avec celles des services publics de droit commun. Cet objectif est prioritaire, le risque n'étant pas négligeable, si la situation actuelle perdurait, de voir se développer un service public à deux vitesses »²³⁹. Le GPV a été pensé comme la locomotive d'une remise à niveau du territoire en termes d'équipements. « Il faut qu'il accélère la vitesse du train, sans quoi le Contrat de Ville continuera à faire de la paix sociale », concède un technicien de la politique de la ville.

A Marseille comme à Grigny, ni le développement économique, ni l'accès à l'emploi n'ont la primauté dans l'agencement des priorités locales. Les textes locaux reconnaissent pourtant l'importance du sujet, mais n'en font qu'une priorité parmi d'autres. « L'emploi est à l'évidence l'un des principaux fléaux qui frappe la population de ces quartiers, mais avec la création d'emplois, d'autres priorités sont à retenir », lit-on dans un texte préparatoire au GPV de Marseille²⁴⁰. A Grigny, il s'agit de l'une des trois priorités du « cœur de cible » (l'objectif est de réduire le chômage au même rythme que la moyenne départementale), mais la traduction n'est pas très visible dans les financements (cf. supra). Le discours des acteurs locaux est en fait ambivalent sur cette question. Beaucoup voient dans l'emploi une condition indispensable à la réussite du grand projet : « on fait beaucoup de discours sur l'exclusion, mais l'exclusion ça commence presque toujours par le manque de ressources financière » (un technicien de l'urbain), « dans le passé, c'est bien le travail qui produisait l'intégration et l'éloignement de l'emploi est aujourd'hui ce qui maintient plus longtemps les gens dans leur culture traditionnelle » (un technicien de l'insertion), « il n'y a aura pas de mixité sociale, si l'on ne règle pas le problème de l'emploi » (un responsable éducatif), etc. D'un autre côté, nombre de propos semblent teintés de fatalisme, par exemple : « dire que la Grande Borne va retrouver du travail demain est utopique » (un technicien du logement), « on ne va quand même pas

²³⁹ Source : Contrat de Ville de Marseille (2000).

²⁴⁰ Source : GPU de Marseille (1999). Le Contrat de Ville de Marseille évoque aussi le chômage comme « l'ennemi public numéro un ».

trouver du travail à tous les chômeurs de longue durée des quartiers » (un responsable de la politique de la ville). Sans même évoquer ce malthusianisme français qui accorde une « préférence au chômage » (Olivennes, 1994) et dont les effets sont redoublés pour les populations d'origine immigrée qui pèsent peu dans le pacte social, la prévalence des priorités urbaines et sociales sur les priorités économiques dans la politique de la ville n'est sans doute pas étrangère à une vision de l'intégration fondée sur la citoyenneté politique davantage que sur la citoyenneté économique : « on travaille plus à repositionner les gens comme citoyens pour qu'ils soient acteurs de la vie politique qu'à les rendre économiquement autosuffisants » (un responsable municipal) ; « nous faisons des efforts importants pour réduire le chômage, mais ce n'est pas la priorité numéro un à l'inverse du peuplement et de l'action sur les enfants, c'est-à-dire les futurs citoyens » (un responsable de la politique de la ville). Nombreux sont ceux qui conviennent d'une faible contrainte à l'autosuffisance, vérifiable dans l'importance des revenus sociaux de substitution et renforcée par le milieu ambiant du quartier qui n'incite que modérément à trouver du travail.

La stratégie économique de la politique de la ville repose sur une distinction classique entre le développement économique – qui porte sur les lieux – et l'accès à l'emploi – qui concerne les personnes. Dans les deux villes étudiées, le premier volet n'est certainement pas le point fort des Grands Projets de Ville, et a fortiori des Contrats de Ville dont l'action est davantage centrée sur l'insertion. Une raison peut être recherchée du côté de la culture professionnelle des acteurs de la politique de la ville, souvent formés à l'urbain ou au social, rarement au développement économique. Plusieurs interlocuteurs marseillais notent le déficit de compétences économiques tant parmi les acteurs du GPV que du Contrat de Ville. « Les compétences locales ont plutôt tendance à se mobiliser sur d'autres territoires, à commencer par Euromed », observe l'un d'eux. On insiste souvent à Grigny sur l'orientation d'une municipalité qui « mise tout sur le social », selon l'expression d'un responsable associatif. La ville n'est pas insensible aux bienfaits de l'activité économique mais elle en attend d'abord un rééquilibrage des finances locales, ce qui pourra ensuite bénéficier aux habitants en facilitant le fonctionnement des équipements sociaux. Cette richesse n'a donc pas vocation à être recyclée dans le développement local pour susciter une dynamique auto-entretenu. A Grigny et Viry-Châtillon, la préoccupation du développement économique a été renvoyée au PIC Urban. Les partenaires travaillent seulement aujourd'hui à une convention thématique sur le sujet, dans le cadre du GPV, sans qu'un consensus se dégage encore sur la stratégie à conduire. A l'instar des autres sites en GPV, le monde des entreprises ne joue aucun rôle officiel dans son pilotage. Le secteur privé se voit surtout sollicité en tant qu'opérateur de développement urbain. On évoque peu, dans les deux sites des stratégies offensives de promotion des atouts du territoire. « Les entrepreneurs ne sont pas fous, si cela change ils

viendront », admet un technicien de l'urbain.

Le principal vecteur de développement économique est... le développement urbain dont on attend qu'il redonne une attractivité économique aux sites. En sens inverse, l'implantation d'activités doit contribuer à l'attractivité en participant de l'objectif de diversification fonctionnelle, une condition du retour à la « normalité » urbaine des quartiers beaucoup plus qu'un moyen de fournir des emplois aux habitants. L'arrivée d'activités économiques devrait d'abord les aider à se familiariser avec cette idée que l'emploi est une donnée normale de la vie urbaine. « Le fait d'avoir implanté des entreprises aux portes des quartiers et que ces entreprises y vivent correctement a valeur d'exemple pour les populations, explique un responsable municipal. Cela normalise la question de l'emploi ». Puisque le but est de créer des flux d'échanges réciproques avec la ville, « il est bon que le développement d'activités bénéficie à des gens qui ne vivent pas dans le quartier » (un technicien de la politique de la ville). Tout le monde est d'accord avec le dispositif Zone Franche²⁴¹. Mais dans les deux villes, ces Zones Franches sont au moins autant plébiscitées comme vecteurs de mixité que pour leur contribution à la résolution du problème de l'emploi des habitants. A Grigny, aucun travail de mise en relation systématique entre ces derniers et les entreprises de la Zone Franche n'a été mené. Des efforts plus substantiels ont été réalisés en ce sens à Marseille où 6 000 emplois sont dénombrés (dont une moitié de créations nettes, l'autre résultant de délocalisations). La Zone Franche y est notamment créditée d'une amélioration de la situation de l'activité et de l'emploi dans les 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements²⁴². Mais les habitants du GPV qui trouvent un emploi dans la Zone Franche sont tenus de se déplacer compte tenu des distances à parcourir. Du coup, le GPV peut soutenir la Zone Franche sans renier ses options sur la mobilité des habitants dans la ville.

L'idée de réserver des emplois aux habitants à proximité immédiate de leur lieu de résidence se trouve en revanche décriée de façon unanime. Le problème devient explosif

²⁴¹ Le maire de Marseille ne pouvait être que favorable à ce dispositif, étant le ministre en charge du dossier. A Grigny, la Zone Franche a suscité un débat au sein de la municipalité, mais le pragmatisme a prévalu car la ville a des besoins criants de taxe professionnelle. La suspension de Zone Franche en 1999 a été très mal vécue. Suite à une plainte, le Conseil d'Etat avait annulé son périmètre pour distorsion de concurrence dans une zone périphérique située à proximité. Le nouveau périmètre, proche de celui qui était initialement retenu, n'a été arrêté qu'en juillet 2001.

²⁴² Le nombre d'établissements a augmenté de 33% entre 1996 et 2000 dans ces deux arrondissements contre 7,5% ailleurs. Certains mettent aussi en avant un « effet GPU » car les résultats ont progressé dans les parties du 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements situés hors Zone Franche. Le chômage y a régressé de 29% dans contre 11% ailleurs. La « mission emploi GPU » semble avoir joué un rôle bénéfique, dépassant l'objectif qui lui était fixé de placer 400 chômeurs de ces arrondissements en emploi. La création de la Zone Franche semble avoir largement contribué à ce résultat.

lorsque des chantiers s'ouvrent sous les yeux des habitants pour restructurer leur cité. Au Plan d'Aou, par exemple, des jeunes de la cité ont été embauchés dans ce cadre, mais certains acteurs locaux gardent un souvenir pénible de l'expérience, ponctuée de chantages et de violences²⁴³. Ils analysent ces phénomènes comme des pressions inévitables qu'il faut endiguer. Le GPV prévoyait ainsi de mettre en place une instance de veille pour favoriser « la gestion des recrutements locaux et les problèmes de pression à l'emploi »²⁴⁴. Mais beaucoup reprochent à ce mode d'insertion de conforter les jeunes dans l'idée que l'emploi doit venir à eux, qu'il est un dû, ce qui contrevient aux exigences modernes de mobilité. « La proximité est utile pour aider les gens dans leurs démarches d'emploi, mais non pour trouver l'emploi lui-même », disent en substance les acteurs des GPV. A la suite du GPU, celui de Marseille consacre beaucoup d'efforts à la question des déplacements dans cette perspective, mais au sein d'un projet plus large d'accessibilité à l'ensemble des activités de la ville et d'accessibilité des quartiers par d'autres habitants. Cette problématique est plus secondaire à Grigny, même si l'on n'ignore pas l'enjeu que représente l'adaptation des transports collectifs aux emplois à horaires décalés comme ceux qu'offre la plate-forme aéroportuaire d'Orly. Nulle part en revanche la lutte contre les discriminations à l'embauche n'est une réelle priorité même lorsqu'elle est inscrite dans les textes contractuels. Pour les acteurs locaux, le problème le plus urgent est celui de la qualification des chômeurs²⁴⁵. Mais la politique de la ville n'est pas forcément bien armée pour y répondre. A Marseille, on renvoie aux compétences de la Région en la matière. « On ne sait pas faire », admet un responsable de la politique de la ville. Le GPV de Grigny est en phase d'approche sur le sujet. « On a maintenant acquis la capacité à énoncer clairement le problème », dit un responsable du GPV.

Dans le domaine de l'accès à l'emploi, l'essentiel relève toujours de dispositifs classiques d'insertion, même si chacun convient de leurs limites, surtout pour les publics les moins « employables ». A Marseille, l'insertion est du ressort du Contrat de Ville en lien avec le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)²⁴⁶. Faisant le bilan des actions

²⁴³ Sur la lutte épique des habitants pour obtenir des emplois sur les chantiers du centre commercial Grand Littoral, cf. V. de Rudder et al. (1997).

²⁴⁴ La question d'une éventuelle « préférence locale à l'emploi » fait débat à Marseille où la convention de GPV lui a fait une concession en évoquant l'objectif de « développer des activités économiques en privilégiant les recrutements locaux ». En pratique, les responsables du GPV se montrent réticents à appliquer cette disposition. Dans le cadre du « pacte pour l'emploi » de la municipalité, il est aussi question d'introduire des clauses sociales dans les marchés publics, mais la mise en oeuvre de cette procédure soulève de multiples problèmes pratiques et juridiques.

²⁴⁵ Selon l'IAURIF (2000), l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi constitue l'une des principales raisons de l'impact limité des Zones Franches d'Ile-de-France sur le chômage dans les quartiers.

²⁴⁶ La question relève en fait de toute une série d'intervenants : Pôle 13 du Conseil Général, Missions Locales, ANPE, Mission emploi de la ville, associations...

antérieures, le dernier Contrat de Ville confessait que « les actions engagées dans le PLIE se sont de fait limitées à l'insertion par l'économique, sans développer l'emploi et souvent sans bénéficier aux publics les plus démunis »²⁴⁷. De fait, le nombre de RMIstes augmente de 10% par an dans les quartiers prioritaires et les objectifs annuels du PLIE (intercommunal) en termes de professionnalisation (c'est-à-dire l'accès à un contrat à durée déterminée) ne portent que sur 1% des chômeurs de l'agglomération. L'une des faiblesses traditionnelles de l'insertion par l'économique est son manque de liaisons avec le secteur privé, voire même avec les structures publiques chargée du développement économique²⁴⁸. « Si l'emploi ne peut offrir de réponse immédiate à tous, l'activité bien que le bénévolat ait ses limites, et la reconnaissance sociale constituent des facteurs essentiels de l'intégration », peut-on lire dans un texte relatif au GPV de Marseille²⁴⁹. A défaut de conduire les habitants vers des emplois ordinaires, le Contrat de Ville développe une nette orientation « tiers-secteur » (projets d'économie solidaire, professionnalisation du secteur associatif, chantiers d'insertion...) et l'entrepreneuriat des habitants reste le parent pauvre de cette politique²⁵⁰. Entre 1 200 et 2 000 habitants de Marseille vivent aujourd'hui grâce à des contrats aidés financés avec l'appui du Contrat de Ville.

A Grigny, le GPV marque une rupture importante avec la stratégie du précédent Contrat de Ville largement fondée ici aussi sur les activités d'utilité sociale (une stratégie que la municipalité continue encore de privilégier). Le GPV s'est engagé à combler le déficit d'opérateurs en matière d'insertion, de formation et d'accès à l'emploi. Le dispositif est organisé autour de deux plateaux techniques (Initiative Emploi à Grigny et Maison de l'Emploi à Viry-Châtillon) appelés à recevoir l'ensemble des publics, notamment ceux que leur adressent les antennes avancées dans les quartiers et les services instructeurs du RMI²⁵¹. Ces plateaux techniques orientent selon les cas les publics vers des opérateurs spécialisés dans l'accès à l'emploi ou dans des domaines connexes (santé, logement, transport, garde des enfants, accès aux droits...). L'ANPE collabore à ces structures très fréquentées par les chômeurs du territoire. Mais l'accès à l'emploi bénéficie surtout aujourd'hui aux plus proches de l'emploi. Une autre limite au dispositif grignois est liée à l'absence de relations régulières avec le secteur économique.

²⁴⁷ Source : Contrat de Ville de Marseille (2000).

²⁴⁸ Ce constat était également formulé par le Contrat de Ville de Marseille.

²⁴⁹ Source : GPU de Marseille (1999).

²⁵⁰ La politique de la ville a financé des structures d'accompagnement pour développer la création d'emplois sur le territoire (pépinières d'entreprises, couveuses...), mais pas forcément les initiatives économiques des habitants. Une personne (un ancien emploi-jeune) a été recrutée récemment pour faciliter l'émergence de micro-projets portés par les habitants.

²⁵¹ L'enjeu était plus déterminant encore pour Grigny. Contrairement à Viry-Châtillon ne fait pas parti d'un PLIE intercommunal jugé performant en termes de contrats d'insertion signés par les allocataires du RMI.

Les apories de la normalisation territoriale

Les Grands Projets de Ville se donnent pour finalité ultime de rendre son unité et sa cohésion à la ville en réduisant ses contrastes internes. Pour atteindre ce but, il fallait commencer par prendre la mesure, dès l'amont du projet, des écarts entre les sites prioritaires et un territoire de référence - l'agglomération le plus souvent - puis suivre l'évolution de ces écarts au fil de l'avancement du projet. A Marseille, ce territoire de référence n'est pas l'agglomération, mais la ville elle-même dont la taille vaut bien celle de la plupart des agglomérations françaises. Dans le prolongement du GPU, le GPV de Marseille se donne pour principal objectif une diminution des disparités entre les quartiers nord et sud de la ville. Des indicateurs ont été mobilisés pour donner à voir de multiples handicaps sociaux et urbains affectant le territoire prioritaire. Mais une contrainte freine la mesure des évolutions : la recevabilité politique d'une comparaison chiffrée Nord/Sud qui risquerait de placer la municipalité en porte à faux. L'équipe du GPV devra ainsi probablement renoncer à comparer l'évolution de la concentration de logements sociaux dans le nord et le sud de la ville. A défaut, une liste d'indicateurs a été dressée pour évaluer le renouvellement de la population au sein du même du GPV. Mais l'évaluation n'est pas engagée à ce stade. « Politiquement, nous ne sommes jamais prêts », commente un technicien. A Grigny/Viry-Châtillon, un réel effort a été accompli pour objectiver le « décrochage » du site par rapport à son environnement. Ici le département a été retenu comme territoire de référence, car il est plus significatif que l'agglomération parisienne. Le GPV a construit des indicateurs permettant de suivre les évolutions²⁵², charge à l'évaluation de déterminer l'impact propre du GPV²⁵³. Ce dernier est finalement l'un des rares à avoir conçu un système pour suivre les indicateurs de concentration des difficultés et ajuster les stratégies locales en conséquence. Ce qui lui a valu un éloge appuyé de la Cour des Comptes (2002)²⁵⁴. La méthode cadre parfaitement avec l'attente nationale, celle

²⁵² Telle est la fonction de l'Observatoire des Évolutions Sociales et Urbaines (OESU) chargé de collecter et d'analyser des données à trois échelles : le périmètre du département ou de l'arrondissement, l'échelle des villes et celui des quartiers prioritaires.

²⁵³ Isoler l'effet propre du GPV soulève d'épineux problèmes méthodologiques. L'écart se resserre actuellement entre le niveau de chômage enregistré sur le site de Grigny/Viry-Châtillon et la moyenne de l'Essonne, mais les acteurs locaux ne se risquent toujours pas à attribuer ce résultat à l'action du GPV.

²⁵⁴ Dans son rapport sur la politique de la ville, la Cour notait en règle générale les lacunes en matière d'information statistique sur les quartiers. Elle s'inquiétait ainsi de la quasi impossibilité de savoir comment ont évolué les territoires concernés par les Contrats de Ville entre 1994 et 1999. Des initiatives ont été prises récemment pour améliorer cette connaissance, notamment en matière d'emploi (convention ANPE, INSEE, DIV du 25 juillet 2000). La DIV souhaite disposer à terme d'une base de données territoriale des Contrats de Ville qui devrait notamment rassembler des statistiques de l'INSEE, de l'ANPE et des CAF.

« d'un projet véritablement mis en tension par des résultats à obtenir en matière de réduction des écarts »²⁵⁵.

Mais de quels écarts parle-t-on ? Il s'agit en fait de donner à voir le niveau de concentration des difficultés individuelles sur un territoire donné. Dans ses efforts pour promouvoir un suivi des écarts territoriaux, la Délégation Interministérielle à la Ville suggère de retenir pour l'essentiel des indicateurs concernant les personnes (revenus, minima sociaux, emploi, résultats scolaires, etc.) vivant sur ces territoires et de les comparer à d'autres territoires. L'hypothèse est que la situation d'un quartier s'améliore quand le niveau de concentration des difficultés individuelles diminue. Les acteurs des GPV sont bien conscients des limites de cette approche fondée sur des moyennes statistiques. Il se peut, par exemple, que la moyenne s'améliore, mais que les écarts internes se creusent. Un tel cas de figure est très plausible à Marseille, compte tenu de la nature des dynamiques territoriales à l'œuvre. Les quartiers nord sont traversés en effet par des écarts internes liés à l'hétérogénéité du tissu urbain et des populations (un phénomène de gentrification affecte certains secteurs). Il se pourrait qu'une amélioration de la situation d'un quartier masque une aggravation dans un autre secteur du GPV. Les acteurs grignois sont également conscients des possibles effets pervers d'une obligation de résultats visant à modifier les caractères du territoire. On reconnaît là-bas les « effets d'écroulement » des interventions qui commencent toujours par bénéficier à ceux qui sont les moins marginalisés. La moyenne du territoire pourra donc progresser grâce aux actions sociales sans avoir touché les personnes les plus en difficulté. L'objectif de réduction des écarts territoriaux soulève dès lors une interrogation de fond : comment s'assurer que l'amélioration des données statistiques d'un territoire s'accompagne d'un bénéfice pour les habitants qui y vivent ? Il n'existe guère que trois manières de déconcentrer les problèmes d'un territoire : partager le « fardeau » des populations en difficulté avec d'autres territoires (stratégie de la dispersion), attirer des richesses extérieures (stratégie de l'attractivité) et changer la condition des habitants déjà en place (stratégie de la remise à niveau). Chaque Grand Projet de Ville est censé jouer sur ces trois leviers dont les bénéfices sont plus ou moins tangibles pour les habitants actuels.

La stratégie de la dispersion est rarement énoncée comme telle dans les GPV. On la déduit néanmoins de l'affichage conjoint d'objectifs de mixité sociale et de dédensification des quartiers d'habitat social, comme à Marseille, ou de gestion de la vacance, comme à Grigny. Si elle ne peut être organisée directement, la dispersion revêt deux formes indirectes : le rééquilibrage de l'offre sociale et la maîtrise des politiques de peuplement. Comme il a été vu, ces stratégies sont encore virtuelles dans les deux sites

²⁵⁵ Source : DIV (2001).

étudiés. Quels bénéfices pourraient en attendre les habitants des quartiers prioritaires ? On a dit, à en croire les techniciens marseillais du logement, que ces habitants sont peu enclins à quitter des quartiers où ils ont leurs attaches. Si toutefois une nouvelle offre de logements sociaux s'ouvrait dans d'autres secteurs de la ville, ils n'en seraient pas les destinataires obligés. « Autrefois les primo-arrivants s'installaient dans les bidonvilles marseillais, puis accédaient au logement social, explique l'un de ces techniciens. Aujourd'hui, le logement social concerne des pistonnés qui s'y accrochent et n'en bougent plus. A quoi cela sert-il de se bagarrer pour implanter dans les quartiers sud des logements sociaux qui profiteront surtout à des cadres moyens ? ». A Grigny, les diverses composantes d'une stratégie de dispersion (barrières à l'entrée du territoire, relogement d'une partie des habitants de la commune en dehors de celle-ci, gestion de la vacance) n'ont pas connu non plus de concrétisations notables. Cette stratégie est clairement conçue dans « l'intérêt du territoire » et des institutions qui le gèrent, les habitants devant bénéficier par ricochet de l'amélioration des performances institutionnelles. Les acteurs ne suggèrent en effet aucune analyse pour démontrer en quoi le fait d'être pauvre dans un quartier où vivent d'autres pauvres est plus préjudiciable que le fait d'être pauvre dans un quartier moins pauvre. Le raisonnement dominant se fonde sur l'existence d'un préjudice indirect à vivre dans un quartier de pauvres : cela obère le travail des institutions et par conséquent la qualité des services délivrés aux habitants. En vertu de ce raisonnement, on ne doute pas du bénéfice – indirect - que ces habitants retireraient de « l'inversion des phénomènes de concentration de la précarité ». Tout le monde n'est pas convaincu en revanche du gain retiré par ceux qui se voient ou se verraient refuser un logement sur le territoire. « Les travailleurs sociaux s'opposent frontalement aux élus sur cette question, note un technicien. On aimerait savoir ce que deviennent les gens qui se voient refuser un logement à Grigny ».

La stratégie de l'attractivité repose sur un pari, celui d'effets d'entraînement sur les habitants d'aujourd'hui de la mise en valeur du territoire et de ses retombées en terme de mixité sociale. A nouveau, le bénéfice sera indirect pour les habitants actuels. On a vu que le développement économique du territoire visait au moins autant, sinon davantage la diversité fonctionnelle, l'attraction de salariés extérieurs et la normalisation de l'image du travail que l'obtention directe de ces emplois par les habitants. Gain indirect aussi s'il s'agit d'obtenir des ressources fiscales dont une partie pourra être redistribuée sous forme d'équipements et de services nouveaux. Les opérations de requalification urbaine se fondent, elles aussi, sur le pari de retombées mécaniques. En premier lieu parce que ces opérations portent au moins autant sur l'environnement des quartiers que sur les quartiers eux-mêmes. On l'assume clairement à Marseille où les crédits d'exception n'ont pas vocation à requalifier les seuls quartiers dégradés. Le traitement urbain y concerne au moins autant les « noyaux villageois » appelés à « rayonner » dans l'agglomération. Pour

les cités d'habitat social et copropriétés privées dégradées situées à proximité, des espoirs sont fondés sur une « dynamique de contagion positive », selon une expression qui remporte un franc succès local. Mais aucun raisonnement n'établit avec précision le mécanisme, sinon pour entrevoir les bénéfices d'une fréquentation partagée des espaces publics avec d'autres citoyens, de l'essor de services commerciaux destinés aux uns comme aux autres ou de l'accès à quelques emplois de proximité induits par le développement. Le pari ainsi fait sur un « effet de ruissellement », pour reprendre une expression américaine, ne convainc pas tout le monde. Avec l'aide de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise, le GPV s'efforce aujourd'hui de formaliser un raisonnement plus rigoureux sur la nature de la « contagion positive » attendue. La réflexion a débuté à propos de deux des huit pôles de projet. A Grigny, les opérations de requalification urbaine se partagent aussi entre interventions directes sur les quartiers en difficulté et traitement de leur environnement. La stratégie locale a emprunté un cheminement inverse à celui qui a été suivi à Marseille. L'enjeu consiste là-bas à renverser une tendance historique de la politique de la ville à se focaliser sur les seuls quartiers alors qu'on tente à Grigny de corriger le tir d'un GPU qui avait réservé le plus gros de ses interventions à l'environnement dans le but de créer « une vraie ville » et d'abord un centre-ville. Le projet urbain s'efforce aujourd'hui de parvenir à l'équilibre pour convaincre les habitants que les transformations envisagées affecteront aussi leur lieu de résidence.

Quant au traitement direct des quartiers dans une perspective d'attractivité, le discours des acteurs locaux se fonde, à l'instar du discours national, sur une distinction entre des actions engagées dans une perspective d'attractivité à long terme du territoire (parfois à l'échelle de dix ou quinze ans) et d'autres à effet plus immédiat, destinées à améliorer la qualité de vie quotidienne, ce qui passe notamment par une gestion urbaine de proximité²⁵⁶ et de nouveaux équipements et services de proximité. Même à Grigny où l'orientation sociale du projet est plus prononcée qu'ailleurs, les réponses immédiates tardent à déployer leurs effets : les actions en faveur de la gestion urbaine de proximité ne sont pas encore engagées et le déploiement de nouveaux services est freiné par la question des finances communales. Quant aux actions de long terme, elles soulèvent partout la même interrogation : sont-elles conçues pour les habitants d'aujourd'hui ou ceux de demain ? Le bilan officiel des GPU qui posait ainsi la question, s'inquiétait d'un possible « conflit entre ces deux temporalités tant il peut apparaître, dans une perspective souvent affichée de recherche de mixité à terme, qu'on ne travaille pas pour les mêmes

²⁵⁶ La gestion urbaine de proximité est en fait toujours pensée à la fois comme un vecteur d'amélioration de la vie des habitants actuels et comme un vecteur d'attractivité pour de futurs habitants.

habitants »²⁵⁷. Là où la DIV voyait une contradiction potentielle, les acteurs locaux imaginent une convergence spontanée. Ils n'ignorent pas que les améliorations apportées à l'habitat pèsent sur le budget des ménages et s'efforcent de ne pas l'alourdir de manière inconsidérée, en la subventionnant le cas échéant comme au Plan d'Aou à Marseille. Dans tous les cas, ces désagréments pourraient être compensés à long terme par l'arrivée d'une population nouvelle qui « tirera tout le monde vers le haut », selon une formule souvent entendue. Par quels mécanismes exacts ? Se trouvent cités pêle-mêle les vertus éducatives de la cohabitation avec des familles mieux intégrées, les bénéfices d'une mixité scolaire retrouvée, les réseaux d'amitié et d'entraide qui se noueront, une offre de services renouvelée grâce à la présence de clients solvables, etc. Autant de paris sur un futur incertain et pour cause : la politique de la ville ne peut se prévaloir d'expériences abouties en la matière, sauf à cultiver un âge d'or antérieur à cette politique, celui de la diversité des classes sociales dans les premiers HLM, un mythe que les sociologues avaient écorné en leur temps²⁵⁸.

La déconcentration des problèmes du territoire peut enfin relever d'une troisième option, celle de la « remise à niveau » des populations en place. Cette solution apporte le plus d'avantages directs aux personnes. Mais à regarder la ventilation des dépenses, elle n'est nulle part la priorité essentielle des Grands Projets de Ville assez largement polarisés, avons-nous vu, sur la valorisation des lieux. Lui accorderaient-ils la primauté que cette option resterait hypothéquée par une question jamais vraiment élucidée : les populations d'aujourd'hui ont-elles vocation à demeurer sur place ? Comment concilier en effet la remise à niveau des populations avec les options précédentes de la dispersion et de l'attractivité ? Les objectifs de dispersion et de remise à niveau des populations paraissent se contredire, à moins de considérer la seconde comme un préalable à la première. Mais le territoire ne risque-t-il pas alors de s'appauvrir avec l'évaporation de ses meilleurs éléments auxquels l'action publique aura fourni les ressources suffisantes pour retrouver le chemin de la mobilité résidentielle ? Les effets d'une attractivité retrouvée pourraient alors jouer favorablement en donnant des raisons de rester à ces populations « structurantes » et en contribuant à l'arrivée de nouvelles. Une conjonction réussie entre les stratégies de remise à niveau et d'attractivité risque cependant de buter sur de nouvelles apories : comment concilier la stabilisation des populations structurantes et l'arrivée d'autres habitants qui viendraient dans ces lieux par choix, sachant que la re-densification de ces quartiers n'est pas à l'ordre du jour ? Comment de surcroît envisager qu'ils y restent ou y viennent par choix si la condition de l'ensemble des habitants ne s'est pas élevée de manière simultanée, sauf à imaginer que l'on désire vivre par goût personnel

²⁵⁷ Source : DIV (1998).

²⁵⁸ Cf. la célèbre étude de J. C. Chamboredon et M. Lemaire (1970).

avec plus pauvre que soi comme les « gentrifiers » de Belleville ou de Montreuil ? Rien n'assure donc que la remise à niveau des populations ne s'accompagne d'un appauvrissement paradoxal du territoire et éloigne plus encore la perspective d'une réduction des contrastes avec la moyenne statistique des autres territoires.

Les acteurs locaux ne sont pas assez naïfs pour la plupart pour imaginer construire les quartiers de demain où riches et pauvres cohabiteraient harmonieusement. Ils ont plutôt en tête l'image de quartiers peuplés de familles modestes mais intégrées par le travail. Les GPV n'accordent pourtant jamais une place décisive à l'accessibilité des habitants à l'emploi. En imaginant que l'enrichissement individuel se produise - par exemple, chez les générations futures grâce aux efforts accomplis en termes de formation initiale et à condition que les discriminations reculent - un quartier sera-t-il alors perçu comme normal si ses habitants sont majoritairement issus de minorités ethniques et raciales ? Cette question n'est pas sans importance car elle oblige à définir ce que l'on entend par « concentration ». S'agit-il seulement de déconcentrer la pauvreté ou de venir à bout dans le même temps de l'agrégation spatiale de minorités ? La position des acteurs locaux est loin d'être homogène car deux visions assez peu conciliables s'opposent²⁵⁹. Une première école de pensée voit dans la concentration des minorités un critère en soi d'écart à la norme. Des quartiers « majoritairement minoritaires » ne sont pas acceptables car « le ghetto est d'abord un problème d'image pour la société et la concentration de ce type de populations ne cadre pas avec la norme sociale, avec l'imaginaire des gens de l'extérieur », estime par exemple un technicien municipal. « Le but est que ce territoire ressemble aux autres territoires et que les gens de ce territoire ressemblent aux gens des autres territoires », ajoute un autre technicien. Il faudrait pour cela que le quartier reflète la diversité statistique des composantes de la société nationale ou locale : « Des quartiers normalisés sont des quartiers où se rencontrent les mêmes situations que dans une société moyenne, où l'on retrouve des retraités, des jeunes, des salariés, des chômeurs, etc. Le mélange ethnique fait partie des critères de normalité si l'on veut qu'ils soient à l'image de la société » (un autre technicien municipal). La réalisation de ce dessein bute cependant sur un obstacle et non des moindres, celui de la prise en compte de l'origine des gens tant dans l'action que pour en mesurer la réussite.

Les tenants de l'autre approche revendiquent une vision pragmatique de la ville fondée sur l'acceptation de « quartiers populaires », euphémisme courant dans la politique de la ville pour désigner des quartiers ethniques. Cette vision est plus volontiers portée par des techniciens de l'urbain, davantage déliés du discours politique que ne le sont les

²⁵⁹ Où l'on retrouve l'oscillation des acteurs de la politique de la ville et de ses commentateurs entre la dénonciation du « ghetto » et l'éloge des « quartiers populaires » (Béhar, 1995).

techniciens municipaux cités précédemment. Ces zélateurs des quartiers populaires ne récusent pas l'idéal de la mixité, mais se méfient d'une approche qu'ils qualifient « d'idéologique ». « J'ai une vision pragmatique des choses, affirme un technicien du logement. Je ne suis pas dans une logique de construction politique de la ville ». « Je ne suis pas opposé à la mixité, mais on est toujours politiquement suspects si l'on n'en parle pas », ajoute un autre. Ce discours est-il audible alors que le Grand Projet de Ville trouve sa justification officielle dans une rhétorique anti-ghetto ? L'objectif de normalisation semble dessiner pour ces quartiers un horizon où les minorités ne seraient jamais majoritaires.

