

2001

PLUS



Veille internationale

LA POLITIQUE DE LA VILLE

UNE COMPARAISON

ENTRE LES USA ET LA FRANCE

Mixité sociale et développement communautaire



Consacré depuis plus d'une dizaine d'années à la veille internationale, 2001 PLUS regroupe désormais, sous un label commun deux séries de publications distinctes : "Veille internationale" et "Synthèse de recherches".

La série "Veille internationale" vise à alimenter le débat public sur les villes, l'habitat, les transports ou l'équipement à partir d'une analyse des expériences, des politiques ou des innovations développées à l'étranger, que ce soit en Europe ou dans le reste du monde.

La série "Synthèse et recherches" s'est fixée comme objectif de présenter, sous le même format (50 pages environ) des "états de lieux" des recherches menées récemment en France, également dans le champ Équipement-logement-transports-environnement. Chaque numéro est centré sur un thème spécifique.

Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL: La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guillenne - 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (Alan Mac Gregor - 1997)
- 44 **Les politiques du logement en Europe** (Anne-Marie Fribourg - 1998)
- 45 **Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse** (Eric Huntzinger - 1998)
- 46 **Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas** (J.-R. Barthélémy, Ph. Blancher, Cl. Marris - 1998)
- 47 **Radioscopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe** (Eric Baye - 1999)
- 48 **Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches** (Vincent Kaufmann - 1999)
- 49 **Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays** (Vincent Fouchier - 1999)

Voir suite des documents disponibles en 3^{ème} de couverture.

Suite des documents disponibles :

- 50 L'économie invertie : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine** (Philippe Haeringer - 1999)
- 51 L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni-Pays-Bas** (Claude Vaclare - 2000)
- 52 Ville et emploi, enseignement d'un programme de recherche** (Evelyne Perrin - Nicole Rousier - 2000)
- 53 Le financement de l'aménagement- réflexions à partir de quelques exemples étrangers: Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis** (Vincent Renard - 2000)
- 54 Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général** (Xavier Piechaczyk - Laboratoire Rive - ENTPE – 2001)
- 55 L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et en Italie**

PRÉSENTATION¹

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	1
INTRODUCTION	5
Première partie :	
PEOPLE, SPACE AND COMMUNITY	9
LES PERSONNES, LE TERRITOIRE ET LA COMMUNAUTÉ	
1. L'explosion de la crise urbaine	10
2. L'option "space" (territoire)	12
3. L'option "people" (personnes)	13
4. Les limites de l'action "people"	14
5. L'option "community" (communauté)	15
Deuxième partie :	
STABILIZATION, EMPOWERMENT, BOTTOM UP	19
STABILISATION, RESPONSABILISATION ET DÉMARCHE ASCENDANTE	
1. La saga de la "dudley street neighborhood corporation" (DSNI)	19
2. La stabilisation	22
3. Pouvoir, contre pouvoir, "empowerment"	24
4. Les CDC, point de jonction entre "bottom up" (ascendant) et "top down" (descendant)	25
Troisième partie :	
LES ANNÉES DSU	29
(Développement social urbain)	
1. Les prémisses	29
1.1. La saga de l'Alma Gare à Roubaix	29
1.2. Des luttes urbaines aux démarches "Habitat et Vie sociale"	30
2. La démarche DSU	32
2.1. Diversification sociale plutôt que stabilisation	32
2.2. Les acteurs : habitants et élus	34
2.3. Planification contractuelle plutôt que "bottom up"	36
2.4. Le DSU, compromis boiteux entre logique communautaire et logique républicaine ?	37
Quatrième partie :	
L'ACTION RÉPUBLICAINE	39
1. La création du ministère de la ville	39
2. L'action législative	43
3. Conclusion	45
CONCLUSION	47
1. Communauté et territoire, une comparaison France/USA	47
2. Développement communautaire et mixité sociale: les limites des deux modèles	50
BIBLIOGRAPHIE	53

La comparaison des politiques publiques est toujours un exercice difficile. Elle l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit de deux pays aussi différents que la France et les Etats-Unis et la rédaction de "2001 Plus" remercie donc vivement Jacques Donzelot et Catherine Mével d'avoir accepté de s'y prêter. Mais, dira-t-on, existe-t-il vraiment une politique de la ville aux Etats Unis ? Au sens où nous l'entendons en France, certainement pas, mais les actions menées, tant en direction des personnes qu'en direction des quartiers dégradés, pour remédier à la crise urbaine profonde qu'a connue les Etats-Unis, ont été nombreuses et diverses même si l'Etat est loin d'y jouer le rôle qui est le sien en France.

250 morts et 12 000 blessés c'est le bilan des émeutes urbaines que connurent le Etats-Unis entre 1965 et 1969. Ces deux chiffres suffisent à montrer la profondeur et la gravité de la crise que traversèrent les villes américaines à la fin des années soixante. Les deux premières parties du texte (consacrées aux Etats-Unis) retracent la genèse de cette crise ainsi que les moyens mis en oeuvre pour la combattre. Cette synthèse sera d'autant plus précieuse aux lecteurs français, que, si la littérature américaine sur la question est abondante, il n'existe pas vraiment de texte de référence sur le sujet.

Actions sur le tissu urbain (place ou space strategy), actions en direction des personnes (people strategy) ou actions de développement social urbain (community action), la panoplie des moyens n'est pas radicalement différente d'un pays à l'autre. C'est leur articulation et leur succession dans le temps qui diffère. Parti de l'action sur le territoire et sur les personnes, les Etats-Unis se sont finalement orientés vers l'option dite communautaire à travers l'action des "corporations de développement communautaire" (CDC) dont l'organisation et l'action sont largement évoqués. La France, partie des luttes urbaines et du développement social urbain, s'oriente vers l'action législative (LOV, loi SRU), et l'affirmation d'une volonté de mixité sociale. L'auteur montre bien ce que les politiques mises en oeuvre doivent aux traditions des deux pays quant aux conceptions du territoire et de la communauté nationale. Mais tout l'intérêt du texte réside dans la mise en perspective de ces deux orientations.

En Amérique les CDC ont su mettre les habitants au coeur de l'action et leur conférer un rôle primordial en matière de rénovation urbaine : en effet, les conseils d'administration de ces organisations à but non lucratif doivent comporter en leur sein une majorité d'habitants du quartier où elles agissent. Or, ces petites associations,

¹ Ce numéro ayant été initialement programmé pour la série "Synthèses et recherches" de 2001Plus, c'est la liste des membres du comité de rédaction de cette série qui figure en dernière page.

qui se sont développées du fait du désengagement du gouvernement fédéral, ont su construire un mode d'organisation et d'action original et disposent aujourd'hui d'un pouvoir important : ce sont elles qui collectent et qui gèrent les millions de dollars destinés à la rénovation immobilière et au développement social. A travers les CDC et la notion "d'empowerment" (qui consiste à "mettre les personnes en capacité d'intervenir"), indissociable de leur action, les habitants ont effectivement conquis les moyens d'agir sur leur cadre de vie. En regard, la participation (ou consultation) des habitants, semble, en France, beaucoup plus formelle ou épisodique. Cette incapacité à mettre les habitants au cœur de l'action les auteurs l'attribuent en partie au refus de la reconnaissance du fait ethnique, lié à un modèle d'assimilation trop volontariste. Les quartiers dégradés comportant souvent une forte proportion d'immigrés ou d'enfants d'immigrés, l'intervention directe des habitants pourrait générer un risque "d'ethnicisation" de l'action contraire au modèle d'intégration souhaité.

Si les CDC ont su donner leur place aux habitants dans les actions de rénovation urbaine et de développement local, elles n'ont pas, pour autant réellement réintégré les "inner cities" au sein du "mainstream", du courant dominant de la société américaine, les quartiers pauvres, même moins pauvres, restent séparés du monde des "suburbs". La ville américaine ne fait pas société. La France, au contraire, ne se résout

pas à ce que ses villes ne fassent pas société, à ce qu'une partie de la population reste en dehors du courant général. L'insistance mise sur la mixité sociale, la "solidarité et le renouvellement urbain" en témoigne.

Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir comment maintenir les valeurs universalistes fondatrices de l'identité nationale, qui s'expriment essentiellement à travers l'action sur le cadre bâti, tout en sortant du déni quant à la réalité du fait ethnique. C'est en effet dans la reconnaissance de la tension entre ces deux pôles (point d'arrivée et de départ), que pourrait naître un débat sur les moyens à mettre en oeuvre pour permettre aux habitants des quartiers pauvres, quelle que soit leur origine, de jouer un rôle réel dans la transformation et la réhabilitation de leur cadre de vie. Car le déni de l'un des pôles, s'il se maintient, nous expose à de dangereux retours de bâton.

Si ce texte contribue à ouvrir le débat et la réflexion chez les différents acteurs de la politique de la ville, à les inciter à trouver des moyens originaux de favoriser une intervention réelle des habitants dans l'élaboration et la conduite des politiques urbaines et à donner ainsi naissance à une réelle démocratie urbaine, il aura atteint son but.

M.J. Roussel

LA POLITIQUE DE LA VILLE UNE COMPARAISON ENTRE LES USA ET LA FRANCE

Mixité sociale et développement communautaire

Jacques Donzelot et Catherine Mével^(*)

(*) Jacques Donzelot: maître de conférences en Sciences Politiques à Paris X; conseiller scientifique au PUCA, auteur de "*La police des familles*", Éditions de Minuit, 1977.
"*L'invention du social*", Fayard, 1984.
"*L'État animateur*", avec P. Estèbe, Seuil/Esprit, 1994.

Catherine Mével: sociologue au Centre d'étude des Politiques Sociales.
Conduit une recherche comparative sur les politiques menées envers les zones urbaines défavorisées à Marseille et Boston.

AVERTISSEMENT

Ce texte développe l'un des volets de la comparaison entre les USA et la France que nous avons esquissé dans le cadre du séminaire sur "La nouvelle question urbaine" pour le compte du Plan Urbain Construction Architecture (en collaboration avec Marie Christine Jaillet). Les deux autres volets concernent les politiques locales de sécurité et la réforme de l'aide sociale. Pour cette analyse des politiques socio-urbaines, nous nous sommes essentiellement appuyés sur une recherche que nous conduisons pour le compte de la Mire et de la Fondation de France et qui s'intitule : "La solidarité active en France et aux USA : les exemples de Boston et Marseille".

INTRODUCTION

Une tradition maintenant bien ancrée nous porte à comparer la France et les USA dans le domaine des institutions politiques et de l'action publique. La nature contrastée des deux régimes et des manières d'agir alimente ce penchant et brise souvent le statut d'évidence dont nos pratiques bénéficient a priori. Source de malaise ou d'un regain de fierté nationale, cette comparaison ne laisse jamais indifférent. La tentation d'établir une comparaison entre les deux pays à propos de ce, qu'en France, nous appelons politique de la ville, découle, bien sûr de cet attrait. Comparer les réponses américaines et françaises à la question des zones urbaines défavorisées suppose que les manifestations de la crise urbaine soient effectivement du même ordre et qu'il existe de part et d'autre des démarches aisément identifiables.

Il paraît relativement facile de s'accorder sur le fait que la différence entre les crises urbaines que connaissent les deux pays compte moins que leurs similitudes. Les émeutes des années soixante aux USA sont infiniment plus violentes que celles des années quatre-vingt en France. Elles éclatent dans la partie dégradée des vieux centres des villes que les classes moyennes quittent pour aller s'installer dans de lointaines banlieues, alors qu'en France, ce sont les modernes cités d'habitat social construites à la périphérie des villes qui en constituent le siège après que les classes moyennes les ont désertées. Mais en France comme aux USA, la crise révèle le même problème de fond : une ségrégation croissante des pauvres appartenant à des minorités ethniques. Soit, comme aux USA, qu'elles déstabilisent les quartiers des villes du nord où s'étaient installés les noirs, provoquant leur concentration dans les zones les plus dévalorisées. Soit, comme en France, qu'elles conduisent à spécialiser une bonne partie des cités d'habitat social dans le logement des immigrés du Maghreb et d'Afrique noire. Avec un retard de dix ou quinze ans, la France se trouve bien confrontée à un problème, qui, sans être identique à celui des villes américaines, lui ressemble étrangement.

L'existence de réponses comparables à ces deux crises urbaines paraît, au premier regard, moins évi-

dente. Il existe, en France, une politique dite "de la ville" spécialement créée à l'occasion de cette question, avec un ministre en titre, une administration et un budget propre pour appliquer une législation qui n'a cessé de s'étoffer au fil de la dernière décennie. Il n'en va pas du tout de même aux USA, où l'action de l'Etat fédéral se limite à la mise à disposition de subventions d'utilisation souple sur ce sujet, à des exonérations fiscales incitant à investir dans ces zones et, depuis 1993, en un programme de financement direct de projets de revitalisation de celles-ci par une commission en marge des grandes administrations. Du côté français, on a donc une forte détermination politique, une unité de pensée, d'action et de moyens alors que, du côté américain, il paraît difficile d'identifier une visée stratégique centrale, d'autant que l'action n'est pas unifiée et les moyens disparates.

Pourquoi un tel déséquilibre ? Pourquoi un affichage aussi volontariste d'un côté, et une telle retenue de l'autre ? La réponse, dira-t-on, est bien connue. Elle puise ses racines dans la nature historique de la relation entre l'Etat et la société propre à chacun des deux pays. L'Etat, en France, prend occasion de chaque problème pour intervenir et régenter les rapports sociaux. A l'inverse, aux USA, l'Etat se trouve réduit à la portion congrue, celle que lui laissent la société civile et le marché. Tocqueville a produit sur le sujet de telles envolées que disserter sur les tropismes étatiques et anti-étatiques des deux nations constitue un exercice obligé dès le lycée. Distinguer et opposer la place de l'Etat, aux USA et en France, est devenue une affaire si bien convenue qu'on ne réussit plus guère à faire œuvre originale qu'en suggérant que la tradition se perd. Ainsi, l'Amérique, intellectuelle du moins, connaît les plus grands émois, depuis qu'en 1995 une analyse célèbre lui révéla qu'elle perdait sa richesse associative, son "capital social" justement et que, bientôt, les individus pratiqueraient en solitaire le plus grand sport national, celui qui symbolise pourtant la communication de base entre les habitants, à savoir le bowling¹ ! En France, par contre, on note depuis quelques décennies un émerveillement croissant devant la

¹ Robert Putnam a publié en 1995 un article intitulé "Bowling alone". Journal of Democracy n° 6.

richesse exubérante de notre vie associative. La célébration du centenaire de la loi de 1901 qui régit les associations promet un moment d'autosatisfaction dans la droite ligne de celui qui avait eu lieu lors du bicentenaire de la révolution, à ceci près, qu'il s'agit de démontrer que ladite révolution n'a pas produit, à long terme tout au moins, l'effet désastreux dont on a si souvent accusé cette dernière en matière d'action sur les corps dits intermédiaires !