Conclusion de la seconde partie

Les deux politiques étudiées se donnent une ambition élevée, celle de rompre la spirale de dégradation des quartiers qu'elles ciblent. Mais elles diffèrent de manière substantielle quant au moyen d'enclencher un cercle vertueux. Tout se joue avec les Empowerment Zones entre les habitants et le quartier. La grande variable explicative de la dégradation est l'absence de travail qui enferme l'individu dans la pauvreté et finit par désorganiser le quartier, lequel produit à son tour des effets délétères sur ses habitants. Les EZ se proposent donc de faciliter une sortie individuelle de la pauvreté, à la fois pour que les gens retrouvent une prise sur leur existence et pour que les autres habitants du quartier en profitent par effet de contagion positive. Le raisonnement qui prévaut avec les Grands Projets de Ville privilégie la relation des quartiers à la ville : des quartiers spécialisés dans l'accueil des pauvres et des minorités ont une fonction négative dans la ville et se trouvent dévalorisés dans le regard que la ville porte sur eux ; cette dévalorisation se traduit par une fuite de la richesse et une spécialisation toujours accrue de ces quartiers, voués à se ghettoïser faute de liens suffisants et positifs avec la ville. Les GPV se proposent en conséquence de pratiquer une ouverture réciproque des quartiers et de la ville, ce qui suppose de changer la nature des quartiers en même temps que de transformer le fonctionnement de la ville. Dans le cas américain, le travail et la communauté sont envisagés comme les vecteurs de l'échange avec les autres ; dans le cas français, l'urbanité est au fondement de cet échange. On voudrait avec les GPV faire de l'habitant un citoyen urbain, fier de son quartier et ouvert aux autres, avant d'être un travailleur, cela au nom d'une conception de l'intégration fondée sur le refus de l'entre-soi. Avec les EZ, il est question de faire des habitants des travailleurs, avant d'être des urbains, cela au nom d'une conception économique de l'intégration qui conditionne l'estime de soi et la reconnaissance par les autres au fait de disposer des moyens matériels de son autonomie.

Ces deux philosophies se reflètent dans les stratégies mises en œuvre. L'essentiel de l'effort consiste dans les Empowerment Zones à promouvoir le sujet individuel en créant des opportunités économiques et en aidant les habitants à surmonter les barrières pour y accéder et modifier ensuite leurs rapports avec le quartier et les autres habitants. A cet fin, les EZ ont tenté d'établir un continuum entre l'économique et le social, Baltimore et Chicago incarnant deux manières extrêmes de réaliser l'équilibre entre ces deux priorités. Dans les Grands Projets de Ville, l'effort est centré sur les « objets quartiers » et plus particulièrement sur leurs barrières avec la ville dont l'abaissement doit rétablir le contact entre citoyens. Les GPV sont une tentative de concilier l'urbain et le social, Marseille et Grigny incarnant là aussi deux modalités distinctes de cette stratégie. Dans ces deux sites, il incombe aux équipes techniques de la politique de la ville de réaliser la jonction entre l'urbain et le social. Même lorsqu'ils y parviennent, les services directs aux

habitants continuent de peser moins lourd que les interventions indirectes sur la qualité des lieux. Dans le cas américain, les actions financées par l'EZ sont au contraire d'abord destinées à servir directement les habitants et lorsqu'elles ne le sont pas, des médiations communautaires sont chargées d'établir la connexion entre l'économique et le social. Si l'on voulait comparer l'efficacité de ces deux stratégies, il faudrait apprécier l'efficacité respective des médiateurs communautaires et des techniciens de la politique de la ville dans leurs efforts pour conjointer l'économique et le social dans le premier cas, l'urbain et le social dans le second. La nature même de l'évaluation pratiquée dans les deux politiques est révélatrice des priorités en jeu. Côté américain, on se focalise sur les « outcomes », c'est-à-dire l'impact sur la vie des gens et cette évaluation des performances s'applique de manière rigoureuse aux porteurs de projets « communautaires ». Côté français, il s'agit de mesurer l'évolution des territoires selon une logique de résultats pour les territoires eux-mêmes, mais plus fréquemment l'évaluation se réduit (si du moins elle est sérieusement conduite) à une mesure de l'effet incitatif de la politique de la ville sur la transformation des politiques de droit commun. Les associations qui assurent l'essentiel de la délivrance de prestations nouvelles aux individus sont rarement évaluées sur un critère de performance du service rendu.

Les réalisations témoignent de deux soucis prédominants : celui de réactiver les gens et de leur redonner une utilité aux USA, celui de rendre son unité à la ville en France. Fondamentalement, la démarche des Empowerment Zones est une stratégie de lutte contre la pauvreté individuelle : une démarche d'activation car la pauvreté empêche les individus d'agir et une démarche centrée sur l'utilité car les individus doivent être utiles à leur communauté. Le but ultime des Grands Projets de Ville est quant à lui de redonner des qualités égales aux territoires par souci de la cohésion, car l'inégalité crée un écart avec d'autres territoires et fragilise la cohésion du tout. L'enjeu primordial de l'empowerment est de redonner aux individus les moyens de reprendre possession de leur vie alors que celui du grand projet est de redonner à la puissance publique la maîtrise des territoires. Cette dernière politique vise moins à diminuer la pauvreté individuelle qu'à redistribuer les pauvres dans l'espace (mixité sociale) et à enrichir les territoires pauvres de qualités nouvelles (mixité urbaine). Cette stratégie est forcément indirecte et fait le pari des retombées mécaniques de la valorisation des lieux sur le bien-être des gens. La stratégie à l'œuvre dans les Empowerment Zones vise à obtenir des effets plus directs sur la vie des gens et en escompte, de manière secondaire, un retour à la normalité des lieux. Si normalisation il y a dans la démarche américaine, elle passe d'abord par la mise au travail et le partage d'une éthique du travail propice à l'ordre social. La normalisation est plutôt envisagée dans les GPV comme l'augmentation des opportunités d'échanger entre les minorités et les autres, propice à l'ordre urbain.

Chacune de ces stratégies a son revers. Nos observations à Baltimore et Chicago ont montré que la dialectique vertueuse attendue de l'enrichissement individuel et de celui de la collectivité du quartier – la communauté – ne s'était pas enclenchée car l'empowerment individuel joue potentiellement contre l'enrichissement des lieux. On reconnaît là-bas que la ville est d'abord faite par les gens, selon la loi de l'offre et de la demande. Les Empowerment Zones, comme le développement communautaire, apportent des correctifs au marché, mais ne remettent pas en cause sa logique profonde. Centrés sur la promotion des individus, ils ne font que donner aux pauvres la possibilité de devenir eux aussi des acteurs à part entière du jeu social. Nos observations à Marseille et Grigny ont montré en sens inverse que l'égalisation des territoires, pensée contre les lois du marché, joue potentiellement contre les individus. Dans les Grands Projets de Ville, l'intérêt du territoire paraît constituer une norme de facto supérieure à l'intérêt des individus. On fait le pari que les individus partageront les bénéfices de l'égalisation territoriale, mais parvenir dans un même élan à disperser les pauvres, renforcer l'attractivité des quartiers et remettre à niveau les populations, le tout en empêchant que les minorités soient majoritaires, s'apparente à la quadrature du cercle.

Troisième partie

Le quartier sujet agissant versus le quartier objet de sollicitude

Chapitre V – USA : Donner une voix aux quartiers

V – 1 La construction communautaire de l'intérêt commun

Rendre une place aux quartiers sur la scène locale

Un facteur proprement politique contribue à la persistance des phénomènes de pauvreté dans les quartiers de minorités : la position négligeable qu'ils occupent sur la scène publique locale, là où se décide la répartition des ressources susceptibles d'influencer leur bien-être économique et social. Pour décrire ce déficit de représentation, les Américains parlent de « disenfranchisement »²⁶⁰. Marginalisations socio-économique et politique des quartiers s'entrelient l'une l'autre : la concentration de la pauvreté liée à la fuite des catégories les plus aisées accroît la dépendance de ceux qui restent envers les municipalités et l'État local dans un contexte où l'aide fédérale aux villes diminue régulièrement depuis trente ans. Avec le Community Action Program des années 60, les organisations de quartier avaient bénéficié pendant quelques années de maigres subventions fédérales permettant d'alléger cette dépendance à l'égard des pouvoirs locaux. Mais cette ligne de communication directe entre les quartiers et le niveau fédéral s'est défaite avec l'agrégation d'un grand nombre d'aides fédérales sectorielles (*categorical grants*) sous une ligne de financement unique allouée aux gouvernements locaux (les Community Development Block Grant - CDBG - funds). L'absence de contrôle fédéral sur l'usage de ces fonds avait permis aux autorités locales de dépenser les CDBG avec une grande latitude. Ce processus de dévolution s'avérant très défavorable aux quartiers pauvres, le Congrès a fini, sous la pression des organisations communautaires coalisées au plan national, par fixer un seuil de 70% de CDBG réservés à ces quartiers (Rich, 1993).

La Guerre à la Pauvreté avait permis de voir émerger des leaders issus de la communauté noire dont certains sont parvenus à se faire élire comme maires de grandes villes. Mais l'accès des minorités au pouvoir politique local n'a pas eu d'effet mécanique sur la situation des quartiers pauvres. L'influence des organisations communautaires sur la structure du pouvoir local dépend de la nature de ce que les politologues américains appellent le « régime urbain » (*urban regime*), c'est-à-dire un modèle de relations stables entre partenaires publics, privés et communautaires dans les systèmes politiques locaux²⁶¹.

²⁶⁰ Le terme signifie littéralement « des personnes privées de leurs droits civiques ». De fait, les pauvres ayant une propension plus forte à la délinquance, ils votent moins que les autres pour une raison mécanique : ceux qui vont en prison et dont le délit reçoit une certaine qualification sont déchus à vie de leurs droits civiques.

²⁶¹ Cf. en particulier C. Stone (1989).

Margaret Weir (1999) distingue le cas des villes où prédomine une tradition « clientéliste » (*patronage*) héritée de la « machine » traditionnelle du parti démocrate. Dans ces villes, telles Chicago ou New York, les élus contrôlent l'essentiel des ressources publiques, souvent substantielles étant donnée la taille du secteur public. Cette situation n'est pas incompatible avec une forte tradition d'organisation et de mobilisation communautaires. Mais seuls les groupes connectés – voire contrôlés – par les politiciens locaux accèdent aux ressources, à condition de ne pas menacer le pouvoir de ces derniers. Un second schéma correspond aux villes où l'élite du pouvoir économique et politique, localisée *downtown* (le quartier d'affaires), entretient des liens faibles avec les organisations communautaires. Dans ce modèle historiquement dominant jusque dans les années 70 et maintenu dans les villes du Sud, les organisations communautaires n'opposent au pouvoir qu'une action de type protestataire sur fond de défiance réciproque – y compris quand les classes moyennes noires s'emparent du pouvoir politique²⁶². Une dernière configuration correspond aux villes « inclusives » au sein desquelles les organisations communautaires de diverses obédiences parviennent à sécuriser des ressources grâce aux alliances formées avec les intérêts publics et privés. C'est le seul cas – minoritaire selon M. Weir – où l'activisme communautaire peut transformer le pouvoir lui-même, en contribuant notamment à l'élection de nouveaux dirigeants. Mais l'intégration des leaders activistes dans l'appareil municipal s'accompagne souvent d'une institutionnalisation de leurs organisations, au risque de l'éloignement avec leur base et de la défaite aux élections suivantes.

Les Empowerment Zones se sont ainsi encastrées dans les structures de relations préexistantes entre le mouvement communautaire et les pouvoirs locaux. Mais en conférant une place officielle aux organisations représentatives des quartiers de minorités dans le plus éminent de ses programmes urbains, le gouvernement fédéral réintérait symboliquement ces quartiers sur la scène publique locale. Le programme se démarquait en cela des approches antérieures. Progressistes ou conservatrices, elles avaient abouti, à des degrés divers, à nier la participation communautaire. Dans le cadre du Community Action Program (1964), les organisations communautaires avaient été appelées à définir les priorités locales et gérer directement une partie des services financés au titre de la Guerre à la Pauvreté au nom du principe de « maximum de participation possible » (*maximum feasible participation*). Cela n'avait fait qu'accroître l'antagonisme entre des organisations accrochées à leur registre contestataire et les pouvoirs locaux censés travailler de concert avec elles. Cette parenthèse communautaire a vite été refermée. Avec l'adoption du programme Model Cities (1966), l'administration démocrate repassa la

²⁶² Tel est le cas par exemple d'Atlanta, l'un des six villes sélectionnées comme Empowerment Zone en 1994. A ce sujet, cf. C. Stone et C. Pierannunzi (2000).

main aux gouvernements locaux, tant au niveau de la conception que de la gestion de ce programme. Les habitants et organisations de quartier ne se voyaient plus reconnaître qu'un rôle consultatif. A partir de Nixon, les administrations républicaines ont ostensiblement négligé la participation communautaire, préférant placer les entreprises au cœur du système de décision²⁶³. Exception faite de la parenthèse Carter (1976-80), les organisations communautaires se sont vues peu à peu privées de l'appui fédéral. Elles ne pouvaient dès lors que se féliciter des efforts de l'administration Clinton pour donner une voix légitime aux quartiers.

S'organiser pour échanger avec la société locale

Les militants de la cause noire donnent volontiers un contenu politique à l'empowerment. C'est le thème du « black political empowerment ». Mais les Empowerment Zones ne sont certainement pas un levier de la conquête du pouvoir politique local, ne serait-ce qu'en raison de leur registre expérimental et de leur taille, limitée rappelons-le à 10% au maximum de la population globale d'une ville. L'esprit du programme EZ est tout autre. Les candidatures reposaient sur un compromis entre partenaires dans le respect des positions de chacun sur la scène locale. Dans sa mise en oeuvre, il s'agissait de rassembler des partenaires ayant un intérêt commun à agir. Les disparités de pouvoir devaient s'aplanir dans les structures de gouvernance au nom du principe « d'equal footing ». Inspirée des méthodes du « community development », la conception civique du programme Empowerment Zones est en fait celle d'un pouvoir qui se révèle dans l'action collective plutôt que dans l'affrontement avec les pouvoirs en place. Les observations faites à propos des CDCs montrent d'ailleurs que la plupart des organisations communautaires inscrites dans les réseaux partenariaux s'engagent avec réticence dans des activités politiques au sens strict²⁶⁴. La mobilisation des habitants autour des élections, la formation de coalitions pour protester contre une décision publique ou en réclamer au nom de l'*entitlement* (« avoir droit à »), appartiennent au registre plus traditionnel de « l'organizing » inspiré des méthodes de Saul Alinsky (1978) et centré sur la protestation contre des cibles locales. Technique d'activisme syndical au départ, l'organizing a été appropriée par le mouvement des droits civiques dans les années 60. Il s'agissait d'exercer une pression sur les hommes politiques pour les forcer à rendre des

²⁶³ Ce fut le cas, par exemple, de l'un des programmes de formation de l'ère Reagan, le Job Training Partnership Act qui faisait la part belle au secteur privé dans le dispositif de pilotage. Ce programme remplaçait le Comprehensive Employment Training Act (CETA) davantage tourné vers la création d'emplois dans le secteur public. Sur ce sujet et la comparaison avec les Empowerment Zones, cf. E. Mueller et A. Schwartz (1998).

²⁶⁴ Les activités à but non lucratif (*non profit*) sont d'ailleurs réglementées au plan fédéral par un statut fiscal, dit « 501(c)(3) », permettant aux organisations non-profit d'accepter des dons fiscalement exonérés de la part des fondations philanthropiques à la condition expresse de ne pas mener d'activités à caractère politique.

comptes sur leur action. Le programme EZ ne pouvait donc que décevoir les tenants d'un « changement du système » (*systemic change*). Cette optique est celle que défend toujours la frange « radicale » du mouvement communautaire²⁶⁵. Comme son nom l'indique, ce courant voudrait voir les politiques urbaines s'attaquer à la racine économique, sociale et politique des problèmes du ghetto. Ce courant a bénéficié d'une rare opportunité pour faire entendre sa voix lors de l'élaboration des projets d'Empowerment Zone. Cette période a ouvert un forum permanent où chacun a pu exposer ses vues et les transformer en projet sous réserve de convaincre les autres. Mais le déroulement du programme a renvoyé ensuite les tenants d'une approche radicale à leurs contradictions philosophiques. Car le refus de participer interdisait d'influer sur le cours des choses. Or la réussite des Empowerment Zones ne pouvait se passer des canaux du politique et du monde des affaires si l'on voulait que les quartiers de minorités pauvres accèdent à des ressources extérieures au-delà des seuls fonds fédéraux.

La tendance radicale du mouvement communautaire a légué un héritage historique important : le « community organizing ». Sans reprendre à compte l'intégralité de la méthode préconisée par Alinsky, une tendance que l'on pourrait dire « réformiste » du développement communautaire, aujourd'hui dominante, a conservé des thèses d'Alinsky cette idée que l'organisation est une technique qui s'apprend par l'entremise de vrais professionnels et peut se diffuser à travers des réseaux. Cette approche consiste à rassembler dans les quartiers des individus appelés à identifier des problèmes communs qu'ils subissent isolément et à réfléchir ensemble aux moyens de les résoudre. La technique utilisée pour motiver ces personnes est celle du « leadership development » consistant à détecter des leaders potentiels ou à recruter ceux qui sont déjà reconnus comme tels par leurs pairs. Les problèmes et les objectifs de la communauté sont déterminés à l'occasion de réunions publiques auxquelles les simples citoyens sont conviés grâce aux techniques « d'outreach »²⁶⁶. Le but de l'organizing est de constituer une force collective pour défendre un intérêt commun. Dans certains cas, la résolution du problème se passe parfois d'une aide extérieure. Dans d'autres, l'organizing est un préalable à l'établissement de liens avec des institutions extérieures car la négociation le développement de projets supposent des organisations structurées et crédibles. L'empowerment prend corps dans cette « construction d'une capacité de la communauté » (*community capacity building*), un thème au coeur de toutes les réflexions actuelles sur le

²⁶⁵ Les organisations affiliées à l'Industrial Areas Foundation (IAF), fondée par S. Alinsky, s'efforcent de maintenir leur indépendance en évitant de prendre des responsabilités directes dans l'administration directe de programmes.

²⁶⁶ Il s'agit, rappelons-le, d'un ensemble de techniques permettant d'entrer en contact avec des habitants. Cf. la première partie à propos de l'utilisation de cette technique durant la phase d'élaboration des projets.

développement communautaire²⁶⁷. Le programme Empowerment Zones qui se donnait pour devise de « construire la communauté : ensemble » (*building communities : together*)²⁶⁸ reconnaissait de manière implicite cette nécessité.

Le développement communautaire se conçoit fondamentalement comme un mouvement qui part des habitants et de leurs organisations (*l'inside*) pour attirer des ressources extérieures (*l'outside*)²⁶⁹. Beaucoup ont vu dans ce mécanisme de coopération entre « l'inside » et « l'outside » une concrétisation des thèses de Robert Putnam (1993) sur le « capital social » défini comme l'ensemble des interactions productrices d'une « communauté civique »²⁷⁰. La notion de capital social se réfère chez Putnam à des mécanismes de coopération reposant sur la confiance définie par « l'honnêteté et la fiabilité », sur des normes sociales de réciprocité faites « d'altruisme à court terme et d'intérêt bien compris à long terme » et sur des « réseaux d'engagement civique » s'incarnant dans les associations civiles et politiques. Dans le processus de coopération, les éléments de la trilogie confiance/normes/réseaux se renforcent mutuellement pour faciliter l'expansion d'une « communauté civique » qui a pour traits principaux la participation active des citoyens aux affaires publiques et l'égalité « horizontale » de tous les participants (Putnam, 1993). De même qu'un cercle vicieux détruit le capital social – en témoigne l'isolement et l'apathie des inner-cities consécutif à l'effondrement de leur socle social – un cercle vertueux pourrait le reconstruire. Aux yeux de maints commentateurs, le développement communautaire est le mode de coopération susceptible par excellence de faire fructifier le capital social. Au sein même des quartiers pauvres (*inside*) tout d'abord, grâce à la multiplicité des interactions entre personnes et organisations coalisés autour d'un intérêt commun. Entre ces quartiers et la société extérieure (*outside*) ensuite, grâce aux « réseaux institutionnels » suscités par les circuits de financement du développement communautaire qui créent des passerelles (*bridges*) et permettent à un intérêt commun d'émerger à une autre échelle. Soit un double mouvement, interne d'organisation de la communauté et externe d'échange avec la société locale.

²⁶⁷ Cf. à ce sujet N. J. Glickman et L. J. Servon (1998) ainsi que R. Chaskin et al. (2001).

²⁶⁸ Tel est le titre donné à la série de guides fixant la doctrine fédérale sur le sujet et destinés à accompagner les communautés locales dans leur démarche d'empowerment.

²⁶⁹ Cette conceptualisation en termes d'inside et d'outside est due à J. Kretzmann et J. McKnight, auteurs d'un ouvrage réputé dans les milieux communautaires : *Building communities from the inside out* (1993). Ces universitaires de Chicago coordonnent un réseau de chercheurs et de praticiens du développement communautaire (Asset-Based Community Development Institute) qui s'efforce de valoriser les ressources (*assets*) des communautés pauvres.

²⁷⁰ Sur l'application de cette grille de lecture au programme EZ, cf. M. Gittell et al. (1998). Pour une interprétation de ce concept dans une perspective comparative avec la France, cf. J. Donzelot et al. (2003).

Coopérer pour l'intérêt commun

Le Community Action Program des années 60 était fondé sur le principe de maximum de participation possible. Avec les Empowerment Zones, l'enjeu allait être la mobilisation du maximum de « stakeholders » possibles²⁷¹. « Les partenariats ancrés dans la communauté » (*community-based partnerships*) devaient assurer une « participation de tous les segments de la communauté »²⁷². Comme explique l'un des concepteurs du programme EZ/EC, « nous savions que les programmes précédents n'avaient pas réussi à mettre tout le monde autour de la table. Les Empowerment Zones devaient servir à médiatiser les interactions entre tous les secteurs ». La revitalisation n'était donc pas pensée comme une opération en circuit fermé, mais devait introduire la société extérieure représentée par différents acteurs (collectivités locales, entreprises, fondations...) appelés à interagir avec les représentants des quartiers. La référence communautaire était omniprésente dans le discours officiel sur les EZ, mais les textes ne distinguaient pas entre le « nous » de la communauté des quartiers et le « eux » des acteurs extérieurs. La communauté y était définie comme une communauté civique (cf. supra). Comme il s'agissait de réduire la marginalisation des quartiers pauvres sur la scène publique, les quartiers défavorisés devaient être placés sur un pied d'égalité (*equal footing*) avec les représentants du pouvoir politique et économique. On reconnaît dans ce schéma horizontal la vision communautaire d'une société envisagée comme une « communauté de communautés » (Etzioni, 1996). La coopération pour le bien commun y est pensée comme un jeu à somme positive (*a win-win game*) où pauvres et riches ont un intérêt mutuel à coopérer car cela est utile à tous. Les premiers ont intérêt à voir des partenaires extérieurs investir leurs ressources en faveur de leur développement économique et social. En retour, gouvernements locaux, investisseurs privés et fondations qui misent leur argent sur ces communautés ont intérêt à les voir réussir (Keyes et al., 1996). L'utilité mutuelle est au principe de la coopération.

En ouvrant une scène locale inclusive, le programme Empowerment Zones apportait un « plus » au regard de la situation du développement communautaire au début des années 90. Au moment où se conçoit cette politique fédérale, les Community Development Corporations (CDC) en étaient (et sont toujours) le fer de lance du mouvement communautaire²⁷³. Avec la réduction drastique des subventions fédérales durant les années 80, elles s'étaient tournées vers d'autres sources locales de financement,

²⁷¹ Sur la notion de stakeholders, cf. supra première partie.

²⁷² Source : HUD (1994).

²⁷³ On compterait aujourd'hui environ 2 500 CDCs.

publiques et surtout privées, via des fondations, banques, investisseurs immobiliers, etc.²⁷⁴. Dans le domaine du logement, qui constitue leur domaine de prédilection, les CDC ont réussi avec un certain succès l'hybridation d'investissements privés et de subventions publiques. Les fondations privées ont joué un rôle décisif à cet égard (notamment la Ford Foundation qui crée la Local Initiatives Support Corporation – LISC – en 1980 et Enterprise Foundation). Dès la fin des années 70, ces fondations avaient confié à des « intermédiaires » (*intermediaries*) locaux d'importantes dotations que ceux-ci devaient redistribuer aux CDC qui seraient capables d'attirer d'autres financeurs locaux (administrations, entreprises, fondations). Ces intermédiaires ont rempli plusieurs fonctions importantes : mobiliser du capital notamment sous forme de prêts, légitimer les CDC aux yeux des partenaires privés et publics en se portant garant de leurs compétences et minorer de ce fait le risque d'un investissement public ou privé dans les quartiers en difficulté.

Les Community Development Corporations étaient incitées à nouer des liens avec des décideurs influents du secteur public, privé et philanthropique, mais le mode de financement des initiatives communautaires mis en place dans les années 80 avait l'inconvénient d'être éclaté en mettant face à face plusieurs sponsors avec une multiplicité de porteurs de projets. Le tout manquait de cohérence et c'est pourquoi, à partir de la fin des années 80, les initiatives soutenues par les fondations s'efforcent de structurer ces partenariats dans des projets globaux connus sous le nom de « Comprehensive Community Initiatives » (CCI)²⁷⁵. Celles-ci vont servir à formaliser les interactions entre les CDCs et leurs partenaires dans des « structures de gouvernance » créées à l'échelle des quartiers, le plus souvent à l'initiative d'une fondation. Les Empowerment Zones s'approprient elles aussi la notion de « structure de gouvernance »²⁷⁶. Mais elles présentent un intérêt supplémentaire, celui de pérenniser les partenariats dans un cadre stabilisé sur une période de dix ans, alors que les interventions des CCI sont souvent de

²⁷⁴ Sur tous ces points, cf. par exemple Urban Institute (1996), N. J. Glickman et L. J. Servon (1998). L'impulsion fédérale n'a pas été totalement nulle durant cette période. La mise en réseau des acteurs locaux a été en partie stimulée par un dispositif fédéral de déduction d'impôts destinés à soutenir l'investissement en faveur du logement à bas prix. Ce dispositif intitulé Low Income Housing Tax Credit (LIHTC) a été créé en 1986. Une autre initiative significative du gouvernement fédéral dans le domaine urbain, au début des années 90, a été le programme HOME qui permet d'abonder avec des fonds fédéraux les dépenses des États et des villes en faveur du logement bon marché. Grâce à sa souplesse, il a eu pour effet de mettre en relation des partenaires publics, privés et communautaires. En dehors du logement, le seul instrument fédéral d'importance doté d'une certaine efficacité, n'est pas un programme mais une loi de lutte contre les discriminations : le Community Reinvestment Act de 1977 qui a permis, grâce à l'activisme communautaire, de canaliser les ressources financières des banques vers les quartiers pauvres (cf. supra seconde partie).

²⁷⁵ Cf. supra seconde partie.

²⁷⁶ Cf. supra première et seconde parties.

courte durée (moins de trois ans), mobilisent des financements infiniment moins importants et travaillent de manière inégale avec les gouvernements locaux. Autre avantage, celui de d'affranchir de la tutelle parfois pesante des fondations. Nombre d'acteurs communautaires dénoncent « l'esprit colonial » du secteur philanthropique (la plupart des fondations sont dirigées par des Blancs aisés) qui domine le partenariat dans presque toutes les CCI, désigne ses interlocuteurs sans toujours s'appuyer sur les dynamiques existantes et définit seul les objectifs et critères de succès²⁷⁷. Allait-il en être différemment avec les Empowerment Zones ?

V – 2 Les logiques de la participation communautaire à Baltimore et Chicago

Bâtir l'intérêt commun avec et par les minorités

Les Empowerment Zones concernent des villes où les divisions raciales et ethniques sont très marquées : 78% des habitants de la zone sont Noirs à Baltimore et 72% le sont dans celle de Chicago, qui comprend aussi 24% d'Hispaniques. L'évolution démographique de ces deux villes a permis à ces groupes de diriger la municipalité, de 1983 à 1987 à Chicago avec Harold Washington, de 1987 à 1995 à Baltimore avec Kurt Schmoke. Pourtant le sort des quartiers pauvres ne s'en est pas trouvé réellement amélioré. A Chicago, les Noirs sont la première communauté de la ville (un peu moins de 40%), mais ils sont en concurrence avec le groupe émergent des Hispaniques qui joue un rôle charnière dans la formation des coalitions municipales. Au début des années 80, les deux communautés avaient passé alliance pour porter Washington à la mairie, mais cette alliance fut bientôt rompue au profit d'un maire blanc, Richard Daley. Hormis la parenthèse Washington à laquelle elles se réfèrent avec nostalgie, les organisations communautaires dirigées par des Noirs ont toujours entretenu une méfiance profonde à l'égard d'un pouvoir municipal suspecté de servir en priorité l'intérêt des milieux économiques (*downtown*) et d'autres clientèles ethniques. La représentation des Noirs au conseil municipal ne leur est pas d'un grand secours car aucune circonscription à majorité noire n'est constituée uniquement de pauvres et les conseillers municipaux (*aldermen*) défendent plutôt les intérêts de la partie aisée et éduquée de ces quartiers. Tous nos interlocuteurs soulignent la prévalence des clivages de classe internes à la communauté noire sur la solidarité raciale, clivages que l'on résume par cette distinction bien connue aux États-Unis entre « haves » et « have-nots », les nantis et les autres.

²⁷⁷ Sur les limites des Comprehensive Community Initiatives, cf. S. Baker et al. (1996) et Aspen Institute (1997). Pour une discussion sur les tensions raciales au sein des CCI, cf. R. Stone et B. Butler (2000) et les réponses à leur article dans le même opus.

Les Noirs ont beau être majoritaires à Baltimore (près des deux-tiers de la population), la conquête du pouvoir municipal, au cours du double mandat de Schmoke, n'a pas non plus effacé les séparations économiques et raciales. Les quartiers noirs et pauvres y bénéficient sans doute d'un meilleur traitement que dans bien d'autres villes, mais ils pâtissent plus que d'autres de l'évasion de la richesse et des classes moyennes blanches et noires vers les banlieues aisées qui entourent la ville. Comme à Chicago, chaque maire, noir ou blanc, de Baltimore doit ménager les intérêts de groupes économiques influents (Johns Hopkins, University of Maryland, Rouse Corporation...), qualifiés par un observateur local de « gouvernement de l'ombre » (*shadow government*) (Stoker, 1987). Il est fréquent de parler des deux Baltimore, l'un incarnant la réussite du développement de downtown que les classes moyennes des banlieues fréquentent pour travailler ou se divertir, l'autre enfermé dans la pauvreté et la criminalité (Hula, 1990).

L'évocation de ce contexte socio-racial donne une idée de l'espoir qu'avait suscité, dans les quartiers pauvres de ces villes, l'annonce du programme, puis leur désignation comme Empowerment Zones. Les organisations représentant l'intérêt de ces quartiers y voyaient une occasion inespérée d'accéder à des ressources que le système politique local ne pouvait ou ne voulait leur accorder et avec lequel il fallait composer pour présenter une candidature crédible. Comme le dit le maire de l'époque à Baltimore, « l'EZ était une tentative de créer une passerelle (*bridge*) entre les communautés pauvres et riches dans une ville qui reste terriblement divisée au plan racial ». Chacun avait une conscience aiguë de cette réalité dès la phase d'élaboration des dossiers de candidature. Celui de Baltimore avait pour souci explicite de permettre à toutes les voix de s'exprimer et donnait de claires indications sur la diversité raciale et ethnique de ceux qui avaient participé à la préparation du projet de candidature²⁷⁸. A Chicago, le choix d'inclure la communauté hispanique dans la démarche et de lui réserver l'un des trois « Clusters »²⁷⁹ était pleinement assumé par la communauté noire qui voyait là une manière de ranimer la coalition qui avait porté Washington au pouvoir dix ans plus tôt. Le premier directeur de l'EZ était lui-même d'origine mexicaine²⁸⁰. Dans les deux villes, les tiers médiateurs et leaders reconnus pour leur impartialité, car se tenant à équidistance des divers intérêts en jeu, a été l'une des clés de l'entente entre les groupes raciaux ou ethniques et du dialogue entre les quartiers pauvres et des représentants de la « communauté globale » (*community at large*), c'est-à-dire la ville, l'État, les fondations, les universités, les entreprises, etc.

Une fois la compétition remportée, la question était de faire vivre ces alliances dans

²⁷⁸ Cf. supra, première partie.

²⁷⁹ Il s'agit de la dénomination des trois ensembles formant la zone (cf. supra, première partie).