La comparaison des politiques répondant à la crise urbaine dans les deux pays offre précisément l'occasion de voir ce qu'il en est de ce rapport Etat/société et du rôle de la vie associative. N'avons nous plus rien à envier aux Américains sur ce sujet et ont-ils raison, eux, de s'inquiéter ? Ainsi précisée, la comparaison s'impose d'autant plus que la politique de la ville met ostentatoirement l'accent sur la promotion de la vie associative et la participation des habitants. Des deux côtés d'ailleurs, on prétend favoriser le développement plutôt que l'aide passive. Pourtant, la différence apparaît dès qu'il s'agit de qualifier ce développement, de savoir en fonction de quelles valeurs on le conduit. Aux USA, le développement est – toujours – communautaire, moyen de faire advenir ou renforcer la communauté, celle des habitants, ici et là où ils vivent, tels qu'ils se définissent par leur ethnique, leur religion, par leur niveau de revenu, tandis qu'en France, le développement social urbain (DSU) se conjugue avec l'impératif de la mixité sociale, de mélange des classes sociales, des races que l'on ne veut pas considérer comme distinctives, des religions que l'on ignore par principe républicain. La dimension communautaire constitue, en quelque sorte, le repoussoir de la démarche française. Nous ne concevons l'association qu'autant qu'elle est le fruit de la libre volonté des individus et non de la fatalité de l'héritage subi au plan de la race, du niveau social, ou pire encore, de la religion. Aussi, comparer le rôle de la vie associative comme réponse à la crise urbaine aux USA et en France revient-il à confronter deux idéaux contraires, ou plutôt à se confronter, Français, à une pratique de la vie associative qui nous est d'autant moins familière que nous avons coutume de la diaboliser, et ainsi, de prendre du recul vis-à-vis de nos manières de faire société.

En ce sens, la comparaison est un voyage, un aller et retour qui permet de saisir une différence, celle de l'Amérique, pour après, voir différemment la France.

Comment peut-on être américain ?

Le premier mouvement conduit à se demander : comment peut-on être américain ? En l'occurrence, comment peut-on se trouver amené à considérer que la meilleure solution pour lutter contre la ségrégation consiste – somme toute – à prendre acte des séparations existantes entre les citoyens du fait de la race ou de la classe et qui, le plus souvent, coïncident avec les séparations spatiales dans la ville, et à les inciter, là où ils se trouvent, à mieux s'organiser pour assu-

rer leur propre développement, lequel seulement pourra permettre leur éventuelle sortie de ces lieux d'abandon ? Pourquoi ne pas mettre plutôt l'accent, d'abord, sur la sortie hors ces fameux ghettos ? Ou mieux, faire disparaître ceux-ci par une action méthodique sur l'espace urbain ? Que ces deux options aient bien été présentes – et le soient toujours – aux USA n'empêche pas que c'est aux associations communautaires que les américains attribuent en premier, la – fragile – victoire sur la dégradation des inner cities où vivent surtout les minorités ethniques. Mais pourquoi est-ce justement cette ligne qui l'a emporté ? Toute la question est de comprendre cette victoire des actions communautaires (**Partie I : *People, space and community***).

Comprendre pourquoi une telle formule d'action l'emporte sur ses rivales relève de l'histoire. Saisir comment elle marche appelle une observation directe. Sur quels ressorts jouent donc les corporations de développement communautaire pour paraître en mesure d'apporter une solution à la crise urbaine ? Si elles ne mettent pas en avant l'objectif de diversifier la composition sociale d'un quartier en déshérence, par quoi le remplacent-elles ? Si elles ne visent pas en premier lieu une modification de l'espace, que proposent-elles de changer ? Si elles ne s'appuient pas directement sur l'Etat, où trouvent-elles des moyens pour leur action ? On verra comment les corporations de développement communautaire mettent en jeu des objectifs et des mécanismes qui déconcertent nos schémas de pensée : stabiliser d'abord la population d'un territoire plutôt que la diversifier, développer un contre-pouvoir des quartiers par rapport aux autorités locales, obtenir des financements à raison de la capacité de mobilisation des organisations locales et non de la gravité des problèmes. (**Partie II : *Stabilization, empowerment and bottom up***).

Comment peut-on être français ?

Le second mouvement consiste à se demander, comment on peut être français. Car le principal bénéfice du voyage se trouve au retour lorsque l'on regarde son pays avec les yeux de quelqu'un qui habiterait dans celui que l'on vient de visiter. A quoi ressemble la politique française de la ville lorsqu'on l'appréhende avec les catégories américaines ? Comment apparaît son histoire lorsqu'on utilise pour la lire la triple distinction entre l'action sur les gens en vue de faciliter leur mobilité, celle sur l'espace afin d'augmenter sa valeur et celle sur la communauté pour élever son influence dans la cité ? Sans doute l'aspect le plus frappant est-il la présence, au départ de cette politique, d'une dimension très proche de la stratégie communautaire. A tel point, que l'on peut se demander si le développement social urbain n'est pas la version française de cette dernière. L'expression même de développement social ne renvoie-t-elle pas au même désir de fournir une alternative à la dépendance envers l'aide sociale ? En tout cas, elle domine fortement durant

les années 80, jusqu'à l'émeute de Vaulx-en-Velin en 1990 qui semble bien indiquer l'échec de cette stratégie. Quelle est l'explication de cet échec ? Peut-on la trouver en comparant la conception du développement social urbain telle que formulée dans le rapport Dubedout avec celle du développement communautaire à l'américaine ? Le DSU apparaît alors comme un développement communautaire sans les moyens de celui-ci, marqué par la contradiction entre une méthode d'action proche du développement communautaire et une finalité qui se trouve plutôt à l'opposé (**Partie III : Les années DSU**).

L'échec consacré à Bron de cette option "*community*" semble avoir pour effet de provoquer un vif rappel à l'exigence de la mixité tant au plan social de l'habitat, qu'à celui urbain, des fonctions. Une activité législative continue durant les années 90 témoigne avec force de la régularité de l'insistance

mise sur les valeurs républicaines. Loi d'Orientation sur la Ville (91), Pacte de Relance de la Politique de la Ville (96), Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (2000). Toutes ces lois s'accordent quant au fond sur les moyens de parvenir à cette mixité : permettre la sortie des quartiers défavorisés par la déconcentration de l'habitat social, sa redistribution dans l'ensemble de la ville ainsi que la transformation physique et économique de ces quartiers. Considérés d'un point de vue américain, ces moyens correspondent aux stratégies *people and space*. Tout semble donc se produire en France à l'inverse des USA. Autant là-bas, la stratégie "*community*" s'est affirmée à raison de l'abandon des politiques volontaires ou de leurs échecs, autant ici, c'est l'échec de l'option "*community*" qui semble justifier la mise en œuvre de politiques volontaires de déségrégation. (**Partie IV : La réaction républicaine**).

PREMIÈRE PARTIE

PEOPLE, SPACE AND COMMUNITY

LES PERSONNES, LE TERRITOIRE ET LA COMMUNAUTÉ

La première et sans doute la principale difficulté de cette comparaison entre les démarches française et américaine tient aux différences de nature des *corpus* de référence dans les deux pays. Autant il existe, en France, un ensemble facile à circonscrire et relativement peu étendu, autant, aux USA, la littérature consacrée à cette question paraît diffuse et pléthorique. Le seul point commun consiste en l'établissement d'un rapport officiel, après les émeutes, qui établit un bilan et avance des préconisations. Le rapport Kerner – du nom du sénateur qui présidait la commission chargée d'établir ce rapport – a été publié en 1968². Il sert de point de repère dans l'évaluation des avancées – et des reculs – de la situation et l'on voit, tous les dix ans environ, les experts produire un ouvrage le prenant pour référence de départ. Mais comme il n'existe pas un département voué spécialement à cette politique, on ne trouve pas d'ouvrages concentrant en un même ensemble les champs d'action concernés. Pour comprendre ce qui a été entrepris, on se trouve amené à parcourir une production dispersée allant de l'urbanisme et la planification aux biographies des présidents en passant par la littérature économique, sociale et bien sûr, juridique. Certains ouvrages cristallisent parfois la littérature sur cette question urbaine et produisent un certain effet de synthèse. Mais comme ils ne traitent pas l'objet sous un angle unique, on ne peut guère se contenter, comme en France, de la compilation des sept ou huit livres les plus connus sur le sujet.

Ce champ étendu, aux contours mal définis, que constitue la production relative aux réponses à la crise urbaine, se trouve toutefois polarisé par les termes d'un débat qui concerne chacun des domaines spécialisés et que l'on peut, pour le coup, prendre pour guide de lecture des politiques engagées après les émeutes des années soixante. Il s'agit du débat "*place versus people*" qui revient à opposer les tenants d'une transformation spatiale des villes et ceux qui sont partisans d'une dissolution/dispersion des Noirs dans la société. Soit, pour les premiers, une action urbanistique capable de retenir les classes moyennes dans les villes et de mieux y loger les

Noirs par la réhabilitation de leurs quartiers ainsi que la construction de logements sociaux, et pour les seconds, une facilitation de l'intégration des Noirs dans les aires résidentielles, de leur accès aux écoles blanches ou aux emplois que les Blancs se réservent.

Ce débat *people versus place* reste présent jusqu'à la fin du siècle. Mais, à partir du début des années 80, on voit se cristalliser une troisième option donnant lieu à une riche littérature : la stratégie du développement communautaire. Sa présence est ancienne puisqu'elle remonte aux débuts du XX^e siècle. Mais elle connaît une très forte montée en régime dans les deux dernières décennies. D'une certaine manière, elle constitue la synthèse des deux autres puisqu'elle vise à jouer à la fois l'espace – au sens de la transformation physique des *inner cities* par la réhabilitation – et la mise en capacité des membres des minorités ethniques – par le développement économique de ces zones en appui sur une intensification de la formation. Aussi, cette approche "mixte" a-t-elle été baptisée "*place based people strategy*" sous l'administration Clinton.

La progression de cette option *community* correspond à la diffusion de la formule des Corporations de Développement Communautaire (CDC). Celles-ci sont des organisations à but non lucratif installées dans les *inner cities*. Elles se chargent principalement de la réhabilitation et de la construction d'immeubles sociaux, de la location et de la vente des appartements. Elles ont également pour objectif l'amélioration des services urbains (transports, sécurité), sociaux (garde d'enfants, aide aux devoirs, prise en charge des personnes âgées), de santé (création de dispensaires). Elles sont dites communautaires dans la mesure où leurs statuts prévoient que les équipes techniques dépendent d'un conseil d'administration élu dont plus de la moitié des membres doivent provenir des résidents du quartier où elles se trouvent implantées. Il existe environ 2000 CDC sur tout le territoire des USA. Mais elles varient dans leurs tailles (employant en moyenne une dizaine de personnes), comme dans l'étendue du territoire sur

2 Otto Kerner – Report on the advisory commission on civil disorders. March 1, 1968 traduit en France sous le titre "Rapport noir".

lequel elles exercent leurs activités (entre quelques milliers et plus de 50 000 habitants) ou même dans la nature de leurs activités. Si le domaine du logement en constitue le cœur, beaucoup s'occupent aussi de développement économique, de formation, de création d'emploi. Leurs équipes techniques constituent, d'ailleurs, le fer de lance du seul programme urbain mis en place dans les zones urbaines défavorisées durant la dernière décennie : le programme *Empowerment Zone/Enterprise Community* qui s'inspire de la démarche CDC tout en bénéficiant des crédits fédéraux importants pour développer l'emploi et la formation dans les zones les plus frappées par la désindustrialisation des années 70/80.

Pour comprendre la politique de la ville "à l'Américaine", on prendra donc comme fil conducteur ces trois grandes options : *space, people* et *community*, afin de voir comment elles ont joué les unes et les autres par rapport à la crise urbaine. Mais d'abord, il convient de prendre la mesure de cette dernière, la gravité de ses manifestations par rapport auxquelles nos échauffourées de banlieue paraissent sensiblement moins inquiétantes, même si la nature de fond du problème semble bien résider, pour les deux, dans la ségrégation des minorités ethniques.

1 – L'EXPLOSION DE LA CRISE URBAINE

Entre 1963 et 1969, les grandes villes du Nord des USA sont pratiquement toutes touchées par des explosions de colère de la communauté noire³. Marquées par des incidents violents, les deux premières années opposent population blanche et noire et surtout cette dernière à la police. Les affrontements tournent à l'émeute à partir de l'été 1965. La plus célèbre de celle-ci a eu lieu dans le quartier de Watts à Los Angeles où elle fit 34 morts et 1 000 blessés. Les images de Watts firent le tour du monde et montrèrent la violence extrême de ces combats de rue où des enfants livraient combat à la police dans une ville en flammes. Les scènes de pillage de magasin et d'affrontement entre jeunes noirs et policiers devinrent l'ordinaire de l'actualité chaque été jusqu'en 1969. A cette date, 60 villes avaient été touchées, le bilan était de 250 morts et 12 000 blessés⁴.

Pourquoi tant de fureur à ce moment précis de l'histoire des Etats-Unis ? La décennie 60 avait pourtant commencé sous les auspices d'une réforme métho-

dique de la situation d'infériorité où se trouvaient les Noirs et de l'état de pauvreté où vivait la majorité d'entre eux. La marche pour les droits civiques et la guerre que L.B. Johnson déclara à la pauvreté démontraient la volonté – par en bas et par en haut – d'ouvrir une ère nouvelle où seraient abolies l'humiliation et la dépendance.