²⁸⁰ Ailleurs, la grande majorité des directeurs d'EZ étaient Noirs.

la durée. La manière dont cette politique avait été conçue au plan national et les contacts noués à cette occasion entre activistes communautaires et représentants de l'administration fédérale avaient pu laisser croire aux premiers qu'ils allaient dominer cette phase. « L'EZ leur avait été vendue par Washington comme une manière de se débarrasser de la bureaucratie et de voir l'argent versé aux communautés par un canal direct comme au temps du Community Action Program²⁸¹ », commente un fonctionnaire de la municipalité de Chicago. Les textes n'avaient jamais dit pourtant que la totalité du pouvoir de décision allait leur revenir. Dès l'attribution du label EZ, certains maires ne faisaient plus mystère de leur intention de tenir les rênes du programme. Nombre de leaders communautaires se sont alors mis à douter de la sincérité des municipalités quant à la mise à disposition des ressources promises et au principe de leur confier, ou simplement partager le pouvoir de décision. L'ouverture des structures de gouvernance à l'ensemble des secteurs de la vie locale ne valait pas garantie à leurs yeux d'une participation communautaire effective. De fait, celle-ci a partout décliné en comparaison de la phase d'élaboration des projets. La dérive « technique » résultant du poids acquis par les équipes de gestion (*staffs*) a pu jouer en défaveur de la mobilisation communautaire. La complexité du programme a nécessité de mettre en place de structures de gouvernance fonctionnant selon des normes bureaucratiques. Selon certains, les techniciens nommés par les villes se seraient affirmés à cette occasion comme de véritables décideurs faisant passer leurs priorités propres ou bien frustrés de devoir partager ce pouvoir avec les groupes communautaires²⁸². A Baltimore, les groupes communautaires avaient en vue une petite équipe technique chargée de faire transiter l'argent vers les Village Centers. Mais Empowerment Baltimore Management Corporation (EBMC) s'est transformée en véritable administration. A Chicago, la lourdeur des circuits de décision municipaux a produit un effet d'inertie dommageable. L'hypothèse d'une prise de pouvoir par les techniciens doit cependant être nuancée car il existe des mécanismes « d'accountability » de ces équipes envers les conseils d'administration où siègent des représentants communautaires : à Baltimore les techniciens sont responsables devant le conseil d'administration d'EBMC, lequel intervient fortement dans la définition des orientations et l'évaluation ; à Chicago, ils le sont devant la municipalité, mais ne prennent pas de décisions qui n'auraient pas l'assentiment des représentants communautaires siégeant dans l'EZ Coordinating Council.

Dans les deux villes, la réaction des groupes communautaires a été très différente face à la mainmise sur le dispositif par une élite technique et politique. A Chicago, la

²⁸¹ Il s'agit rappelons-le du premier programme urbain de la Guerre à la Pauvreté qui confiait la gestion des fonds fédéraux à des organisations de quartier (les Community Action Agencies), contrôlés par des représentants communautaires. Ces organisations rendaient compte de leurs résultats directement devant l'administration fédérale.

²⁸² En ce sens, cf. M. Gittell (2001).

question de savoir à qui reviendrait le pouvoir ultime de décider de l'allocation des fonds a fait l'objet d'une âpre dispute entre les activistes et la ville²⁸³. Les conseillers municipaux s'étaient faits bien discrets durant l'élaboration des projets, mais ils n'ont pas hésité, une fois la compétition remportée, à freiner la dynamique d'empowerment communautaire, de crainte qu'elle ne fasse émerger des leaders concurrents dans leur circonscription²⁸⁴. Ils ont ainsi refusé d'accorder des prérogatives aux « Area Cluster Councils », ces entités qui devaient gérer le programme de manière décentralisée. « Une partie de la réticence municipale venait de ce que les Clusters de West et South Side (à majorité noire) avaient créé tellement d'agitation pendant la phase d'élaboration du projet, que les élus ont eu peur de légitimer ces organisations qui auraient pu s'avérer incontrôlables », nous dit un universitaire très impliqué dans l'EZ à ses débuts. Les tensions entre Noirs et Hispaniques, apparues très vite après la phase de candidature, fournissaient un argument supplémentaire à la municipalité. Les deux groupes n'ont su se mettre d'accord sur l'organisation du dispositif de gouvernance. Le projet initial prévoyait un système fédératif à trois niveaux. Le niveau de base, celui des « Local Council Assemblies », devait désigner chaque année ses représentants appelés à siéger au sein de trois « Area Cluster Councils », correspondant chacun aux frontières des trois aires composant l'Empowerment Zone. A leur tour, ces Area Cluster Councils devaient envoyer des représentants dans l'instance centrale de pilotage. Par ce mécanisme, chacun des niveaux de pouvoir aurait eu un droit de regard sur les autres. Mais le Cluster de Pilsen-Little Village, à majorité hispanique, n'aurait pesé que pour un tiers. Ses représentants préféraient une organisation plus centralisée laissant à la municipalité le soin d'arbitrer les différends éventuels. Selon un acteur de premier plan de cette période, « ce désaccord a permis à la ville de dire : si vous ne pouvez décider de la manière de vous organiser, le maire le fera à votre place ».

De fait, les activistes communautaires ont eu le sentiment de se voir voler leur victoire. Pour ne pas se voir accuser de partialité, le maire a néanmoins pris soin de nommer les activistes qui s'étaient le plus impliqués dans l'élaboration du projet au sein de la structure de gouvernance, l'EZ Coordinating Council. Mais leur mésentente était notoire avec les trois premiers directeurs de l'EZ, nommés eux aussi par le maire. Ce dernier a fini par s'agacer de l'attitude oppositionnelle de ces activistes et n'a pas renouvelé leur bail. Beaucoup se sont alors détournés du dispositif. Il est vrai qu'une grande partie du budget avait été dépensée. Arrivé en 2000, le dernier directeur de l'EZ bénéficie à l'inverse de ses prédécesseurs d'un fort crédit dans le milieu communautaire.

²⁸³ Cf. supra première partie.

²⁸⁴ On élit ses représentants municipaux par circonscription à Chicago. Le conseil municipal de Chicago est composé de 50 élus représentant chacun une circonscription (*ward*). L'EZ couvre 24 wards en tout ou partie.

Mais ils ne cache pas à ses interlocuteurs et amis activistes que toutes ses décisions « reflètent en dernière instance la vision du maire ».

Il existe en fait une grande variété de positionnement des organisations communautaires vis-à-vis de la municipalité de Chicago. Certaines obtiennent des contrats réguliers de la ville et deviennent parfois de véritables extensions organiques de l'administration, n'étant plus communautaires que par leur titre ; d'autres s'efforcent de conserver une distance critique tout en acceptant des collaborations partielles ; d'autres enfin refusent l'argent de « l'ennemi ». Mais comme le note une responsable de l'EZ à Chicago, « si vous êtes contre le système et que vous refusez d'en faire partie pour tenter de l'influencer, alors quelqu'un d'autre prendra votre place autour de la table ».

A Baltimore, le maire avait opté pour la création d'une structure de gestion autonome (EBMC) où dominent de puissantes institutions (Abell Foundation, Baltimore Development Corporation...) tant au sein du conseil d'administration que des comités thématiques où se préparent les décisions. Face à cette situation, les activistes communautaires ont pris un parti inverse à leurs homologues de Chicago et ont vu dans leur participation au dispositif l'opportunité d'étendre leur réseau de relations, de faire du « relationship building ». « Les représentants du pouvoir nous écoutent, estime une leader communautaire membre du board. Ils ne prennent aucune décision dont nous ne voudrions pas. Je ne serais pas là si c'était un show ! ». Les représentants communautaires ont aussi la faculté de faire entendre leur voix par le biais d'un comité consultatif, l'Advisory Council, où ils sont cette fois majoritaires (la moitié des 50 membres sont élus par les six Village Centers²⁸⁵, l'autre moitié est désignée par le maire mais elle comprend aussi des représentants communautaires). Chaque projet est examiné deux fois par l'Advisory Council. « Cela nous donne la possibilité d'élever notre voix et le conseil d'administration prend rarement une décision contre l'Advisory Council, assure sa présidente. Il n'est pas si fréquent de pouvoir faire entendre sa voix lorsqu'on représente un quartier pauvre ! ». L'instance de pilotage de l'EZ a donc joué un rôle essentiel pour créer des passerelles entre l'élite du pouvoir local et les représentants du monde communautaire ou de simples habitants. Ces derniers disposent de plusieurs sièges au sein d'EBMC (c'est le cas dans toutes les structures de gouvernance des EZ) et ils ont la possibilité de s'exprimer à l'occasion des réunions qui se tiennent pour la plupart dans les quartiers plutôt que « downtown ». Entre des mondes si différents, la directrice d'EBMC se définit comme une « traductrice ». Elle compare son conseil d'administration à de « mini Nations-Unies » où il faut s'assurer en permanence que chacun comprend la

²⁸⁵ Il s'agit de ces instances décentralisées en charge du programme EZ dans les quartiers. Les leaders des Village Centers sont élus par la population (cf. supra première partie).

même chose, « quand par exemple le président blanc d'une riche fondation dialogue avec un habitant du logement social ». Natif de Woodlawn, l'un des quartiers de la zone, le dernier directeur de l'EZ de Chicago se dit lui aussi « bilingue ».

Le maître mot de tous les acteurs du processus d'empowerment est la « confiance ». Chacun voit en elle la condition de possibilité d'un intérêt commun entre les parties, cela à tous les niveaux de la coopération, depuis le pâté de maisons jusqu'à la ville et l'État. Tel regroupement d'organisations aura échoué à créer le consensus en son sein faute de confiance dans le « leadership », c'est-à-dire dans la personnalité de celui qui se propose d'élever l'intérêt particulier au niveau général. Telle relation n'aura pu s'établir entre un groupe communautaire et une institution parce que la première n'aura pas inspiré confiance sur son professionnalisme et la seconde sur l'authenticité de son engagement social. Le développement communautaire reconnaît la diversité des intérêts particuliers, mais son but consiste à les transcender par la découverte de « commonalities », de ce qui est commun aux différents intérêts. Ce témoignage d'une responsable associative - noire - devenue directrice d'un Village Center de Baltimore montre comment ce pari peut être gagné : « Notre quartier comprend des Blancs qui détiennent des entreprises et des Africains-Américains souvent pauvres. Les relations ont toujours été très méfiantes entre les deux communautés. Quand le Village Center s'est mis en place grâce à l'effort de mobilisation des habitants dans lequel je m'étais fortement investie, une lutte s'est engagée pour sa prise de contrôle. Il fallait bâtir une relation de confiance avec les hommes d'affaires, créer un réseau entre nos communautés, mais ces gens ne regardaient que la couleur en moi. De notre côté nous les soupçonnions de ne rien vouloir faire pour la communauté. J'ai donc rassemblé tout le monde dans un groupe de travail afin de discuter de l'utilisation des fonds de l'EZ. J'ai demandé quelles étaient les priorités des entreprises. On s'est alors rendu compte que l'on avait des problèmes communs, par exemple l'éclairage des rues. On a constaté aussi que l'on avait un intérêt mutuel à travailler ensemble : je ne pouvais réaliser les objectifs de l'EZ sans le business ; ils ne pouvaient recevoir les aides de l'EZ sans embaucher des Africain-Américains. La question n'était plus raciale, mais de savoir comment faire de la communauté un endroit sûr et riche en emplois. En découvrant que l'on avait des problèmes communs, on a laissé tomber les conflits raciaux ».

Dans bien des cas, le préalable à la coopération avec des institutions extérieures est la formation d'un intérêt commun aux organisations évoluant dans des quartiers pauvres, et censées les représenter. Les organisations les plus habiles parviennent à développer de multiples relations multilatérales, y compris avec d'autres organisations du même type. Ces partenariats inter-organisations permettent de peser plus fortement vis-à-vis de partenaires extérieurs et d'asseoir aussi la crédibilité des associations communautaires en mutualisant

les compétences. Mais cette entente intra-communautaire n'est jamais acquise. L'univers de ces organisations est celui d'une concurrence exacerbée autour des mêmes ressources, où la tentation est forte de faire passer son intérêt personnel pour celui de la communauté. D'ordinaire les rivalités sont motivées par la maigreur des ressources à partager. Aussi lorsque l'Empowerment Zone a été annoncée, la perspective d'obtenir sa part des 100 millions de dollars a décuplé les appétits. « On a vu des gens devenir aussi mauvais que ceux qu'ils critiquaient », observe le responsable d'une coalition d'organisations de Chicago. La création des Village Centers à Baltimore a montré la difficulté de bâtir une coalition entre quartiers et au sein même des quartiers. Nombre d'activistes locaux répugnaient à s'asseoir autour de la même table. « Il a été très difficile de leur faire comprendre que l'intérêt commun est supérieur à la défense de leur base locale, explique un community organizer. Beaucoup adoptent des comportements de clocher et usent d'arguments de mauvaise foi. Ils ne sont pas d'accord simplement parce que d'autres représentent un intérêt différent ». L'EZ a joué un rôle ambivalent cet égard. Elle a constitué une puissante incitation à surmonter les conflits car il fallait bien s'entendre pour recevoir des financements. Certains Village Centers comme ceux de Washington Village/Pigtown ou Poppleton sont parvenus, après bien des efforts, à fédérer les intérêts de leurs différents quartiers. Cela a pris de longs mois au directeur du Village Center de Washington Village/Pigtown, un ancien community organizer rompu à la technique du « consensus building », pour amener la pluralité des intérêts à se reconnaître mutuellement et convaincre les uns et les autres que son intérêt de directeur du Village Center n'était autre que de servir la communauté dans son ensemble. Plusieurs organisations revendiquaient de parler au nom de leur quartier et montraient les plus grandes réticences à débattre ensemble, a fortiori avec les représentants d'autres quartiers. Personne n'a su en revanche affirmer son leadership dans le Village Center de Self-Motivated Community People. De fait, les trois « organisations parapluies » représentatives de chaque quartier, les cinq CDCs, les nombreuses églises et associations d'habitants œuvrant sur ce territoire ne sont jamais parvenues à trouver un terrain d'entente. Comme il a été dit, ce Village Center a vu ses financements suspendus en attendant sa réorganisation²⁸⁶. Vis-à-vis des Village Centers, EBMC a parfois cherché à s'affirmer comme « consensus builder ». Mais il est toujours délicat pour un financeur de s'immiscer dans les disputes locales. Aussi le choix a-t-il été fait d'engager des tiers impartiaux dont l'une des missions était d'aider à l'émergence de ce leadership.

²⁸⁶ S'il est un trait fréquent des quartiers défavorisées, le déficit de cohésion est aussi une conséquence du mode de délimitation des zones imposé par la loi fédérale et qui se fonde sur des entités purement administratives, les aires du recensement (cf. supra). Il en a résulté une injonction à travailler ensemble entre des quartiers et des organisations qui n'avaient aucun antécédent en la matière. Inversement, cette géographie a pu diviser artificiellement des quartiers qui avaient forgé des habitudes anciennes de travail. C'est le cas de HEBCAC où une partie du leadership existant a été ignoré par l'EZ.

Le partage des ressources a aussi constitué un motif de rivalité entre les différents Village Centers, notamment avec celui de HEBCAC, beaucoup plus peuplé que les autres. Mieux organisé aussi, il a rapidement dépensé le budget alloué par EBMC et s'est vu accorder une rallonge, attisant le ressentiment des autres²⁸⁷. Ces rivalités ont limité les occasions de partenariats entre Village Centers sur des problématiques communes (transports, centres commerciaux, délivrance des soins, etc.). Le problème se pose moins fortement à Chicago. Le partage des ressources entre les trois « Clusters » a été un temps l'objet de conflits, mais la rivalité s'est estompée car les représentants de ces Clusters au sein de l'instance de pilotage ne s'identifient pas forcément à leur territoire, faute de processus électif, ce qui les rend indépendants de leur base. Le refus d'accorder des prérogatives aux Clusters a inhibé l'émergence d'une « commonality » à cette échelle. Dans la phase de candidature, des alliances inter-quartiers s'étaient formées. C'était une condition pour prétendre à l'inclusion dans la zone. Mais ces alliances n'ont pas été maintenues dans la plupart des cas une fois la désignation acquise. Chacun s'en est retourné dans son quartier et organisation d'origine. Le plus homogène des Clusters est celui Pilsen-Little Village à forte dominante hispanique. Ses représentants attribuent sa cohésion à la solidarité qui lie les personnes issues d'une immigration relativement récente et dont certains intérêts sont très spécifiques : apprentissage de l'anglais, bilinguisme, problèmes administratifs liés au statut d'immigrant, etc.

Parvenir au consensus est ainsi un enjeu essentiel de la construction d'une « capacité communautaire ». « Les gens jouent leur carte individuelle faute d'avoir construit leur capacité, dit un activiste. C'est comme un gâteau à partager : l'éducation vous apprend à ne pas le manger entièrement tout de suite et à le partager avec les autres ». Tous nos interlocuteurs à Chicago et Baltimore définissent précisément l'empowerment comme une forme d'éducation. Beaucoup se réfèrent à ce passage de la Bible où il est question d'apprendre à pêcher à un pauvre plutôt que de lui donner un poisson. Construire cette capacité nécessite des efforts particuliers qui ont un coût. « C'est une forme d'*affirmative action* en faveur des *have-nots* », souligne le directeur de l'EZ de Chicago. Concrètement, la « construction d'une capacité » passe souvent par une assistance technique (*technical assistance*) portant sur tout les aspects de l'action communautaire : mobilisation des habitants, identification de leaders, construction du consensus, relations interraciales, management, connaissance des circuits institutionnels, demandes de subventions, etc. Un important réseau de prestataires de services – organisations communautaires, consultants, fondations, universités – s'est constitué dans ce but aux USA. A la fin de l'année 2000, 260 organisations et plus de 5 000 personnes

²⁸⁷ Sur cet aspect, cf. R. Stoker, 2001

avaient bénéficié d'une assistance technique au sein des 18 sites (EZ et EC) étudiés par les évaluateurs nationaux (Hebert et al., 2001). A Baltimore, les Village Centers ont bénéficié pour cela d'un budget total de 1,2 millions de dollars. Ils peuvent puiser dans cette enveloppe pour rémunérer des consultants présélectionnés par EBMC. S'ajoute l'aide fournie par les universités, notamment celle de la School of Social Work (University of Maryland) qui a mis à leur disposition des étudiants chargés de les assister. « Nos compétences sont transférables, précise une responsable de l'Université. Il ne s'agit nullement de monopoliser un savoir, mais au contraire de transmettre des informations et des compétences ». A Chicago, le thème du « capacity building » a émergé plus tardivement comme priorité à part entière de l'Empowerment Zone. Trop pressé de dépenser l'argent au démarrage du processus, l'EZ Coordinating Council avait peu prêté attention à cette dimension. Mais comme il apparaissait au bout de quelques années que de nombreux porteurs de projets n'atteignaient pas leurs objectifs, l'EZ Coordinating Council a décidé de commander une enquête pour estimer leurs besoins d'assistance technique. Six prestataires ont été engagés par l'EZ à cet effet. Pour introduire plus d'équité dans les procédures d'appel à projets, une assistance est désormais fournie aux organisations les moins rôdées à cet exercice (cette aide est étendue aux organisations dont les propositions n'ont pas été retenues à la suite des précédents appels à projets). Les « capacity builders » engagés par l'EZ de Chicago ont des profils variables : fondations, universités, entreprises privées. Aucun n'est censé réaliser de profits. Les Clusters sont eux aussi censés assister les organisations communautaires, mais leur réussite est très inégale en la matière, n'ayant pas encore reçus eux-mêmes une telle assistance, à l'exception de celui de South Side très lié à l'University of Illinois at Chicago (un de ses enseignants préside le « board » de ce Cluster).

Un aspect important de l'assistance technique porte sur la capacité des organisations à lever des fonds (*fund-raising*) dans une perspective de durabilité, d'autant que l'Empowerment Zone doit disparaître à la fin de l'année 2004. A Chicago, l'un des critères de sélection des projets repose sur la capacité des organisations à générer (*leverage*) d'autres financements : 100 000 dollars doivent en apporter 50 000 de plus avec lettres de promesses à l'appui. L'enjeu du fund-raising est de s'affranchir d'une tutelle unique. A Baltimore, presque tous les Village Centers sont des créatures de l'EZ (à l'exception notable de celui d'HEBCAC incorporé à l'organisation éponyme qui lui préexistait). Comme le dit un responsable d'EBMC, « nous agissons comme de bons parents qui font tout leur possible pour que leurs enfants n'aient plus besoin d'eux ». Certains Village Centers sont en bonne voie pour conquérir une autonomie financière grâce aux partenariats noués avec d'autres organisations et institutions, grâce aussi aux subventions obtenues en réponse à des appels d'offres locaux ou nationaux. D'autres sont encore dans une situation de dépendance complète. Faute de moyens, la ville se refuse à

prendre le relais de leur financement une fois EBMC disparue. Elle leur accorde néanmoins une aide indirecte en octroyant des points supplémentaires aux développeurs privés répondant aux appels d'offres municipaux s'ils s'engagent à établir un partenariat avec un Village Center. La perspective qui s'ouvre pour les plus performants est leur transformation en Community Development Corporation (CDC), ce qui leur permettrait de dégager un revenu régulier. Statutairement dominées par des représentants des quartiers, les CDC devraient assurer la pérennité des buts sociaux des Village Centers. Deux d'entre eux ont déjà franchi le pas en créant leur propre CDC : l'une réalise des opérations de développement économique, l'autre est devenu gestionnaire de logements sociaux. Ceux des Village Centers qui n'ont pas la capacité à accomplir cette mutation devront se fondre au sein d'organisations plus puissantes oeuvrant dans leur quartier. L'idée est de prendre une part (*equity*) au sein d'une autre structure et d'en recycler une partie des revenus dans le Village Center qui pourra dès lors conserver une activité.

Ce témoignage de la responsable d'une organisation de quartier affiliée au Village Center de HEBCAC à Baltimore, éclaire le scénario idéal de l'empowerment durable d'un quartier pauvre : « Le Village Center a rassemblé différents quartiers et je représente l'un d'eux, peuplé de 3 000 personnes. Mon organisation est constituée de leaders recrutés dans chaque block. Les réunions au sein des comités de HEBCAC m'ont permis de rencontrer beaucoup de gens. C'est comme un puzzle : il me manquait certaines connexions, mais parce que j'ai connu X qui connaissait Y, X m'a mise en relation avec Y. On forme un vrai réseau. Jusque-là nous ne savions pas à qui nous adresser pour régler les problèmes. On faisait les choses par passion, mais sans expertise véritable. Nous avons besoin d'une assistance technique que le Village Center nous a aidés à obtenir. On a parfois besoin des autres pour savoir ce dont on a soi-même besoin ! Nous avons appris à monter des partenariats. Je sais maintenant où sont les ressources, quels chemins emprunter et j'ai accumulé un capital de savoir que je peux transmettre à d'autres. Grâce à ce savoir, je suis allée voir différents services de la ville pour faire avancer des projets. Cela nous a permis d'interpeller les agences municipales, de leur demander de venir sur le terrain pour régler différents problèmes. Cela a ouvert un espace pour la négociation, là où l'on essayait des refus. On est maintenant devenus familiers des représentants de la ville. HEBCAC nous a aidé à parler sur un pied d'égalité avec l'establishment. On reçoit des invitations de Greater Baltimore (la structure d'agglomération) et de la ville de Baltimore. Aujourd'hui nous ne dépendons plus du Village Centers, ni d'EBMC pour développer notre projet de revitalisation qui comprend douze thèmes d'action. Notre communauté est devenue autosuffisante ».

Transformer les politiques publiques par le bas

Une idée forte des projets initiaux était de renforcer le pouvoir des habitants et de leurs organisations sur la marche des services publics. A Chicago par exemple : « Notre but est de créer une nouvelle politique publique qui implique les habitants pauvres dans la conception, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des services publics, des actions et des programmes où des ressources publiques sont mobilisables »²⁸⁸. Un technicien d'EBMC nous livre sa philosophie sur le sujet : « Le problème des quartiers pauvres ne sera pas réglé simplement parce que l'on mettra tous les services à leur disposition. On ne cherche pas du tout à servir de manière égale chaque quartier en leur offrant les mêmes services. La qualité est plus importante que la quantité. Il s'agit de permettre aux communautés de s'organiser afin qu'elles puissent ensuite se retourner vers n'importe quel responsable institutionnel et lui dire : notre communauté a tel et tel besoin et voilà ce que nous proposons pour apporter un service de qualité ». Une activiste membre du board d'EBMC ajoute : « Il ne s'agit pas pour une institution extérieure de dire, nous avons de l'argent pour vous, faites des propositions, mais de procéder à l'inverse : commencer par investir dans le *planning* et l'*organizing* pour que les gens définissent ce qu'ils ont envie de faire. Le mouvement doit être *inside-out* plutôt qu'*outside-in* ». La logique de l'EZ s'éloigne ainsi de l'héritage démocrate qui concevait, avec le Community Action Program, l'accroissement quantitatif des services comme le mode privilégié de résolution des problèmes sociaux. La critique de l'action administrative classique est courante dans la doctrine du développement communautaire. Les services seraient conçus selon une logique purement descendante (*top-down*) de satisfaction des besoins et sans souci de rendre compte de leurs actions aux bénéficiaires ; ils traiteraient les symptômes plutôt que les causes, rendant impossible une transformation durable de la condition des habitants ; leur prisme bureaucratique les conduirait enfin à n'analyser que des besoins au mépris des ressources des habitants, les maintenant dans une dépendance chronique à leur égard²⁸⁹.

Certains Village Centers de Baltimore ont su « donner une voix » aux habitants pour qu'ils influencent le cours de l'action publique. La participation des habitants ne se limite pas en effet à l'élection de leaders communautaires pour siéger dans les Village Centers. Quelques centaines de personnes tout au plus se déplacent pour voter dans ces territoires qui comptent entre 5 et 10 000 habitants. Les techniques du « community organizing » ont donc été sollicitées. Il est au moins deux domaines où des Village Centers sont parvenus à organiser les habitants et infléchir la conduite des politiques

²⁸⁸ Source : City of Chicago (1994).

²⁸⁹ Il s'agit là d'une référence directe à l'ouvrage cité en note précédente.

publiques : le logement et la sécurité. Les Village Centers sont responsables de la gestion des produits de l'EZ concernant le logement²⁹⁰. En vertu de leur rôle de mobilisation de la communauté, certains Village Centers vont toutefois au-delà de la simple distribution de services. Celui de East Harbor a voulu aider à s'organiser les habitants des deux principaux « public housing » (ensembles de logements sociaux) du secteur, Flag House Courts et Perkins Homes. Leurs habitants étaient très isolés les uns des autres et subissaient une délinquance endémique sur fond de problèmes de maintenance et de pauvreté massive. L'image négative de ces quartiers portait ombrage aux projets de développement des quartiers voisins. Le Village Center a donc recruté un jeune « community organizer » natif de Perkins. Son travail a consisté à « construire le leadership ». Il a saisi l'occasion de réunions publiques avec l'agence de gestion pour repérer ceux des locataires les plus enclins à prendre la parole. Il les a alors sollicités individuellement pour leur proposer de devenir « la voix de leur communauté ». Il fallait trouver deux leaders volontaires, pour chaque groupe de logements (*court*)²⁹¹. Ces « court captains » peuvent désormais être saisis par les habitants sur tous les problèmes qu'ils rencontrent. Des élections bi-annuelles leur permettent de choisir ces représentants. Une association de locataires a été constituée dans la foulée, que l'organisme gestionnaire a reconnue et avec laquelle il coopère désormais de façon rapprochée. Le community organizer veille à maintenir les habitants organisés. Il passe ses journées à rencontrer les locataires, à leur rappeler la prochaine réunion pour qu'ils y fassent part de leurs difficultés. S'il ne s'agit que d'un problème individuel – la perte d'un emploi, un souci de santé ou l'envie d'arrêter la drogue – il les adresse au Career and Family Support Center créé par l'Empowerment Zone. Pour les questions d'intérêt collectif, il organise le « problem-solving ». Il s'agit de gagner la confiance des résidents en leur montrant que les problèmes peuvent être résolus : « Dans l'un des deux secteurs, on a pris à bras le corps la question lancinante du stationnement, raconte l'organizer. Puis sont venus les problèmes de propreté, de poubelles et de gestion locative. Enfin, les habitants ont commencé de réfléchir à des projets de développement. Ils ont lutté et obtenu qu'une caserne de pompiers désaffectée soit transformée en atelier informatique pour les jeunes et serve à former les adultes à la création d'entreprise. Au bout d'un certain temps, les habitants se sont mobilisés eux-mêmes et n'ont plus eu besoin de moi ». A l'autre bout de la chaîne, le Village Center a obtenu de se faire représenter dans l'organisation chargée de redévelopper l'un des deux sites après sa démolition annoncée. Le projet vise à attirer des ménages à revenus moyens et le Village Center se bat pour que les locataires du « public

²⁹⁰ Ces produits sont variés : inventaire des logements vacants et le choix des orientations concernant leur réhabilitation ; identification des organisations privées et « non-profit » auxquelles est confiée la gestion du logement social démolit ou rénové ; offre d'une subvention pouvant aller jusqu'à 5 000 dollars pour l'accession à la propriété (Housing Venture Fund) ; aide à la rénovation des façades ; repérage des logements touchés par le saturnisme.

²⁹¹ Une « court » équivaut à deux « blocks ».

housing » puissent eux aussi accéder aux nouveaux logements et pour que les emplois liés à la reconstruction leurs soient attribués en priorité. Le Village Center se charge lui-même d'offrir les services permettant de traiter les « barrières » des résidents dans l'accès à ces futurs emplois.

Comme ses homologues, le Village Center de Washington Village/Pigtown a été invité par EBMC à concevoir un programme complet en matière de sécurité. Les techniques de mobilisation des habitants utilisées dans ce domaine sont très semblables à celles qui viennent d'être décrites. Sensibilisé par des réunions publiques, un habitant souhaitait s'investir. Il a été engagé par le Village Center en tant que « public safety advocate ». Son travail a consisté à identifier des « agents de quartier » (*neighborhood stewards*) volontaires pour recevoir une formation et devenir responsables de leur pôle d'immeubles (d'où leur titre officiel de « block representatives »). Cette démarche dite de « block-by-block » a permis de recruter près d'une centaine de ces stewards dans l'aire du Village Center (à terme, l'objectif est de désigner un représentant par block). La mobilisation concerne aussi les citoyens ordinaires. Ils sont régulièrement sollicités pour faire des « clean-ups », c'est-à-dire nettoyer les espaces collectifs, notamment ces hauts lieux de la délinquance que sont les terrains et maisons abandonnés. « Avec les clean-ups, les gens ont commencé à se sentir mieux et à se rencontrer régulièrement, raconte le public safety advocate. Cela s'est poursuivi par des réunions au cours desquelles ils ont pu décider quels étaient leurs objectifs pour le quartier. Ils ont signé des pétitions, interpellé la police sur son action, réclamé des activités pour les jeunes, etc. » La sécurité est aujourd'hui le facteur essentiel de la mobilisation citoyenne dans ce quartier : 35 événements ont été organisés sur ce thème en 2001, rassemblant 1 700 habitants au total dans un quartier qui en compte 8 000. Plusieurs programmes ont été impulsés avec le concours de l'EZ : des améliorations physiques (éclairage, portails, caméras...) pour diminuer le sentiment d'insécurité, en particulier dans les zones tenues par les dealers ; le renforcement du « community policing » grâce à l'affectation au Village Center d'un officier de police ; une liaison étroite avec les services judiciaires pour le suivi des sortants de prison auxquels le Village Center propose des solutions de réinsertion ; une action pour obliger les propriétaires à appliquer les lois sur les logements laissés à l'abandon ; des activités de loisirs pour les jeunes, etc.

Les Village Centers les plus performants en matière de community organizing ont favorisé la montée en généralité des problèmes que chacun subissait de façon isolée. Ils sont parvenus aussi à créer un cadre pour la recherche de solutions collectives en connectant des projets aux ressources de l'EZ et/ou à d'autres ressources locales. La cohérence dans l'emploi des ressources est justement l'un des buts poursuivis par les schémas directeur d'aménagement (*Land Use Plans*) qu'ils sont tenus d'élaborer au

terme d'une démarche participative et dont l'objet peut être étendu à tout domaine jugé important par les habitants²⁹². A l'heure actuelle, il s'agit de mettre en oeuvre les stratégies contenues dans ces documents, une phase décisive pour les Village Centers qui devront montrer ou confirmer leur aptitude à établir des relations de travail fructueuses avec diverses institutions et développeurs publics ou privés. La capacité des Village Centers à se poser en pilotes de l'action publique locale – ou du moins à l'influencer - dépend en fait de la composition et de la cohésion de leur conseil d'administration (*boards*). Chacun est censé coaliser les différents quartiers compris dans son aire. D'où leur appellation « d'organisations parapluies » (*umbrella organization*) abritant d'autres organisations représentant un intérêt plus petit. Mais pour que les institutions représentées au conseil d'administration (services publics, universités, fondations...) acceptent de mettre leurs ressources à contribution et de coordonner leurs interventions dans ce cadre, les Village Centers doivent faire la preuve de leur capacité à réaliser le consensus entre quartiers et démontrer leurs savoir faire techniques. Celui de Washington Village/Pigtown est assez exemplaire de ce point de vue. Il a compté jusqu'à huit groupes thématiques ayant initié des actions dans une multiplicité de domaines (sécurité, éducation, revitalisation commerciale...). L'inclusion de représentants des services publics dans ces groupes a permis de faire entendre les préoccupations des habitants : « Même s'ils font ce qu'ils veulent ensuite, cela nous permet d'avoir une influence sur leurs orientations à long

²⁹² Comme son nom l'indique, l'usage des sols est la pierre angulaire des Land Use Plans. Leur adoption conditionne l'obtention d'une partie des ressources allouées par l'EZ, en particulier dans le domaine des aménagements physiques et du logement. Mais les Village Centers ont toute latitude pour aborder d'autres thèmes. Le choix de ces thèmes résulte d'un « planning process » ouvert à toutes les personnes intéressées et conduit selon un modèle semblable à celui qui a prévalu lors de l'élaboration du projet stratégique de l'EZ. Avec l'aide de consultants financés par EBMC et l'aide de six jeunes stagiaires, le Village Center d'East Harbor a ainsi mobilisé les habitants pendant quatre mois pour l'élaboration de son Land Use Plan. Les habitants et les entreprises locales ont d'abord été consultés par voie de questionnaire (160 réponses traitées). Puis dix réunions publiques ont été organisées pour exposer la démarche, présenter les résultats de l'enquête et s'enquérir des idées et propositions du public. Cette série de réunions a été clôturée par un grand rassemblement destiné à fixer les objectifs de la communauté (*goal setting meeting*). Une fois ces buts fixés, des ateliers thématiques ont été mis sur pied autour des thèmes considérés comme prioritaires : logement, emploi, santé, éducation, famille, jeunesse, sécurité. Le cabinet de consultants a synthétisé la production des groupes thématiques et soumis un avant-projet au conseil d'administration du Village Center, lequel l'a amendé puis présenté une nouvelle fois au public à l'occasion d'une nouvelle réunion, et modifié à nouveau en fonction des commentaires recueillis. Le Land Use Plan a enfin été approuvé par le Board du Village Center puis par EBMC. L'exemple du Village Center de Washington Village/Pigtown montre l'influence que peuvent avoir les habitants sur le contenu des orientations. Au cours de réunions publiques, ces derniers ont impulsé plusieurs idées-forces qui structurent le document final : la prise en compte de la sécurité publique dans les aménagements, la nécessité d'arbitrer au cas par cas le choix de la démolition et de la rénovation des logements, la diversification commerciale du site, la réorganisation des parkings, l'ouverture de nouveaux équipements culturels, etc. Après son adoption définitive, le Land Use Plan de Washington Village/Pigtown a été incorporé au schéma directeur de la ville. Celle-ci doit maintenant honorer la réalisation de son contenu (c'est pour l'heure le seul parmi les quatre plans adoptés à avoir connu ce sort).

terme », explique un membre du board. Cette collaboration est cruciale car les institutions apportent une expertise dont ne disposent pas a priori les organisations communautaires.

A Chicago, la concurrence entre le milieu communautaire et la municipalité a été fatale l'empowerment des Clusters. Le processus de « planning » qui avait permis de faire émerger une stratégie propre à chaque Cluster²⁹³ n'a été qu'une parenthèse vite refermée. Deux des trois Clusters (Pilsen-Little Village et South Side) ont conçu des stratégies globales, mais il ne s'agissait que d'un document à usage interne n'engageant pas la communauté dans le premier cas, et d'un document d'intention exposant ce que le Cluster ferait s'il en avait la possibilité dans le second. Le troisième, celui de West Side, n'est sorti que récemment d'une torpeur prolongée grâce à l'énergie de sa directrice et du soutien financier d'une entreprise locale. Dans tous les cas, les équipes techniques des Clusters sont réduites au minimum, deux personnes entourées de quelques stagiaires le plus souvent²⁹⁴. L'absence d'intermédiaires investis de pouvoirs réels entre les porteurs de projets et l'EZ Coordinating Council localisé dans le quartier d'affaires (*downtown*), a réduit la stratégie d'empowerment à l'agrégation de projets individuels²⁹⁵. Or, aucune organisation individuelle ne peut traiter à elle seule la globalité des problèmes d'un quartier. « On a fini par tout faire nous-même, car il n'y avait pas assez de capacités autour de nous, explique un responsable de Bethel New Life dans le West Side. Des organisations nombreuses éclosent un peu partout parce qu'un besoin est reconnu dans un lieu, mais cela ne résout pas la question de l'aptitude à délivrer les services et coordonner ses projets avec d'autres ». Des organisations communautaires qui n'étaient pas forcément les plus innovantes ou performantes, mais les mieux connectées aux circuits financiers, ont utilisé les fonds de l'EZ pour amplifier leurs programmes existants ou bien diversifier leurs activités, avec le risque de voir ces nouvelles activités cesser une fois l'argent de l'EZ dépensé. Contrairement à Baltimore où la création des Village Centers a ouvert une scène permettant, dans une certaine mesure, l'interpellation et la coopération avec les institutions, il n'y a pas eu de véritable empowerment collectif des quartiers de la zone de Chicago.

Les textes fédéraux relatifs à la politique d'empowerment demandaient aux

²⁹³ Cf. supra, première partie.

²⁹⁴ Les Clusters n'ont rien reçu avant l'année 2000, date à laquelle leur fonction a fini par être reconnue officiellement.

²⁹⁵ A l'exception notable de quelques projets ayant permis à des organisations communautaires d'offrir à des populations très désavantagées des plates-formes multiservices (*one-stop services*) dans les domaines de la formation, du logement, de l'accès aux nouvelles technologies, de la santé, du sport, etc. Pour compenser cet effet de fragmentation, l'équipe de gestion de l'EZ impose désormais aux contractants de démontrer non seulement leur expertise territoriale, mais d'indiquer les collaborations envisagées avec d'autres organisations, et de s'assurer du soutien de leur communauté par des lettres de soutien.

administrations locales de « se réinventer » pour « faciliter la mise en œuvre du projet stratégique »²⁹⁶. Nos observations dessinent en fait deux modèles distincts de relations entre l'EZ et les politiques municipales, reflétant deux cultures dominantes de relations entre les pouvoirs locaux et le développement communautaire aux USA²⁹⁷. Incarné par Baltimore, le premier modèle est celui de la diffusion des innovations communautaires dans la culture administrative locale ; le second, celui de Chicago, positionne les initiatives communautaires en situation d'extériorité relative. A Baltimore, le développement communautaire est traditionnellement pensé comme un laboratoire de la réforme administrative. Célébrée au plan national, l'expérience de revitalisation globale du quartier de Sandtown-Winchester devait constituer un modèle de « réforme systémique » qui, selon le dossier de candidature, devait inspirer la future zone²⁹⁸. La ville était familière avec cette idée que les communautés ne sont pas seulement les destinataires des politiques publiques, mais doivent être parties prenantes des processus de décision. Comme explique une représentante de la municipalité ayant animé la phase de planning, « avec l'EZ, l'échange devait avoir lieu dans les deux sens : les organisations communautaires devaient constituer une source d'inspiration pour les institutions et ces dernières descendre sur le terrain pour expliquer ce qu'elles font ». Quelques exemples de la mise en pratique de

²⁹⁶ Source : HUD (1994). Sur le plan quantitatif, l'EZ devait aussi exercer un effet levier sur les fonds publics locaux. Les projets initiaux affichaient des objectifs ambitieux en la matière. Celui de Baltimore, par exemple, prévoyait d'attirer 240 millions de dollars de l'État et de la ville en cinq ans (celui de Chicago dressait une liste exhaustive des engagements publics, mais ne fournissait pas de chiffres). Les réalisations sont difficiles à estimer. Le chiffrage effectué par les évaluateurs nationaux n'apporte guère de clarification car il ne distingue pas la source (fédérale, locale ou privée) des financements locaux additionnels. S'il montre un effet réel d'entraînement, il s'appuie sur les données incertaines rassemblées par le HUD et contestées par l'Inspection Générale de cette agence. Pour les six premières EZ considérées dans leur ensemble, l'effet levier (*leverage*) est estimé à près de 3 milliards de dollars pour près de 400 millions de dollars dépensés à la fin de l'année 2000, soit une multiplication par 8,3 de la mise de fond initiale. La répartition de ces financements par type de projet montre que près des deux-tiers de ces financements additionnels ont consisté en prêts aux entreprises. Ces prêts étant majoritairement le fait d'institutions financières privées (un consortium de banques de Detroit a prêté à lui seul 1,2 milliard de dollars, cf. supra seconde partie), on peut en déduire que l'effet multiplicateur sur les fonds publics locaux a été de l'ordre de 3 pour 1. Mais le mode de comptage est incertain car il peut aussi bien prendre en compte des dépenses qui auraient été faites dans tous les cas. L'évaluation nationale concluait cependant à l'absence globale « d'effet de substitution », laquelle se trouvait formellement prohibée par la réglementation fédérale (Hebert et al., 2001).

²⁹⁷ On s'intéresse ici uniquement aux relations des EZ et des municipalités. Cela ne signifie pas que les États ne soient pas des partenaires importants du dispositif, au moins sur le papier. Certains se sont montrés très actifs dans l'élaboration des projets de candidature et beaucoup se sont engagés à mobiliser leurs services et fournir des fonds. Les États ont également joué un rôle compensateur auprès des communautés qui n'avaient pas été désignées comme EZ ou EC – ce fut le cas à Chicago où l'État de l'Illinois a financé trois ECs non retenus par le HUD (cf. supra). Mais au stade de la mise en œuvre du programme, les agences des États n'ont pas joué de rôle très significatif dans la plupart des sites. Beaucoup se sont contentées de remplir une fonction minimale de « passeurs » des dollars fédéraux liés à l'EZ, cette attribution leur ayant été donnée par la législation nationale.

²⁹⁸ Source : City of Baltimore (1994).

cette intention nous sont cités : le service de l'emploi qui intègre des organisations communautaires liées à l'EZ pour reconsidérer sa politique destinée aux plus pauvres ; la mise en place par le Village Center de Harlem Park/Lafayette Square d'un forum permettant aux habitants de discuter régulièrement des questions de sécurité, d'aménagements et de santé publique avec des représentants de la ville ; la création d'un service municipalité des quartiers (Office of Neighborhoods) comme outil de liaison entre leaders de quartier (notamment ceux des Village Centers) et agences municipales afin d'interpeller ces dernières sur tous les aspects de la vie quotidienne et les amener à mieux adapter leurs interventions. Alors même que l'EZ de Baltimore est gérée par une entité indépendante, la collaboration a ainsi toujours été réelle avec la ville. Ancien membre du cabinet du maire, la directrice d'EBMC continue d'avoir directement accès à lui. Elle est membre d'une instance où différents services municipaux (développement économique, emploi, logement, police...) coordonnent au plus haut niveau leurs interventions dans l'EZ. Plusieurs agences municipales ont ainsi aidé les Village Centers à élaborer un projet stratégique.

A Chicago, la municipalisation de l'EZ s'accompagne d'une faible intégration de ses acquis dans le fonctionnement des services, à l'instar d'autres villes (Atlanta, Detroit) où les relations sont tendues avec les groupes communautaires²⁹⁹. L'EZ Coordinating Council n'a jamais affiché de stratégie d'articulation explicite avec les politiques municipales. Près du quart de son budget a été confié directement à certains services municipaux (celui du logement, en particulier) au détriment de l'empowerment des organisations de quartier. Chaque projet municipal financé grâce à l'EZ devait cependant associer un « partenaire communautaire ». Mais comme le dit un membre de l'équipe technique, « les organisations ne sont pas venues chercher la ville pour obtenir son soutien, c'est la ville qui a utilisé le budget de l'EZ pour faire un peu plus qu'à l'ordinaire en faveur des habitants de la zone ». Personne n'est en mesure de dire en quoi l'EZ de Chicago a modifié les pratiques administratives. Nos questions sur la « réinvention du gouvernement » local – pourtant au cœur du projet initial qui imaginait cette dynamique diffuser dans l'ensemble des quartiers de la ville par un « effet de spirale » - provoquent à coup sûr un rire teinté de fatalisme chez nos interlocuteurs. Et chacun de souligner le poids des contraintes bureaucratiques ou la prévalence d'une culture administrative « top-down » qui ne rend pas de comptes aux communautés servies. En règle générale, la diffusion des pratiques du développement communautaire dans l'administration municipale reste faible à Chicago. L'innovation urbaine a été un temps la marque du Department of Planning and Development, notamment sous le mandat d'Harold

²⁹⁹ De manière générale, les villes ayant mis sur pied une organisation unique pour gérer l'EZ sont moins innovantes et l'influence des organes municipaux y est plus grande, notent R. Chaskin et C. Peters (1997).

Washington. Mais ce département se contente aujourd'hui de sous-traiter des services à un volant d'organisations communautaires. Les procédures de type « bottom-up » en matière de planification urbaine sont souvent très formelles. Deux institutions, l'école et la police, apportent de notables exceptions à cette relative absence de démocratisation administrative (Fung, 2001). Leur fonctionnement a en effet été réformé de manière radicale au cours de la décennie passée pour impliquer les habitants et groupes communautaires à différents niveaux de décision. Cependant, ce ne sont pas les organisations représentatives des quartiers pauvres mais le maire lui-même qui a été la force motrice de ces réformes. Celles-ci concernent tous les quartiers de la ville - et donc l'électorat tout entier - contrairement à l'EZ qui ne porte que sur une portion limitée (10%) du territoire et qui n'a pas semblé intéresser grandement le maire. L'EZ ayant peu traité des questions scolaires et de sécurité, ses domaines prioritaires (logement, services sociaux...) ont été administrés selon un modèle plus classique.

La difficile synthèse entre organisation et échange

L'instauration d'une dialectique vertueuse entre « l'inside » (le quartier) et « l'outside » (l'environnement institutionnel du quartier) constituait un enjeu de la revitalisation des zones. A Baltimore et Chicago, où la méthode d'élaboration du projet d'empowerment a été authentiquement participative, les séquences identifiées plus haut ont été observées : mobilisation des habitants et des organisations internes à la communauté ; mise en évidence des intérêts communs entre quartiers par la formation de coalitions ; engagements réciproques avec des partenaires extérieurs. Au stade de la mise en œuvre, le cas de Baltimore est le plus probant. L'intention du projet initial était explicite : « Nous mobiliserons des partenariats en partant du niveau des habitants (*block-by-block*), puis grâce au travail collectif de constitution d'un leadership, ces partenariats se feront sur un pied d'égalité avec d'autres segments de la communauté élargie ». Les Village Centers ont été créés pour donner consistance à cette approche « bottom-up ». Grâce à eux, la liaison entre « l'inside » et « l'outside » peut s'établir à deux niveaux au moins : par la présence de la société extérieure dans le conseil d'administration des Village Centers, par la présence de ces derniers dans le conseil d'administration de l'instance (EBMC) qui chapeaute l'ensemble. Sa directrice décrit précisément EBMC comme un « insider/outsider ».

Mais le cas de Baltimore illustre à la fois le bénéfice et les limites de l'empowerment des quartiers pauvres. Le dossier de candidature affirmait : « Le maire a pris le risque de donner du pouvoir (*empower*) aux habitants »³⁰⁰. De fait, celui-ci était

³⁰⁰ Source : City of Baltimore (1994).

très sensibilisé aux méthodes du community organizing et a donc encouragé l'élaboration de cette politique à partir du point de vue des habitants selon la logique d'organisation « block-by-block ». La limite de ce modèle est apparue une fois la structure de gouvernance (EBMC) mise sur pied. Les débats empreints de respect réciproque au sein de cette instance dominée par l'establishment local, interdisent d'y porter des revendications dérangeantes. Les implications pour la zone des choix de développement de la ville, de la politique scolaire ou du travail de la police n'y sont guère débattues. Comme le dit une activiste, « la ville ne redoute pas assez cette politique ». Le projet initial évoquait l'héritage de Saul Alinski - « un des mes héros », nous dit son principal rédacteur - et adoptait un ton quelque peu irrévérencieux envers les autorités locales. « Mais EBMC ne nous a pas soutenus par crainte de voir s'installer un contre-pouvoir hostile au maire, précise-t-il. Il a fallu travailler à l'intérieur d'un système de règles préétablies alors que nous voulions les rompre et créer une utopie urbaine ». Dans son acception politique l'empowerment sent le souffre aux Etats-Unis. « L'idée qu'une politique d'empowerment puisse faire pression sur le pouvoir ne fonctionne pas lorsque l'on se donne la ville comme partenaire. Celle-ci ne veut pas d'une voix qui vienne crier au conseil municipal », observe la représentante d'une fondation.

Un dilemme récurrent oppose aux USA la dimension organisatrice du développement communautaire (l'organizing) à sa dimension instrumentale de prestation de services. Rares sont les organisations capables d'effectuer les deux types d'opérations. Il en résulte une dissociation entre les groupes spécialisés dans la mobilisation citoyenne et ceux qui consacrent une part substantielle de leur énergie à faire du « networking » avec des financeurs extérieurs. Or, ces derniers privilégient souvent les activités de développement et de services au détriment du « community organizing » (Bratt, 1989 ; Joseph, Ogletree, 1996). Né autour de l'organizing, le mouvement des Community Development Corporations s'est inexorablement transformé en une « industrie » (Yin, 1998) faisant vivre une multitude de professionnels du développement communautaire. Du coup, le réseau des CDC est parfois suspecté de défendre ses intérêts propres au moins autant que ceux des citoyens qu'il représente. La littérature spécialisée sur les Community Development Corporations fournit d'ailleurs peu d'indications sur la représentation et l'influence réelles des habitants au sein de leurs conseils d'administration (Stoutland, 1999).

La césure entre les activités de mobilisation des habitants et le développement de projets a été observée à des degrés divers dans les EZ (Cramer, non daté). Dans les deux villes étudiées, les « organizers » et autres « community builders » ont été très actifs durant la phase de « planning » puis sont passés au second plan. Cette dissociation entre fonctions d'organisation et de gestion a été maximale à Chicago où les groupes

communautaires les plus influents ont capté la majeure partie des fonds, dans les premières années du programme, pour les affecter à des projets offrant peu d'espace à la mobilisation des habitants. Les Clusters ont bien tenté de maintenir les habitants mobilisés. A des degrés divers, ils ont assuré une fonction d'organizing, mais sans parvenir à relier l'expression des problèmes et leur résolution, laquelle passe par des alliances avec des institutions extérieures. A Baltimore, les Village Centers, dont les représentants siègent au sein d'EBMC, ont bénéficié d'un plus grand pouvoir pour donner une voix aux habitants et faire en sorte que l'expression des problèmes ne reste pas confinée dans l'enceinte des quartiers. Mais ce ne pouvait être qu'un aspect secondaire de leur activité. Même s'ils peuvent s'auto-saisir de n'importe quel sujet, le champ d'activités des Village Centers est strictement borné par leurs obligations contractuelles vis-à-vis d'EBMC. Le plus gros de leurs financements dépend en effet des résultats qu'ils obtiennent en matière d'accès à l'emploi. Les acteurs communautaires œuvrant en leur sein ont le sentiment que les aspects qualitatifs de leur travail, à commencer par l'organisation de la communauté, ne sont pas assez valorisés. « Même si le community organizing était une attente de notre part, il a été convenu avec les Village Centers que l'argent ne leur parviendrait que s'ils contribuaient à mettre les gens au travail et à créer des emplois, admet la responsable d'EBMC. Ils peuvent se donner pour but d'organiser la communauté, mais nous n'avons pas réellement développé leurs compétences dans ce domaine. J'ai la passion du community organizing, mais je ne peux en faire une priorité de l'EZ car j'ai aussi la charge d'obtenir des résultats (*outcomes*) ». Cette citation éclaire ce que la littérature spécialisée a conceptualisé comme une tension inhérente au développement communautaire, entre les « *outcomes* » (le produit final) et le « *process* » (le processus long d'organisation de la communauté) dans les politiques globales de revitalisation³⁰¹.

Une cause importante de cette tension dans le programme EZ résulte de la pression exercée par l'administration fédérale sur la production d'indicateurs quantitatifs montrant les progrès réalisés. A l'origine était l'idée que « l'*accountability* » serait le complément indispensable de la responsabilisation communautaire³⁰². L'un des résultats paradoxaux du dispositif d'évaluation imaginé par le HUD est d'avoir affaibli « l'*input* » des représentants de quartiers dans la définition des priorités opérationnelles. En demandant aux partenaires locaux d'élaborer des critères de performance à deux ans, l'enjeu n'était rien moins que de reformuler les stratégies décidées par la « communauté » dans la phase d'élaboration des projets initiaux. Menée par des comités restreints où dominaient des équipes professionnelles, l'opération de « *benchmarking* » a éclipsé les

³⁰¹ Cf. par exemple Aspen Institute (1997).

³⁰² Cf. supra, première partie.

organisations qui s'étaient fortement investies dans la première phase. Il fallait se dépêcher d'élaborer ces indicateurs pour obtenir l'agrément du HUD et se voir verser les fonds. Associer des organisations de quartier à cette démarche aurait retardé le processus. Cela a eu une incidence réelle car les indicateurs de performance retenus ont privilégié des actions mesurables et susceptibles d'avoir un impact à court terme, par exemple le nombre d'emplois créés, le nombre d'unités de logement construites, etc. Or, les acteurs du développement communautaire ont tendance à valoriser des actions qualitatives (community organizing, capacity building...) produisant rarement des effets tangibles à court terme et malaisées à mesurer à partir d'indicateurs quantitatifs. Cela explique pourquoi ces dimensions n'ont constitué nulle part la priorité numéro un. A Baltimore, par exemple, l'establishment local était loin d'être convaincu d'emblée de l'importance de ces objectifs de long terme. Aujourd'hui encore, de nombreux acteurs communautaires impliqués dans les Village Centers ont le sentiment que les aspects qualitatifs de leur action ne sont pas aussi valorisés par EBMC – notamment au plan financier – que la création d'emplois et la mise au travail des habitants. A l'heure où les Village Centers se transforment en CDC, une inquiétude se fait jour, celle d'une dérive entrepreneuriale et de l'absence de recyclage de leurs profits dans la communauté. De manière générale, les opérateurs de développement économique communautaire les plus ouverts sur la société extérieure, ceux qui multiplient les partenariats, sont toujours à la merci d'un oubli de leurs mandants (« constituents »), les habitants des quartiers pauvres. L'approche du développement communautaire se veut démocratique et c'est pourquoi la qualité des mandataires se trouve sans cesse questionnée dans les interactions des uns et des autres : qui représentez-vous ? se demandent-ils sans cesse les uns aux autres.

Chapitre VI – France : Crédibiliser la parole publique

VI – 1 La prise en charge des quartiers par le droit commun

Convaincre les habitants de la sollicitude institutionnelle

A leur manière, les nombreuses personnes de nationalité ou d'origine étrangères résidant dans les quartiers d'habitat social français sont « disenfranchised »³⁰³ parce qu'elles ne bénéficient pas du droit de vote ou n'en font pas usage, persuadées que cela ne changerait rien à leur situation. A ses débuts, la politique de la ville a promu la « participation des habitants » comme un complément, voire une alternative à la démocratie représentative. Dans la foulée des luttes urbaines des années 60, le mot d'ordre de démocratie participative procédait d'une critique du modèle fonctionnaliste de participation politique réduite au vote. Rappelée avec plus de force au fil des ans, l'exigence de participation des habitants n'a pourtant jamais su trouver une légitimité réelle dans la politique de la ville. De nouvelles étapes en nouvelles ambitions, le décalage est frappant entre la puissance de l'invocation et ses maigres résultats pratiques. « Il convient désormais de franchir une nouvelle étape en demandant aux habitants, en amont de l'élaboration des projets, de se prononcer sur les priorités d'action qui leur sont destinées et d'encourager fortement leurs initiatives, pouvait-on lire dans l'exposition des principes de la politique de la ville pour 2000-2006. L'État ne signera à l'avenir de contrats que si les conditions effectives de participation des habitants sont précisément définies »³⁰⁴. Jamais l'État n'a pourtant refusé de signer un contrat avec les élus sur ce motif. Les associations d'habitants n'ont jamais été considérées au demeurant comme les partenaires officiels du contrat au nom du principe « payeur, signataire ». Les Grands Projets de Ville n'ont pas failli à cette règle. Il s'agissait « de dépasser les discours nombreux en la matière, pour construire l'exercice d'une véritable démocratie locale »³⁰⁵ et cette promesse valait invitation à ce que chaque GPV crée un « comité consultatif de quartier » pour « adapter, infléchir, enrichir le projet tout au long de son élaboration et de sa mise en œuvre »³⁰⁶. Avant d'apposer sa signature, le ministre a bien formulé, dans ses courriers aux élus, des recommandations pour que la création de ces comités soit gravée dans le marbre du contrat. Mais la bonne parole ministérielle n'offrait aucune garantie car son ignorance une fois le contrat signé n'était assortie d'aucune sanction. « Quand les

³⁰³ Sur cette notion cf. supra.

³⁰⁴ Source : CIV (1998).

³⁰⁵ Propos tenus par le ministre C. Bartolone à Vaulx-en-Velin lors de la présentation du programme aux acteurs de la politique de la ville. Dans son discours, le ministre demandait aussi que l'on s'interroge au plan national sur la mise en place du droit de vote des étrangers aux élections locales... avec le succès que l'on sait.

³⁰⁶ Selon les termes utilisés par le cahier des charges des Grands Projets de Ville.

institutions locales sont autistes, cela ne sert à rien d'envoyer des messages à répétition », reconnaît un responsable national. « Le discours national sur la participation était bidon », concède plus crûment un autre. Les élus allaient donc décider des modalités recevables de la participation des habitants³⁰⁷.

Tout le discours national balance entre l'idée de conduire le projet « avec » et « pour » les habitants. Aux premiers temps de la politique de la ville, la participation était un thème fétiche d'une « deuxième gauche » qui cherchait à valoriser les initiatives de la société civile pour insuffler l'esprit démocratique dans les institutions³⁰⁸. L'émergence du thème de la « citoyenneté » dans le discours du DSU, au tournant des années 90, signalait toutefois un net glissement républicain de cette politique. Son diagnostic était simple : certains habitants de la ville sont moins citoyens que d'autres car les institutions républicaines les abandonnent. L'objectif en découlait : promouvoir une citoyenneté réelle par une mobilisation de l'action publique qui rétablisse le droit de ces habitants à être traités comme les autres³⁰⁹. S'il était entendu, ce message portait en germe l'extinction de la nécessité même de leur participation puisque le problème des habitants n'était que le résultat d'une défaillance institutionnelle. « Il n'y a pas de raison de demander à ces gens de participer plus qu'à d'autres, estime un responsable national. Les grandes institutions publiques sont coproductrices de leurs problèmes. On veut toucher cela avec les GPV et non réabonner des associations aux guichets de la politique de la ville »³¹⁰. L'enjeu réel était ainsi de « faire pour » plutôt que de « faire avec ». Tout au plus la participation pouvait-elle être un effet induit de la mobilisation institutionnelle, et non son aiguillon. La DIV établissait avec clarté l'ordre de préséance quand elle se demandait à propos des GPV « comment crédibiliser aux yeux des habitants la volonté de transformation pour permettre une réelle dynamique participative ? »³¹¹.

³⁰⁷ Le ministre leur donnait sa bénédiction : « Ce sera le rôle des élus de favoriser la concertation, l'échange, la circulation de l'information. Afin de solenniser cet engagement, le conseil municipal devra délibérer sur les modalités de concertation » (Bartolone, 1999-1).

³⁰⁸ Le responsable de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers, H. Dubedout, était l'un des représentants les plus éminents de ce courant. Il avait lui-même été l'initiateur des Groupes d'Action Municipale (GAM) dans les années 60.

³⁰⁹ « Les habitants veulent vivre une vie normale et souhaitent être traités au quotidien comme les autres habitants de la ville », affirmait le ministre à Vaulx-en-Velin (Bartolone, 1999-2). Il invoquait à la rencontre suivante « la reconnaissance de la citoyenneté en droit et en fait pour tous les habitants de nos quartiers » (Bartolone, 2000).

³¹⁰ Dans le même sens, le bilan officiel des GPU remarquait : « Il y a difficulté d'embrayage de l'action de l'État sur ces quartiers. On pourrait même faire l'hypothèse que ces difficultés constituent l'origine profonde du processus de dévalorisation et de déshérence urbaine, qui s'amplifie dès lors qu'il s'amorce : plus il y a décalage, moins l'action de l'Etat a de prise, et le décalage se renforce. Dès lors s'engage une course poursuite entre les évolutions des politiques publiques et la dynamique à l'œuvre » (DIV, 1998).

³¹¹ Source : DIV (2002-2).

Les Grands Projets de Ville devaient ainsi contribuer à restaurer la foi des habitants dans l'action publique contre « la logique de fatalité et d'impuissance »³¹². Envoyer un signal aux populations marginalisées leur indiquant la détermination des pouvoirs publics à prendre à bras le corps leurs problèmes, tel était le sens du message républicain. Plus important que leur propre mobilisation, il fallait les convaincre de la sollicitude de la société à leur égard et susciter leur adhésion au projet pour que se réduise l'écart entre l'affichage des principes républicains et la réalité vécue³¹³. Les Grands Projets de Ville devaient trouver dans les transformations urbaines un matériau consistant pour asseoir la conviction que les institutions ne se complaisent pas dans de beaux discours, qu'il se passe réellement quelque chose dans le quartier, que la société ne reste donc pas inerte³¹⁴. Le tout était d'éviter de susciter trop d'espoir à court terme. Le rapport commandité par le ministre à un architecte chargé de fournir une doctrine sur le renouvellement urbain insistait tout à la fois sur « le besoin de chacun de s'inscrire dans le domaine du visible de réalisations tangibles », mais aussi sur l'exigence de ne pas entamer la « dynamique fragile, porteuse d'espoirs pour la population » par des décalages trop importants entre l'annonce d'opérations et leur réalisation effective. Il fallait donc veiller à la bonne articulation du court et du long termes et ne pas oublier « les actions d'accompagnement » des interventions physiques. « Avec le retour de l'espace public dans le champ du visible, insistait le rapport, la République doit opérer un retour puissant dans les grandes actions qui sont de son ressort : sécurité publique, enseignement, solidarité, etc. »³¹⁵. Car l'adhésion au projet urbain s'accompagne d'un bouleversement profond de la vie quotidienne, lequel « ne peut être compris par les habitants que s'ils ont la certitude que la collectivité travaille à réduire la fracture sociale »³¹⁶.

³¹² L'expression est de C. Bartolone (2000) à propos des Grands Projets de Ville. Cette volonté de réhabiliter chez les habitants l'idée que la politique sert à quelque chose, se vérifie dans le référentiel d'évaluation des GPV qui proposait de faire de la banalisation des comportements électoraux l'un des critères de réussite des projets (Rey, Chelly, 2001).

³¹³ « Il faut souligner que les conditions de l'efficacité, mais plus encore la finalité politique de l'effort de la nation en faveur des quartiers en difficulté doit être de rechercher l'adhésion des habitants aux projets sur le devenir de leurs villes », affirmait le Conseil Interministériel des Villes (1998) dans sa définition d'une « nouvelle ambition pour les villes ».

³¹⁴ Selon les termes du ministre, transformer l'aspect d'un quartier et sa place dans la ville devaient être des symboles « perceptibles » et « crédibles » du changement (Bartolone, 2000), de nature à « montrer à tous les habitants que les choses sont en train de changer » (Bartolone, 1999-2).

³¹⁵ Source : Vignaud (1999).

³¹⁶ Selon les termes utilisés par la Déléguée Interministérielle à la Ville (Brévan, 2000).

Mobiliser le droit commun pour rétablir la norme

L'ambition civique des Grands Projets de Ville tient en une double formule sans cesse réitérée : organiser le retour du « droit commun » dans les quartiers et des quartiers dans le « droit commun ». Leur banalisation dans le paysage urbain trouvait sa méthode idoine dans l'abolition d'une « gestion à part »³¹⁷. Certes, la création d'un nouveau dispositif exceptionnel comme celui des GPV peut sembler contradictoire avec l'ambition de réintégrer ces quartiers dans une gestion de droit commun. Mais l'exception n'était justement pas conçue pour durer, à l'inverse d'autres dispositifs de la politique de la ville qui se sédimentent sans jamais effacer les strates précédentes. S'il faut parfois une quinzaine d'années pour mener à bien un projet urbain, l'injection de moyens très conséquents de nature à s'attaquer enfin à la « racine des dérives » devait permettre cette fois à ces sites à « de s'affranchir de l'intervention constante de la sphère publique et de se réinscrire dans un processus normal de production et de régénération spontanées »³¹⁸. Retourner au droit commun signifiait que l'on en était sorti et cela revenait pour la politique de la ville à faire son auto-critique, celle d'avoir maintenu ces quartiers sous régime d'exception faute d'avoir mobilisé l'ensemble des institutions républicaines dans son sillage. L'idée de la mobilisation du droit commun n'était pas nouvelle. Elle était inscrite dans le tournant républicain de cette politique. Dans les années 80, les quartiers avaient été un terreau fertile pour l'innovation publique. L'entrée en maturité de cette politique, au début des années 90, devait mettre fin à la tentation de l'expérimentalisme permanent pour que le droit commun se transforme à son tour. Les évaluateurs de la politique de la ville voyaient advenir, à la fin du Xème Plan, un modèle de transformation du droit commun aiguillonné par une « interpellation réciproque » de l'État local et des collectivités sur leur action en direction des quartiers pauvres (Donzelot, Estèbe, 1994). Quelques années plus tard, les mêmes chercheurs « réévaluèrent la politique de la ville », concédant que l'État local ne s'était pas affirmé comme le garant de cette transformation, ni vis-à-vis de ses propres services, ni dans l'exigence de contreparties aux subsides que cette politique accordait aux villes (Donzelot, Estèbe, 1998). Les travaux d'évaluation menés en Ile-de-France confirmaient ce diagnostic : la géographie prioritaire de la politique de la ville n'avait pas été plébiscitée par les institutions de droit commun, ni comme espace d'analyse, ni comme cadre d'une mobilisation prioritaire (PRIF/CRIF, 1999). Conçue comme une politique incitative, c'est plutôt l'effet de substitution qui a joué, la politique de la ville servant d'argument à nombre d'institutions pour la laisser faire dans « ses » quartiers avec « ses » relais associatifs. Ce diagnostic pouvait être nuancé selon les contingences locales, ici parce qu'un Préfet se montre entreprenant, là parce que

³¹⁷ Selon l'expression de la Déléguée Interministérielle à la Ville (Brévan, 2000).

³¹⁸ Source : Brévan (2000).

le Conseil Général s'investit dans les questions urbaines. Mais le constat était assez bien établi à l'échelle nationale pour que les orientations de la politique de la ville pour le XIIème Plan fassent de la mobilisation institutionnelle autour d'un « projet partagé » la pierre angulaire de sa réussite. Ainsi les Grands Projets de Ville devaient-ils « rassembler l'ensemble des politiques de droit commun au service d'un projet » et faire « des crédits de droit commun de l'État et des autres partenaires » les premiers financeurs du GPV³¹⁹.