Au début des années 60, la question des droits civiques des Noirs occupe le devant de la scène politique. On vient de s'apercevoir que les Etats du sud maintiennent encore une stricte séparation entre Blancs et Noirs dans les écoles, les transports et les services comme les cafés et les restaurants. Une bonne partie de l'Amérique voit là une forme d'arriération propre aux Etats du sud et apporte son soutien à la marche de Martin Luther King sur Washington en 1963. Lyndon B. Johnson qui avait un certain goût pour la grandeur, reprend la formule des marcheurs de Martin Luther King, "*we'll overcome*" (nous surmonterons) pour annoncer la promulgation en 1965 du *Voting Right Act* qui complétait le *Civil Right Act* de 64 interdisant toute forme de discrimination dans les services tant publics que privés⁵.

La guerre à la pauvreté provoquera chez L.B. Johnson un autre accès d'éloquence, lorsqu'il déclare, cette année 64, que : "*aujourd'hui, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, une grande nation s'engage à supprimer totalement la pauvreté au sein de son peuple*". On s'était aperçu, en effet, à la faveur d'un livre de sociologie – celui de Michael Harrington publié en 1962 et intitulé "*The other America*"⁶ que la société américaine de l'abondance comptait nombre de pauvres⁷. En l'occurrence, l'autre Amérique est celle des personnes âgées, des handicapés, des petits fermiers, des noirs. L'*Office of Economic Opportunity* institué également en 64 va constituer la cheville ouvrière de cette guerre à la pauvreté (*war on poverty*) en s'attaquant à ses causes supposées par une série de programmes concernant l'alphabétisation, la formation professionnelle, la santé, l'aide aux familles nombreuses ou monoparentales, l'accès à l'emploi. Toutes ces mesures ont pour objectif d'accompagner la politique de l'aide sociale (*welfare*), laquelle voit alors doubler le nombre de ses bénéficiaires..., mais avec la perspective de supprimer à terme le besoin d'y recourir⁸.

Une si manifeste et forte détermination à réduire la discrimination raciale et la pauvreté n'a donc pas empêché les Noirs pauvres de se révolter dans presque

³ Après les émeutes de Harlem et Chicago, les plus violentes furent celles de Watts (Californie – été 65) puis celles de 67 de Newark et Détroit. In "Quiets riots race and poverty in the US" Trente ans après le rapport Kerner – Fred Harris et R. Wilkins Editors. 1998.

⁴ Ibidem.

⁵ Cf Cynthia Ghorra-Gobin. La ville Américaine – Espace et société. Nathan 1998.

⁶ Michael Harrington "The other America", Ed. Penguin 1962.

⁷ Non pas la classe ouvrière mais ceux que l'on pourrait appeler les "oubliés de la croissance" pour faire référence à un autre livre – celui de René Lenoir "Les exclus" qui établira pour la France, dix ans plus tard, le même genre de diagnostic.

⁸ L'Aid to Family With Dependant Children (AFDC) appelée plus communément Welfare, passe de 4.1 millions de bénéficiaires en 1964 à 10.2 millions en 1970, soit de 2.1 % à 4.9% de la population. Source Department of Human and Health Service.

toutes les grandes villes. Sans doute la mauvaise volonté des autorités locales à traduire les droits civils dans les faits entra-t-elle en ligne de compte. Mais la résistance à l'application des droits civiques est surtout le fait du Sud rural alors que les émeutes éclataient dans le Nord urbain et la côte Ouest où les Noirs ont migré massivement pour rechercher des emplois dans l'industrie manufacturière au fur et à mesure que la mécanisation agricole en supprimait dans les plantations. Ils en avaient trouvé moins facilement qu'ils ne l'espéraient car la désindustrialisation commençait à produire ses effets dans les années soixante et ils furent les premiers à rester à la porte de l'usine. Les syndicats, blancs, défendaient l'emploi des ouvriers blancs. Les entreprises qui reposaient de plus en plus sur la matière grise commençaient à suivre les classes moyennes et celle des ouvriers qualifiés dans les *sub-urbs*. Sans doute s'agit-il pour ceux-ci de réaliser le rêve américain, celui de la maison avec pelouse dans un cadre bucolique doté de toutes les facilités urbaines. Mais il entre dans cet envol (*flighting*), aussi, une part de fuite, le désir d'éviter la proximité d'avec les Noirs⁹. Cette fuite entraînant une dépréciation du quartier des centre villes peuplés majoritairement de Noirs. Pauvres, ceux-ci ne peuvent entretenir les vieux immeubles, ni fournir un loyer conséquent. Les banques rechignent à avancer les sommes nécessaires. Pire, l'Etat fédéral avait annoncé en 1933 qu'il ne garantissait pas les prêts consentis dans les zones urbaines où l'on trouvait plus de 15 % d'habitants appartenant aux minorités ethniques. Cette incitation à la prudence s'est traduite par une pratique intitulée le "*redlining*" qui consistait à tracer une ligne rouge sur la carte urbaine pour désigner les quartiers où aucun prêt n'était fourni, sauf à des conditions exorbitantes. Il ne pouvait en résulter qu'une "taudification" des quartiers noirs¹⁰.

Tous les quartiers noirs n'étaient certes pas des taudis mais beaucoup le devenaient. Les centre villes déperissaient. Les municipalités perdaient leurs habitants imposables. L'Etat fédéral s'était inquiété de cette évolution et avait engagé en 1949 un programme de renouveau urbain (*Urban Renewal*) destiné à lutter contre les taudis. Ce programme mettait à disposition des municipalités des crédits importants pour qu'elles entreprennent de rénover les centres villes. Les seules conditions requises pour accéder à ces crédits étaient la délimitation d'un périmètre d'intervention dans lequel devaient figurer au moins

20 % de logements dégradés ainsi que l'engagement de reloger les habitants dans du *public housing* (logement social). Sous couvert de cette – très relative – préoccupation sociale, l'*Urban renewal* a surtout servi à édifier des centres d'affaires au cœur des grandes villes au prix d'un rejet des populations minoritaires dans les espaces urbains dévalorisés. Car les municipalités ont interprété la loi fédérale dans le sens d'une opportunité de développement économique beaucoup plus que d'un aménagement social de l'urbain. La latitude qui leur était donnée dans le découpage du périmètre d'intervention a permis d'agrèger aux 20 % d'aires dégradées des blocs d'immeubles en bon état que l'on a détruit pour édifier des tours de bureaux avec d'autant moins de gêne que ces logements étaient habités par des Noirs peu organisés et n'ayant pas d'influence sur les autorités locales. L'obligation de reloger les habitants en question ne fut guère suivie d'effet, sinon par la formule d'un relogement dans le "*public housing*" où ces populations n'avaient guère envie d'aller parce que ces bâtiments étaient excentrés et dépourvus tant de commodités que d'équipements¹¹. La majorité des familles expulsées, non relogées, se concentra dans des aires encore plus dégradées et plus défavorisées, de surcroît menacées par le percement intensif d'autoroutes destinées à permettre aux habitants des *sub-urbs* de rallier quotidiennement la *downtown* où une partie d'entre eux continuaient de travailler¹².

La crise urbaine des années 60 aux USA résulte ainsi d'un processus de séparation de plus en plus nette dans la ville de la majorité blanche et de la minorité noire. Ce sera le diagnostic du rapport Kerner (1968) qui estime que, s'il n'y a pas une volonté explicite de ségrégation surtout dans ces villes du Nord qui ont vibré avec la marche pour les droits civiques des Noirs, on peut, cependant, parler de quasi-volonté. Quelles solutions préconise-t-il alors pour résoudre la crise ? Il commence par rejeter la stratégie "séparés mais égaux" que proposait le *Black Panthers Party* au motif qu'elle ne ferait qu'attiser la haine raciale au lieu de la réduire. Puis il met en avant des remèdes que l'on peut ranger, soit dans l'option space (repenser le programme *Urban Renewal*, créer un programme de cités modèles) soit dans l'option people (développer les moyens de formation, d'emploi et d'habitat).

9 Sur cette transformation de la ville américaine au milieu du XX^e, T. Kirszbaum a réalisé un travail synthétique. Thomas Kirszbaum "Les métamorphoses de la question urbaine aux USA. Une lecture des débats savants et politiques". CEDOV/Plan Urbain 1997.

10 Selon une étude menée en 1933, précédant la mise en place du FHA. En 1938, le FHA publie un "Underwriting manuel" à destination des banques invitant celles-ci à limiter la garantie ministérielle dans les zones à risques. Entre 46 et 59, moins de 2% des financements d'aide au logement ont été attribués à des Noirs. In Alain A. Levasseur et al. Rapport sur la politique du logement aux Etats-Unis. MELT. 1998.

11 Selon R. Halpern, il y a eu très peu de logements construits pour reloger les populations à bas revenus. Pour 4 logements détruits, un, en moyenne, était reconstruit. Dans certaines villes le rapport était même de 1 à 10. La moitié des familles déplacées ne reçut aucune indemnité, et l'autre, en moyenne 69 dollars.

12 Sur la résistance des familles expulsées à accepter d'être relogées dans le "public housing" Cf Jane Jacobs "Déclin et survie des grandes villes américaines" Pierre Mardaga éditeur. 1991. Edition originale Random house 1961.

2 – L’OPTION “SPACE” (TERRITOIRE)

Dans l’option *space*, on peut d’abord ranger la réorientation ferme du programme *Urban Renewal* qui n’est conservé qu’à ce prix. Au lieu de faciliter la construction de logements pour les classes supérieures dans les centres anciens, il devra accorder la priorité au logement des familles à bas revenus. Mieux, il deviendra une composante essentielle d’un nouveau programme intitulé “*Model Cities*”. Ce dernier, comme beaucoup d’initiatives fédérales, résulte du travail d’un groupe d’experts (*Task force*) invité par L.B. Johnson en 1965 à œuvrer à la mise au point d’une réponse à la dimension urbaine de la question de la ségrégation¹³. Pour le rapport Kerner, le programme “*Model Cities*” constitue l’arme la plus efficace d’action à long terme dont dispose l’Etat fédéral pour transformer la situation. En quoi consiste-t-elle ? En un couplage d’actions visant la transformation “physique” des ghettos avec d’autres mettant l’accent sur la formation et le développement économique. Le responsable du programme, Robert Woods, s’est signalé par une analyse très critique de la suburbanisation : la démarche des “*Model Cities*” s’inscrit dans une stratégie de réaction à l’évolution de la ville américaine.

Lancé en 1966, le programme *Model Cities* relève du nouveau ministère de l’Urbanisme et de l’Habitat (HUD). Nouvellement créé, ce ministère doit nommer dans chacun des soixante-six sites choisis par la *task force*, un coordonnateur fédéral chargé d’établir la liaison entre les agences locales des différents ministères concernés (Santé et Affaires sociales, Emploi, Education, auxquels il faut ajouter l’*Office of Economy Opportunity* (OEO) qui vient d’être créé. La première année doit être consacrée à un travail de planification et les cinq suivantes à la réalisation du programme. Comme de nouvelles émeutes urbaines éclatent en 1967, le programme se trouve étendu à cent cinquante villes. Tandis que sa durée se voit ramenée à deux ans et le budget initialement prévu réduit d’un tiers¹⁴.

Pourquoi une telle retenue financière à propos d’un programme que le rapport Kerner disait considérer comme la meilleure arme fédérale contre la crise urbaine ? Parce que cette crise va paraître moins importante à la fin des années 60 qu’au moment de la rédaction du rapport Kerner. Les émeutes s’arrêtent en 1969 et Richard Nixon qui vient d’être élu, déclare que “*la crise urbaine est terminée*”. La guerre du Vietnam, elle, par contre, ne l’est pas, et requiert un

budget toujours plus élevé, amenant à rogner sur les autres secteurs. A ce motif conjoncturel, s’en ajoute un autre, plus idéologique, à savoir l’opposition des républicains à la recherche de solutions émanant du centre. L’idée d’agir depuis le niveau fédéral sur la situation des villes, comme d’ailleurs sur la plupart des sujets, connaît une révision à la baisse. Le “nouveau fédéralisme” lancé par Nixon abandonne les prétentions de l’ancien, celui des années soixante.

Dans le domaine des politiques urbaines, le *New Federalism* se traduit par une refonte de toutes les subventions concernant les politiques urbaines fédérales de façon à ce que celles-ci soient, de fait, prises en charge par les autorités locales. Les lignes budgétaires correspondant à l’*Urban Renewal* et aux *Model Cities* ainsi qu’à d’autres programmes plus classiques sont regroupées, en 1974, en une seule : le *Community Development Block Grant* (CDBG) à laquelle les municipalités ont accès pour peu qu’elles décident d’effectuer une opération urbaine inscrite sur une liste – très large – y ouvrant droit. Les autorités locales avaient déjà acquis une marge non négligeable de liberté avec la dotation globale d’investissement qui leur avait été allouée en 1972 (*General Revenue Sharing*). Avec le CDBG, elles se trouvent dotées d’un second outil, d’un maniement moins libre, certes, que la dotation d’investissement, mais beaucoup plus souple, toutefois, que les subventions catégorielles dont l’usage est très contrôlé. La certitude que les équipes municipales feront mieux que les fonctionnaires fédéraux en matière de traitement des problèmes urbains, y compris ceux des inner cities, constitue l’idée maîtresse du nouveau fédéralisme. Il entraîne la suppression des périmètres opérationnels tant de l’*Urban Renewal* que des *Model cities* dont le tracé constituait le principal enjeu de la tractation entre fonctionnaires fédéraux et locaux.

Le nouveau fédéralisme ne met pas fin au financement des programmes urbains fédéraux. Mais il réduit beaucoup le volontarisme qui y était associé. Plusieurs facteurs ont poussé à cet abandon d’une conduite fédérale des politiques urbaines. Le manque de capacité de l’Etat fédéral à contrôler les opérations menées sur le terrain s’est traduit par des scandales financiers, des malfaçons dans la réalisation de logements sociaux¹⁵. La principale difficulté tenait plutôt à leur poids sur les finances publiques, à la nécessité d’augmenter les impôts où elle conduisait l’administration fédérale. La volonté de l’administration Nixon de renforcer le rôle des Autorités locales

13 La *Task Force* est dirigée par un éminent professeur en urbanisme du M.I.T. : Robert C. Woods qui deviendra “undersecretary” (secrétaire permanent) au nouveau Ministère du logement (HUD) créé en 1965. R.C. Woods défendra le programme des *Model Cities* devant le Congrès. Alice O’Connor – *New approaches to evaluating community initiatives. A view from history. Aspen institute* 99.