Ce retour *du* droit commun dans les quartiers était aussi la condition pour ramener les quartiers et leurs habitants *au* droit commun, ramener en particulier les minorités vers le « pacte républicain ». L'enjeu d'une mobilisation du droit commun n'était donc pas seulement technique. Sa finalité était de « tout faire pour éviter la constitution de ghettos où les habitants ne bénéficieraient plus d'une citoyenneté réelle »³²⁰. Qu'est-ce qu'une citoyenneté réelle dans l'esprit des pouvoirs publics ? Deux choses principalement : se sentir appartenir à la même collectivité nationale et respecter ses règles en contrepartie des droits qu'elle procure. La « nouvelle ambition pour les villes » définissait d'abord son projet civique comme un souci d'inclusion : faire en sorte que « chacun, quels que soient ses origines, son lieu de résidence et son statut social se sente appartenir à la même communauté de vie et de destin »³²¹. On retrouve aussi un discours constant dans les Grands Projets de Ville sur le thème de l'apprentissage du « vivre ensemble », autrement dit du « vivre » dans la même collectivité. Mais ce discours a pour corollaire le « respect des règles de la vie en société »³²². Comme le précise un responsable national, « nous voulions faire entrer le civique par l'urbain ». Dans son rapport sur les GPV, le Conseil National des Villes développait cette idée : « Le vivre ensemble, c'est aussi rétablir la règle républicaine : rétablir le droit. Le grand souci partagé par les élus et les techniciens est celui du retour au droit »³²³. La citoyenneté est donc un ensemble de droits et de devoirs et la mobilisation institutionnelle ne devait pas garantir seulement l'accès à de nouveaux droits octroyés d'en haut, mais assurer le retour du droit lui-même dans les quartiers. Les deux iraient de pair car des quartiers dont les institutions ne s'occupent pas sont aussi des quartiers « hors droit » où l'on ne pénètre pas. Amener les institutions à se mobiliser pour des territoires, c'était aussi revenir à l'étymologie du mot territoire, « une étendue sur laquelle s'exerce une autorité, une juridiction » (Petit Robert). Il devait y avoir congruence

³¹⁹ Source : DIV (2000-3).

³²⁰ Selon la formule employée par le ministre dans sa présentation du programme GPV (Bartolone, 1999-2).

³²¹ Source : CIV (1998).

³²² Source : DIV (1999-3).

³²³ Source : CNV (2001). Dans le même sens, le référentiel d'évaluation des GPV suggérait de faire de la « banalisation des comportements » et de la « diminution des incivilités et violences entre les quartiers et le reste de l'agglomération » des critères de retour dans le droit commun (Rey, Chelly, 2001).

entre le projet civique et le projet urbain. « L'enjeu est clairement celui de la maîtrise de l'espace du quartier et du rétablissement de la règle par l'urbain, précise un responsable national. La société se donne des règles pour elle-même qui doivent jouer pour ces territoires, de l'immeuble à l'espace public ». L'ambition civique des GPV était duale : « amener une frange de population vis-à-vis de laquelle on a du mal à faire passer un message sur la citoyenneté et en même temps faire mieux pour elle » (un autre responsable national).

Territorialiser pour faire plus et mieux

Les Grands Projets de Ville devaient contribuer à mobiliser l'action publique pour « rattraper les retards et réduire les écarts par rapport au reste de l'agglomération »³²⁴. Où l'on retrouve un principe fondamental de la politique de la ville consistant à injecter, de manière temporaire, ses moyens propres sur des « quartiers-cibles » et entraîner une démarche comparable dans les autres administrations afin que s'enclenche un processus de développement permettant à ces quartiers de s'affranchir, à terme, d'une aide publique spécifique. Ces interventions exceptionnelles sont souvent apparentées à une démarche de « discrimination positive territoriale », au sens où elles dérogent à la norme du traitement égalitaire des territoires dans un but de rétablissement d'une égalité de fait. La discrimination positive est un concept relativement neuf en France. On peut définir ce principe comme une différenciation de traitement reflétant la volonté expresse de conférer un avantage temporaire à une catégorie (sexuelle, sociale, ethnique ou territoriale) jusqu'au rétablissement d'une égalité de fait avec d'autres catégories non admises à bénéficier du même traitement préférentiel³²⁵. Apparue dans les années 70 à propos des politiques scolaires, on s'y réfère désormais dans toute une série de domaines : attribution sélective d'avantages sociaux à des « populations-cibles » (familles, étudiants, chômeurs, personnes âgées...), politiques fiscales redistributives (principe de progressivité, crédit d'impôt...), facilitation d'accès aux grandes écoles, mesures d'insertion professionnelle ciblées sur les publics en grande difficulté, quotas d'emplois en faveur des handicapés physiques, parité hommes-femmes, aménagement du territoire, etc. Malgré ce foisonnement, la notion est rarement définie avec rigueur. On l'emploie parfois au sens « faible » pour indiquer seulement qu'une exception est apportée au principe de l'égalité devant et par la loi. Il en va ainsi quand sont prises en compte des différences de situations pour l'application de la règle commune ou lorsque des règles différentes sont appliquées à des situations

³²⁴ Source : DIV (1999-2).

³²⁵ Définir la discrimination positive est chose difficile car le concept n'est pas utilisé de manière homogène dans les différents pays qui l'expérimentent. Selon les cas, la discrimination positive recouvre un ensemble de politiques incitatives de lutte contre la discrimination ou renvoie à des principes plus structurants de l'organisation sociale ou politique d'un pays.

semblables. On parle alors de « discriminations justifiées ». Dans un récent rapport, le Conseil d'État (1997) a proposé pour la première une définition officielle de la discrimination positive au sens « fort » du terme, en la présentant comme « une catégorie particulière de discrimination justifiée, mise en œuvre par une politique volontariste et dont l'objectif est la réduction d'une inégalité ». Le Conseil d'État insistait particulièrement sur le traitement différencié du territoire comme l'un des principaux champs d'application des discriminations positives : « L'intégration civique, culturelle et économique des personnes vivant dans les zones urbaines en difficulté relève d'une cause d'intérêt général et justifie des mesures spécifiques que notre droit accepte désormais », affirmait le rapport.

La politique de la ville semble répondre aux critères de discrimination positive énoncés par le Conseil d'État. Il s'agit bien d'une « politique volontariste », comme en témoigne la création d'un ministère chargé de mobiliser tous les secteurs de l'action publique. Son but est de « réduire une inégalité ». La référence à « l'intégration » dans le texte du Conseil d'État renvoie implicitement, en effet, aux inégalités subies par les populations issues de l'immigration, car on parle en France de « politique d'intégration » à propos seulement de cette population et l'ensemble des crédits publics voués à l'intégration est alloué aux quartiers de la politique de la ville. L'objectif de la discrimination positive territoriale dépasse ainsi la lutte contre les seuls effets du racisme ou de la discrimination, mais se propose d'agir sur l'ensemble des déterminants de « l'intégration », c'est-à-dire de compenser les « handicaps » de quartiers qui n'offrent pas aux individus qui y résident les ressources suffisantes pour accomplir leur parcours d'intégration à la société. La discrimination positive territoriale se présente donc comme une politique d'égalité des chances appliquée dans des lieux où les habitants subissent des inégalités de tous ordres, là où s'éprouve avec le plus d'intensité la « crise du modèle d'intégration républicain ». La discrimination positive permettrait ainsi de réduire la contradiction entre l'affirmation ritualisée des grands principes républicains et les inégalités réelles que subissent ces populations.

L'expression est une traduction littérale du concept britannique de « *positive discrimination* » (appliqué à l'école), mais renvoie implicitement à l'*affirmative action* dont bénéficient les minorités dans différents pays. Comme il n'a jamais été sérieusement question d'attribuer en France des droits en vertu de l'origine ethnique ou raciale des individus, l'effort dérogatoire en faveur des quartiers de la politique de la ville est parfois compris comme un équivalent de l'*affirmative action* qui emprunterait le détour du territoire pour atteindre une « population-cible », en fait celle des minorités ethniques et raciales pour de simples raisons de représentation statistique dans ces quartiers. Mais le Conseil d'État prétend que « les enjeux de l'égalité des chances sont évidemment beaucoup plus vastes que ce que l'on inclut d'ordinaire dans le concept américain

équivalent ». Plus vaste parce que les interventions de la politique de la ville ont une visée globale – alors que l’affirmative action concerne pour l’essentiel l’accès aux universités, à l’emploi et aux marchés publics³²⁶ - et parce que sa cible n’est pas limitée aux seules minorités - une partie de ceux qui vivent dans les quartiers de la politique de la ville sont des Français « de souche ».

Cette manière de rationaliser les fins de la politique de la ville comme une stratégie utilisant le territoire pour attribuer un avantage préférentiel à des populations et les aider à réduire les inégalités dans de multiples domaines, ne résiste pas à l’examen de son discours ni de sa pratique. Cela pour deux raisons majeures. D’abord parce que le principe de « discrimination positive » qui sous-tend la politique française de la ville fait l’objet, comme dans d’autres domaines où il se trouve invoqué, d’une contestation idéologique fondée sur le refus d’une institutionnalisation des différences de traitement dans l’action publique. Ensuite parce que le mot d’ordre incertain de la discrimination positive territoriale entre en contradiction avec une finalité, celle-là très explicite, de la politique de la ville : la « mixité sociale ». Or la mixité sociale a pour signification implicite la « mixité ethnique » (il est officiellement question de « casser les ghettos » et qui dit ghetto renvoie à l’image de quartiers où vivent des minorités). Comment accorder un avantage préférentiel sur une base territoriale à des populations quand on affiche dans le même temps l’intention explicite de mettre fin à cette « anomalie » que constitue leur regroupement sur certains territoires ? Il y a bien une injonction contradictoire et l’injonction à briser la logique du regroupement résidentiel l’emporte, dans le discours comme dans la pratique de la politique de la ville, sur un hypothétique avantage préférentiel aux populations concernées.

La discrimination positive est un objet polémique dans le débat politique et intellectuel national. Les tenants d’une philosophie politique et sociale « républicaine » sont tentés d’y voir un triple renoncement : renoncement à l’égalité au profit de l’institution stigmatisante de la différence, renoncement à changer les structures économiques, sociales et politiques productrices d’inégalités pour se contenter de mesures compensatoires à visée curative, renoncement enfin au pacte social unitaire qui risquerait de se fragmenter en une collection d’intérêts particuliers. Ce registre argumentaire rappelle celui des détracteurs de l’affirmative action aux États-Unis qui reprochent aussi selon les cas à cette démarche de bafouer la norme d’égalité et de stigmatiser les bénéficiaires, de ne pas traiter les inégalités à la racine et de diviser la nation. Ces trois arguments qui portent en France sur la discrimination positive en général ont été transposés à la politique de la

³²⁶ On peut toutefois ajouter, dans une acception extensive, le « busing » en matière scolaire et le « redistricting » en matière de représentation politique des minorités.

ville pour attaquer son principe de discrimination positive territoriale. L'offensive a d'abord été menée par différents experts de cette politique, relayés ensuite par des responsables nationaux.

Les premiers usages officiels de la notion de discrimination positive, dans la politique de la ville, sont repérables au début des années 90. La discrimination positive revenait alors à formuler une exigence en direction des services publics pour qu'ils se renforcent, en quantité comme en qualité, dans les quartiers de la politique de la ville. Les Contrats de Ville signés pour la période 1994-1999 devaient fournir le cadre où se formaliserait l'engagement des services publics à accomplir un effort prioritaire. La problématique des quartiers étant souvent analysée comme le résultat de leur « abandon » par les services publics, l'État avait entrepris de mesurer leur présence locale³²⁷ et prévu diverses mesures pour améliorer le sort des fonctionnaires affectés à ces quartiers³²⁸. Avec les Contrats de Ville, deux directions principales étaient assignées à l'action des services publics : une « remise à niveau » de l'offre conçue pour restaurer les conditions d'une accessibilité égale³²⁹ ; une exigence qualitative, celle d'un ajustement du service rendu. Sous ces deux aspects, le bilan des Contrats de Ville est généralement considéré comme décevant. De nouveaux équipements ont été implantés dans les quartiers, mais en vertu d'un souci trop exclusif pour la proximité physique avec les populations et au risque de redoubler leur enfermement territorial. Les crédits de la politique de la ville ont plutôt servi à financer des activités associatives à dominante socio-culturelle, qu'à améliorer la performance des services publics. La substitution ayant joué davantage que l'incitation, la discrimination positive aurait donc entériné un « service public à deux vitesses », au lieu de rétablir une égalité de traitement, les quartiers se voyant réserver des services « au rabais ». Corrélativement, l'échelle d'intervention de la discrimination positive se limitant aux quartiers, la politique de la ville se serait spécialisée dans un registre réparateur, sans impact sur le fonctionnement général des institutions et sans parvenir à susciter de stratégies réellement globales capables d'agir sur les causes « structurelles » de la situation des quartiers. Faute d'avoir mobilisé l'ensemble des institutions dans son sillage, la gestion à part des quartiers aurait corroboré la coupure entre ces quartiers et la République, aiguisant le ressentiment des populations limitrophes envers des habitants regardés comme des assistés sociaux indûment privilégiés. Bref, cette première formule de

³²⁷ Cf. le rapport Langlais (1991).

³²⁸ Cf. le rapport Pêcheur (1991).

³²⁹ En 1994, une base de données a été constituée par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme pour objectiver les besoins. Elle n'a jamais été réellement alimentée, mais des études sectorielles réalisées dans divers champs administratifs ont contribué à accréditer la thèse d'un « abandon » des quartiers. Par la suite, la commission Sueur s'en est fait l'écho en recensant méthodiquement les déficits dans toute une série de domaines (police, justice, éducation, poste, emploi...) (Sueur, 1998).

discrimination positive territoriale – critiquée sous l’angle du principe d’égalité, de son registre curatif et de ses effets de démarcation sur les bénéficiaires - aurait conforté l’entre-soi des minorités au lieu de faciliter leur assimilation dans la ville. Cette manière de faire de la discrimination positive était manifestement contradictoire avec l’objectif d’éradication du ghetto.

En parallèle, la politique de la ville a fait un second usage de la discrimination positive territoriale, entendue cette fois comme un ensemble de mesures dérogatoires d’intensité variable, réservées à des « zones urbaines » selon le degré de gravité de leurs handicaps³³⁰. Cette seconde approche de la discrimination positive a prévalu avec le « Pacte de Relance pour la Ville ». A la différence des Contrats de Ville, la discrimination positive était inscrite dans le droit et ne relevait plus d’un simple message volontariste à l’intention des différents secteurs de l’action publique³³¹. Rapidement une série de rapports officiels a porté le fer contre cette méthode d’action publique, là aussi à partir d’arguments calqués sur ceux qu’utilisent aux États-Unis les détracteurs de l’affirmative action³³². L’homologie formelle entre la méthode du zonage et l’affirmative action est plus forte ici qu’avec les Contrats de Ville (lesquels avaient été critiqués pour leur application plus que dans leur principe)³³³. Comme l’affirmative action, le zonage définit des catégories d’ayants-droit, à partir de critères « objectifs », ces ayants-droit se voyant attribuer une préférence automatique, à titre de compensation de leurs handicaps, et cela à l’exclusion de toute autre catégorie de bénéficiaires. La critique du zonage a donc porté sur ces trois dimensions : la catégorisation, la compensation et les effets de frontières. Selon ses détracteurs, la catégorisation retenue par le Pacte de Relance aurait reposé sur des critères arbitraires et vecteurs d’une inflation des ayants-droit. La dérogation a été pensée comme conjoncturelle, mais rien ne s’opposait à ce que la catégorisation des quartiers, selon leurs handicaps, ne se multiplie à l’infini, engendrant une demande sans fin de dérogation à la norme et éloignant la perspective du rétablissement d’un traitement

³³⁰ Le PRV conférait des avantages à des zones infra-communales. Il se distinguait en cela des mécanismes de solidarité financière entre communes, tels que la Dotation de Solidarité Urbaine ou le Fonds de Solidarité des Communes de la Région Ile-de-France. Ces dernières mesures relèvent d’une logique très différente car elle s’appliquent à des communes en tant que telles et à non des entités infra-communales. La solidarité entre communes ne fait qu’ajouter des critères sociaux aux mécanismes de péréquation de droit commun.

³³¹ L’institution de la dérogation dans le droit n’était cependant pas tout à fait absente de la période précédente. La Loi d’Orientation pour la Ville prévoyait par exemple des exonérations de taxe professionnelle. Les avantages de rémunération et de carrière accordés aux fonctionnaires œuvrant dans les quartiers de la « géographie prioritaire » sont également inscrites dans la réglementation administrative.

³³² Cf. les rapports Delevoye (1997), CNV (1997), Sueur (1998), Bravo (1999). Cf. aussi le commentaire de D. Béhar et P. Estèbe (1996) sur le Pacte de Relance pour la Ville.

³³³ Pour une analyse de ces deux modalités de la discrimination positive territoriale, cf. P. Estèbe (à paraître).

égalitaire. De même, selon ses contempteurs, surtout conservateurs, l'affirmative action a été pensée au départ comme une solution temporaire pour traiter la question noire et aurait fini par être considérée comme un droit acquis par des groupes toujours plus nombreux à exiger d'avoir droit, eux aussi, à un traitement préférentiel. Cela en fonction d'un critère qu'ils jugent arbitraire (la race ou l'ethnie). La seconde critique du zonage porte sur l'idée de compensation automatique focalisée sur les handicaps des bénéficiaires sans traiter leurs causes³³⁴, au prix d'une occultation des responsabilités publiques sur la situation de ces quartiers. Au contraire, les Contrats de Ville avaient valeur d'engagement politique à mobiliser l'intervention publique à toutes les échelles territoriales pour traiter non seulement les manifestations de la crise urbaine dans les quartiers mais aussi leurs causes situées en dehors d'eux-mêmes, dans le fonctionnement institutionnel et urbain. Les réalisations n'ont pas été à la hauteur de l'ambition, mais cette manière de penser la discrimination positive était aux antipodes des zonages, lesquels induisaient d'emblée une déresponsabilisation politique et réduisaient l'intervention aux quartiers considérés comme l'espace des problèmes et de leur résolution. La critique du zonage est donc homologue à celle de l'affirmative action quand elle se voit reprocher, par certains critiques de gauche, de servir d'ersatz à une action politique vouée à transformer la structure sociale, politique et économique productrice d'inégalités, pour se cantonner à la réparation des conséquences du passé³³⁵. On a reproché enfin aux zonages de générer des « effets de frontière », vecteurs de ressentiment dans les quartiers limitrophes, de la même manière que l'on conteste à l'affirmative action ses effets de « discrimination à rebours ». Le découpage des zones à la rue près ne ferait que les isoler davantage du reste de la ville et alimenterait cette idée que « l'on en fait toujours plus pour les quartiers d'immigrés » au détriment des autres. A nouveau, le zonage n'apparaissait pas comme une solution adaptée à la question de l'enfermement des minorités dans le ghetto. Au lieu de faciliter la dilution des regroupements résidentiels dans la ville, cette méthode contribuerait à figer le ghetto dans des catégories d'exception, interdisant d'agir sur les raisons lui ayant donné naissance et fragilisant la cohésion des villes.

³³⁴ Ce à quoi les promoteurs du PRV pouvaient répondre qu'en privilégiant le développement économique et l'insertion professionnelle des jeunes, ils s'attaquaient à la racine économique de l'exclusion. Mais la liaison entre développement et accès à l'emploi était ténue (cf. supra seconde partie).

³³⁵ Pour une critique du PRV ouvertement inspirée cet argument anti-affirmative action, cf. le rapport du Conseil National des Villes (1997).

Lorsqu'il leur a fallu repenser les principes de la politique de la ville pour la période 2000-2006, les responsables nationaux ont voulu échapper à l'alternative entre ces deux modalités de la discrimination positive : celle du zonage interprétée comme une démission paradoxale des pouvoirs publics ; celle des Contrats de Ville qui, en se substituant aux moyens de l'action publique ordinaire, aboutissaient eux aussi à exonérer les institutions de leurs devoirs envers ces quartiers. Dans les deux cas, les dispositifs d'exception maintenaient - en droit ou en fait - ces quartiers dans leur spécificité, ce qui contredisait l'objectif de dilution de leur spécificité, énoncé au titre de la lutte contre le ghetto. Si l'on voulait maintenir le caractère exceptionnel de la politique de la ville sans renoncer à cette dernière ambition, il fallait trouver un nouveau concept mobilisateur. C'est ainsi que le concept de « territorialisation » s'est imposé, éclipsant la référence à la discrimination positive dans le discours officiel. Avec la territorialisation, l'action publique serait renforcée au titre d'une discrimination positive territoriale, mais sur une géographie évolutive, articulant des interventions publiques « de droit commun » à toutes les échelles, ces interventions devant être débattues sur une scène commune où chaque institution se coordonnerait avec les autres pour adapter ses moyens et méthodes aux spécificités de chaque territoire.

La territorialisation n'est pas forcément antinomique de la discrimination positive. Curieusement, ceux-là mêmes qui étaient les plus virulents envers la discrimination positive lui reprochaient de n'être pas effective, de n'être en réalité qu'une discrimination négative³³⁶. C'est donc que la discrimination positive leur paraissait souhaitable, mais comme effet induit par la territorialisation des politiques publiques. Définie comme le fait de « donner plus à ceux qui ont le moins »³³⁷, la discrimination positive assignait en effet une finalité trop restrictive à l'action publique. Le « faire autrement » en direction des territoires prioritaires était aussi important que le « faire plus », lequel aurait pour effet d'inhiber les stratégies territoriales s'il devait se limiter à une focalisation sur les moyens³³⁸. La territorialisation vise à inscrire dans l'action publique ordinaire le principe d'une différenciation du traitement des territoires – que cela passe par un « plus » ou par un « mieux » - selon leurs difficultés spécifiques, au lieu de déroger au droit commun

³³⁶ Cf. notamment le rapport Sueur (1998).

³³⁷ Selon l'expression du ministre de l'Éducation Nationale de l'époque, L. Jospin, à propos des Zones d'Éducation Prioritaires. La notion de discrimination positive avait été avancée officiellement au début des années 80 par le rapport Schwartz concernant l'insertion des jeunes (Schwartz, 1981). L'instauration des ZEP la même année avait été comprise comme l'introduction, dans la logique française d'allocation des moyens publics, d'une démarche de discrimination positive, sans toutefois que l'expression figure officiellement dans les textes.

³³⁸ Cette préoccupation était exprimée dans le bilan des GPU : « Comptabilise-t-on tout ce qui a été produit sur le territoire, ou cherche-t-on à distinguer ce qui a été produit différemment ? (...) D'aucuns, au sein des GPU, considèrent qu'il y a enjeu à procéder à cette distinction en identifiant des critères d'évaluation et de pilotage du "autrement" » (DIV, 1998).

pour laisser celui-ci fonctionner à l'identique et faire porter à une politique exceptionnelle unique le poids de la transformation des quartiers. L'intervention publique ne devait plus se réduire à la seule exigence de proximité physique avec les populations, mais promouvoir leur accessibilité à la ville et l'accessibilité du quartier par d'autres citoyens³³⁹. Concevoir de véritables stratégies territorialisées revenait aussi à mobiliser des politiques « structurantes » à toutes les échelles territoriales. La territorialisation évitait enfin l'affichage d'une politique véhiculant l'idée que l'on en fait plus pour certains territoires – et donc certaines populations - que pour d'autres. Comme le dit un responsable national, « l'idéal serait de retenir des villes entières comme territoires prioritaires en affichant le fait que ce sont elles qui ont un problème à résoudre ». Les Grands Projets de Ville n'avaient ainsi d'autre vocation que d'ouvrir une scène où chaque institution publique responsable du destin des quartiers pauvres et de leurs populations se verrait interrogée sur son action, prendrait conscience des interrelations existant entre les actions des uns et des autres, une scène où se fabriquerait, selon l'expression d'un responsable national, « une intelligence collective du territoire ».

VI – 2 Les logiques du droit commun à Grigny/Viry-Châtillon et Marseille

Agir au nom des minorités

A Grigny comme à Marseille, les choix en matière de participation des habitants au Grand Projet de Ville sont la prérogative exclusive des élus locaux. Une place limitée avait été faite aux premiers lors de l'élaboration des projets. L'implication des élus paraissait suffisante pour garantir que ces projets reflètent l'idée qu'ils se faisaient de l'intérêt des administrés. A Grigny, les élus de la majorité municipale s'identifient à l'intérêt des quartiers prioritaires, à commencer par celui de la Grande Borne où résident plusieurs d'entre eux, tandis que l'opposition émane avant tout de la grande copropriété de Grigny II. Le leader de l'opposition municipale est aussi président de l'association des copropriétaires, laquelle a cependant adhéré au Groupement d'Intérêt Public (GIP). Les intérêts des deux principaux quartiers de la ville se trouvent ainsi politiquement représentés dans le Grand Projet de Ville. A Marseille, cette représentation est surtout le fait des mairies de secteur et des élus du Conseil Général et Régional, tous situés dans

³³⁹ Certaines analyses officielles ne sont pas loin de considérer les situations de déficit comme l'exception, en particulier grâce aux interventions de la politique de la ville relayée par les services déconcentrés de l'État et des collectivités locales (cf. en particulier M. Bengaouer et M. Pestre-Mazières, 1999). La proximité des centres-villes ne justifierait pas, dans nombre de cas, de conclure à la sous-administration des quartiers. Il faudrait privilégier désormais une réflexion sur les conditions d'une accessibilité effective aux services publics (cf. notamment le compte-rendu des journées organisées par la DIV à Montreuil sur le thème « territoire et proximité », DIV, 2000-2).

l'opposition à la mairie centrale. Les élus de secteur sont systématiquement consultés avant chaque comité de pilotage du GPV lorsque les projets concernent leur territoire et ceux des autres collectivités sont membres du comité de pilotage où ils partagent le pouvoir avec le représentant la majorité municipale.

L'État et les techniciens du grand projet ne contestent en rien le monopole de représentation des élus. A Marseille, les techniciens du GPV reconnaissent n'avoir aucune légitimité à organiser une concertation formelle avec des représentants des habitants. Ils nouent des contacts avec certaines associations, mais les élus sont souverains sur leur territoire et se font fort de flatter ces associations. Ce qui n'est pas toujours du goût des techniciens qui leur reprochent de céder parfois à la démagogie et de contredire leurs arguments techniques. A Grigny, le premier directeur du GPU s'était risqué à contourner les élus en aidant les associations à se constituer en collectif. Son remplaçant a préféré clarifier les rôles. En accord avec la municipalité, il a été convenu que le GIP n'établirait aucune relation directe avec les habitants. L'État local a entériné ce partage des tâches. « L'État ne serait pas dans son rôle s'il voulait être au même niveau d'appréhension de la réalité locale que les municipalités, indique le préfet. Il est vrai que nous avons écrit en toutes lettres dans le GPV nos attentes en matière de participation des habitants, mais on ne peut obtenir de résultats par la coercition ». A Grigny comme à Marseille, les documents contractuels affichaient, comme il est de coutume dans la politique de la ville, une ambition élevée en la matière, évoquant « une place renouvelée des habitants et de leurs associations représentatives dans l'élaboration et la mise en oeuvre du projet de territoire » (GPV de Grigny) ou promettant que « toute décision du comité de pilotage sur les dépenses d'investissement du GPV intégrera obligatoirement l'engagement d'une enveloppe de crédits de fonctionnement spécifiquement affectée au financement de la concertation sur le programme faisant l'objet de cette décision » (GPV de Marseille).

Il y a loin dans les deux villes de l'intention à la pratique. Celle-ci relève du pouvoir discrétionnaire des édiles comme l'illustrent les conditions de mise en place du comité consultatif des habitants à Grigny³⁴⁰. Le ministre de la Ville avait insisté sur l'importance du comité consultatif dans son courrier adressé au maire avant la signature de la convention de GPV. Mais ce comité n'a été installé qu'en décembre 2002, soit deux ans après cette signature, après approbation par le conseil municipal (mars 2002) qui en a fixé les modalités d'organisation. Plusieurs collèges ont été créés et chacun résulte d'un dosage précis. Celui des associations (14 sièges) a été pourvu à la suite d'un appel d'offres municipal. Une douzaine de candidatures a été reçue, mais le bureau du conseil

³⁴⁰ La loi sur la « démocratie de proximité » du 27 février 2002 a rendu obligatoire ces comités dans les villes de plus de 80 000 habitants et facultative dans les villes comprenant 20 000 à 80 000 habitants.

municipal en a écarté la moitié qu'il n'estimait pas assez représentatives des diverses thématiques en jeu. D'autres ont été sollicitées en conséquence. Au total, la moitié des associations désignées sont habituées des guichets de la politique de la ville. Ce sont les « incontournables ». Un second collège est constitué de dix représentants élus par des « conseils de voisinage », mais dont la composition est étroitement contrôlée par la municipalité, avec le souci cette fois d'assurer une représentation équitable des différents quartiers³⁴¹. Le troisième collège est formé d'élus municipaux (10 sièges) désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Enfin, huit habitants ont été désignés pour représenter d'autres « forces vives » : quatre pour la jeunesse (avec un souci de diversité sexuelle et raciale), deux pour les plus de soixante ans et deux commerçants. Comme son nom l'indique, ce comité aura un rôle consultatif. Le maire et le conseil municipal pourront le consulter sur tout sujet relatif au GPV, mais ses membres auront aussi la faculté de se saisir de telle ou telle question en lien avec le grand projet. Dans tous les cas, les observations formulées par le conseil seront filtrées par la municipalité qui demeurera libre de les porter ou non devant le comité du pilotage du GPV.

Aucun comité de la sorte n'a encore vu le jour à Marseille alors que le texte du Grand Projet de Ville assurait « garantir la participation des habitants par la constitution de comités consultatifs systématiquement consultés pour l'ensemble des opérations conduites dans les pôles de projet ». La question de la participation relève là-bas du Contrat de Ville et l'essentiel de la concertation avec les associations avec les équipes opérationnelles se produit à l'occasion de la préparation des programmations annuelles en septembre et octobre. Cette concertation se fait à partir d'une note d'orientation annuelle validée par le comité de pilotage du Contrat de Ville et déclinée par territoire, puis

³⁴¹ La ville comprend quatorze conseils de voisinage répartis entre différents sous-quartiers et réunis à échéance régulière à l'initiative de la municipalité. Ces conseils ont avant tout vocation à traiter des conditions de vie des habitants et des questions de sécurité au cours de réunions auxquelles participent surtout les services techniques de la ville, les bailleurs (ou les représentants de la copropriété) et la police. Les comptes-rendus et le suivi des points soulevés lors de ces réunions sont effectués par les médiateurs municipaux. Ces conseils sont formellement ouverts à tous sur la base du volontariat, mais les recrutements sont filtrés par la municipalité. Les premiers participants ont été contactés par elle puis réinvités. Les autres habitants sont informés de la date et de l'heure des réunions, mais pas de son lieu. Un numéro vert est mis à disposition pour cela et les candidats éventuels sont sélectionnés par les médiateurs qui les rencontrent individuellement en évitant « certaines personnes très exaspérées qui ne font pas avancer les choses » (un responsable municipal). L'ordre du jour est fixé par la municipalité, mais les personnes présentes peuvent évoquer librement leurs préoccupations, souvent dirigées contre le bailleur avec lequel la ville entretient des rapports conflictuels. Si l'objet de la récrimination concerne la ville, les élus sont là pour y répondre. Si l'État (hormis la police) et le Conseil Général se trouvent visés, le maire peut donner suite à l'interpellation s'il le juge opportun. Les conseils de voisinage s'apparentent ainsi un relais de la municipalité qui fait corps avec ses habitants contre d'autres institutions critiquées pour leurs manquements.

présentée aux associations. L'enjeu de ces rencontres entre techniciens et associations est de permettre à ces dernières de formaliser des projets examinés par la suite au sein d'une « équipe opérationnelle élargie » rassemblant, pour chaque secteur prioritaire, l'ensemble des partenaires institutionnels. La principale question posée aux associations est de savoir si leurs projets s'insèrent dans l'une des thématiques du Contrat de Ville, si le budget proposé est acceptable en l'état et quelle institution le prendra en charge et en assurera le suivi. Comme le notait un document local, « les associations ont progressivement basculé dans la construction de projets étroitement imbriqués à la demande publique. Avec son corollaire pervers, la tentation de l'instrumentalisation, l'étranglement de la capacité créative des associations »³⁴².

La mise à contribution des associations obéit à des principes similaires à Grigny. Comme à Marseille, les associations sont des forces d'appoint des institutions et jamais des forces autonomes capables d'infléchir la stratégie de la politique de la ville. Un collectif d'associations de la Grande Borne (« Objectif Bien Vivre ») a par exemple été constitué dans le but d'améliorer l'efficacité de leurs actions en direction des habitants, en les sensibilisant par exemple aux questions de santé ou d'éducation. L'enjeu pour les politiques publiques est de trouver les bons relais associatifs capables d'assurer des prestations « au plus près de l'intérêt des habitants »³⁴³, lequel intérêt n'est autre que celui qui a été défini a priori par les institutions. Les revendications associatives ne portent pas tant sur la définition des orientations de la politique de la ville que sur le cadre institutionnel de leurs interventions, toujours précaire quand il s'agit de rémunérer des initiatives bénévoles³⁴⁴. Le discours des militants associatifs est une plainte sans fin sur le thème du découragement des bonnes volontés face au mur de la bureaucratie. Chaque association se sent isolée et les tentatives de rassemblement dans un collectif n'a souvent d'autre objet que de porter des revendications sur les conditions du travail associatif. Ainsi, quand les associations grignaises ont « fait remonter leur point de vue » dans un courrier adressé au préfet, elles n'ont fait qu'exprimer des doléances concernant le mode d'attribution des financements et les lourdeurs bureaucratiques qui l'accompagnent.