14 Le projet va successivement passer de 66 à 75 puis à 150 sites retenus tandis que son budget chute de 500 à 300 millions de dollars. Robert Halpern. *Opus* cité.

15 En 1972, le logement public entre dans une crise financière grave. Les aides fédérales ne couvrent que la partie construction tandis que les loyers sont destinés à financer la maintenance, l’entretien et les réparations. Plus les résidents sont pauvres et payent irrégulièrement leur loyer, moins les bâtiments sont entretenus. Cf. G. Galster and J. Daniell in *Housing. Sur ce sujet, cf aussi Mary K. Nanno. Ending the stalemate. Univ. Press of America. 1996.*

s'explique par cette crainte. De même que l'accent mis à partir du début des années 70 sur les formes juridiques de soutien à la déségrégation (*busing, dispersal, Affirmative Action*) offrent l'immense avantage sur les politiques urbaines de coûter très peu cher tout en permettant de faire apparaître une forme d'efficacité immédiate et mesurable¹⁶.

3 – L'OPTION "PEOPLE" (PERSONNES)

Autant les années soixante ont été placées sous le signe des politiques urbaines (*space*), autant les années soixante-dix vont voir se développer les politiques de déségrégation appuyées sur le droit des gens (option *people*). Non qu'il y aille d'une rupture déclarée dans la visée générale de ces politiques puisque toute cette stratégie *people* prend appui sur le *Civil Right Act* de 1964. Mais ce n'est qu'à la fin des années soixante que l'on commence à décliner cette grande loi en une multiplicité d'obligations appuyées sur les arrêts de la Cour suprême. La philosophie générale de ces obligations est donnée par la formule de l'*Affirmative Action*, qui consiste en une compensation du handicap dont pâtissent les Noirs dans la réalisation de leurs aspirations, étant entendu qu'ils jouissent à partir de 1964, des mêmes droits que les Blancs. La première formulation de l'*Affirmative Action* est d'ailleurs dû à Lyndon B. Johnson dans un discours de 1965 où il explique que l'égalité de fait entre Noirs et Blancs doit rejoindre l'égalité de droit à partir de la comparaison entre les deux coureurs de 100 mètres dont l'un aurait les jambes attachées pendant la moitié de la course et n'aurait pu parcourir que 10 mètres, tandis que l'autre, avait déjà réalisé la moitié de la distance. De sorte que "pour agir concrètement dans le sens de l'égalité, on ne peut se contenter de lui enlever ses chaînes..."¹⁷. Cette action compensatoire peut prendre la forme d'une obligation d'œuvrer positivement à la suppression des effets de la ségrégation. Elle peut concerner l'école, le logement ou l'emploi. Sans doute, l'expression d'*Affirmative Action* est-elle réservée officiellement à la mise en place de quotas de membres de minorités ethniques (puis de femmes) pour l'accès à certains emplois et à l'université. Mais elle peut désigner plus largement d'autres pratiques comme le *busing* ou la lutte contre la ségrégation dans le logement parce qu'elles obéissent à des logiques similaires.

Du *busing*...

La plus spectaculaire – mais aussi la plus controversée – de ces applications du *Civil Right Act* de 1964 consistera dans le transfert d'enfants Noirs dans des écoles "réservées" aux blancs (le *school busing*)¹⁸. En 1964, la presque totalité (99 %) des enfants Noirs allaient dans des écoles ségréguées, la séparation scolaire reproduisant strictement une séparation urbaine que les agents immobiliers mettaient en pratique en évitant soigneusement d'introduire des Noirs dans des quartiers Blancs. Le *Civil Right Act* de 1964 met bien fin, en droit, à la ségrégation scolaire. Mais pour ce qui est de l'organisation d'une certaine mixité raciale au plan scolaire, il faudra attendre une décision de la Cour suprême de 1971¹⁹ qui impose, par le transport méthodique des enfants Noirs, le mixage scolaire. Cette décision se heurtera fréquemment, dans les grandes villes, à une forte opposition publique²⁰, laquelle trouvera, d'une certaine manière, un écho judiciaire, en 1974, avec un autre arrêt "*Milliken versus Bradley*" qui va sensiblement restreindre la portée du *busing* puisqu'il limite son champ d'opération à une seule académie (*district*) – au nom du respect de l'autonomie locale. Cet arrêt aura pour principale conséquence de réduire le *busing* aux centres urbains et d'en exclure les *suburbs*. Il ne pouvait en résulter qu'une accélération du *white flight*, devenu synonyme de fuite des classes moyennes devant le risque de subir la supposée déqualification des établissements soumis au *busing*. A Boston, par exemple, la proportion d'élèves Blancs dans les écoles publiques était de 60 % en 1972 et ne sera plus que de 27 % en 1985²¹. Les actions contre la ségrégation dans le domaine du logement prennent effet sur fond de ce constat. Tout comme celles d'*Affirmative action, stricto sensu*, puisqu'elles viseront à compenser l'échec au plan de l'enseignement supérieur et de l'emploi..., de cette compensation première que devait être le *busing*.

La lutte contre la ségrégation par le logement est conduite de la même manière que celle concernant la ségrégation scolaire : par des procès où les parties plaignantes s'appuient sur le *Civil Right Act*. Mais sans que cela n'incite l'administration fédérale à s'engager dans une action d'envergure. Les décisions concernent telle ou telle autorité locale condamnée pour son non respect de la loi, sans que cela n'entraîne une réaction de l'appareil administratif central sur un territoire homogène comme c'est le cas en France. Les lois fédérales proclament, les cours de justice condamnent et obligent ici ou là. Les moyens de l'ap-

16 Cf à cet égard la thèse de Pierre Sabbagh. *Affirmative Action. Paris 2000*.

17 P. Sabbagh – opus cité – précise que cette conférence avait été rédigé par P.D. Moynihan, auteur de "The negro family". 1965.

18 Le titre IV du *Civil Right Act* de 1964 prévoit d'améliorer l'assistance technique aux états et aux Comités Locaux d'Education pour la déségrégation des écoles publiques.

19 Il s'agit de l'arrêt "Swann versus Charlotte Mecklenburg".

20 A Boston, en particulier, où la mise en place du *busing* va se heurter à une forte opposition de la part de résidents Blancs, lesquels, avec le soutien du maire, formèrent un comité de défense intitulé agressivement le ROAR (Restore Our Alienated Rights). Cette résistance aboutit au maintien d'une forte ségrégation scolaire dans la ville de Boston.

21 P. Sabbagh – opus cité.

plication sont ceux de la partie condamnée à la mise en œuvre ou bien, ce qui revient au même, de la partie victorieuse. L'arrêt de la Cour fédérale en faveur de Dorothy Gautreaux dans l'affaire qui l'opposait à la mairie de Chicago – et au HUD – constitue une parfaite illustration de ce mode de transformation des rapports sociaux au plan du logement et de ses limites.

... au "programme Gautreaux" ...

Activiste du logement social dans les années 60, Dorothy Gautreaux avait dénoncé la ségrégation raciale pratiquée dans ce domaine. Un arrêt rendu en 1969 par la Cour fédérale lui donna raison et ordonna en conséquence la construction de programmes publics dans les quartiers Blancs. Comme la ville ne se pliait pas réellement à cette décision, l'association à laquelle elle appartenait attaqua à nouveau la ville, et en 1976 la Cour suprême confirma son jugement²². En 1981, un "Gautreaux program" fut établi pour organiser la réponse à tous les plaignants recensés qui ne trouvaient pas de logement. Cette réponse consistant en une formule qui peut nous paraître étrange puisqu'il s'agit d'une loterie téléphonique permettant de choisir, parmi ceux qui appelaient, un échantillonnage de familles. Celles-ci, soigneusement préparées et encadrées par l'association en question, (le *Chicago's Leadership Council for Metropolitan Open Community*) accédaient à un logement dans les *suburbs* Blanches. Une telle méthode, au cas par cas, satisfaisait les partisans de la dispersion des Noirs parce qu'elle évitait leur concentration soudaine dans un quartier Blanc avec les phénomènes de rejet que celle-ci produisait immanquablement²³. De plus, elle leur procurait un sentiment de réussite conforme à l'objectif de la commission Kerner : une amélioration des chances des noirs par la déségrégation spatiale. L'expérience a été étendue à d'autres villes, et les familles "Gautreaux" ont fait l'objet de recherches sociologiques démontrant que la réussite professionnelle des adultes et celle scolaire des enfants, dépassaient de beaucoup le niveau moyen de ceux restés dans le ghetto.

... et à "l'Affirmative Action" (discrimination positive)

L'introduction de la pratique des quotas dans le domaine de l'emploi et des études universitaires – l'Affirmative Action au sens strict – eut un plus grand retentissement et des effets plus conséquents que l'action anti-ségrégative dans le domaine du loge-

ment. Là encore, la législation produite à la suite du *Civil Right Act* avait bien proclamé le principe de l'égalité d'accès des Noirs comme des Blancs à tous les emplois, toutes les formations, toutes les formes de réunions.

L'administration fédérale avait mission d'y veiller, de détecter les infractions et d'engager des poursuites judiciaires contre les employeurs fautifs. Elle était censée, de plus, de vérifier que les entreprises contractant avec le gouvernement fédéral se conformaient à l'obligation de la non discrimination. Tâche éminemment difficile quand des normes précises ne sont pas édictées en la matière. Un changement décisif intervint à ce sujet, en 1969, à l'instigation de Richard Nixon. Elu avec une très faible marge sur son rival démocrate, Nixon est soucieux de regagner des voix au sein de l'électorat Noir. Il entreprend de promouvoir une classe bourgeoise et entrepreneuriale Noire susceptible de devenir acquise aux républicains. L'Affirmative Action sera, à ses yeux, l'instrument de cette stratégie qui prend consistance avec "le plan de Philadelphie". Dans cette ville, le gouvernement fédéral va subordonner l'octroi de marché aux entreprises, – en particulier celles de l'industrie de la construction – à leur engagement à faire un "effort sincère" pour atteindre, à une date définie, un niveau convenable de représentation des minorités raciales. Philadelphie a servi de ville test pour une politique qui sera rapidement généralisée à la plupart des emplois publics ou dépendants de contrats avec le pouvoir fédéral. En 1978, la Cour suprême apporta une certaine caution à cette politique en matière d'accès à l'enseignement supérieur, plus d'ailleurs, au nom de la diversification souhaitable du public des universités que de la compensation à un préjudice subi²⁴. L'efficacité de l'Affirmative Action en matière d'accès aux emplois concernés par les marchés publics a été très réelle puisqu'on observe, à partir de 1971, une accélération de la part des minorités raciale au sein de ceux-ci. Elle n'a été remise en cause qu'en 1995 et au seul niveau des marchés publics.

4 – LES LIMITES DE L'ACTION "PEOPLE"

Au fur et à mesure qu'elle se développait, cette option *people* révélait ses limites en même temps que ses conséquences imprévues. Le développement de l'Affirmative Action permettait à beaucoup de Noirs d'accéder à des emplois publics ou d'entrer à l'uni-

22 Il s'agissait du "Chicago's Leadership Council for Metropolitan Open Communities" qui fut chargé de la mise en place du programme dit "Gautreaux".

23 Au total, 4200 familles furent dispersées dans les 114 juridictions urbaines de Chicago. Mary Davis. The Gautreaux assisted housing program. In Housing market and residential mobility. Thomas Kingsley and Margery Austin Turner. Urban Institute Press 1993.

24 Avec la célèbre décision Bakka: celui-ci était un étudiant Blanc recalé à l'entrée d'une faculté de médecine malgré des résultats supérieurs à ceux exigés par la procédure réservée aux Noirs et qui s'estimait victime d'une discrimination à rebours. Dans sa décision, la Cour ordonnait l'intégration de l'étudiant mais n'invalidait pas pour autant le principe des quotas justifié, selon elle, par son objectif de diversification du corps des étudiants.

versité. Ce furent évidemment les plus formés, les mieux éduqués qui profitèrent de cette opportunité..., à l'exclusion de ceux qui ne disposaient pas de tels atouts. En conséquence, les ghettos perdirent la ressource que constituait, pour eux, cette élite et la fonction structurante qu'elle y exerçait. La désintégration sociale qui déjà menaçait le ghetto dans les années soixante constitua, alors, sa caractéristique majeure. La population dominante du ghetto devient celle des mères célibataires vivant de l'assistance (*Allocation to Family with Dependant Children – AFDC*). Leurs garçons vivent dans la rue, s'embrigadent dans les gangs, tirent leurs ressources du trafic de drogue. Cette société résiduelle, de plus en plus autodestructrice, fournit de moins en moins de candidats aptes à profiter des opportunités qui leur sont offertes pour sortir du ghetto. La fameuse loterie téléphonique permettant de sélectionner "les familles Gautreaux" pour les loger dans les *suburbs* se fait de moins en moins sélective..., puis s'arrête, en 1991, lorsque les candidats furent jugés trop dépendants ou trop "agressifs"²⁵.

La crise urbaine change de nature par rapport aux années soixante. La virulence des antagonismes raciaux perd sa dimension collective au bénéfice de la criminalité individuelle. A la fin des années soixante-dix, certains auteurs comme W.J. Wilson estiment que le problème de la ségrégation raciale devient second par rapport à celui de la diminution de l'emploi dans les ghettos. C'est la thèse qu'il défend dans "*The declining significance of race*" (1976). Il approfondira son propos en 1987 dans "*The truly disadvantaged*" où il explique que les ghettos ne constituent plus un refuge, une force autant que le fruit d'un rejet, mais correspondent à une privation de tout lien positif avec le dehors ainsi qu'à la déstructuration des liens internes. Cette désintégration a pour lui une cause principale : la disparition des emplois peu ou pas qualifiés qui permettaient à cette population de se maintenir à flot tant bien que mal. Le terme d'*underclass* commence, à la fin des années 70, une longue carrière qui l'amènera à devenir la principale dénomination pour caractériser la population des ghettos : classe en dessous

des autres classes, en dehors même du système des classes, étrangères au jeu des distinctions qui s'établissent entre celles-ci, en retrait à l'égard du courant dominant de la société (*mainstream*), que cela soit pour des motifs volontaires ou totalement subis, selon les interprétations²⁶. En 1980, dans son rapport sur l'état de l'Union, Carter déclare que le problème des *inner cities* n'est plus la ségrégation des Noirs mais l'apparition de l'*underclass*.

La ligne "people" ne disparaît pas à la fin des années 70. Pas plus que la ligne "space" ne se trouve vraiment abandonnée après le nouveau fédéralisme et la création des CDBG en 1974. Mais, s'agissant des *inner cities*, les actions de déségrégation commencent à révéler leurs limites. Le problème des *inner cities* a changé de nature avec l'apparition de l'*underclass*. Il s'agit alors pour les municipalités de trouver, et un remède à cette décomposition sociale des *inner cities*, et un relais auprès de ceux qui y habitent. En même temps que le problème change, les titulaires du problème ont changé. Ce sont les municipalités qui doivent affronter la question sans le secours direct de l'Etat fédéral. Sans, non plus, la possibilité de s'appuyer sur les promoteurs pour ce qui est de la transformation physique de ces quartiers. Ils se sont révélés trop peu fiables pour des actions dans un domaine porteur d'ennuis plus que de profits. Il faut trouver un moyen d'affronter ce nouveau problème – la décomposition spatiale et sociale des *inner cities* – et un substitut aux promoteurs privés. Les Corporations de Développement Communautaire (CDC) semblent constituer la solution la plus adaptée à la prise en charge de la réhabilitation physique des *inner cities* et comme réponse pour endiguer la désintégration sociale de leurs habitants.

5 – L'OPTION "COMMUNITY" (COMMUNAUTÉ)

L'option *community* prend son essor à la fin des années 70. Mais elle démarre bien avant²⁷. Elle

25 Le programme dit "Gautreaux" a été prolongé par des programmes régionaux appelés "Moving To Opportunity" (MTO) favorisant la déségrégation de familles Noires dans certaines grandes villes comme Boston, Los Angeles et Baltimore. Cependant, la montée en régime de ce programme entraîna de vives résistances, en particulier à Baltimore où l'arrivée de 18000 familles Noires dans les *suburbs* Blanches fut source de nombreux incidents. En réponse, le Congrès, en 1991, mit fin au programme. John Mollenkopf – Urban policy at the crossroad in Margaret Weir – The social divide – 1998.

26 Il y a ainsi, ceux qui considèrent que l'*underclass* résulte des libéralités du Welfare, du renoncement de ses bénéficiaires à subvenir à leurs besoins par eux-mêmes - Charles Murray. *Losing ground*. N.Y. Basic Book 1984. Lawrence Mead. *Beyond entitlement*. N.Y. Free Press. 1986 et ceux qui incriminent la perte du rapport au travail: W.J. Wilson. *The truly disadvantaged*. Chicago – University of Chicago Press. 1987. Traduction française : Les oubliés de l'Amérique – Desclée de Brouwer. 1994. Michaël Reich, pour sa part, résume en ces termes le passage à l'ère nouvelle: "Durant la période Reagan-Bush, le discours sur l'*underclass* fut répété avec une telle fréquence qu'une majorité d'Américains en vint à considérer que les programmes d'aide sociale étaient la cause de la pauvreté urbaine et non plus son remède potentiel." – in "L'urbanisation politique et sociale aux E.U." *Mégalopoles* nov-déc 96.

27 Elle existe bien antérieurement à la crise urbaine des années 60. On peut la faire commencer avec les "settlement houses" fondées par Jane Adams au début du siècle dans le contexte de l'immigration massive suscitée par le début de la grande industrie. Saul Alinsky, dans les années 40, à Chicago, élaborera une forme plus contestataire du *community* en s'inspirant de la lutte syndicale.

Alice O'Connor distingue les deux formes d'action communautaire en ceci, que la première s'adresse aux migrants européens Blancs qu'il s'agit d'aider à s'américaniser, tandis que la seconde prendra plutôt effet dans la population Noire qu'il faut persuader de sa propre force. In *Urban problems and community development*. R.Ferguson et W. Dickens editors. 2000.

connaît une première forme de concrétisation avec un programme conçu dans le cadre de la guerre à la pauvreté : le “*Community Action Program*”. Lancé en 1965, ce programme consistait à faire financer directement les quartiers pauvres des *inner cities* par le pouvoir fédéral, de façon à ce que leurs habitants négligés par les autorités locales trouvent une compensation à ce manque d’intérêt grâce à une allocation de ressources et de pouvoir. Allocation de pouvoir : car ce programme appelait la création, dans les centres urbains pauvres, d’agences communautaires dans lesquelles les habitants auraient “*la plus grande capacité de participation possible*” – selon la formule même des auteurs du programme –. Ceux-ci estimaient que les problèmes de ces quartiers seraient d’autant mieux identifiés que leurs habitants se chargeraient d’en établir la liste. Allocations de ressources : ces agences disposaient de la faculté de gérer directement les subventions fédérales destinées à ces quartiers dans des domaines comme la création de dispensaires de quartiers, de centres de planning familial, de lieux d’accueil et d’aide à la petite enfance, mais aussi, par la réhabilitation de logements, l’aide sociale ou le développement économique. L’administration fédérale attribuait les crédits en question sur la base des diagnostics en besoin du quartier que les responsables des agences élaboraient avec les habitants²⁸.

Ce programme d’attribution de pouvoir et d’argent aux communautés Noires des quartiers pauvres des villes fut rapidement mis en place. Mais non moins promptement remis en cause. Si deux années (1964/66) suffirent pour implanter un millier de CAA (*Community Action Agency*), la question de leur direction se révéla beaucoup plus épineuse que prévue. Les leaders Noirs, liés ou non aux *Black Panthers*, s’en disputaient le contrôle avec les travailleurs sociaux, les uns et les autres se préoccupant plus de leurs places respectives que de faire une place effective aux habitants du quartier. Supposée être la plus grande possible, la participation devint vite l’occasion du plus grand malentendu possible selon une formule qui fit également date²⁹. A tel point que le Congrès dut intervenir en 1966 et légiférer dans le sens d’une représentation au bureau des CAA d’un tiers des résidents du quartier. Le malaise apparut plus grand encore du côté des élus locaux qui appréhendaient la constitution d’un pouvoir des quartiers échappant totalement à leur influence. Ils

obtinrent la mise en veilleuse du *Community Action Program*.

Des débuts difficiles

L’idée de faire de la communauté le siège d’un développement propre se déplaça alors du social vers l’économique, de l’idée de partager les bienfaits octroyés par l’Etat fédéral vers celle d’affirmation de la capacité d’autosuffisance de la communauté noire pour peu qu’on lui en procure les moyens. Mieux valait développer l’autre prise en charge (*self reliance*) que réclamer une politique d’assistance. La notion d’*empowerment* se substitue alors à celle de participation³⁰. Intraduisible en français, si ce n’est par une longue périphrase, comme : le processus d’élévation de la capacité de pouvoir sur soi et avec les autres – cette expression va vite devenir consubstantielle de l’option *community*. – Les Corporations de Développement Communautaire (CDC) vont incarner durablement cette option même si leurs pratiques et leur philosophie vont connaître d’importantes modifications. Historiquement, la naissance des CDC semble le fruit d’une interpellation du sénateur Robert Kennedy par des leaders Noirs du quartier de Bedford-Stuyvesant de New York qui le mettent au défi de les aider à se développer eux-mêmes dans leur quartier plutôt que de – vainement – prétendre donner des chances égales à tous par la mobilité sociale et spatiale. Avec le sénateur Jacob Javits, Robert Kennedy dépose un amendement à l’*Equal Opportunity Act* permettant le développement d’un programme spécial dans les quartiers où vivent des communautés tributaires, pour leur subsistance, de l’aide sociale et surexposées aux effets de la désintégration sociale³¹.

Le *Special Impact Program*, grâce auquel la forme des Corporations de Développement Communautaire voit le jour, dispose d’un financement très modeste, d’abord consacré à une expérimentation dans ce fameux quartier de Bedford-Stuyvesant, à New York, avec l’appui de la fondation Ford. Durant la campagne présidentielle de 1968, Robert Kennedy se fait le défenseur de la formule..., jusqu’à ce qu’il meure assassiné. Richard Nixon, arrivé au pouvoir la même année, soupçonne cette formule de servir au renforcement des organisations Noires révolutionnaires. Il propose de favoriser plutôt la dispersion des Noirs des ghettos par l’incitation à développer l’entreprise individuelle. Victorieux, il transfère ce programme à

28 Les Agences ne géraient directement que 20 % des subventions attribuées. Le solde était redistribué au secteur dit “non profit” en fonction des projets proposés. Ces agences existent toujours mais leur activité est réduite à la gestion des programmes anti-pauvreté.

29 P. Moynihan, (Directeur du Conseil des affaires urbaines du président Nixon) en 1969, évoque le passage de la “maximum feasible participation” au “maximum feasible misunderstanding”. R. Halpern . opus cité.

30 Selon Jim Miller, le mot d’empowerment trouve ses racines dans la nouvelles gauche des années 60 soucieuse de donner un maximum de pouvoir aux individus. Mais il va séduire aussi les républicains qui y voient le moyen de donner du pouvoir aux individus sur leur propre vie et donc de les aider à sortir de la dépendance. in *Democracy in the Streets*. Cité par Steven Mufson du *Washington Post* “Empowerment: left to right”.

31 L’*Opportunity Act* de 66 donna naissance à la création de l’Office of Economic Opportunity (EOE) dans lequel prendra place un *Special Impact Program (SIP)* destiné au développement économique “where dependency, chronic unemployment and community deterioration converged”. *Ledit programme financera les CDC*. Alice O’Connor. Opus cité.

un service classique du ministère du Logement et diminue son budget³². Aussi, ne recense-t-on guère, à la fin des années 60, qu'une quarantaine de CDC.

Au début des années soixante-dix, la formule des CDC paraît donc d'un avenir limité autant en raison des motifs de sa naissance que de l'attitude des pouvoirs publics. Elle est le fruit d'un dépit, voire d'un repli des Noirs eux-mêmes bien plus qu'une politique ambitieuse. Elle suscite la méfiance des pouvoirs fédéraux. Pourtant, en une dizaine d'années, du début de la présidence Nixon à la fin de la présidence Carter, cette démarche va passer du statut d'option marginale plus ou moins suspecte d'encourager la partition raciale des villes et l'antagonisme des Noirs envers les Blancs, à celui de solution effective pour remédier à la désintégration sociale des *inner cities* comme à la faiblesse des moyens dont disposent les maires des grandes villes pour y intervenir.

Pourquoi les CDC vont-elles bénéficier d'une telle faveur qui leur avait été si chichement accordée dans les années 60 ? La fin des violences en constitue le premier motif. La crainte du "pouvoir Noir" séparé et belliqueux disparaît progressivement pour laisser place à celle des effets de la décomposition rapide des ghettos. On s'aperçoit que ces agences locales peuvent constituer un instrument de reconstruction du tissu social des *inner cities*, grâce à leur pratique du "community building"³³. Mais surtout, on commence à voir dans ces agences la solution à la question de l'habitat bon marché dont les promoteurs privés ne voulaient guère se charger et qui sont toujours source de tracas pour les municipalités³⁴. A partir de 1977, les CDC se trouvent autorisées à réaliser des opérations de construction ou de réhabilitation au même titre que les promoteurs privés³⁵. Elles peuvent même exercer une fonction de planning sur le territoire où elles se trouvent établies, d'autant plus facilement que les périmètres officiels d'intervention des programmes d'*Urban Renewal* et de *Model Cities* ont été supprimés³⁶.

L'essor

La décomposition sociale des ghettos provenait, en partie, du départ des élites Noires, départ accéléré par l'*Affirmative Action*. Mais elle s'expliquait beaucoup

plus sûrement par le traitement discriminatoire dont avaient souffert les *inner cities* depuis l'arrivée des Noirs. La difficulté pour les habitants de trouver un financement pour la moindre entreprise, en raison du fameux *redlining*, constituait un frein décisif. En 1977, le *Credit Reinvestment Act* (CRA) oblige les banques à accorder des prêts dans les zones urbaines qui ont souffert de ce *redlining*. Il exige des banques qu'elles fournissent au candidat emprunteur une réponse qui soit uniquement fonction de son profil de revenu. Vœu pieu ou décision efficace ? Il était prévu que le nombre de prêts accordés aux personnes et aux organismes sur ces quartiers serait pris en compte dans l'évaluation et le classement de la banque par les organismes fédéraux et que les récalcitrantes puissent subir d'éventuelles sanctions. Outre cet appui du CRA, les CDC vont recevoir, cette même année 1977, celui d'un programme de redressement économique des *inner cities* : l'*Urban Development Action Grant Program* (UDAG) qui viendra abonder leurs ressources. En conséquence de cette double initiative de l'administration Carter, les CDC vont atteindre le millier en 1980.

Le début de l'administration Reagan se révèle beaucoup moins favorable aux CDC. Lorsqu'il arrive au pouvoir en 1980, Reagan décide que la meilleure politique urbaine est... l'absence de politique urbaine. Seul le marché peut faire revivre les quartiers en déclin et ce n'est pas à l'Etat d'intervenir, mais aux localités, aux industries, aux gens, de s'ajuster aux réalités économiques³⁷. Aussi sa politique consistera-t-elle, principalement, à augmenter le rôle du marché et à réduire celui de l'Etat. Augmenter le rôle du marché cela revient, pour Reagan, à favoriser le développement des zones franches qu'il promeut comme une manière de faire revenir le marché dans des espaces qu'il avait jusque là désertés. S'il s'en était retiré, c'est que les conditions de développement de l'économie y étaient devenues anormalement coûteuses. Il convenait donc de compenser cette charge en réduisant les prélèvements fiscaux et sociaux et non de brouiller encore plus la situation par des politiques fédérales. Réduire le rôle de l'Etat: c'est diminuer les taxes pour les accédants à la propriété tout en opérant des coupes drastiques dans les fonds destinés à la réhabilitation des logements, à la revitalisation des centres ou à la construction de nouveaux programmes de logements

32 A la fin des années 60, Nixon démantèle l'Office of Economic Opportunity et transfère le programme SIP aux services administratifs classiques du logement. Alice O'Connor: Opus cité.