³⁴² Source : Contrat de Ville de Marseille (non daté).

³⁴³ L'expression est celle de la convention de GPV.

³⁴⁴ On laisse ici de côté les institutions telles que les centres sociaux ou les clubs de prévention dont la forme associative ne doit pas masquer le fait qu'il s'agit de relais d'organisations administratives sur le terrain.

Dans ce contexte, la fonction de représentation des associations est secondaire et les acteurs institutionnels mettent souvent en doute leur représentativité³⁴⁵. Il est vrai que les bonnes volontés se recrutent souvent parmi des personnes dont le profil social et ethnique n'évoque en rien celui de la majorité des habitants des quartiers. A Marseille, les centres sociaux sont les principaux partenaires associatifs du DSU et rares sont ceux qui résident dans les quartiers prioritaires³⁴⁶. A Grigny, la copropriété de Grigny II a son tissu de militants internes, formé pour l'essentiel de propriétaires résidents, assez âgés, en lutte contre la dévalorisation de leur bien et dans un rapport d'hostilité plus ou moins explicite à l'égard de la population (d'origine) immigrée responsable à leurs yeux de la perte de prestige de leur quartier. Le profil sociologique des militants associatifs de la Grande Borne est d'une tout autre nature. Le tissu associatif y est formé pour l'essentiel de militants qui continuent eux aussi de résider sur place souvent par choix éthique (nombreux sont des chrétiens de gauche), par conviction politique (l'affiliation plus ou moins directe au parti communiste) ou pour des considérations professionnelles (les enseignants en poste dans le quartier sont le fer du lance du militantisme). Ces militants ne se défendent pas de leur vocation de « missionnaires » en lutte contre l'exclusion et se définissent comme les derniers vestiges d'une classe moyenne qui a déserté depuis longtemps. « J'ai bien peur que l'on soit les derniers représentants de ces gens », précise l'un d'eux. Plusieurs de ces militants sont aussi élus sur la liste du maire et sont à l'unisson avec lui, se rebellant à peine contre le sentiment de se voir « chapeautés », comme le dit un acteur associatif, par la municipalité. « Les associations doivent montrer patte blanche », note un autre. Tous affirment vouloir « passer le flambeau » à des jeunes du quartier plus proches de sa sociologie dominante.

Mais c'est aussi à la sociologie que l'on se réfère pour expliquer les barrières à leur engagement. « Ils se méfient de tout ce qui s'apparente à un moule, refusent l'autorité du collectif », analyse un militant. Ceux qui s'inscrivent dans des dynamiques de réussite individuelle sont plutôt tentés de fuir le quartier ou se voient absorbés par le système administratif ou para-public local où ils œuvrent au services jeunesse ou comme médiateurs affectés à la « vie des quartiers ». Leur accès au politique est beaucoup plus

³⁴⁵ Pour la période 2000-2006, le Contrat de Ville de Marseille exigeait des associations qu'elles apportent la preuve d'une concertation préalable avec les habitants avant de présenter des projets. Puis, au stade de la réalisation, devaient être mis en place des groupes de suivi impliquant les usagers, des groupes de parole, des ateliers citoyens, etc. Au stade du bilan et de l'évaluation, des enquêtes devaient enfin mesurer la satisfaction des habitants. Le Contrat de Ville entendait subordonner le financement des associations à ces exigences nouvelles, mais cette bonne résolution n'a guère été suivie d'effets.

³⁴⁶ Pour une analyse de la base militante des centres sociaux et de ses conflits avec les autochtones, cf. J. Donzelot (2003).

limité³⁴⁷. Quant aux parents, ils se sentiraient illégitimes à prendre la parole pour des raisons statutaires (l'absence de droit de vote aux étrangers), linguistiques ou culturelles³⁴⁸. Se trouve évoquée aussi l'image dépréciée que leur renvoie la société locale - « Un certain nombre de personnes n'ont pas envie de venir entendre, parfois de manière violente, que leurs enfants sont responsables de tel ou tel problème (squats de halls, incivilités diverses) vis-à-vis desquels certains ont tôt fait de faire l'amalgame insécurité égale population étrangère »³⁴⁹ – ou nationale – « Quand ils allument la télé, ils ne voient pas de Noirs et d'Arabes » (un technicien municipal). S'ajoutent les effets de l'instabilité résidentielle « qui ôte toute signification au sentiment d'appartenance à un quartier » (un technicien du GPV). Dans ces conditions, rien de surprenant à ce « qu'ils restent entre eux, dans leurs associations communautaires » (un militant associatif). On cite le cas exemplaire d'un collectif d'associations communautaires de la copropriété de Grigny II ayant décidé de se regrouper au sein de la maison de quartier pour mutualiser leurs moyens, et dont on espère que leur rapprochement favorisera l'interculturalité. « Tout ce qui peut aider les gens à sortir de leur milieu est bon à prendre, mais on ne s'interdit pas pour autant de financer des associations à but communautaire » (un responsable municipal). Il faut éviter en effet la coupure avec les institutions, mais on n'ira pas jusqu'à « confier des responsabilités à des étrangers, surtout avec les problèmes de religion que l'on sait » (un responsable associatif).

Il peut être utile de trouver un chef communautaire pour faire passer un message aux habitants, mais ce schéma est loin d'apporter des garanties démocratiques. Le cas de l'Amicale des Locataires du Plan d'Aou à Marseille et de son ancien président, est édifiant si l'on en juge par ce témoignage : « Certains décideurs aiment bien avoir leur relais. La culture byzantine de l'ancien président, du type "parlons de chef à chef", s'y prêtait bien. Dans les opérations de relogement, il a fait appuyer quelques dossiers car il avait quelques cartes en mains. L'association se réduisait au président et à un bureau fantôme. Mais lorsqu'il est parti cela a laissé un grand vide » (un technicien du logement). Hormis ce cas un peu spécial de la figure du chef communautaire, la position des minorités dans la

³⁴⁷ A Grigny, la liste majoritaire (25 élus) s'est ouverte à trois élus d'origine maghrébine, deux antillais et un d'origine indienne. Les jeunes élus l'ont été au nom de la logique d'exemplarité, mais ils n'ont pas obtenu de délégation (à Viry-Châtillon, l'ouverture aux minorités se réduit à une jeune élue d'origine turque). Dans le bureau du conseil municipal se retrouvent « les vieux de la vieille », admet un élu. A Marseille, les personnes d'origine immigrée ont eu plus d'opportunités sur la liste de droite. Quatre personnes d'origine maghrébine ont accédé au conseil municipal, mais une seule a obtenu une délégation.

³⁴⁸ Un militant associatif met ainsi en avant des variables ethniques de la participation : « Selon les origines, certains sont plus ou moins prêts à s'investir. Nos Portugais (*sic*) ne sont pas très actifs. On aura plus de facilité chez les Asiatiques qui ont une certaine ambition. On ne voit en revanche aucune ambition chez les Antillais, contrairement aux Africains qui ont plus souvent acquis des formations secondaires ou supérieures dans leur pays d'origine ».

³⁴⁹ Source : Ville de Grigny (non daté).

sphère publique est toujours analysée en référence à l'isolement des individus et l'atomisation de leurs demandes. Les acteurs publics ne sont pas avares de commentaires sur les liens intra-communautaires forgés dans la sphère privée, tantôt pour faire l'éloge de la qualité incomparable de ces « solidarités », tantôt pour s'inquiéter de possibles « dérives communautaires »³⁵⁰. Mais passée la porte du privé, l'expression publique semble y retourner pour se réduire à la défense d'intérêts strictement domestiques. Au Plan d'Aou où s'est posée la question des relogements à la suite de démolitions, « chacun joue sa stratégie individuelle, réclamant d'être relogé à tel endroit ou faisant pression pour qu'un cousin puisse venir dans le quartier. Ils vont s'énerver parce que les tapisseries se décollent mais ils ont du mal à se structurer et s'organiser » (un technicien du logement). Le constat est identique à Grigny. « Les gens viennent aux conseils de voisinage pour dire "regardez mon problème" et le jeter sur la table » observe un acteur du GPV. Aucune organisation n'est là pour faciliter la montée en généralité des problèmes individuels. Au contraire, le but des dispositifs institutionnels de concertation est d'améliorer la performance du traitement institutionnel des problèmes individuels. La ville de Grigny a ainsi mis en place un numéro vert où les habitants peuvent appeler pour exprimer une doléance sur tout type de sujet et faire l'objet d'une prise en charge. S'ils passent ce filtre, ils peuvent être conviés à des « conseils de voisinage » (cf. supra). A nouveau, ils ont la possibilité de dire leurs problèmes et des médiateurs sont là pour assurer leur « accompagnement individuel ». Il se peut que la récurrence de certaines plaintes finisse par faire masse, mais il revient alors à ces mêmes médiateurs d'assurer le suivi technique. Il n'est surtout pas question de mettre en relation les quatorze conseils de voisinage de la ville. « C'est un outil de démocratie de proximité, explique un technicien municipal. C'est pourquoi nous avons quatre conseils de voisinage à la Grande Borne. Il ne servirait à rien d'y créer un conseil unique car on veut être au plus près des préoccupations des habitants. Un conseil unique ne nous permettrait pas de traiter l'ensemble des problématiques soulevées ». Dans certains cas, l'accompagnement peut prendre une tournure plus collective. Des conseillères en économie sociale et familiale ont par exemple été missionnées à Grigny pour sensibiliser des familles au sein de groupes de parole à « l'appropriation » de leur logement (entretien, usage groupé de machines à laver, gestion budgétaire...). Le collectif n'est donc jamais envisagé autrement que comme facilitateur de la performance institutionnelle. La politique de la ville a certes prévu une ligne de financement, le Fonds de Participation des Habitants, pour stimuler l'initiative de groupes

³⁵⁰ Cependant, l'existence de ces réseaux communautaires n'est pas une constante. Ils semblent faible par exemple dans le quartier de la Grande Borne à Grigny où la rotation des habitants est forte. Rares sont les habitants qui y viennent par affinité communautaire. Un acteur local évoque la « double défaillance des pouvoirs publics et des réseaux sociaux. Ici, les gens perdent sur les deux tableaux », remarque-t-il.

d'habitants, mais les institutions ne semblent pas prêtes à voir exister ce fonds pourtant modeste (moins de 1 000 euros par projet)³⁵¹.

Dans les Grands Projets de Ville, la transformation urbaine des quartiers devait être le levier d'une implication plus substantielle des habitants naturellement intéressés aux bouleversements qui en découlent pour leur vie quotidienne³⁵². L'évaluation des GPU notait que « l'intervention sur le spatial, bien ciblée et correctement conduite, peut constituer un levier efficace pour reconstruire un dialogue entre les institutions publiques et les habitants (...) et faire en sorte qu'ils sentent concernés par le projet de plus long terme »³⁵³. Et c'est à un « urbanisme éclairé », « confronté à la demande sociale »³⁵⁴ qu'en appelaient les responsables publics dans leur présentation du programme GPV. Dans la plupart des cas, les expériences locales montrent pourtant que les projets institutionnels ne peuvent être amendés qu'à la marge par les habitants. Au Plan d'Aou à Marseille, « les gens ont été informés sur la transformation de leur quartier, mais pas réellement consultés, concède l'un des responsables du projet. Les décideurs n'ont pas forcément envie que les habitants accèdent à toutes les informations et présentent les choses à leur manière ». Les locataires ont été visités individuellement pour connaître leurs souhaits en matière de logement. Une concertation « collective » s'est déroulée, en fait avec un noyau restreints d'habitants regroupés dans l'Amicale des Locataires, mais elle n'a porté que sur l'évolution des loyers et des charges ainsi que certains aménagements extérieurs. Il ne fallait pas que le cœur du projet en souffre. « Nous avons écouté leurs observations quand elles étaient valables, indique un technicien du GPV. Mais elles ne pouvaient pas aller à l'encontre des principes mêmes de recomposition du quartier. La participation, c'est cela ». Au Plan d'Aou, la concertation n'est en fait jamais parvenue à se stabiliser réellement depuis dix ans et l'Amicale des Locataires à se voir reconnaître le statut d'interlocuteur légitime. L'histoire de la restructuration de ce quartier est émaillée d'incidents nombreux où occupations de chantiers et saccage des locaux de la MOUS locale n'ont pas été les moindres. « C'est triste à dire, mais on n'obtient rien sans le rapport de force, constate un membre de l'Amicale. Si nous avons eu le sentiment d'être

³⁵¹ A Grigny, par exemple, une dizaine d'associations s'étaient regroupées pour établir des règles d'attribution de ces financements, mais elles demandaient la mise à disposition d'une avance et la prise en charge par la politique de la ville d'une vacation de quelques heures par semaine. Le dossier est bloqué depuis deux ans. A Marseille, l'État et la ville étaient prêts à financer ce fonds, mais les autres collectivités locales et le FASILD s'y opposent par crainte de perdre le contrôle de leurs crédits.

³⁵² P. Estèbe (2002) soutient cette idée que dans les opérations d'aménagement, le statut d'habitants peut donner à leur participation une consistance plus grande que les catégories évanescences du citoyen ou du producteur sur lesquelles se fondent les formules traditionnelles d'engagement dans la sphère publique.

³⁵³ Source : DIV (1998).

³⁵⁴ Source : Besson (1999).

écoutés, nous aurions agi dans la légalité ». A quoi un technicien du logement répond : « Avec les habitants, nous sommes à couteaux tirés depuis que l'ancien président est parti. La société HLM est l'ennemie à abattre. Elle ne veut plus discuter avec eux tant que les rapports ne seront pas basés sur le partenariat. Il faut d'ailleurs distinguer entre le point de vue de l'Amicale et celui des autres habitants qui sont ravis des nouveaux logements. L'association est coupée des résidents et tient un discours farfelu ». Des tables rondes se sont succédé en Préfecture à partir de 1999. Le sous-préfet à la Ville s'est posé en médiateur, mais la confiance ne parvient pas à s'établir. « On voulait parler de l'augmentation des charges, racontent des membres de l'Amicale. Nous avons l'impression qu'il se passait plein de choses dans notre dos. Le sous-préfet nous a dit : vous avez votre langage, nous avons le nôtre, laissez-moi parler en votre nom la prochaine fois. La fois suivante, il a commencé par nous faire la morale. C'était très maladroit. Nous l'avons vécu comme un coup de poignard et aucun représentant des locataires n'a plus osé prendre la parole. En règle générale, on nous écoute poliment, mais on a le sentiment de prêcher dans le désert. On nous fait toujours sentir qu'on devrait jamais se plaindre car on en fait déjà tant pour nous. On se sent méprisés. A force d'humilier les gens vous les poussez à la violence ». Pour sortir de l'impasse, l'Amicale s'est fendu d'un courrier au ministre.

L'histoire de l'Amicale des Locataires de la Grande Borne est frappante de similitudes : « Nous savions qu'il y avait de l'endettement et que le patrimoine n'était pas entretenu, raconte un de ses membres. Nous frappions à la porte de toutes les institutions, mais elles niaient la situation. Seule la mairie nous soutenait. Nous avons occupé plusieurs fois l'antenne du bailleur. Ce ne sont pas des manières que d'occuper l'antenne, mais on ne peut obtenir des choses qu'à travers des coups d'éclat. On a été au ministère qui a pointé les insuffisances du bailleur en matière de gestion et lui a imposé de négocier avec nous. L'État s'est posé en médiateur dans ces négociations. Un premier accord a été défini en 1997 avec des engagements du bailleur sur l'entretien du patrimoine, l'évolution des charges et la résolution des problèmes d'endettement. Mais ce n'était pas suffisant. Les partenaires de la politique de la ville se sont finalement mobilisés dans le cadre du GPU et ont signé une seconde « convention d'objectifs » avec le bailleur en mars 2000. Nous avons été exclus de la signature car nous n'étions pas financeurs. Pourtant ceux qui paient ici, c'est nous... Le ministre est quand même venu nous chercher pour qu'on soit présents le jour de la signature. Aujourd'hui, les décisions se prennent dans le cadre du GPV sans que nous soyons consultés. On nous présente un bilan de l'avancement de la convention. On a le droit de dire que l'on est content ou pas content, mais c'est tout ». A quoi un membre du GIP de Grigny rétorque que « les locataires peuvent sans doute se dire qu'ils n'ont pas été associés à l'élaboration du GPV, mais l'association doit être apte à sortir d'une logique d'affrontement pour s'inscrire dans une logique de projet. Le

principe du GPV est celui du "payeur constructeur". Il faut un socle constitué par ceux qui participent financièrement et construisent quelque chose. Une fois ce socle posé, on doit faire participer les forces vives du quartier à la réappropriation du projet, ce qui suppose une bonne communication ». On ne saurait mieux dire la philosophie de l'action du Grand Projet de Ville.

Mobiliser les politiques publiques par le haut

Pour étayer le socle du grand projet, la politique de la ville devait être moins solitaire que par le passé. Cette politique n'avait souvent fait que suppléer aux carences des politiques ordinaires, au point de devenir « le droit commun de ces quartiers », selon l'expression d'un responsable local. Nombre d'exemples sont cités d'institutions ayant retiré d'une main ce qu'elles donnaient de l'autre pour reporter leurs crédits vers d'autres quartiers. Les acquis du DSU se sont certes pas négligeables. On se félicite dans les deux villes qu'il soit parvenu à rassembler des acteurs venus de divers horizons institutionnels autour de projets communs initiés par la politique de la ville. La fameuse « culture du partenariat » est certainement à porter à son crédit. Mais la mobilisation institutionnelle sous le XI^{ème} Plan ne s'est pas située au bon niveau de la hiérarchie et l'innovation dans les quartiers n'était souvent pas transférée dans les principes de fonctionnement des administrations. Les rapports de celles-ci avec les quartiers restaient fondés sur une étrangeté réciproque que la politique de la ville entretenait malgré elle en prenant la place du « droit commun ». A défaut d'en organiser le « retour », les Contrats de Ville ont financé la vie associative. Comme il fallait « maintenir le lien social », les financeurs étaient assez peu regardants sur la qualité des prestations associatives et celles-ci voyaient leurs subventions reconduites de manière presque automatique³⁵⁵. La difficile mobilisation du droit commun n'était pas l'apanage des Contrats de Ville du XI^{ème} Plan, ni réservée au domaine social. Des constats similaires ont été faits à Grigny et Marseille à propos des Grands Projets Urbains. Le bilan officiel du GPU de Marseille était en forme d'auto-critique : « Ce dispositif a beaucoup souffert de la logique de guichet et, souffrant de l'absence d'une personnalité morale, il risque régulièrement d'être banalisé. Il doit en permanence affirmer son identité sans avoir pu profiter des moyens d'exception pourtant annoncés. Son contenu n'est pas contesté, mais pas suffisamment partagé ni connu pour apparaître comme la référence naturelle des principales opérations qui le composent »³⁵⁶.

³⁵⁵ Le Contrat de Ville de Marseille pour 2000-2006 le reconnaissait : « Le recours à certaines associations comme opérateurs ou supports d'une politique publique a pu déboucher sur une instrumentalisation, sans réflexion suffisante sur les objectifs à atteindre et sans évaluation performante ».

³⁵⁶ Source : GPU de Marseille (1999).

Toute l'interrogation existentielle de la politique de la ville tient dans ceci : comment se situer entre « droit commun » et « exception » ? Les acteurs locaux sont clairs sur ce point : l'exception n'est qu'un préalable au retour du droit commun. « Le grand péché de la politique de la ville est d'exister depuis vingt ans, affirme le responsable d'un GPV. Nous devons nous organiser pour disparaître un jour ». Tous les acteurs locaux se reconnaissent ainsi dans cette conception d'une discrimination positive entendue comme une étape provisoire vers une gestion publique normalisée. Envisagée de la sorte, l'idée de discrimination positive est parfaitement admise. On semble loin des prises de position d'intellectuels ou d'hommes politiques nationaux la suspectant de renoncer à l'objectif même d'égalité. Ces propos parmi d'autres vont toujours dans le même sens : « Le concept de discrimination positive ne me pose aucun problème », « c'est tout a fait ce que nous tentons de faire », « il faut traiter les territoires de manière inégalitaire lorsque cela est nécessaire », « à situation exceptionnelle il faut une réponse exceptionnelle », etc. Cette adhésion est avant tout affaire de pragmatisme. « Il faut savoir ce que l'on veut, souligne un représentant de l'État. Si l'on veut vraiment faire de la politique de la ville, il faut être cohérent avec soi-même et sortir de la logique d'égalité formelle de l'action administrative ». « Ce n'est pas philosophique, mais une question d'efficacité », ajoute un technicien de l'urbain³⁵⁷.

Les Grands Projets de Ville se montrent-ils plus performants en la matière que la politique de la ville du passé ? S'ils veulent changer le mode d'allocation des ressources publiques, les responsables des Grands Projets de Ville doivent avoir accès aux sommets du pouvoir local et convaincre celui-ci de s'investir dans le projet. Un premier bilan national montrait qu'une majorité (60%) des directeurs de projet se positionnait dans un « champ stratégique, de haut niveau, alter ego des directeurs généraux »³⁵⁸. Le GPV de Marseille ne semble pas entrer dans cette catégorie. Son équipe ne pouvait espérer mobiliser le droit commun que sur ses compétences propres, limitées de fait au domaine urbain (habitat, déplacements) et au développement économique³⁵⁹. En dépit de l'intention affichée par le texte contractuel, « veiller à la bonne exécution des interventions de droit commun, afin que le GPV constitue pleinement un dispositif d'exception », les partenaires ne s'étaient nullement engagés de manière précise sur leurs crédits de droit commun, mais seulement sur leurs crédits spécifiques. Ne souhaitant pas se lier les mains, ils avaient d'ailleurs pris soin d'indiquer que le GPV « ne constitue pas le cadre de définition et de

³⁵⁷ Sur l'ensemble des personnes interrogées à Marseille et Grigny, une seule a exprimé une hostilité au concept même de discrimination positive. Il s'agissait d'une personne fortement politisée et rompue aux débats nationaux sur le sujet. Les arguments avancés relevaient d'une approche très idéologique de la question centrée sur la distinction, dangereuse à ses yeux, entre égalité et équité.

³⁵⁸ Source : DIV (2002-1).

³⁵⁹ Cf. supra seconde partie.

mise en oeuvre de politiques sectorielles conduites dans le cadre de leurs compétences de droit commun »³⁶⁰. En pratique, le GPV ne semble toujours pas le cadre approprié de la mobilisation du droit commun. Comme au temps du GPU, son équipe continue d'évoluer en extériorité relative avec les politiques sectorielles. Ses techniciens se définissent comme des « lobbyistes » chargés de faire avancer des dossiers et de reposer sans cesse les questions éludées par le système institutionnel. Infléchir les politiques sectorielles dans un sens plus favorable aux quartiers prioritaires est l'enjeu d'une lutte de chaque jour. Les techniciens du GPV se définissent eux-mêmes comme « des empêcheurs de tourner en rond » ou de « de vilains petits canards ». Ils peuvent se prévaloir de certains succès, notamment sur la question des déplacements. Mais l'équipe évolue dans un champ institutionnel structuré autour d'une partition rigide entre les territoires du développement et de la solidarité. Cela depuis la mission Masson qui, au début des années 90, a assigné à Euromed et au GPU deux territoires distincts. Le passage au GPV n'a fait qu'étendre le périmètre du GPU, mais son territoire s'arrête aux portes d'Euromed. L'objectif d'Euromed était de faire de Marseille une capitale régionale du tertiaire tandis que le GPU allait se concentrer sur la requalification des ensembles HLM. Le GPV s'est efforcé de sortir de ce registre réparateur, mais ses prétentions en matière de développement butent toujours sur la domination d'Euromed, capable d'attirer des décideurs de haut niveau. Euromed est doté d'un outil opérationnel adapté à cet effet (l'établissement public). Le GPV lui n'est pas autonome au plan technique (au moins jusqu'à la création annoncée du GIP), ni investi politiquement.

Quant au Contrat de Ville de la « nouvelle génération », il ne semble pas avoir apporté de progrès décisif en termes de mobilisation des services publics, sinon à travers des « plates-formes de services » en réalité gérées par des relais associatifs. Comme le note un technicien marseillais de la politique de la ville, « c'est le seul moyen que l'on ait trouvé pour remédier au déficit de services publics. Au lieu de les inviter à revenir dans les quartiers, ces plates-formes n'ont en rien contribué à l'adaptation du fonctionnement interne des services publics ». Le Contrat de Ville voudrait mesurer la présence des services publics et interpeller les institutions sur cette base, mais aucun effort sérieux d'objectivation n'a été entrepris. A Marseille comme partout ailleurs, la politique de la ville bute sur cette difficulté : l'absence d'outils de mesure de la discrimination, positive ou

³⁶⁰ Source : GPV de Marseille (2001).

négalive³⁶¹. La multiplicité des institutions et services concernés rend l'exercice ardu. La difficulté est redoublée s'il s'agit de déterminer une norme d'égalité du traitement des territoires. Du coup, les techniciens de la politique de la ville se réfugient dans un empirisme de rigueur. « On s'appuie sur tout ce qui passe à l'horizon pour connaître la répartition spatiale du droit commun », admet un technicien du GPV. On se rassure en considérant que « le travail d'interpellation du droit commun n'est pas quantifiable, ni qualitativement ni financièrement, mais qu'il a porté ses fruits parce que nous incitons les partenaires à penser de manière systémique et globale » (un acteur du GPV). Bref, on en revient à l'esprit pionnier de la politique de la ville, ferment de l'innovation publique.

Le GPV de Grigny est souvent cité en exemple parce qu'il a défini des « objectifs de résultats » pour le territoire : réduire de moitié l'écart de réussite scolaire à la moyenne départementale et réduire le chômage au même rythme que l'ensemble du département. La convention faisait aussi état d'engagements chiffrés sur leurs moyens dans toute une série de domaines. Cet affichage devait avoir une vertu mobilisatrice sur les institutions concernées. Le texte du GPV les incitait à aller au-delà d'une simple logique d'égalité (à due proportion du poids de population) ou d'équité (à due proportion des enjeux à traiter) pour établir une « logique de différenciation » dont le critère est l'écart de la situation du territoire par rapport à son environnement. L'idée de comparer le traitement de ce territoire avec d'autres sites témoins n'a pas été retenue, la mesure ne portant que sur les engagements institutionnels pris pour le site lui-même. « L'idée de demander aux institutions de fournir les chiffres de la répartition de leurs moyens de droit commun selon les territoires n'est toujours pas audible », remarque un technicien. « L'idée n'était pas de conduire une action préférentielle, mais de mettre les moyens nécessaires », ajoute un

³⁶¹ Le récent rapport de la Cour des Comptes (2002) sur la politique de la ville consacre de longs développements à cette question. Il conclut à l'absence de mesure de la mobilisation des crédits de droit commun ou à des mesures insatisfaisantes au plan méthodologique. La circulaire du 3 août 2000 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la politique de la ville suggère par exemple aux acteurs locaux de mettre en relation la répartition des crédits de droit commun avec la répartition locale de la population pour prévenir l'éventuelle substitution de crédits spécifiques aux crédits de droit commun. Mais « aucun exemple ni aucun indicateur ne sont donnés et la référence à la population est trop simpliste pour être généralisée », note la Cour. Ses enquêtes sur sites montrent que les crédits de droit commun « ne font l'objet d'aucun contrôle systématique permettant de vérifier que l'utilisation des crédits spécifiques à la politique de la ville est bien justifiée ». Sans autre précision, la Cour signale des « initiatives locales intéressantes ».

représentant de l'État. Même avec cette acception minimaliste de la discrimination positive territoriale, l'exemple grignois demeure isolé³⁶².

Il reviendra à l'évaluation de déterminer avec exactitude le respect des engagements pris par les institutions parties prenantes du GPV de Grigny. Les données disponibles montrent que le GPV semble produire un réel effet levier sur les crédits de droit commun³⁶³. Au regard de l'expérience marseillaise, son GIP occupe une position enviable sur sa scène locale. Il a reçu compétence pour élaborer les objectifs de l'action publique sur le territoire du GPV et identifier les moyens nécessaires, tant au titre du droit commun que de la politique de la ville. En fusionnant avec le Contrat de Ville, le GIP s'est refusé à renvoyer à ce dernier la responsabilité de mobiliser les services publics, avec le peu de succès qu'on lui connaît en règle générale dans ce domaine. Inversement, parce qu'il est voué à mobiliser les services de droit commun, le GIP n'est pas associé au financement de la vie associative qui continue d'être cogérée par le sous-préfet à la Ville et les municipalités. Mais les ordres de grandeurs disent bien où va la priorité : les crédits de l'État affectés aux associations pèsent pour 3,8 millions d'euros sur sept ans contre 19,8 millions pour le GPV. « Le fait que l'on n'ait plus affaire à un spécialiste des quartiers difficiles dans les administrations, mais qu'un membre quelconque s'en occupe, tout cela change le regard de l'administration sur ces territoires, observe un responsable municipal. Le GIP est l'un des leviers de la mobilisation de l'État républicain ». Sa force vient d'abord de la présence dans son conseil d'administration des institutions locales représentées au plus haut niveau de décision. Comme il a été vu, les décisions de ces « politiques » sont préparées dans le comité de direction par des techniciens issus de la hiérarchie intermédiaire qui travaillent en osmose avec l'équipe du GIP. Leur fonction première est de veiller à l'adéquation (quantitative et qualitative) des moyens de l'action publique aux réalités territoriales. Leur analyse du territoire et des projets est affinée au sein de groupes thématiques où d'autres techniciens sont conviés, en tant que de besoin, selon leur expertise.

L'expérience de Grigny peut être regardée comme une avancée dans la

³⁶² La Cour des Comptes (2002) remarquait que « l'absence d'objectifs de résultats et l'imprécision des orientations d'action ne sont que partiellement compensées par des objectifs de moyens. Ceux-ci restent rares, souvent ponctuels et peu hiérarchisés. Ils peuvent être classés en deux catégories. Les objectifs portant sur des interventions à réaliser sont d'une grande diversité. Mais ils ne concernent, en général, que certains thèmes d'intervention. D'autres objectifs peuvent être consacrés aux procédures à mettre en oeuvre. Le dispositif de suivi de ces objectifs de moyens, lorsqu'ils existent, n'est pas toujours prévu ni mis en oeuvre ».

³⁶³ Selon un premier bilan, le montant des financements de droit commun se révèle plus important que l'ensemble des crédits exceptionnels gérés par le GIP. Ces crédits exceptionnels ne se limitent pas aux crédits GPV de l'État. S'ajoutent ceux de l'Union européenne (Urban 2) et les crédits « politique de la ville » du Département et de la Région. Source : GPV de Grigny/Viry-Châtillon (2002)

territorialisation des politiques publiques, mais aussi comme un modèle achevé (ou presque) du changement « par le haut ». A l'inverse de Marseille, la politique de la ville ne se trouve pas confinée dans les marges de l'action publique, mais directement prise en charge par les acteurs des politiques sectorielles représentés au plus haut niveau, tant du côté des techniciens que des décideurs. Ces deux cercles du pouvoir sont parfaitement homogènes. Au comité de direction (niveau technique) comme au conseil d'administration (niveau politique), on appartient grosso modo aux mêmes échelons de la hiérarchie et l'on parle le même langage. Entre les deux sphères et en leur sein, les débats sont dépeints comme « consensuels ». Cette approche managériale de la transformation des pratiques institutionnelles doit diffuser sur le territoire à partir d'injonctions venues d'en haut. Les agents des services au contact du public ne sont pas porteurs de l'intérêt du territoire, mais de simples relais. Leurs encadrants sont conscients de la perception qu'ils ont du GPV comme une machine technocratique qui « ne comprend pas les réalités du terrain ». « Or, pour avancer, il faut que les gens de terrain soient porteurs des objectifs, estime un acteur local. C'est l'enseignant dans sa classe qui permettra de réduire l'échec scolaire ». Par souci d'efficacité, les agents au contact du public avaient peu été sollicités pour la préparation du grand projet. Le calendrier était serré et la hiérarchie n'aurait pas forcément apprécié une libération de la « parole du terrain ». Ces agents s'étaient néanmoins retrouvés dans le document final car il reflétait leurs préoccupations, proposant une lecture cohérente d'un territoire dont chacun subissait de manière isolée les effets dans sa pratique professionnelle. Le projet initial laissait entrevoir aussi la possibilité d'apporter sa contribution personnelle à la démarche. Cet élan semble aujourd'hui retombé. « Il existe un réel problème de motivation des agents qui ne savent pas ce que fait le GPV, souligne un acteur de l'insertion. On délègue le pouvoir à des gens qui ne sont pas assez ancrés dans le territoire ». Comme avec les habitants, la réponse managériale tient en une formule : « faire en sorte que les gens de terrain s'approprient le projet et cela demande beaucoup de communication » (un membre du comité de direction du GIP).