33 Organiser, construire la communauté selon des méthodes et processus qui vont donner lieu à la production d'une importante littérature.

34 Dans les années 60, de nombreuses associations de locataires ou associations de quartier se constituèrent dans les grandes villes, encourageant la grève des loyers afin de faire pression sur les propriétaires et gestionnaires de logements bon marché sur les questions d'entretien, de maintenance autant que de non discrimination dans le logement

35 Le CDBG program de 77 en instituant l'Urban Development Community Act promeut les organisations communautaires comme partenaires des opérations au même titre que les pouvoirs publics et les entreprises privées et autorise leur financement direct par le niveau fédéral.

36 Ainsi que le souligne Cynthia Ghorra-Gobin, le mouvement des CDC reste désormais le seul à fonctionner sur une stratégie spatiale. *La ville américaine*. P. 84 Nathan université 98.

37. Selon sa propre devise: "leave the market alone and adjustments will be made".

publics³⁸. Cette politique diminue les moyens – déjà faibles – dont disposaient les municipalités pour intervenir dans les quartiers dégradés. Ce climat de restriction budgétaire introduit par l’administration Reagan n’a pas épargné les CDC. Elles voient disparaître la principale source fédérale de leur financement qu’avait mis en place l’administration Carter en 1977³⁹. Cette perte fut, cependant, largement compensée par l’engagement des fondations privées⁴⁰, parmi lesquelles la fondation Ford qui venait de créer un organisme destiné à soutenir le travail des CDC dans le domaine du logement. Celui-ci, la *Local Initiative Support Corporation* (LISC) va devenir une pièce maîtresse du développement communautaire aux Etats-Unis. Outre un appui financier direct aux CDC, les fondations vont agir au niveau fédéral pour que soit créé à leur intention un nouveau mécanisme de financement. Ce ne sera plus une subvention fédérale directe, pratique bannie sous Reagan et ses successeurs, mais une incitation fiscale à l’investissement dans le domaine de l’habitat pour les catégories à bas revenus. Une loi institue en 1986, un crédit d’impôt pour les placements effectués dans le logement à destination des populations à bas revenus : le *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC). Avec cette formule, toute le monde doit gagner dans l’opération : les pauvres, bien sûr, qui obtiennent un logement mais aussi les riches qui se voient récompensés de leur bonne action par une exonération d’impôt égale au montant de l’argent investi. Grâce au soutien des fondations comme à ce mécanisme de financement incitatif, le nombre des CDC va doubler dans la décennie 80. En 1990, on en compte donc 2 000, chiffre qui s’élèvera à 2 500 à la fin de la décennie suivante⁴¹.

La confirmation

Les années Clinton vont être celles de la confirmation du rôle clef des CDC dans la question des zones urbaines défavorisées. Leurs moyens financiers sont renforcés, à commencer par le LIHTC⁴². Le montant

autorisé est accru afin de permettre la construction et la réhabilitation d’un plus grand nombre de logements. Le *Credit Reinvestment Act* est également étoffé par l’édiction de mesures beaucoup plus contraignantes à l’encontre des banques qui ne jouent par le jeu⁴³. Mais surtout l’administration Clinton lance un programme urbain dont la philosophie dérive de celle du développement communautaire : celui des *Empowerment Zone* et des *Enterprise Community EZ/EC*.

Durant les années 90, l’option *community* l’emporte donc nettement sur les options *space and people*. En partie parce que celles-ci ont failli. C’est par défaut d’une politique volontaire que le développement communautaire prend le rang de solution principale à la crise urbaine. Les CDC trouvent leur chance de se multiplier dans l’incapacité de l’Etat fédéral comme des autorités locales d’imposer leurs exigences aux promoteurs privés et dans leurs difficultés à maintenir ou créer des services efficaces dans les *inner cities*. Elles sont appelées à jouer le rôle de promoteurs “*non profit*” et à développer les services qui manquent ainsi que le contrôle de la population sur ceux-ci. Poussant leur avantage, elles tracent entre les deux autres options, une troisième voie qui attrape au passage une part de chacune de celles-ci. Ainsi, avec les *Empowerment zones* créées par le gouvernement Clinton, l’option *community* emprunte à l’option *space* l’idée d’une intervention fortement ciblée sur les territoires défavorisés. Mais elle absorbe tout autant une partie de la stratégie *people* par l’accent qu’elle met sur la formation, sur le développement des micro-crédits concernant le logement mais aussi les moyens de transports individuels ou encore l’inscription des enfants dans les collèges privés (Les CDC servent fréquemment de relais pour l’obtention de ces facilitations⁴⁴). Aussi a-t-on pu qualifier cette option, par sa capacité à résorber la tension entre les deux autres, par son aptitude à combiner les avantages de chacune de celles-ci plutôt que de les opposer, de “*people place-based strategy*”.

38 William Julius Wilson note qu’entre 1980 et 1990, la contribution fédérale au budget des grandes villes est passée de 18 à 6.4%. Cette réduction dans le contexte de récession économique de l’époque a eu pour effet de créer d’importants déficits budgétaires au niveau des grandes villes. Elles durent, en retour, procéder à des hausses d’impôts locaux et supprimer de nombreux services. In *Mégalopoles. Économie politique et tensions raciales dans les agglomérations urbaines* – opus cité. En parallèle, le budget du HUD sous l’administration Reagan passe de 30 milliards de dollars à 9 milliards. Cf Alain Levasseur. Opus cité.

39 Il s’agit du “*Neighborhood Housing Serving Program*” fonctionnant sous la tutelle du Neighborhood Reinvestment Corporation, organisme parapublic chargé de mettre en œuvre et d’étendre les activités de rénovation des quartiers défavorisés.

40 Selon l’estimation de Lester Salamon et Alan Abramson du Urban Institute, les fondations privées augmentèrent globalement leurs donations de 69.6 millions de dollars entre 82 et 92, tandis que les fonds fédéraux attribués au “non profit” déclinaient de 40 millions de dollars. Source : Peter Berger et Richard Neuhaus. *To empower people* – AEI Press. 1996.

41 Cf *Comeback cities – a blueprint for neighborhood revival*. de Paul Grogan et Tony Proscio. Washington press 2000.

42 Le financement dégagé par ce procédé est attribué aux différents Etats sur la base d’un ratio par habitants (sous réserve que l’état élabore un plan de financement et le fasse approuver par le HUD). L’administration Clinton a, en 1999, fait passer ce ratio de 1.25 dollars/hab. à 1.75 dans le but de favoriser la construction de 150 à 180000 logements supplémentaires sur 5 ans. In *The président’s FY 99 Budget highlights for cities*.

43 Des contrôleurs chargés de superviser les banques peuvent s’opposer aux pratiques bancaires courantes aux USA de rachats, fusions et même interdire l’ouverture de nouvelles agences si celles-ci n’ont pas rempli leurs obligations sociales. Cf Michael H. Shuman. *Going local*. Free Press 98.

44 Comme le programme CDFI (Community Development Financial Institutions) mis en place par l’administration Clinton par lequel 350 institutions accordent aux familles défavorisées des prêts relatifs à l’habitation, à l’acquisition d’une voiture, à des cours particuliers pour les enfants des collèges, etc.

DEUXIÈME PARTIE

STABILIZATION, EMPOWERMENT AND BOTTOM UP

STABILISATION, RESPONSABILISATION

ET DÉMARCHE ASCENDANTE

Le développement communautaire gagne en importance au fur et à mesure que les stratégies volontaires d'intervention tant sur l'espace que sur les individus se trouvent abandonnées. Il constitue donc une politique par défaut. Est-il pour autant l'ersatz d'une politique, ce qui reste de celle-ci lorsque la volonté s'est perdue et que les moyens ont disparu ? Bref, quelle peut être la consistance d'une démarche aussi peu portée par les pouvoirs politiques centraux ? La question revient à se demander comment marchent les CDC ? Comme leur nom l'indique, elles proposent aux habitants des *inner cities* d'œuvrer en commun à leur développement. Mais sur quels objectifs concrets obtiennent-elles leur accord ? De quelle manière peuvent-elles donner corps à cette forme de développement ? Comment s'opère la diffusion d'une formule qui n'est portée par aucune obligation et qui n'apporte aucune garantie ?

1 – LA SAGA DE LA “DUDLEY STREET NEIGHBORHOOD CORPORATION” (DSNI)

Pour comprendre les ressorts mis en jeu par une CDC, le mieux est de prendre appui sur un exemple à propos duquel on dispose d'une documentation aussi fournie que possible. Nous prendrons celui d'une corporation de Boston appelée *Dudley Street Neighborhood Initiative* (DSNI) dont la genèse et les actions ont été racontées dans un livre récent par l'un de ses organisateurs Peter Medoff en collaboration avec une sociologue Holly Sklar⁴⁵.

Le contexte

La ville de Boston permet de récapituler ce que nous avons dit jusque là sur les origines de la crise urbaine aux Etats-Unis. Dans cette cité de 700 000 habitants du nord de la côte Est, la population Noire est passée de 3 % dans les années quarante à 24 % en 1990 lors

du dernier recensement. La population d'origine hispanique qui croît plus rapidement que cette dernière atteignait 11 %, devançant une population d'origine asiatique qui comptabilisait à cette date 5 % de ressortissants. Les quartiers des *inner cities* investis par ces communautés ont souffert des effets du *redlining* (qui supprimait la garantie fédérale aux prêts bancaires là où il y a plus de 15 % de minorités ethniques) ainsi que de la “suburbanisation” des années cinquante. Ils se sont appauvris en raison directe de l'arrivée de ces minorités. La politique fédérale de l'*Urban Renewal* a entraîné, en 1957, la création d'un organisme chargé officiellement de la revitalisation de ces quartiers : le *Boston Redevelopment Authority* (BRA)⁴⁶. L'*Urban Renewal* se traduira presque partout par une destruction des quartiers habités par les minorités, leur gentrification et la dispersion/concentration de ces résidents dans des quartiers de plus en plus pauvres et délaissés par la municipalité : Roxbury, Dorchester, Mattapan, Dudley..., qui vont perdre pour le coup une bonne part de leur valeur foncière. Les propriétaires souffrent de l'arrivée d'une population peu solvable alors que le montant des taxes locales (très élevé aux USA) reste identique. Ici, comme dans beaucoup de villes, quoique de manière moins spectaculaire que dans le Bronx de New York, l'incendie a été l'un des moyens de résoudre le problème de la valeur déclinante des habitations⁴⁷. Pour les propriétaires du moins, parce que les locataires, eux, sont toujours perdants. Ils devront soit, rester dans un immeuble détruit à défaut de disposer d'un autre..., soit le quitter sans indemnité si l'incendie est un prélude à une rénovation/gentrification. Le quartier de Dudley Street fait partie de ceux qui ont le plus souffert de ce processus de dégradation. A tel point, qu'au milieu des années 70, le service Incendie devient le principal – sinon le seul – à venir régulièrement dans ce quartier qui est vécu et décrit comme un quartier poubelle (*trash*) inondé de gravats, de carcasses de voitures et de réfrigérateurs jetés, la nuit, par les habitants des autres quartiers sur les lots

45 “Streets of the hope: the fall and rise of an urban neighborhood”. Peter Medoff & Holly Sklar. *Boston South press* 94.

46 Après NY, le budget le plus important pour une entité publique est celui du Boston Redevelopment Agency avec 19.2 millions de dollars. – source Mary K. Nenno opus cité. 1996.

47 A titre indicatif, l'un des districts de New York le plus touché par le feu, le South Bronx, va passer entre 1970 et 1980 de 150600 à 53800 habitants. (Source : Mid Bronx Desesperadoes. *Community Housing Corporation* 1999).

vacants. Beaucoup d'immeubles sont abandonnés ou murés et la moitié au moins des logements nécessitait de lourdes réparations.

La naissance de DSNI

L'histoire de la corporation de Dudley Street commence en 1976, à l'initiative d'un pasteur qui associe une dizaine de résidents à l'élaboration d'un projet de renouveau du quartier. Ensemble, ils prennent contact avec la mairie qui les dédaigne et déclare que le mauvais état du quartier résulte de l'apathie des résidents plus que de sa propre négligence. Au début des années 80, ce groupe va toutefois recevoir un premier soutien appréciable émanant de deux universités. Celui d'abord des étudiants d'un établissement scolaire proche (le *Roxbury Community College*) qui souhaite faire une étude sur le quartier et provoque, à l'occasion de sa restitution publique, un rassemblement des associations qui y résident et donnera naissance à un premier organisme, la *Dudley Neighborhood Coalition* (DNC). Celui, ensuite, du prestigieux M.I.T. qui va dénoncer le mauvais état du quartier comme étant le résultat de l'absence d'accès de ses habitants au système politique ainsi qu'au capital financier local (ce que recouvre l'expression "*disenfranchised*" qui signifie littéralement : sans droit de représentation).

Ce crédit "intellectuel" va servir à en obtenir un autre, à la fois moral et financier, à travers une fondation spécialisée dans le développement des relations inter-ethniques et l'éducation des enfants (elle a œuvré, dans les années 70, à la mise en place du *busing* contre la municipalité de Boston). Il s'agit de la fondation Riley. Un quartier comme celui de Dudley Street où se côtoient Noirs, Hispaniques, Cap verdiens et Blancs dans le plus grand délaissement par la municipalité a tout pour répondre à sa vocation. Elle accorde en 1984 une subvention de 30 000 dollars à une association de développement communautaire hispanique située sur ce quartier (la CDC *La Alianza*) en l'incitant à réunir les associations des autres ethnies. Il s'agit de la part de la fondation d'un "*capital improvement grant*" c'est-à-dire d'une subvention symbolique pour marquer son souhait d'aider à la reconstruction du quartier..., avec le concours des habitants et associations qui y résident. Elle fournit à ce dessein un "facilitateur" qui deviendra le personnage essentiel du *community building*⁴⁸ en imposant lors des réunions un haut niveau d'exigence démocratique de façon à ce que soient surmontées les préventions mutuelles qui existent entre les différents communautés. Pour établir la confiance entre celles-ci, l'un des dirigeants de la fondation Riley pousse à

la constitution d'une association dont l'organisation doit rechercher la représentation la plus équilibrée possible entre les différentes ethnies présentes sur le quartier. A sa naissance, en 1985, la *Dudley Street Neighborhood Initiative* (DSNI) se voit saluée d'un article dans le *Boston Globe*.

Au moment prévu pour l'élection du bureau de cette association multi-ethnique de défense du quartier, les habitants apprennent que l'organisme officiel de la ville, le BRA (*Boston Redevelopment Authority*) vient de mettre au point un programme de rénovation passant par la construction de propriétés privées (condominiums) qui ne peut qu'entraîner une gentrification du quartier et le départ d'un grand nombre de ses résidents⁴⁹. Le meeting prévu pour cette élection prend donc une valeur test de leur capacité à se mobiliser. Ils seront deux cents à se rendre à l'église Saint-Patrick pour voter : mais le droit de vote sera réservé à ceux qui avaient participé aux meetings précédents et soutenu l'action de l'association depuis l'origine (afin d'éviter toute prise de pouvoir subreptice par un groupe extérieur au processus). Le même "facilitateur" qui avait aidé à la rencontre des associations va se retrouver aux commandes pour l'élection du bureau. Il organise une traduction simultanée à l'intention des Hispaniques et des Cap verdiens et surtout fait droit à l'exigence des participants que le bureau compte au moins 51 % de résidents du quartier et que cette représentation soit équilibrée. Le – mauvais – souvenir laissé par les formules vagues de prises en compte des habitants dans le cadre des programmes d'*Urban Renewal* et de *Model Cities* conforte cette exigence. Et, comme on se trouve loin de la Floride, chaque urne est recomptée deux fois.

Le combat

Forte de cette mobilisation des habitants de Dudley, l'équipe de DSNI⁵⁰ va engager, en 1986, un combat contre les agents immobiliers qui cherchent à racheter le maximum de lots dans la perspective d'une opération de gentrification en même temps qu'ils intensifient la lutte contre la dégradation du quartier. Les agents immobiliers recourent à la tactique de la "rumeur" pour faire partir les résidents des espaces qu'ils convoitent. Ils répandent, dans la zone majoritairement noire du quartier, le bruit que des "*latinos*" vont arriver massivement et que leurs biens se dévalueront rapidement. Il faut donc que les résidents actuels les vendent au plus vite pour en tirer un bon prix. Cette pratique dite du *blockbusting* avait autrefois été utilisée auprès des Blancs auxquels on annonçait l'arrivée massive de Noirs. La crainte est toujours présente que la concentration d'une catégo-

48 Les termes de "community building", "organizing" ont sensiblement les mêmes sens. Ils visent à construire ou/et organiser la communauté en mobilisant le plus grand nombre possible d'habitants. Ce sont le plus souvent autant des professionnels, des bénévoles, des responsables de CDC qui réunissent les habitants et les font participer aux décisions.

49 Le "Dudley Square Plan" élaboré par le BRA, proposait un complexe de tours, bureaux, hôtels, propriétés privées, parcs historiques et locaux commerciaux, ainsi que quelques logements sociaux, en périphérie, pour les gens à revenus vraiment modestes.

50 Dudley Street Neighborhood Initiative.

rie plus pauvre que soi déqualifie le quartier. A Dudley, les propriétaires Noirs ont ainsi trouvé, glissés sous leur porte, des papiers annonçant que le quartier allait devenir “*latinos*” et proposant une offre d’achat à saisir vite avant qu’elle ne soit plus valable. Cette tactique des agents immobiliers marche d’autant mieux que le quartier se dégrade. La lutte de DSNI passe par une victoire sur cette méthode du *blockbusting*. Pour stopper celui-ci, il faut revaloriser le quartier en gagnant la confiance des résidents. Aussi, la première action de DSNI consiste-t-elle à mobiliser les résidents dans une campagne intitulée “*don’t dump on us !*” (littéralement : arrêtez de déverser vos ordures sur nous !) consistant en un nettoyage spectaculaire des détritiques par les habitants sur le mode de la kermesse avec convocation des médias et publication dans le “*Boston Globe*” de la liste de voitures abandonnées sur le quartier afin de forcer la mairie à les faire enlever...

Mais DSNI fait plus que de la résistance : elle élabore son propre projet de transformation du quartier. Appuyée par le département d’études urbaines du M.I.T., elle lance un appel à candidatures auprès des bureaux d’architectes et d’urbanisme pour qu’ils proposent des plans sur la base d’un cahier des charges dont le principe essentiel est que le quartier doit rester contrôlé par ses habitants actuels, qu’il convient donc de développer sans déplacer, c’est-à-dire de réaliser des réhabilitations et des constructions nouvelles sur les lots vacants mais restant accessibles à des gens peu fortunés. L’équipe gagnante a proposé une formule de village urbain distribué autour d’un centre regroupant des commerces et des activités de services. Par son ambition, ce projet dépasse le simple registre du logement. Il engage une refonte du paysage qui nécessite la disposition de beaucoup de lots vacants, lesquels sont, pour certains, la propriété de la mairie (qui en hérite lorsque les propriétaires ont cessé de payer leurs impôts)⁵¹ et pour d’autres, de particuliers non contraints de les céder si ce n’est par le biais d’un acte d’expropriation, pouvoir dont ne disposent que les autorités locales et fédérales, le droit d’*Eminent domain*.

Durant l’année 88, DSNI fera campagne pour obtenir l’impossible : disposer de ce droit d’*Eminent Domain* que le BRA refuse, bien sûr, farouchement, de lui attribuer. Les dirigeants de DSNI commentent le rapport de force en ces termes : “Obtenir des responsables du BRA qu’ils cèdent leur droit d’*Eminent*

Domain correspondait à demander à un banquier de confier les clés de son coffre”. DSNI argumente sa demande par le souci d’un développement cohérent réduisant le risque d’une expulsion de la population et diminuant l’ampleur de ses déplacements quotidiens pour le travail et les services. A la fin de l’année, le maire, à la surprise générale, et contre l’avis du BRA, accepte (à titre exceptionnel) d’accorder ce droit à DSNI. Cela constitue une première, non seulement à Boston, mais dans l’ensemble des Etats-Unis. Pourquoi le maire a-t-il pris ainsi à contre-pied son administration ? Parce qu’il a été convaincu de la valeur de l’argumentaire de DSNI et de la détermination de son bureau à conduire à bien une opération d’urbanisme au sein de la ville ? Sans doute, en partie. Mais il y a eu aussi, de sa part, selon les auteurs de ce récit, la manifestation de son intérêt électoral bien compris. Car le maire n’avait obtenu aux dernières élections que 5 % des voix des minorités et s’il veut se faire réélire, il faut qu’il élargisse son soutien de ce côté. Or, l’opération est rendue très délicate par l’effet d’un mouvement sécessionniste qui affecte une partie des quartiers noirs. Ainsi, le quartier de Roxbury qui jouxte celui de Dudley et qui est entièrement Afro-Américain a déjà tenté de se “désincorporer” par référendum pour devenir une commune autonome appelée Mandela⁵². En attribuant à DSNI le droit d’*Eminent domain* pour l’opération de développement qu’elle projette, la mairie montre qu’elle récompense les organisations qui cherchent à travailler en partenariat avec elle et déconsidère d’autant celles qui veulent se lancer dans l’aventure séparatiste.

Après cette bataille décisive sur le droit d’*Eminent Domain*, la vie de DSNI ressemble à un long fleuve tranquille. Pour réaliser son opération, elle obtient un prêt de deux millions de dollars de la fondation Ford qui doit servir à acheter les lots vacants aux particuliers, tandis que la mairie, selon une pratique classique, cède à la CDC les lots dont elle a hérité par forclosure pour un dollar symbolique. Pour le financement des réhabilitations et des constructions, DSNI fait appel aux fonds bancaires disponibles au titre de la *Low Income Housing Tax Credit*. Mais surtout, elle se lance dans des opérations de développement économique local et de contrôle des services par les résidents. Il apparaît aujourd’hui que DSNI n’a même pas eu à recourir à ce droit d’*Eminent domain* pour lequel elle s’était si durement battue. La conduite des opérations se fait de telle manière que les lots vacants sont rachetés sans recourir à cette procédure⁵³.

51 Selon une procédure dite de forclosure. La durée moyenne de cette procédure est de 8 à 9 ans. En 1996, 35000 parcelles, dont la majorité était localisée dans les centres anciens, faisaient l’objet d’une action de ce type. Mary K. Nemo. Opus cité.

52 Ce qui nécessite d’obtenir par référendum, outre l’accord du maire, les deux tiers des voix des résidents.

53 “Jusqu’à présent nous n’avons jamais utilisé ce pouvoir. Nous démarrons le processus et alors les gens négocient les prix. Nous n’avons jamais voulu forcer le résultat en y recourant. C’est plus un levier, une menace peut être, un outil de négociation sûrement. C’est un droit particulièrement important mais en tant que symbole”. Interview DSNI August 2000.

2 – LA STABILISATION

L'histoire de DSNI est, à coup sûr, trop belle pour valoir comme un modèle représentatif des CDC⁵⁴. Elle a plutôt valeur emblématique de la formule dans une ville – Boston – “où l'on trouve une CDC à tous les coins de rue” comme nous le disait la directrice de l'une d'elles. En fait, sur Boston même, on en recense une trentaine dont la zone d'influence varie entre 3 000 et 60 000 habitants chacune. – Sur l'ensemble du Massachusetts, on en trouve une centaine. L'apparition de DSNI a – aussi – été possible parce que la méthode communautaire disposait, à Boston, d'un terrain propice. Cette prospérité de la formule CDC permet d'y observer dans les meilleures conditions leurs mécanismes de fonctionnement, de se demander quels buts elles visent, sur la base de quels rapports avec les habitants, et avec quels types d'appuis. Quel but ? La mixité sociale comme nous en France ? Non, plutôt la stabilisation, l'arrêt des secousses qui provoquent dégradation ou/et gentrification. Quels rapports avec les habitants ? La participation de ceux-ci à l'action de la CDC ? Non, plutôt l'*empowerment*, c'est-à-dire leur mise en capacité de se faire entendre par eux-mêmes, directement, au lieu de passer par le truchement du personnel des CDC⁵⁵. Avec quels appuis ? Ceux des pouvoirs publics centraux et locaux comme en France ? Oui, mais en seconde ligne, la première étant occupée par les fondations et les banques qui obligent les équipes de CDC à s'activer auprès d'elles, à prouver l'efficacité de la dynamique de développement qu'elles prétendent impulser.

Stabilization : en se réunissant à la fin des années 70 avec le pasteur Bothwell dans sa petite église, les habitants de Dudley se donnent pour objectif d'enrayer sa dégradation, de mettre fin, en l'occurrence, à sa transformation en un quartier dépotoir après que les feux aient détruit une part considérable des habitations qui le composaient et que sa dévalorisation ait fait fuir une partie des habitants. Cet objectif est désigné par le terme de *stabilization* qui sert, d'une manière générale, à caractériser l'objectif premier des CDC. Si l'on examine la brochure de présentation des CDC regroupées dans l'association du Massachusetts (MACDC)⁵⁶, on trouve ce terme à la rubrique “missions” de presque chacune. Il y désigne d'abord, une action dans le domaine de l'habitat, laquelle joue, en quelque sorte, le rôle de locomotive à laquelle vont s'accrocher autant de wagons que de sujets d'actions dans le domaine des services.

L'action sur l'habitat

Stabiliser signifie d'abord agir sur l'habitat par la réhabilitation et la construction de logements dans des aires détruites, au bénéfice d'une population constituée de gens à revenus faibles ou très modérés. Si l'on prend toujours pour référence l'ouvrage de présentation de MACDC on ne trouve que de très rares mentions d'autres catégories sociales. L'une (celle de *South Boston Neighborhood DC*) indique sa volonté de défendre la place de la classe ouvrière qui habite traditionnellement ce lieu mais s'y trouve menacée par l'augmentation du prix du foncier. Une seule prétend réaliser des habitations à destination des classes moyennes autant que des bas revenus (*mixed income housing*) : celle de Tent City. Mais c'est un peu l'aveu d'un échec. Dans les années 70, cette CDC s'était illustrée par une opposition violente au projet d'une opération immobilière impulsée par le BRA et la municipalité qui consistait à réaliser sur ses terrains des logements de standing. Elle avait obtenu que le projet soit infléchi et serve à la construction de logements moins coûteux, destinés à reloger, pour partie, les habitants hispaniques qui résidaient sur le quartier concerné. Mais la qualité des constructions distribuées autour de la place nouvellement construite et le fait qu'elles jouxtent une zone commerciale en plein essor ainsi que de récents bureaux luxueux a entraîné une irrésistible gentrification de l'ensemble.

Ce processus de gentrification constitue une véritable hantise pour les CDC. Soit en raison directe des mécanismes de valorisation qu'elles mettent en jeu et qui provoquent fatalement une élévation de la valeur foncière de la zone où elles interviennent et donc augmente son attractivité pour des acheteurs extérieurs. Aussi, est-il souhaitable pour les animateurs des CDC d'aider les habitants à accéder à la propriété. Car ceux qui s'engagent dans cette voie deviennent vite les meilleurs supports du quartier, ils participent à toutes les réunions et s'engagent dans les activités de valorisation du quartier. Soit en raison de cette valorisation : car les propriétaires promus sont aussi les plus réticents à accepter l'arrivée de locataires à bas revenus qu'ils soupçonnent – et c'est parfois le cas – de s'installer à trois familles dans un logement conçu pour une seule, ou d'entraîner l'arrivée de toxicomanes sur le quartier. C'est aux responsables des CDC de parvenir à équilibrer la composition sociale du quartier, en maintenant l'idée de communauté. De toutes façons, une CDC n'est pas en capacité d'imposer, selon l'expression française, sa “politique de peuplement”, même si elle peut cepen-

54 Il faut, d'ailleurs, souligner que DSNI n'a jamais souhaité adopter le label CDC tout en incarnant la figure emblématique. La présence de deux CDC sur son territoire qui se sont fortement mobilisées lors des différentes luttes menées contre les autorités, l'ont amené à préférer le partenariat à toute forme de concurrence.