La difficile synthèse de l'entre-soi institutionnel et de la préférence territoriale

Les acteurs des Grands Projets de Ville ont conscience du scepticisme des habitants. La perte de confiance dans les institutions républicaines n'est pas propre à ces quartiers, mais les minorités ethniques qui y sont souvent majoritaires se reconnaissent moins que d'autres en elles. Les symptômes de cette désaffection - apathie politique, violences urbaines, sentiment d'injustice et d'abandon... - motivaient d'ailleurs la « nouvelle ambition » de la politique de la ville, celle de refonder le pacte républicain et convaincre les habitants de la détermination des pouvoirs publics à apporter des réponses décisives à leurs problèmes. C'est en leur nom que les institutions locales agissent, mais elles ne peuvent « pas rester sur de belles paroles » et « jouent leur crédibilité » en passant

du dire au faire, comme le dit le texte du Contrat de Ville de Marseille, sauf à dévaluer plus encore la parole publique. Dans un univers de rareté, il n'est évidemment pas possible de satisfaire toutes les demandes. « On doit les anticiper et expliquer qu'on ne pourra pas répondre à toutes », explique un technicien du GPV de Grigny. Une bonne part de la relation des équipes de projet avec les habitants consiste ainsi à gérer au mieux les frustrations engendrées par les promesses contenues dans cette politique exceptionnelle qu'est le Grand Projet de Ville. Les institutions demandent avant tout aux habitants d'être patients et de retrouver foi dans l'action publique. « Chacun a ses attentes et cela crée des frustrations, explique un technicien du GPV de Marseille. Le problème majeur est celui de la confiance. Lorsqu'on a présenté notre projet pour le Plan d'Aou, quelqu'un nous a dit : c'est le vingt-cinquième projet, pourquoi vous croirait-on ? Et il avait raison. Nous lui avons répondu : nous verrons dans deux ans. Et deux ans plus tard, il nous a dit : ces logements sont trop beaux pour nous, il n'arrivait pas à croire qu'ils leur étaient destinés. Tout cela demande du temps ».

Les acteurs locaux déclarent tous souhaiter que les habitants s'expriment, mais ils veulent éviter que leur expression place les institutions en porte à faux et les conduisent à céder à la démagogie ce qui ne ferait qu'aggraver l'écart entre les promesses et la réalité. Afin de prévenir tout débordement, la participation doit s'encadrer par des règles strictes³⁶⁴. Surtout, il faut apprendre aux habitants à participer « Si l'on veut que les personnes s'expriment il faut les acculturer par un travail de pédagogie et d'explication, explique un technicien. Sans quoi ils parleront d'autre chose que des projets qui leur sont présentés ». « Pédagogie » et « explication », tels sont les maîtres mots de la relation aux habitants. Pédagogie parce que « si la parole est un droit ouvert à tous, force est de constater qu'elle est sans doute plus difficile à prendre dans les quartiers où les handicaps se cumulent », selon les termes du Contrat de Ville de Marseille. Une « pédagogie de la citoyenneté », pour reprendre l'expression de J. Donzelot (2003), suppose des outils qui donnent aux gens les compétences langagières, comportementales ou techniques. L'Université du Citoyen à Marseille en est le prototype. Mais il faut aussi inlassablement expliquer. Le conflit avec les habitants est souvent compris comme la conséquence d'un défaut de communication, avons-nous dit. D'où l'insistance sur la compréhension des projets par la population. La convention de GPV de Grigny stipule, par exemple, que « les

³⁶⁴ Ces règles étaient ainsi énoncées par le GPV de Marseille : « La participation des habitants doit donc respecter quelques règles explicites qu'il conviendra de rappeler lors de chaque consultation : la distinction entre information, concertation et participation, la définition des rôles et responsabilités respectifs des habitants, techniciens et élus, la suite donnée à la participation en rappelant les diverses responsabilités en cause. Les diverses phases de déroulement d'un projet impliquant directement les habitants : information ou concertation sur un projet-cadre, concertation sur les diverses composantes de ce projet, participation sur les compléments nécessaires, concertation sur le déroulement des chantiers, évaluation au terme de la réalisation par rapport aux objectifs annoncés ».

membres du GIP s'engagent à mettre à disposition toute l'information nécessaire à la bonne compréhension de leurs projets », à « concerter les habitants et les usagers (sic) pour s'assurer de l'adéquation de la programmation à l'usage qu'en auront les bénéficiaires ». De fait, la ville ne ménage pas ses efforts pour informer et expliquer, après avoir gardé le silence le temps d'engager véritablement le projet. Elle a mis en place des ateliers pour faire le point à échéances régulières sur son état d'avancement et recueillir l'avis des participants. Une exposition a récemment été organisée pour visualiser le projet urbain. « Les gens ont fini par comprendre et ont atteint le niveau de maturité suffisant pour accepter l'idée d'un projet urbain pour la Grande Borne », se félicite un technicien municipal³⁶⁵.

Cette méthodologie du changement comporte une limite intrinsèque, celle de rendre les habitants entièrement tributaires des volontés institutionnelles et de la pertinence de leurs choix. Non seulement, les habitants ne peuvent déterminer les priorités, mais ils n'ont guère de prise sur la réalisation des engagements. Le fait par exemple d'investir sur les lieux plutôt que sur les personnes aurait-il été approuvé par eux ? Le Conseil National des Villes remarquait à ce sujet que « la question de la participation des habitants est d'ores et déjà orpheline dans les GPV » et que « cela explique peut-être le non-traitement d'autres questions orphelines et la faiblesse générale du volet social »³⁶⁶. Au stade des réalisations, les GPV sont censés « mobiliser le droit commun », mais celui-ci le fait rarement de manière spontanée en direction de quartiers pauvres, habités par des gens qui votent peu. Une fonction de tiers garant s'avère nécessaire pour vérifier la réalisation des engagements pris. Les techniciens de la politique de la ville assument cette fonction, mais quelle est la réalité de leur pouvoir ? Leur position vis-à-vis des institutions est fort contrastée, faible à Marseille, forte à Grigny. Mais la mobilisation institutionnelle reste facultative dans les deux cas. Les succès enregistrés par l'équipe du GIP de Grigny étaient encore improbables voici quelques années. Ces succès sont souvent expliqués par une conjonction heureuse de personnes : un directeur de projet volontariste, capable de frapper aux bonnes portes et de donner le change aux décideurs publics, l'appui d'un bureau d'études faisant de la mobilisation du droit commun son cheval de bataille et armé d'une méthodologie laissant peu de répit aux techniciens des administrations, le soutien sans faille enfin d'un préfet pour qui la politique de la ville n'est pas la moindre des priorités. Outre que cette conjonction n'est pas éternelle (les deux premiers éléments du

³⁶⁵ Les acteurs du GPV désirent expliquer leurs projets en amont, mais s'assurer aussi que les réalisations contentent le public. Il est ainsi question de monter un « panel d'habitants » dans le cadre de l'évaluation du GPV de Grigny. A Marseille, l'idée a germé aussi dans l'évaluation du Contrat de Ville et l'on prévoit d'instaurer des « forums d'habitants » appelés à se prononcer en continu. « Le tout est de savoir si ce que l'on produit est conforme à ce qu'attendent les habitants », explique le responsable du GPV.

³⁶⁶ CNV (2001).

trio sont passés à d'autres missions), elle n'offre pas la garantie absolue d'une concrétisation des engagements, car elle se heurte à une donnée structurelle, bien connue de la sociologie des organisations : la résistance au changement. Dans la politique de la ville, le changement est la prise en compte des nécessités du territoire. Le GIP de Grigny est parvenu à réunir en son sein les principaux décideurs publics, ce qui n'est pas un mince succès. Mais ces acteurs portent à la fois les intérêts du territoire et ceux de leur institution d'appartenance. Les décisions du GIP étant toujours prises avec leur consentement, elles ne doivent pas entrer en contradiction avec le « référentiel » interne des administrations. Ce dernier l'emporte forcément sur le référentiel territorial, même si le préfet met son poids dans la balance. Il s'en explique : « La déontologie des administrations est contraire au principe de discrimination positive. Elles ont toujours la tentation d'égaliser le traitement des territoires pour minimiser les mécontentements. Ce n'est pas compatible avec le constat que certains secteurs nécessitent des moyens, non en proportion de ce qui est demandé mais de ce qui est nécessaire. Il n'est pas non plus facile de rendre effective une conjonction de moyens lorsque les décisions relèvent d'institutions différentes. Le travail d'ensembliser est difficile car on ne peut jouer la partition du voisin. Tout cela suppose une synchronisation sans faille qui se rencontre rarement dans la vie réelle ». Qu'on l'appelle territorialisation ou discrimination positive, le changement est ainsi contraint par les logiques propres à chaque institution. La culture administrative française est ainsi faite que les institutions ne se prêtent pas aisément aux remises en cause lorsque celles-ci viennent de l'extérieur. Que le territoire révèle une défaillance en termes de moyens ou souligne la nécessité de réorganiser le travail des agents, le réflexe ira à l'auto-protection. Cela chez les techniciens comme des décideurs. Les premiers sur lesquels s'exerce l'interpellation de l'équipe technique du GPV à partir des raisons du territoire, sont dépendants de leur hiérarchie et ne peuvent rien décider sans son aval. Les seconds rendent aussi des comptes à leur hiérarchie, nationale ou régionale, en même temps qu'ils veillent à ne pas heurter les habitudes de leurs subordonnés. Tout en se félicitant des progrès accomplis, on continue donc de déplorer à Grigny que « certaines institutions jouent leur partition en solo », que « les consignes de tel ministère contredisent les engagements locaux », que « tel cadre ne joue pas le jeu par crainte de lâcher un peu de son pouvoir », que « la hantise des mouvements sociaux dans telle institution rend difficile le redéploiement des personnels », etc.

A Grigny comme à Marseille, les institutions ont ainsi toute latitude pour décider, en dernier ressort, de faire plus et mieux pour les territoires dont elles ont la charge. Les habitants, même regroupés en associations, ne sont pas considérés comme les porteurs légitimes de l'intérêt du territoire, susceptibles à ce titre de créer une dynamique du changement dans les institutions. Le cas de l'école éclaire par exemple l'impossibilité pour les parents de se constituer en force de dialogue avec l'institution. Les parents sont

surtout sollicités pour améliorer leurs propres performances éducatives. Le GPV de Grigny prévoyait ainsi l'ouverture d'une « école des parents » car « l'Éducation Nationale n'arrive pas à leur faire comprendre ce qu'elle attend d'eux », selon les termes d'un représentant de l'institution. A Marseille, le Contrat de Ville finance des « parents-relais » dans les collèges pour « suivre les situations délicates » au sein des établissements et intervenir au domicile des familles. L'interpellation est à sens unique, les parents n'étant jamais en position d'interroger l'institution sur ses propres performances.

Quelle que soit l'institution, l'amélioration des performances a un coût, mais la politique de la ville ne sait pas mesurer ni rendre compte de la réalité des efforts consentis et encore moins démontrer les éventuelles inégalités de traitement subies par les habitants au regard d'autres territoires. « La discrimination positive est un principe souvent évoqué, mais il y a un écart fabuleux entre l'affichage et la réalité, observe le technicien d'un GPV. Notre travail consiste à réduire cet écart entre le dire et le faire ». Il y va en effet de la crédibilité revendiquée par la politique de la ville. Le discours sur la discrimination positive reste cependant à usage interne du monde administratif et n'alimente aucun débat avec les habitants. La notion avait été introduite dans le débat public national, au début des années 80, pour attirer l'attention des décideurs publics sur les ratés du modèle d'intégration des immigrés³⁶⁷. Vingt ans plus tard, les techniciens de la politique de la ville ne s'y réfèrent qu'à l'occasion de discussions internes et se gardent bien d'en inscrire le principe dans le marbre des textes contractuels. « Je ne fais pas l'apologie de la dissimulation, mais on ne peut pas tout afficher », dit le responsable d'un GPV. « J'utilise parfois le terme comme une image, mais par souci de ne pas heurter les conceptions des uns et des autres, je préfère généralement ne pas recourir à cette expression », ajoute un représentant de l'État.

D'où vient cette retenue ? On l'argumente souvent en invoquant les effets de « label » ou de « stigmatisation ». Mais la raison ne tient pas seulement au souci de protéger ses bénéficiaires éventuels contre leur dévalorisation dans le regard d'autrui. Elle tient peut-être surtout au refus d'assumer que ce qui pourrait être donné aux uns soit ressenti par les autres comme un avantage indu. Ces citations en témoignent : « si on met un trait dans une ville, il y a ceux qui sont dedans et dehors » ; « un enfant du centre-ville doit avoir droit à la même chose que les autres » ; « il ne faudrait pas que les autres territoires soient lésés », etc. Et chacun a présent à l'esprit que les bénéficiaires de la discrimination positive dans les quartiers sont souvent immigrés ou d'origine immigrée. « J'ai entendu le responsable d'une administration de l'État dire lors d'une réunion, que ce sont des milliards donnés à des beurs qui mettent la pagaille », rapporte par exemple un

³⁶⁷ Notamment à propos des Zones d'Éducation Prioritaires et de l'insertion des jeunes (cf. le rapport Schwartz, 1981).

acteur local. Ceux qui se réfèrent à la notion prennent donc soin de ne jamais référer de manière explicite la nécessité de la discrimination positive à la situation des minorités ethniques. Tous considèrent la nature sociale du problème à traiter, d'autant que les familles françaises « de souche » vivraient exactement les mêmes situations de pauvreté et de précarité. Et comme beaucoup de personnes d'origine immigrée ont la nationalité française, il n'y aurait pas lieu d'opérer ce type de distinction. Cependant, l'existence d'une spécificité ethnique de ces quartiers ne peut être entièrement occultée, ne serait-ce qu'en raison de l'intervention du FASILD dont les crédits sont intégralement destinés aux quartiers en Contrat de Ville. On reconnaît simplement que l'origine peut constituer un handicap additionnel (que ces crédits sont destinés à traiter) pour ceux qui sont acculturés mais subissent des discriminations et pour ceux qui ne le sont pas encore et se trouvent confrontés aux difficultés des « primo-arrivants » (non maîtrise de la langue française, non-scolarisation des enfants dans le pays d'origine, problèmes de régularisation administrative et d'accès aux droits, etc.)³⁶⁸ Au-delà de ces aspects techniques, aucun acteur local n'envisage la discrimination positive comme une attribution d'une quelconque préférence à ces groupes. « Nous ne sommes pas dans cette logique consistant à servir une population majoritairement d'origine immigrée en utilisant un détour territorial », souligne un responsable municipal. « Il faut éviter d'ethniciser cette politique déjà perçue de fait comme telle », ajoute un autre.

Afficher l'agenda implicite de la discrimination positive territoriale n'apporterait sans doute aucun progrès pour ses destinataires. Mais la question peut être déplacée : et si l'agenda implicite n'était pas celui que l'on croit d'ordinaire ? Et si la discrimination positive n'avait pas fondamentalement vocation à servir plus que d'autres les habitants des quartiers « prioritaires » par le détour du territoire ? Si l'on parle de territoires, c'est aussi pour signifier que la politique de la ville n'est pas seulement destinée à des quartiers mais doit être employée là où cela s'avère utile dans la ville, dès lors que l'on œuvre pour l'abolition de ses frontières. La territorialisation peut évidemment apporter des avantages aux populations qui résident dans les « quartiers-cibles ». Mais la ville devant être faite pour tous, vivre dans ses franges les plus dégradées ne doit être le motif d'aucun avantage préférentiel. Les acteurs locaux insistent souvent sur cette idée que l'effort exceptionnel consenti à travers la politique des GPV n'est pas destiné aux seuls habitants des quartiers « prioritaires », mais à tous les habitants de la ville³⁶⁹, à ceux qui viendront habiter demain

³⁶⁸ Ces problèmes sont particulièrement marqués à Grigny, mais on les évoque aussi à Marseille. Dans les deux cas, il est fait mention de nouvelles générations de primo-arrivants venus des pays de l'Est.

³⁶⁹ Le texte préparatoire au GPV de Marseille parlait « d'amenuiser les écarts (...) tant pour les habitants de ces quartiers que plus généralement pour l'ensemble des habitants de la ville et de son agglomération ». Source : GPU de Marseille (1999).

dans des quartiers devenus attractifs³⁷⁰ et à ceux aussi qui y travaillent dès à présent³⁷¹. Les discours locaux soulignent également (surtout à Marseille), les bénéfices du développement des quartiers pour toute la ville et l'agglomération³⁷². Avec l'urbain, chacun doit ainsi profiter de ce qui est investi. Car l'urbain est un investissement et non une dépense. L'urbain serait-il donc le seul moyen de rendre acceptable un investissement préférentiel sur certains secteurs de la ville ? Serait-il concevable que les mêmes montants soient affectés à des dépenses sociales destinées à des gens d'origine immigrée ? Il se pourrait que le GPV contribue à éteindre la question du ressentiment que le Contrat de Ville (pour le social) et les Zones Franches (pour l'économique) ont pu attiser. Une discrimination positive banalisée dans une démarche globale de territorialisation qui pense les liens entre les quartiers et la ville, est donc parfaitement cohérente avec l'ambition des projets urbains conçus dans les GPV³⁷³. Fondée sur la critique d'une discrimination positive corsetée dans des zonages redoublant l'enclavement des quartiers, la démarche de territorialisation prend cependant le risque de tomber dans l'excès inverse d'une banalisation paradoxale de l'exception³⁷⁴, ce qui laisse entier le problème de l'inégalité des minorités dans la ville. Même objet d'une sollicitude exceptionnelle, le territoire ne semble donc pas fonder d'avantage spécifique pour ces populations à moins de considérer que l'avantage des uns coïncide inévitablement avec celui des autres. Cette philosophie de l'intérêt général ne semble pas prête à envisager que les minorités dans la ville puissent avoir des intérêts spécifiques à faire valoir.

Conclusion de la troisième partie

³⁷⁰ Selon le même document, les efforts réalisés pour l'attractivité du territoire le sont « tant en faveur des nouveaux venus que des habitants actuels ».

³⁷¹ « Il faut mettre à niveau l'action publique car il n'est pas possible de laisser les professionnels de terrain travailler dans conditions aussi détestables », explique un acteur de Grigny. « La discrimination positive permet de limiter les désagréments pour les personnels de l'Éducation Nationale », ajoute un autre.

³⁷² Le directeur du GPV expose ainsi la philosophie du projet : « Préparer ces territoires à ce qu'ils soient des territoires de développement non seulement à leur propre bénéfice, mais aussi pour celui d'une aire beaucoup plus large. C'était notre profession de foi dans le GPU, cela reste vrai pour le GPV. Que cela aille dans l'intérêt des habitants, c'est évident. Mais on ne peut pas imaginer que l'agglomération de Marseille se développe si le territoire du GPV reste dans l'état où il se trouve. Comment Euromed peut-il devenir une vitrine de l'Europe si une telle misère entoure son périmètre ? »

³⁷³ Cf. supra, seconde partie.

³⁷⁴ Le rapport de la Cour des Comptes (2002) se faisait l'écho de cette inquiétude : « Les hésitations entre un zonage précis, motivé par une volonté de discrimination positive, et l'extension de la démarche à l'ensemble des agglomérations risquent de lui faire perdre sa spécificité et de la transformer en un simple volet de la politique d'aménagement du territoire ». La DIV s'inquiétait elle aussi, à propos d'une vingtaine de sites en GPV, « des ambiguïtés entre GPV et projet de ville et/ou d'agglomération, c'est-à-dire entre finalité de cohésion sociale et territoriale interne de l'agglomération et finalité de développement urbain et économique d'ensemble. Ces deux finalités s'épaulent mutuellement, mais la première pas soluble dans la seconde ». Source : DIV (2002-1).

Empowerment Zones et Grands Projets de Ville incarnent deux philosophies opposées de l'action publique. La finalité de l'empowerment ne se limite pas à favoriser l'émergence de sujets individuels en quête de leur bonheur privé, mais s'efforce aussi de bâtir des sujets collectifs agissants : la communauté du quartier. Cela se construit avec des techniques précises (« organizing », « leadership development », « consensus building », « bridges building », « relationship building », « technical assistance ») car la donnée de départ est la désorganisation de ces quartiers. Avec un succès variable, les Empowerment Zones se sont efforcées de « donner une voix » à leurs organisations sur une scène où ils interagissent avec des représentants de la société locale. Les « structures de gouvernance » mises sur pied pour gérer les fonds de l'EZ ont permis, grâce à leur conseil d'administration, de fournir un cadre stable à ces interactions, parfois au niveau décentralisé des quartiers comme à Baltimore. L'exemple de Chicago est beaucoup moins probant dans un contexte marqué par la rivalité des organisations communautaires et des élus locaux.

La démarche française relève d'une tout autre logique. Les quartiers concernés par les GPV n'ont pas vocation à être des sujets de l'action, mais les objets privilégiés de la sollicitude institutionnelle. L'enjeu étant la cohésion, l'unité de vues entre représentants et représentés est l'axiome de cette politique. Et comme cette unité ne va pas toujours de soi, l'objectif des grands projets est de réduire les décalages par un travail de conviction des habitants. L'idée n'est pas de donner une voix aux quartiers mais de crédibiliser la parole publique en réduisant l'écart entre les promesses et la réalité, sachant que les institutions sont les seuls acteurs véritablement légitimes d'une transformation de la réalité. Les équipes appelées à mettre œuvre les projets sont d'ailleurs mandatées par les institutions et non par les habitants. Et les associations représentatives des habitants ne sont que des forces d'appoint des institutions.

La logique de l'empowerment se conçoit fondamentalement comme un mouvement qui part des habitants et de leurs organisations (*l'inside*) pour nouer des partenariats avec l'extérieur (*l'outside*). En appliquant ces catégories au cas français, il ressort que la logique n'est pas « inside-out » mais « outside-in », un mouvement qui part de l'extérieur et conduit au quartier. Toute la stratégie civique à l'œuvre dans ces deux politiques en dérive. Aux États-Unis, l'enjeu consiste à organiser le quartier et à fournir à ses organisations les moyens d'échanger avec l'environnement institutionnel (mais aussi avec le secteur économique). Les organisations communautaires n'attendent pas que la société témoigne sa sollicitude envers les quartiers, mais cherchent à influencer le cours ordinaire de l'action publique dans un sens plus favorable aux quartiers défavorisés. Certains Village Centers de Baltimore ont su « donner une voix » aux habitants en ce

sens. Cela était facilité par la culture dominante des relations entre pouvoirs locaux et développement communautaire dans cette ville. A Chicago, les initiatives communautaires se situent en extériorité relative, sans impact véritable sur la culture administrative locale. La politique d'empowerment n'a guère permis d'infléchir l'action publique.

Côté français, le modèle dominant est celui d'une mobilisation « par le haut » des politiques publiques. Tel est du moins l'objectif car la politique de la ville s'apparentait jusque-là à une administration parallèle des quartiers. Le « retour au droit commun » n'a pas rencontré les mêmes succès dans les deux sites étudiés. Celui de Grigny constitue une avancée certaine en vertu d'une approche managériale de la transformation des pratiques institutionnelles. Le GIP semble produire les effets recherchés, c'est-à-dire l'implication et la prise en charge du projet par les politiques sectorielles représentés aux plus hauts niveaux, tant du côté des techniciens que des décideurs. Au contraire, la politique de la ville ne semble pas encore avoir trouvé ses marques vis-à-vis des institutions locales à Marseille. Les équipes techniques pâtissent à la fois d'un manque d'autonomie et d'un intérêt plutôt relatif des politiques publiques pour des territoires dont rien ne laisse penser qu'ils sont prioritaires. Dans tous les cas, les acteurs de la politique de la ville ne sont pas en capacité de mesurer la réalité de l'effort institutionnel. Ce modèle est-il plus favorable que le modèle américain à l'allocation de ressources publiques dans ces quartiers ? Il faudrait pour cela comparer l'efficacité respective d'un mode d'interpellation des politiques confiée aux techniciens de la politique de la ville avec celui du développement communautaire qui confie cette fonction à des organisations représentatives des habitants.

La conception de l'action collective dans ces deux politiques repose sur des principes que l'on pourrait qualifier de « démocratique » dans un cas et de « républicain » dans l'autre. Démocratique aux Etats-Unis car la logique du développement communautaire reconnaît toute leur place à la diversité des intérêts particuliers, ceux d'un quartier ou d'un ensemble de personnes regroupées pour un but commun à quelque échelle que ce soit. L'effort consiste à les transcender par la découverte d'un intérêt commun à agir ensemble. Une certaine idée de la démocratie est en jeu et comme toute entreprise démocratique, il y a péril lorsqu'une organisation perd de vue l'intérêt de ceux qu'elle dit servir. D'où l'importance du jugement par les pairs et de la réputation qui s'acquiert ou se perd au sein des réseaux.

L'inspiration républicaine des Grands Projets de Ville renvoie quant à elle à une logique unitaire de l'intérêt public. Les quartiers sont objets de sollicitude car ils sont d'intérêt public. Chaque institution doit s'auto-engager à faire « plus » et « mieux » en leur direction. Tout l'enjeu est de réduire l'écart entre le devoir objectif d'engagement – en principe connu sur la foi des statistiques - et sa réalité. Une fois les engagements pris

par les hauts décideurs, il incombe aux techniciens de la politique de la ville de mettre en évidence ces écarts et d'interpeller les décideurs sur leurs manquements éventuels. L'écueil éventuel n'est pas ici lié comme aux USA à la difficulté de déterminer un intérêt commun qui transcende l'intérêt de chacun, mais à la difficulté d'imposer à toutes les institutions la nécessité d'agir et de résorber ensuite le décalage entre les intentions affichées et la pratique. Si ces deux conditions se réalisent, la participation des habitants ne devrait plus avoir d'objet. Mais dans ce schéma où l'intérêt des habitants et celui des institutions sont censés fusionner d'emblée, les premiers ont peu de latitude pour interroger le travail des seconds. D'autant moins qu'ils sont considérés comme les bénéficiaires parmi d'autres du « faire plus » et du « faire mieux ».

Conclusion générale

Les Empowerment Zones et les Grands Projets de Ville s'affichent comme deux politiques ayant retenu les leçons du passé. La première s'efforçait de sortir par le haut des impasses de la politique urbaine conduite jusque-là. Face aux trois enjeux que sont le chômage massif, l'inégalité des chances et le déficit de représentation des quartiers concernés, la politique fédérale d'empowerment a contesté aux approches classiques - conservatrice, progressiste ou communautaire - leurs éventuelles prétentions monopolistiques. L'histoire des politiques américaines de lutte contre la pauvreté urbaine est en effet celle d'une combinaison, au dosage variable selon les époques, de trois ces sources majeures d'inspiration que sont la pensée conservatrice, progressiste et communautaire. Chacune privilégie un mode de résolution des problèmes sociaux dans les villes, respectivement l'intervention du marché, de l'administration et de la société civile. Dans leur version dogmatique, ces approches prétendent détenir à elles seules la solution à la crise des « inner-cities » et le constat formulé au début des années 90 était celui d'un échec assez général de chacune d'elle. Les Enterprise Zones n'avaient pas pris en considération les besoins en services des habitants et négligé à peu près complètement la question démocratique. L'intervention publique se voyait accusée à partir de motifs différents par les conservateurs et les tenants du développement communautaire de ne traiter que les symptômes sociaux et d'entretenir les pauvres dans la dépendance, en vertu d'un tropisme paternaliste, sans attaquer les causes économiques du problème. Le développement communautaire, enfin, avait failli, lui aussi, sur le front économique et balançait entre l'assujettissement au secteur philanthropique et le refus de la compromission avec les pouvoirs locaux. Les « nouveaux démocrates » emmenés par Clinton et Gore n'ignoraient pas les faiblesses respectives de ces trois paradigmes. Leur idée était de trouver la bonne synthèse entre ces options en agençant la part devant revenir aux forces du marché, au secteur public et au milieu communautaire dans la résolution des problèmes de pauvreté urbaine. Représentative de la « troisième voie » prônée par la nouvelle gauche américaine, la formule des Empowerment Zones est fondamentalement pluraliste. La méthode d'action a été conçue pour agencer dans une démarche globale ces trois opérateurs du changement que sont le marché, le gouvernement et la société civile sans qu'aucune de ces solutions ne soit rejetée. Elle a cherché à conserver de chaque paradigme les aspects paraissant utiles tout en les corrigeant de leurs insuffisances respectives. La démarche est pragmatique si l'on entend par là une philosophie qui « considère l'utilité pratique d'une idée comme le critère de sa vérité » (Hachette, Dictionnaire usuel de la langue française).

Si l'on voulait résumer la philosophie à l'œuvre dans cette politique, on devrait sans doute retenir le concept d'utilité. Utilité de l'action car seul compte le résultat pour ceux à qui elle est destinée. D'où aussi les critères d'allocation des ressources visant à s'assurer qu'elles bénéficient bien à ceux qui en ont le plus besoin. D'où l'insistance aussi sur l'évaluation centrée principalement sur la question de savoir combien de gens ont été servis et avec quel impact sur leur vie. L'utilité est aussi envisagée comme celle des gens eux-mêmes pour leur communauté grâce au travail retrouvé et à l'impact que cela devait avoir dans le foyer et pour le reste du quartier. Enfin, le principe d'activation de forces multiples pour un but de coopération relevait d'une même logique de l'utilité. Il fallait réunir tous ceux qui pouvaient apporter quelque chose d'utile et coopérer pour un intérêt commun défini comme l'accord de partenaires autour d'une action considérée comme utile à entreprendre ensemble.

Avec cette logique de résultats centrée sur l'impact de l'action pour les gens, la politique d'Empowerment Zones ne faisait que poursuivre par d'autres moyens les buts de l'affirmative action. Cette dernière soulève de multiples problèmes juridiques et philosophiques, notamment parce qu'elle transgresse le principe d'égalité de tous devant la loi³⁷⁵. Mais si elle a survécu (pour combien de temps encore ?) en dépit des apories intellectuelles auxquelles elle conduit - la moindre n'étant pas d'utiliser un critère racial pour combattre le racisme - c'est précisément au nom de son efficacité très directe sur la promotion des minorités dans les universités, l'emploi et l'obtention de marchés publics. L'équipe démocrate parvenue au pouvoir au début des années 90 a continué à soutenir cette démarche en dépit des multiples attaques dont elle était l'objet, parce qu'elle était utile et que le racisme n'avait pas disparu. Mais les dirigeants démocrates et les acteurs du mouvement communautaire n'ignoraient pas les limites de l'affirmative action qui bénéficie d'abord aux minorités déjà intégrées. Il fallait la compléter par un dispositif destiné à ceux qui se trouvent enfermés dans le ghetto et faciliter leur promotion individuelle. L'idée d'une « d'affirmative action territoriale » ne se rencontre jamais aux Etats-Unis, et pour cause : les politiques de lutte contre la pauvreté urbaine, inspirées du développement communautaire reposent sur des principes radicalement opposés. Au lieu de créer une catégorie d'ayants-droit auxquels il suffit d'exciper leurs origines pour se voir conférer un avantage, la politique destinée aux ghettos réclame un effort de la part des habitants, leur demande de « s'activer », soit en prenant un travail, soit en s'impliquant dans la vie de la communauté. Au lieu de se substituer à une action sur les causes socio-économiques de la pauvreté, comme c'est le risque avec une affirmative action qui relève de mécanismes juridiques, les politiques anti-pauvreté réhabilitent le volontarisme, même si celui-ci ne s'appuie pas seulement – loin s'en faut – sur les seules administrations

³⁷⁵ Cf. G. Calvès (1999) et D. Sabbagh (à paraître).

publiques. Au lieu de bénéficier aux classes moyennes, ces politiques visent explicitement les plus démunis. Au lieu de cultiver le ressentiment de ceux qui n'en bénéficient pas, elles font le pari que la confiance placée dans les habitants et leurs organisations communautaires est un investissement judicieux qui sera payé de retour pour la collectivité. Enfin, au lieu d'attiser les rivalités entre minorités, ces politiques incitent à bâtir des alliances entre groupes ethniques et raciaux engagés pour des buts communs. Bref, les politiques anti-pauvreté dont les Empowerment Zones sont la quintessence - même s'il faut n'y voir qu'une expérimentation - évitent les écueils de l'affirmative action et n'en retiennent que l'idée d'une obligation de résultats pour une population spécifique. Elles s'efforcent en effet d'apporter aux plus pauvres un gain aussi direct qu'il est possible lorsqu'on emprunte le détour territorial pour s'adresser à eux.

L'idée implicite de discrimination positive territoriale dans les Grands Projets de Ville repose, on l'a dit, sur le même arsenal critique que celui qu'utilisent aux États-Unis les contempteurs de l'affirmative action. Il n'y a pas lieu dans notre pays de contester une discrimination positive visant des groupes définis par leurs origines pour la simple raison qu'elle n'existe pas. Mais le même registre argumentaire que l'affirmative action a été appliqué à la critique des anciens Contrats de Ville et du zonage et a servi à promouvoir le territoire comme alternative. La logique territoriale doit éviter les effets pervers de l'exceptionnalité sans fin, du cantonnement dans la réparation, de l'isolement et de la stigmatisation des quartiers. Reformulée comme la nécessaire territorialisation des politiques publiques, la discrimination positive territoriale à la française accepte-t-elle néanmoins la logique de résultat propre à l'affirmative action ? La réponse française est-elle en d'autres termes à la hauteur du défi pour le modèle républicain que représente l'infériorisation de fait des minorités dans la ville ? A l'instar des Empowerment Zones, la discrimination positive territoriale à la française affiche aussi une obligation de résultats. Elle se présente comme une injonction adressée aux responsables publics pour qu'ils ajustent leurs moyens (quantitatifs et qualitatifs) à hauteur des enjeux territoriaux jusqu'à ce que les territoires en question reviennent à la norme. Mais quel est le critère du résultat ? Une amélioration de la situation des territoires et l'on a dit abondamment que le pari était celui d'une convergence spontanée - mais néanmoins aléatoire - de l'évolution territoriale et de la situation de ceux qui y vivent aujourd'hui.

Le discours tout entier des Grands Projets de Ville affiche en fait des fins ambivalentes : faire acte de solidarité envers les pauvres et conjurer le risque urbain pour la République, traiter les handicaps en soi des quartiers mais les sélectionner aussi en fonction de leur image dans la société locale, appliquer un traitement urbain et traiter les causes socio-économiques de l'exclusion, changer la structure de la ville et changer les quartiers, rendre les quartiers attractifs pour les habitants d'aujourd'hui et ceux de demain,

développer les quartiers et développer l'agglomération, faire de l'équipement un symbole de la République et rendre un service aux habitants, organiser le retour du droit commun dans les quartiers et des quartiers dans le droit commun, servir l'intérêt général et servir l'intérêt de chacun, etc. Bref, ce discours s'adresse tout autant à la société qu'aux habitants. C'est le cas aussi de la politique américaine. Mais le discours adressé là-bas à la société consiste à dire : nous donnons un avantage à des pauvres pour les aider à se prendre en main et nous allons prouver que cela est utile la collectivité. Alors que les pouvoirs publics français tendent plutôt à dire : nous travaillons pour la société tout entière – la ville et sa cohésion – avec les moyens de la société tout entière – la mobilisation des politiques « structurantes » - et nous allons prouver aux pauvres que cela leur sera également utile. S'il y a traitement préférentiel de certains territoires dans les Grands Projets de Ville, cela n'est donc constitutif d'aucun avantage préférentiel pour leurs habitants. A l'inverse des Empowerment Zones qui n'utilisent guère le registre sémantique de la discrimination positive mais dont la finalité est de servir directement les habitants qui vivent dans certains quartiers pauvres. Plus que les Grands Projets de Ville, les Empowerment Zones relèvent d'une forme de discrimination positive territoriale au sens strict, c'est-à-dire une démarche faisant du territoire le levier d'un avantage réservé à un « public-cible ».

Liste des personnes interrogées

Baltimore (Maryland) :

Davon Barbour, Neighborhood Liaison, Mayor's Office of Neighborhoods
Diane Bell, Directrice de EBMC
Brenda Blom, Clinical Law Office, University of Maryland
Ann Bostic, Directrice, Department of Workforce Development, EBMC
Clara Butler, Présidente, Village Center de East Harbor
Lawrence Cager, Président, Village Center de HEBCAC
David Chestnut, Président, Village Center de Self-Motivated Community People
Dr. Chunn, Membre du Board of Directors (EBMC), Morgan State University,
Frank Coackley, Membre du Board of Directors (EBMC), Fanny Mae Foundation
Richard Cook, School of Social Work, University of Maryland
Bob Embry, Membre du Board of Directors (EBMC), Président de Abell Foundation
Laurie Feinberg, Chef de service, Planning Department de la ville de Baltimore
Mamie Johnson, Service de Développement de la Main d'œuvre, EBMC
Bob Kirk, Community Organizer, Village Center de Washington Village/Pigtown
Robert Layton-Lopez, Responsable du Career Center, Village Center de Poppleton
Mary Leach, University of Maryland
Constance Maddox, Présidente, Advisory Council, EBMC
Serena Neal, Directrice, Quality of Life/Community Capacity Building, EBMC
Izzy Patoka, Directeur, Mayor's Office of Neighborhoods
Mickael Preston, Manager, EBMC
Bill Rice, Directeur, Baltimore Empowerment Center, EBMC
Larissa Salamacha, Baltimore Development Corporation, Ancienne responsable de l'Empowerment Zone Team
Mickael Seipp, Ancien Directeur du Village Center de HEBCAC, Ancien responsable de l'Empowerment Zone Team
Kurt Schmoke, Ancien maire de Baltimore
Karen Sitnik, Mayor's Office of Employment Development
Lesley Smith, Case Manager, Village Center de Washington Village/Pigtown
Terri Smith, Public Safety Advocate, Village Center de Washington Village/Pigtown
Robert Stoker, George Washington University, Évaluateur de l'EZ de Baltimore
Travis Street, Community Organizer, Village Center de East Harbor
Melonie Styles, Service de l'emploi, Abell Foundation
Larry Thomas, Jacob France Institute

Terri Turner, Membre du Board of Directors (EBMC), Citizens Planning and Housing Association

Chicago (Illinois) :

Patricia Abrams, Présidente, Wabash Y Renaissance Corporation

Raymond Adams, Responsable des opérations, EZ Chicago

Mickael Bennett, Egan Urban Center, DePaul University

Christine Bowden, Vice-présidente, EZ Coordinating Council

Karen Bozman, Directrice du South Side Cluster

Malcolm Bush, Woodstock Institute

Terri Campbell, Responsable du Logement, EZ Chicago

Lupe Escalante, Assistante, EZ Chicago

Leana Flowers, Membre de l'EZ Coordinating Council, South Shore Bank,

Doug Gills, CUPPA, University of Illinois at Chicago

Wallace Goode, Directeur, EZ Chicago

Ken Govas, Ancien responsable de l'Industrial Corridor Kenzie Park

Juanna Guzman, Présidente, Pilsen-Little Village Cluster

Dan Immergluck, Woodstock Institute

Raphael Lassai, Mayor's Office of Economic Development

Anna Lee, Responsable du Community Capacity Building, EZ Chicago

Steven McCullough, Bethel New Life

Bill Morehead, Président, EZ Coordinating Council

Johnnie Muhammad, Ancien directeur des études économiques, CWED

Charles Orlebeke, University of Illinois at Chicago, Évaluateur de l'EZ de Chicago

Bill Povala, Department of Housing, City of Chicago

Mary Stewart, Président de Mid-South Planning Association

Michelle Story-Stewart, University of Illinois at Chicago

Linda Tortolero, Directrice, Pilsen-Little Village Cluster

Melvin Waley, Community Organizer, West Side Cluster

Darlene Watkins, Directrice des programmes, EZ Chicago

David Wells, Department of Planning and Development, City of Chicago

Peg White, Responsable du Management, EZ Chicago

Wanda White, Coordinatrice, Interim EZ Coordinating Council

Bob Wordlaw, Chicago Jobs Council

Tim Wright, Ancien Directeur des Domestic Policies, Maison Blanche

Dao Wyn, Ancienne Manager, EZ Chicago

Ted Wysocki, Ancien responsable de CANDO, ancien membre du EZ Coordinating Council

Grigny/Viry-Châtillon (Essonne)

Michel Arsandeau, Directeur, Pôle Initiative Emploi

Eugène Bégoc, Directeur d'études, Groupement d'Intérêt Public du GPV

Michelle Berichvili, Directrice, Maison de l'Innovation Pédagogique et de l'Orientation Professionnelle (MIPOP)

Magalie Brunet, Chef de projet PIC Urban 2

Michel Chastain, Directeur, Centre Départemental d'Action Sociale et Protection Maternelle et Infantile (CDASPMI)

Marie-France Cheula, Présidente, Association Quartier Ville Basse (AQVB)

M. Duret, Directeur régional, Office Public Interdépartemental d'HLM de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines (OPIEVOY)

Claude Fabret, Ancien directeur, Grand Projet Urbain

Gérald Héroult, Vice-Président chargé de la politique de la ville et de l'habitat, Conseil Général de l'Essonne

Yannick Lemeur, Ancien directeur, Groupement d'Intérêt Public du GPV

Laurence Lagarde-Ménard, Chef de la Mission Ville, Préfecture de l'Essonne

Anne-Marie Laurent, Directrice des Services Techniques, ville de Grigny

Evelyne Lebriand, élue municipale, Directrice de l'école maternelle du Minotaure, présidente de l'association Objectif Bien Vivre

Jean-Claude Leost, Directeur adjoint, Groupement d'Intérêt Public du GPV

Jacques Lesnes, Service Habitat, DDE de l'Essonne

Marianne Louis, Directrice du Développement Urbain, ville de Viry-Châtillon, ancienne chef de cabinet du maire

Riyadh Merghem, Service Vie de Quartier, ville de Grigny

Georges Mesmin, Responsable du Réseau d'Éducation Prioritaire, Principal du collège Pablo Neruda, Grigny

Daniel Nevès-Graça, Chargé de mission politique de la Ville, ville de Viry-Châtillon

Denis Prieur, Préfet de l'Essonne

Marcelle Rami, Présidente, Confédération Syndicale des Familles (CSF)

Pierre Sattler, Consultant, Mensia Conseil

Martine Vincent, Présidente de l'Amicale des Locataires de la Grande Borne

Jean-Paul Yvert, Maire adjoint chargé du développement social, de l'accès à l'emploi et du Centre Communal d'Action Sociale

Marseille (Bouches-du-Rhône)

Amicale des locataires du Plan d'Aou : Jeannine Bouchet, El-Hachemi Sadaoui,
Brahim Saïd, M. Scolaro, Sabah Tachoukaft,

Hélène Balu, Chargée de mission, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération
Marseillaise (AGAM)

Jérôme Bertrand, Chargé de mission GPV, ancien chef de projet du Contrat de
Ville,

Jean Brémond, Colline, MOUS du Plan d'aou

Roland Crepet, Correspondant politique de la ville, Service Habitat, DDE des
Bouches-du-Rhône

Pierre-Yves Debrenne, Directeur de la politique de la ville, ville de Marseille

Dominique Deniau, chargé de mission Urbanisme et Déplacements, GPV,

Roger Deschaux, directeur du GPV,

Alain Florent, Chef de la Mission Ville, Préfecture des Bouches-du-Rhône

Nadine Gastaldo, Chargée de Mission Emploi, Communauté urbaine

Rose-Marie Hergoualc'h, Chargée de mission auprès du Maire adjoint délégué à
la politique de la ville et au Grand Projet de Ville

Marc Lerda, Mission Marseille Emploi, ancien Directeur de la politique de la ville,
ville de Marseille

Mairie Martin-Raget, Chargée de mission politique de la ville, Service Habitat,
Communauté Urbaine

Maurice Mathieu, Chargé de mission, Développement économique, GPV

Mireille Pronot, SA HLM Erilia

Gérard Romano, Chargé de mission, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération
Marseillaise(AGAM)

Laurent St-Aman, Chargé de mission, Programmation financière et évaluation,
GPV

Robert Varet, Directeur du service Habitat, Euromed

Responsables nationaux des Grands Projets de Ville

Christian Gouyon, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la
Construction, ministère de l'Équipement

Gérard Guillaumin, Chargé de l'évaluation, Mission nationale des GPV,
Délégation Interministérielle à la Ville

Jacques Touchefeu, Directeur, Mission nationale des GPV, Délégation
Interministérielle à la Ville

Patrice Vergriete, ancien conseiller technique auprès du ministre délégué à la Ville

Références citées

Alinsky, Saul (1978), *Manuel de l'animateur social*, Seuil.

Annie Casey Foundation (1997), *Evaluating Comprehensive Community Change*, Report of the Annie E. Casey Foundation's March 1997 Research and Evaluation Conference.

Aspen Institute (1997), *Voices from the field. Learning from the early work of Comprehensive Community Initiatives*.

Aubry, Martine, **Praderie**, Michel (1991), *Entreprises et quartiers*, Rapport à Michel Delebarre, ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire.

Baker, Stephen, **Chaskin**, Robert, **Wynn**, Joan (1996), *The role of the sponsor*, in R. Stone (dir.), *Core issues in comprehensive community-building initiatives*, Chapin Hall Center for Children

Bartolone, Claude (1999-1), *Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble*, in *Les Grands Projets de Ville*, Éditions de la DIV, décembre.

Bartolone, Claude (1999-2), *Discours*, Rencontre nationale des Grands Projets de Ville, Vaulx-en-Velin, 10 décembre.

Bartolone, Claude (2000), *Discours*, Rencontres nationale des Grands Projets de Ville, 14 décembre.

Béhar, Daniel (1995), *Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ?*, *Annales de la Recherche Urbaine*, n°68/69.

Béhar, Daniel, **Estèbe** (Philippe) (1996), *Le Pacte de Relance pour la Ville*, *Esprit*, mars.

Bengaouer, Mohamed, **Pestre-Mazières**, Mathias (1999), *Les services publics en milieu urbain. Synthèse des diagnostics établis par les préfets*, Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, Ministère de l'Intérieur.

Bennett, Michael, **Nogueras**, Javier (1998), *In their own words. Interviews with participants in the Empowerment Zone planning process*, in Herring, Cedric et al. (dir.), *Empowerment in Chicago. Grassroots participation in economic development and poverty alleviation*, University of Illinois Press.

Besson, Louis (1999) *Discours*, Rencontre nationale des Grands Projets de Ville, Vaulx-en-Velin, 10 décembre.

Body-Gendrot, Sophie (1996), *Réagir dans les quartiers en crise : la dynamique américaine. Les Empowerment Zones*, Rapport de la French-American Foundation.

Boyle, Robert (1995), *Empowerment Zones : Picking the Winners*, *Economic Development Quarterly*, n° 9, March.

- Boyle**, Robert, **Eisinger**, Peter (2001), *The U.S. Empowerment Zone program: the evolution of a national urban program and the failure of local implementation in Detroit (Michigan)*, in Area-based initiatives in contemporary urban policy innovations in city governance, Conférence de Copenhague, 17-19 mai.
- Bratt**, Rachel G. (1989), *Rebuilding a low-income housing policy*, Temple University Press.
- Bravo**, Jacques (dir.) (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, janvier.
- Brévan**, Claude (2000), *Qu'est-ce qu'un GPV ?*, in Les Grands Projets de Ville, Éditions de la DIV.
- Burgess**, Ernest W. (1990), *La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche* (titre original : *The growth of the city : an introduction to a research project*, 1925), in Grafmeyer Y., Joseph I (dir.), *L'École de Chicago. Naissance de l'Écologie Urbaine*, Aubier, (1ère édition 1979).
- Butler**, Stuart M. (1993), *The Clinton administration's sham enterprise zone proposal*, The Heritage Foundation, Executive memorandum n° 355, May 11.
- Calvès**, Gwénaële (1998), *L'affirmative action dans la jurisprudence de la cour suprême des États-Unis. Le problème de la discrimination positive*, LGDJ.
- Carman**, Joanne G. (1997), *Empowerment Zones : a literature review*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, September.
- Cavallier**, Georges (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au Ministre délégué à la Ville, mai.
- Chamborédon**, Jean-Claude, **Lemaire**, Madeleine (1970), *Proximité sociale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*, Revue Française de Sociologie, vol. XI, janvier.
- Chaskin**, Robert J., **Peters**, Clark M. (1997), *Governance in Empowerment Zone communities: a preliminary examination of governance in fifteen Empowerment Zone communities*, Discussion paper at The Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago, January.
- Chaskin**, Robert J. et al. (2001), *Building community capacity*, Aldine de Gruyter.
- Contrat de Ville de Marseille** (non daté), n° spécial 2000-2006.
- City of Baltimore** (1994), *Baltimore empowerment : strategic plan*.
- City of Chicago** (1994), *Empowering Chicago's citizens*, volume I.
- CIV** (Conseil Interministériel des Villes) (1998), *Une nouvelle ambition pour les villes*, Relevé de décisions.
- Clark**, Kenneth B. (1965), *Dark ghetto : dilemmas of social power*, Harper and Row (traduction française : *Ghetto Noir*, 1966).

Clinton, Bill, Gore Al (1992), *Putting people first : how we can change America*, Times Books.

CNV (Conseil National des Villes) (1997), *Rapport général*.

CNV (Conseil National des Villes) (2001), *Grands Projets de Ville : premiers éléments d'évaluation*, Groupe de travail « Quelle ville voulons-nous ? », janvier-juin.

Conseil d'État (1997), *Sur le principe d'égalité*, Rapport public 1996, Études & Documents, 48, La documentation française

Cour des Comptes (2002), *La politique de la ville*, Rapport public particulier, février.

Cramer, Reid (non daté), *Has the city development paradigm influence contemporary urban policy : evidence from the Empowerment Zone program*, University of Texas.

Cuomo, Andrew (1995), *US seeks to rebuild battered inner-cities*, Forum for Applied Research and Public Policy, Winter.

Delarue, Jean-Marie (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros.

Delevoeye, Jean-Paul (dir.) (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Rapport, Commissariat Général du Plan.

DeMott, John (1993), *Too few good enterprise zones*, Nation's business, October.

De Rudder Véronique, Vourc'h, François, Poiret Christian (1997), *La prévention de la discrimination raciale, de la xénophobie et la promotion de l'égalité de traitement dans l'entreprise : une étude de cas en France*, Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail/URMIS

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (1998) *Les Grands Projets Urbains dans la politique de la ville. Bilan-Evaluation*, Janvier.

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (1999-1), *Programme national de renouvellement urbain et des Grands Projets de Ville*, document de présentation en vue des Rencontres nationales des GPV de Vaulx-en-Velin, 9 et 10 décembre.

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (1999-2), *Cahier des charges du programme Grands Projets de Ville*.

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (1999-3), *Les Grands Projets de Ville*, décembre.

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (2000-1), *Grands Projets de Ville. Point d'étape*, septembre.

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (2000-2), *Territoire et proximité. Moderniser le service public des villes*, Rencontres de Montreuil du 24 et 25 février 2000, Les éditions de la DIV.

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (2000-3), *GPV de A à Z. Questions réponses sur les Grands Projets de Ville*, février.

DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) (2002-1), *État d'avancement du programme des GPV à la fin 2001*, janvier.

- DIV** (Délégation Interministérielle à la Ville) (2002-2), *La 2^{ème} rencontre des GPV consacre le travail partenarial*, La lettre de la DIV, n° 74, février-mars.
- Donzelot** (Jacques), **Estèbe** (Philippe) (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éditions Esprit.
- Donzelot** Jacques, **Jaillet** Marie-Christine (1997), *Les zones urbaines défavorisées*, Synthèse de l'étude pilote, CDSM/Plan Urbain.
- Donzelot** (Jacques), **Estèbe** (Philippe) (1998), *Réévaluer la politique de la ville*, Pouvoirs locaux, n° 37, juin.
- Donzelot**, Jacques (2003), en collaboration avec **Mével**, Catherine et **Wyvekens**, Anne, *Faire société aux États-Unis et en France. Deux réponses à la fracture urbaine*, Seuil.
- Engberg**, John (1996), *Employment policy and urban economic development*, Housing Policy Debate, Volume 7, n° 4.
- Epstein**, Renaud (1999), *L'évaluation de la politique de la ville. Synthèse critique des analyses disponibles*, CNAF, Dossiers d'études, n° 3.
- Estèbe** Philippe (2002), *L'habitant, ou le cher disparu. Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France*, Cahiers de la Sécurité Intérieure, 49.
- Estèbe** Philippe (à paraître), *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, L'Harmattan.
- Etzioni**, Amitai (1993), *The spirit of community: rights, responsibilities and the communitarian agenda*, Crown Publishers.
- Etzioni**, Amitai (1996), *The community of communities*, Washington Quarterly, Volume 19, n° 3, Summer.
- EZ Gazette** (1996), *What they're saying about EZs*, University of Richmond School of Law, Summer.
- Faure**, Alain (1999), *Territorialisation de l' action publique et subsidiarité. La fin annoncée du « jardin à la française »*, Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation.
- Federal Register** (1994), *Designation of Empowerment Zones and Enterprise Communities*, January 18.
- Frieden**, Bernard J., **Kaplan**, Marshall (1975), *The politics of neglect : urban aid from Model Cities to Revenue Sharing*, Cambridge & London.
- Fulbright-Anderson**, Karen, **Kubisch**, Anne C., **Connell**, James P. (1998), *New approaches to evaluating community initiatives. Theory, measurement, and analysis*, Volume 2, The Aspen Institute.
- Fung**, Archon (2001), *Accountable autonomy : toward empowered deliberation in Chicago schools and policing*, Politics and Society, Vol. 29, N° 1, March.
- Gaebler**, Ted, **Osborne**, David (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, A Plume Book.

- Gale**, Dennis E. (1996), *Understanding urban unrest : from Reverend King to Rodney King*, Sage Books.
- Galston**, William A., **Tibbetts** Geoffrey L. (1994), *Reinventing federalism : the Clinton/Gore partnership among Federal, State, local and tribal governments*, Publius, The Journal of Federalism, Volume 24, n° 3.
- GAO** (General Accounting Office) (1988), *Enterprise Zones. Lessons from the Maryland Experience*, December.
- GAO** (General Accounting Office) (1996), *Community development : status of Urban Empowerment Zones*, December 20.
- Gills**, Doug, **White**, Wanda (1998), *Community involvement in Chicago's Empowerment Zone*, in Herring, Cedric et al. (dir.), *Empowerment in Chicago. Grassroots participation in economic development and poverty alleviation*, University of Illinois Press.
- Gittell**, Marilyn et al. (1998), *Expanding civic opportunity : urban Empowerment Zones*, Urban Affairs Review, vol. 33, n° 4, March.
- Gittell**, Marilyn (dir.) (2001), *Empowerment Zones : An Opportunity missed. A six-city comparative study*, The Howard Samuels State Management and Policy Center.
- Glickman**, N. J., **Servon** L. J. (1998), *More than bricks and sticks : what is community development capacity*, Housing Policy Debate, Volume 9, n° 3.
- Goes**, Eunice (2000), *The Third Way and the politics of community*, Papier présenté à la Conférence The Third Way and beyond, Sussex University, 2 Novembre.
- Gore**, Al (1993), *National Performance Review. Creating a government that works better and costs less*, Government Printing Office.
- GPU de Marseille** (1999), *Le GPU à l'aube du XIIème Plan*,
- GPV de Grigny/Viry-Châtillon** (2000), *Mise en perspective des travaux des quatre groupes de travail thématiques*, mars.
- GPV de Grigny/Viry-Châtillon** (2002), *Mise en œuvre de la convention constitutive. État d'avancement fin 2002*.
- GPV de Marseille** (2001), *Grand Projet de Ville. Avenant au Contrat de Ville de Marseille*.
- Green**, Roy E. (dir.) (1991), *Enterprise zones : new directions in economic development*, Sage Publications.
- Grémion**, Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.
- Haar**, Charles M. (1975), *Between the idea and the reality : a study in the origin, fate, and legacy of the Model Cities*, Little, Brown and Company.
- Halpern**, Robert (1995), *Rebuilding the inner city. A history of neighborhood initiatives to address poverty in the United States*, Columbia Press University.
- Hannerz**, Ulf (1970), *Soulside : inquiries into ghetto culture and community*, Columbia University Press.

- Hebert**, Scott et al. (2001), *Interim assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) program : a progress report*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- Holec**, Nathalie (1999), *Villes et développement durable*, in Synthèses... Réflexion sur la connaissance des territoires urbains, DGHUC/CDU/METL.
- HUD** (U.S. Department of Housing and Urban Development) (1994), *Building communities : together*, Empowerment Zones & Enterprise Communities Application Guide.
- HUD** (U.S. Department of Housing and Urban Development) (1995-1), *Building communities : together*, Urban Empowerment Zones & Enterprise Communities.
- HUD** (U.S. Department of Housing and Urban Development) (1995-2), *Audit Report : Review of Empowerment Zone, Enterprise Community, and Economic Development Initiative. Grant Selection Processes*, Office of Inspector General, August 31.
- HUD** (U.S. Department of Housing and Urban Development) (1998), *Audit Report for the City of Chicago EZ Program*, Office of Inspector General.
- HUD** (U.S. Department of Housing and Urban Development) (1999), *HUD's oversight of the Empowerment Zone program*, Audit report, Office of Inspector General.
- Hula**, R. C., (1990), *The two Baltimores*, in Judd, D & Parkinson, M (dir), *Leadership and urban renaissance: Cities in North America and Europe*, SAGE.
- Hyman** Wilton (1998), *Empowerment Zones, Enterprise Communities, Black business, and unemployment*, Journal of Urban and Contemporary Law, Volume 53, Winter.
- IAURIF** (2000), *Quelles dynamiques pour les ZFU franciliennes en 1998/99 ?*, Note rapide sur l'économie, 178, avril.
- Immergluck**, Daniel (1996), en collaboration avec Hilton, Timoth, *Breaking down the barriers : prospects for linking jobs and residents in the Chicago Empowerment Zone*, The Woodstock Institute.
- Ingram**, Helen, **Smith**, Steven R. (1998), *Institutions and policies for democracy : a discussion paper*, Policy Current, Volume 8, n° 1, March.
- Jacob France Institute** (2002), *Employment and earnings profiles for selected EBMC clients sub-populations*, February, 25.
- Joseph**, Mark, **Ogletree**, Renae, 1996, *Community organizing and Comprehensive Community Initiatives*, in Stone R. (dir.), *Core issues in comprehensive community-building initiatives*, Chapin Hall Center for Children.
- Keough**, Robert (1998), *The death and life of an Empowerment Zone*, Commonwealth.
- Keys**, Langley C. et al. (1996), *Networks and non profits : opportunities and challenges in an era of federal devolution*, Housing Policy Debate, Volume 7, n° 2.
- Kirszbaum**, Thomas (1997), *Les métamorphoses de la question urbaine aux Etats-Unis. Une lecture historique des débats savants et politiques*, CEDOV/Plan Urbain.

- Kirszbaum**, Thomas (1998), *Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville. Essai de synthèse des évaluations produites dans le cadre du XIème Plan*, CEDOV/Plan Urbain
- Kretzmann**, John, **McKnight**, John (1993), *Building communities from the inside out : a path toward finding and mobilizing a community's assets*, Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- Ladd**, Helen (1994), *Spatially targeted economic development strategies : do they work ?* Cityscape, Volume 1, n° 1, August
- Langlais**, Jean-Louis, **Lebeau**, Henri-Jean, **Mazières**, Philippe (1991), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté*, Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et de l'Inspection Générale de l'Administration, juillet.
- LARES** (2001), *Vers un référentiel national d'évaluation des GPV. Le point de vue des acteurs locaux*, DIV.
- Lefèvre**, Christian (1998), *Gouvernance, institutions et territoires : les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux*, in N. May et alii (dir.), *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
- Lemann**, Nicholas (1994), *The myth of community development*, New York Times Magazine, January 9.
- Lewis**, Oscar (1968), *The culture of poverty*, in Daniel P. Moynihan (dir.), *On understanding poverty. Perspectives from the social sciences*, Basic Books.
- Leydier**, Jocelyne, **Mouchard-Zay**, Hélène, **Mourlet**, Emmanuel (2002), *Pour de grands projets d'éducation dans les Grands Projets de Ville*, Rapport au ministre délégué à la Ville, avril.
- Liebow** Elliot (1967), *Tally's corner : a study of negro streetcorner men*, Little, Brown.
- Liebschutz**, Sarah F. (1995), *Empowerment Zones and Enterprise Communities : reinventing federalism for distressed communities*, Publius, 25, Summer.
- Lienemann**, Marie-Noëlle (2001), *Conférence de presse sur les projets et priorités pour le logement et l'urbanisme*, 24 avril.
- May**, Nicole et al. (dir.) (1998), *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
- Mc Cullock**, Heather, **Robinson**, Lisa (2001), *Sharing the wealth : resident ownership mechanisms*, Policy link.
- McFarlane**, Audrey G. (1999), *Race, space, and place : the geography of economic development*, San Diego Law Review, Spring.
- Mead**, Lawrence M. (1986), *Beyond entitlement : the social obligation of citizenship*, Free Press.

- Ministère de Ville** (1999), *Bilan des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine*, Rapport au Parlement en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville présenté au nom du gouvernement.
- Ministère de Ville** (2001), *Bilan des zones franches urbaines*, Rapport au Parlement.
- Monnier**, Eric, **Pitarelli** Emilio (2000), *Benchmarking : the missing link between and evaluation and management ?* 4th Conférence de l'EES, Taking evaluation to the people : between civil society, public management and the polity, Lausanne, 12-14 Octobre.
- Moss**, Mitchell (1995), *The Empowerment Zone that couldn't*, City, Volume 5, n° 2, Spring.
- Moynihan**, Daniel P. (1969), *Maximum feasible misunderstanding. Community action in the War on Poverty*, Free Press.
- Mueller** Elisabeth, **Schwartz**, Alex (1998), *Why local economic development and employment training fail for low-income communities*, in Giloth, R. (dir.), Jobs and economic development : strategies and practice, Sage Publications.
- Nathan**, Richard P., **Wright**, David J. (dir.) (1997), *Empowerment Zone Initiative : building a community plan for strategic change*, Findings from the First Round of Assessment, Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- O'Connor**, Alice, (1995), *Evaluating comprehensive community initiatives : a view from history*, in Connell, J. P., et al. (dir.), New approaches to evaluating community initiatives, Volume 1. Concepts, methods, and contexts, The Aspen Institute.
- Olivennes**, Denis (1994), *La préférence française pour le chômage*, Le Débat, novembre-décembre.
- Pêcheur**, Bernard (1991), *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville*, DGAFP, février.
- PRIF** (Préfecture de Région Ile-de-France), **CRIF** (Conseil Régional d'Ile-de-France) (1999), *Adaptation des services publics*, Dossier thématique de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, octobre.
- Putnam**, Robert D. (1993), *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- Rainwater**, Lee (1970), *Behind the ghetto walls. Black families in a federal slum*, Aldine.
- Rey**, Henry, **Chelly**, Luc (2001), *Vers un référentiel national d'évaluation des GPV. Le point de vue des acteurs nationaux*, DIV.
- Rich**, Michael J. (1993), *Federal policymaking and the poor : national goals, local choices, and distributional outcomes*, Princeton University Press.

- Riposa**, Gerry (1996), *From Enterprise Zones to Empowerment Zones : the community context of urban economic development*, American Behavioral Scientist, Volume 39, March/April.
- Robin-Rodrigo**, Chantal, **Bourguignon**, Pierre (1999), *Le territoire de la cité au service de l'emploi*, Rapport au premier ministre, juin.
- Rosenbaum**, James (1995), *Changing the geography of opportunity by expanding residential choice : Lessons from the Gautreaux Program*, Housing Policy Debate, n° 6, January.
- Sabbagh**, D. Sabbagh (à paraître), *L'« affirmative action » aux États-Unis. Construction juridique et enjeux politiques des dispositifs de lutte contre l'inégalité et la discrimination raciale*, Economica.
- Schwartz**, Bertrand (1981), *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, La Documentation Française.
- Simon**, Patrick (1996), *Les immigrés et le logement : une singularité qui s'atténue*, Données Sociales, INSEE.
- Simonet-Cusset**, Maud (2000), *Les mondes sociaux du " travail citoyen " . Sociologie comparative de la pratique bénévole en France et aux États-Unis*, Thèse de Sociologie, Université de Nantes.
- Stoker**, Robert (1987), *Baltimore : the self-evaluating city*, in C. Stone, H. Sanders, The politics of urban development, University of Kansas Press.
- Stoker**, Robert (2001), *Baltimore's Empowerment Zone*, APPAM Paper, September.
- Stoker**, Robert (à paraître-1), *Managing partners : performance-based contracting in Baltimore's Empowerment Zone*.
- Stoker**, Robert (à paraître-2), *Who is empowered ? Innovative governance in Baltimore's Empowerment Zone*.
- Stone**, Clarence (1989), *Regime politics : governing Atlanta. 1946-1988*, University Press of Kansas.
- Stone**, Clarence, **Pierannunzi**, Carol (2000), *Atlanta's biracial coalition in transition*, Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, August 31-September 3.
- Stone**, Rebecca, **Butler**, Benjamin (2000), *CCI funders : sitting atop a bottom-up process*, in R. Stone, B. Butler (dir.), Core issues in comprehensive community-building initiatives : exploring power and race, Chapin Hall Center for Children.
- Story-Stewart**, Michelle, **Sendzik**, Mark, **Schuh**, Anna Marie (1998), *Citizen participation in Chicago's empowerment process*, in Herring, Cedric et al. (dir.), Empowerment in Chicago. Grassroots participation in economic development and poverty alleviation, University of Illinois Press.

- Stoutland**, Sarah (1999), *Community Development Corporations : mission, strategy, and accomplishments*, in Ferguson R., Dickens W. (dir.), Urban problems and community development, Brookings Institution Press.
- Sueur**, Jean-Pierre (1998), *Demain la ville*, Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité, février.
- Sueur**, Jean-Pierre (1999), *Une grande avancée...*, in Les Grands Projets de Ville, DIV, décembre
- Thomas**, June M. (1995), *Applying for Empowerment Zone designation: a tale of woe and triumph*, Economic Development Quarterly, Volume 9, n° 3.
- Urban Institute** (1996), *The performance of community development systems : a report to the National Community Development Initiative*.
- Vidal**, Avis C. (1992), *Rebuilding communities : a national study of urban community development corporations*, New School for Social Research, New York.
- Vidal**, Avis C. (1995), *Reintegrating disadvantaged communities into the fabric of urban life : the role of community development*, Housing Policy Debate, Volume 6, n° 1.
- Vidal**, Avis C. (2001), *Local analysis methodology*, in S. Hebert et alii (2001), Interim assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) program : a progress report appendices, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- Viellard-Baron**, Hervé (1994), *Banlieue, ghetto impossible ?*, Éditions de l'Aube.
- Vignaud**, Philippe (1999), *Pour le renouvellement urbain*, Rapport au ministre de la Ville, octobre.
- Ville de Grigny** (non daté), *Les conseils de voisinage*.
- Wallace**, Marc (1999), *Political influence of bureaucratic outputs : the designation process of Empowerment Zones and Enterprise Communities*, Thèse de Sciences Politiques, American University, Washington DC, August.
- Weir**, Margaret (1999), *Power, money and politics in community development*, in Ferguson, R., Dickens W., Urban problems and community development, The Brookings Institution.
- Wilson**, William J. (1987), *The truly disadvantaged*, University of Chicago Press (traduction française : *Les Oubliés de l'Amérique*, 1994).
- Wilson**, William J. (1996), *When work disappears. The world of the new urban poor*, Alfred A. Knopf
- Wright**, David J. (2001), *Empowerment zones and the promise of accountability*, in Forsythe D., Quicker, better, cheaper ? Managing Performance in American Government, Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Yin**, Jordan S. (1998), *The community development industry system : a case study of politics and institutions in Cleveland, 1967-1997*, Journal of Urban Affairs, Volume 20, n° 2.