55 Et ensuite mettent en action leurs propres décisions “to act on its behalf” (responsable d'une CDC de Boston) ou ainsi que le définissent Avis Vidal et Ross Gittel: dans un premier temps, elles préfèrent “développer la capacité de la communauté à agir plutôt que de répondre aux besoins de la communauté”. *Community organizing – Building social capital as a development strategy*. 1998.

56 Massachusetts Association of CDCs : principale fédération de CDCs qui en regroupe une trentaine sur Boston.

dant l'influencer. L'une d'entre elles – située dans la partie Est de Boston – NOAH (*Neighborhood Of Affordable Housing*) essentiellement peuplée d'ouvriers italiens employés longtemps dans les industries situées à proximité du port a favorisé l'accueil et l'installation de nouveaux venus, des "latinos" en l'occurrence, faisant progressivement basculer le quartier en leur faveur. NOAH s'est alors heurtée à l'hostilité des anciens résidents qui se sont plaint auprès du maire de cette modification du quartier contre leur volonté. En conséquence de quoi, la municipalité s'est fait un plaisir de retirer à NOAH sa fonction de planning pour la confier, à nouveau, au BRA. La tension entre anciens et nouveaux venus, entre propriétaires et locataires, entre ceux qui ont des revenus modérés et ceux qui vivent de l'aide sociale, constitue l'un des problèmes les plus névralgiques pour les CDC. Encore faut-il voir que cette valorisation se joue dans un mouchoir de poche : les *inner cities* sont, pour leur très grande majorité, peuplées par des minorités ethniques. La question des préjudices découlant pour les plus aisés de la proximité d'avec les plus pauvres se trouve réglée par des séparations plus franches dans le domaine des services qui font la décision, comme l'école. Ainsi, les écoles publiques de Boston ne comptent-elles que 20 % de Blancs : le départ des classes moyennes pour les *suburbs* et la liberté d'inscription scolaire ont réglé la question⁵⁷.

Le développement des services

Outre le *housing*, le mot de "*stabilization*" désigne la mise en œuvre de services propres à retenir les habitants dans le quartier, ne serait-ce qu'en leur procurant une possibilité de s'investir dans la préservation et l'amélioration de celui-ci. Ainsi, les CDC invitent les habitants à œuvrer dans le domaine de la salubrité et de la propreté, comme on a pu le voir avec l'opération "*don't dump on us*" de DSNI. De telles démarches sont fréquentes dans les autres CDC, même si moins médiatisées : veiller à la propreté des rues (*clean up the streets*) constitue l'un des slogans de la mobilisation recherchée, tout comme la dénonciation de la présence de résidus de plomb dans les terrains vagues, nocive pour les enfants. Mais, c'est la lutte contre la délinquance qui remporte toujours le plus vif succès. Les opérations de surveillance de la petite criminalité (*crime watching*) et de reconquête des espaces publics⁵⁸ mobilisent presque tous les quartiers. Elles consistent en la surveillance de blocs d'immeubles par leurs habitants, à tour de rôle, et en

contacts réguliers avec la police, ou en l'organisation de festivités bruyantes le soir ou le week end, destinées à faire fuir les bandes de jeunes, trafiquants et dealers, vers d'autres lieux ou dans certains cas même, en parvenant à les faire participer aux festivités⁵⁹. L'organisation de l'aide aux devoirs, de transports scolaires, de formations post-scolaires, l'installation de dispensaires de santé, de centres d'activités intercommunautaires, l'engagement dans le programme fédéral du "*welfare to work*" (l'insertion par le travail) et la création de petits commerces grâce aux facilitations de crédits, constituent les autres activités dans lesquelles se lancent les CDC pour donner aux habitants le sentiment que le quartier se mobilise ou se relève. A cette liste, il faut ajouter les pressions exercées sur la municipalité pour la réalisation de projets conséquents ne faisant pas forcément partie des priorités municipales, comme dans le quartier Dorchester de Boston, la construction récente d'un grand marché couvert de très bonne qualité architecturale.

Empowerment : ce terme constitue le second mot clef nécessaire pour comprendre la démarche des CDC. On a vu qu'il émergeait à la fin des années 60 avec une vocation, sinon à se substituer à celui de participation, du moins à faire passer un autre message. Autant ce dernier charriait des malentendus quant à la part de pouvoir qui était réellement octroyée aux habitants, autant celui d'*empowerment* désigne l'idée d'une prise d'importance d'un collectif – ou d'un individu – par lui-même et donc déjà sur lui-même. Cela signifie que la CDC – même si son conseil d'administration est élu – n'a pas vocation à représenter les habitants mais à les constituer en une force. Pour saisir ce mécanisme, il faut d'abord comprendre le rapport qu'une CDC entretient avec son territoire.

Les CDC et leur territoire

Dans les statuts d'une CDC, l'article premier est, bien sûr, consacré à la définition de sa mission tandis que le second concerne le territoire de son action, qu'elle détermine par elle-même et qui ne dépend que de la contrainte où elle se trouve de devoir maintenir un contact avec les habitants tout en effectuant ses tâches techniques⁶⁰. Le territoire moyen d'une CDC tourne autour de 30 000 habitants. Cela peut paraître considérable. Mais il s'agit d'une aire d'influence plus que d'une d'intervention stricto sensu. DSNI distingue ainsi trois niveaux dans son périmètre : une aire d'influence de 24 000 habitants, une

57 L'existence de districts scolaire est beaucoup moins contraignante qu'en France. Des écoles peuvent être créées à l'initiative de citoyens mécontents des services scolaires fournis par le district. Cf R. Weiher in *The Fractured Metropolis – State Univers. of NY Press. 1991.*

58 Campagne organisée par la CDC Urban Edge de Boston durant les années 91 et 92 et intitulée "take back the streets" en association avec d'autres organisations de quartier après le meurtre, par la police, d'un jeune chef de gang local. Source: entretiens.

59 Mercer Sullivan : *How CDCs go about changing lives and neighborhood – CDRC – 1993.*

60 Le cadre juridique des CDC, en tant que "non profit institution", est défini par l'Internal Revenue Code section 501, ainsi que par le Federal Economic Development Act qui leur impose un minimum de contraintes comme de définir un périmètre d'intervention ou de disposer au sein du bureau d'une majorité de résidents.

aire secondaire de 15 000 hab. Et une aire centrale (*core area*) de 3 000 habitants. Seule l'aire centrale constitue, dans un premier temps, le périmètre d'intervention : un triangle constitué par trois rues initialement séparées et identifiées comme le lieu de la plus grande dégradation. L'aire secondaire correspond à celle où vit la population qui peut prétendre tirer les bénéfices des réhabilitations effectuées dans la première. L'aire d'influence correspond à l'étendue sur laquelle DSNI peut prétendre avoir voix au chapitre pour toute opération immobilière ou réorganisation de services. Pourquoi des équipes comportant en moyenne une dizaine d'intervenants se donnent-elles des territoires d'actions aussi étendus ? Parce que ceux-ci constituent des champs de manœuvre potentiels pour conduire des opérations de réhabilitation si l'opportunité s'en présente. Cette démarche ressemble un peu à celle des chercheurs d'or du XIX^e siècle qui allaient faire enregistrer leurs concessions en les délimitant le plus largement possible. Avec les mêmes problèmes de frictions frontalières à la clé : du fait de l'élan que connaissent les CDC durant les années 80, beaucoup de problèmes de chevauchement apparaissent. Mais la tendance actuelle est à l'établissement d'un code de bonne conduite. Aucune ne conduit une opération sur un territoire partagé avec une autre sans son accord.

Pourquoi, toutefois, une telle anarchie ? Pourquoi ne pas attribuer aux CDC des territoires correspondant à des aires pré-constituées, des circonscriptions électorales ou administratives ? Cela n'éviterait-il pas d'entrée de jeu les problèmes frontaliers tout en facilitant le dialogue avec les autorités locales⁶¹ ? Les Etats ont parfois tenté d'imposer cet alignement, sans aucun succès. Depuis que les périmètres dessinés dans le cadre de l'*Urban Renewal* et des *Model Cities* ont été abolis, les opérations de réhabilitation ne sont plus soumises à un tracé préétabli. Les municipalités sont libres de choisir où elles veulent intervenir..., mais les CDC aussi. Et puis, n'est-ce pas l'acte même de définir ses propres frontières qui fait la souveraineté d'une nation ? Avec ce tracé volontaire de leur territoire, les CDC posent la première base de l'édification d'un pouvoir propre des habitants et de leur nécessaire *empowerment*.

La délimitation volontaire des frontières d'une CDC esquisse-t-elle pour autant une démarche de sécession de la partie concernée de la ville par rapport à la municipalité ? C'est si peu le cas qu'elle apparaît parfois comme une alternative à celle-ci. Quand le maire de Boston accorde le droit d'*Eminent domain* à DSNI, il récompense une stratégie reposant sur le travail avec la ville à l'opposé de ceux, cherchant à fonder, dans le quartier voisin, une commune à part en se "désincorporant" de la commune de Boston. Sur quelle base alors s'institue la collaboration entre les CDC et la mairie ? Essentiellement en fonction

du pouvoir de planning qui est accordé aux premières. Depuis l'échec des programmes fédéraux des années 60, et celui des autorités locales à prendre en compte les minorités, l'idée s'est imposée que personne mieux que les résidents ne savait ce qui était bon pour eux. Les CDC sont considérées comme l'instrument dont les habitants disposent pour essayer de faire prévaloir leur point de vue sur l'évolution des opérations d'urbanisme.

La fonction de planning dont disposent ainsi les CDC ne constitue, cependant pas, un droit qui leur permettrait d'avoir préemption sur les autorités locales et sur le plan directeur qu'elles doivent mettre en œuvre. Elle permet surtout aux habitants de ne pas accepter tous les projets municipaux ou du moins ceux soutenus par la mairie et de négocier certaines opérations. De toutes façons, l'enjeu pour une CDC n'est pas de devenir une puissance décisionnelle, car pour le coup, elle deviendrait effectivement de même nature que l'autorité locale et ne pourrait que lui imposer de se soumettre ou rien. Elle ne serait plus un contre-pouvoir. Elle dériverait de la mairie au lieu de pouvoir l'influencer. Il n'est pas insignifiant que DSNI, après avoir obtenu le droit d'*Eminent domain*... ne s'en soit jamais servi et voie là le principe d'une seconde victoire. En l'obtenant, elle a prouvé sa capacité d'influencer. En ne s'en servant pas, elle a démontré qu'elle ne devenait pas un rouage de la mairie, qu'elle restait un contre-pouvoir. Y aurait-il là un excès de subtilité ? Non, plutôt l'illustration d'un rapport au pouvoir très différent de celui dont nous sommes coutumiers en France. Pour nous, le pouvoir se possède et se prend ou se perd mais reste toujours un avoir d'un montant bien précis. Dans la démarche américaine, le pouvoir constitue plutôt une résultante qu'un acquis détenu par les uns au détriment des autres. Le pouvoir se produit par l'association pour l'action plus qu'il ne précède celle-ci. Il est donc possible de le compenser par d'autres formes d'associations qui vont l'équilibrer dans un jeu de balance, qui fait que chacun, chaque groupe existe et pèse à proportion de l'effort qu'il fait pour être pris en compte. Aussi, ce n'est pas en s'en remettant à une structure quelconque, si dévouée soit-elle à sa cause – les CDC en l'occurrence – que la population pauvre pourra faire valoir ses intérêts. Ce serait plutôt parce que cette structure aura développé le pouvoir propre des habitants que ceux-ci pourront exercer un contre-pouvoir auprès de la mairie.

3 – POUVOIR, CONTRE-POUVOIR, "EMPOWERMENT"

En quoi consiste alors, concrètement, ce fameux *empowerment* ? Dans sa définition large, le terme recouvre, à la limite, tout ce qui majore la force des

61 A Boston, les chevauchements de frontières entre CDC en liaison avec l'intensité grandissante de leurs interventions, ont conduit les services municipaux à réaliser un recensement cartographique précis de celles-ci sur l'ensemble de la ville.

habitants, leur capacité à bouger collectivement (à se réunir) ou individuellement (les compétences professionnelles...). Mais pour aller à l'essentiel, à la racine même de ce qui fait le succès de l'expression, il faut partir d'une autre définition, celle de "*disenfranchised*" qui désigne justement l'absence de pouvoir, l'absence de capacité d'influence sur les pouvoirs constitués et les sources de la richesse. C'est le terme qu'utilise le M.I.T. pour diagnostiquer les causes de la dégradation du quartier de Dudley. Ainsi, un quartier qui se dégrade est un quartier qui se trouve déstabilisé et qui subit cette déstabilisation parce qu'il n'a plus ou n'a jamais eu d'influence sur les pouvoirs constitués. Aussi, après avoir stabilisé un quartier, faut-il entreprendre son *empowerment*. Comment amène-t-on les gens à compter, à influencer sur la scène municipale ? En montrant leur force par l'inscription sur les registres électoraux, en les mettant en capacité de faire eux-mêmes des démarches auprès des personnalités qui comptent sur les sujets qui leur importent. La démonstration de la maîtrise de soi, collectivement et individuellement, par la capacité de réunions, par la capacité de prise de parole et d'argumentation, par celle de toucher les médias, voilà ce qui fait la base de l'*empowerment*.

Le processus d'*empowerment*, évoque en partie ce que nous appelons autogestion et pour partie s'en distingue. Il y ressemble dans la mesure où il consiste à développer le pouvoir de ceux qui ne savaient pas en faire montre et à utiliser les moyens qui sont à leur disposition pour cela, dont au premier chef ceux du suffrage et de la réunion. Il ne s'agit pas de rendre à la base un pouvoir abusivement capté par le haut, mais plutôt de lui permettre d'influer sur le haut, en se mettant à son niveau, sans chercher à le détruire. Il s'agit de réussir à entrer dans le jeu du pouvoir, à se faire assez fort pour peser sur lui et non pas, de supprimer ce pouvoir⁶². L'*empowerment* relève de la théorie de l'équilibre des pouvoirs plus que de celle sur la source du pouvoir, de la mécanique des forces plus que de la chimie des corps, de Montesquieu plus que de Rousseau. Il y a des communautés qui ne comptent pas dans la ville parce qu'elles ne sont pas organisées pour cela, parce que leurs membres se désunissent. Il convient alors, de restaurer ces communautés pour qu'elles prennent part à la composition du pouvoir, qu'elles entrent dans un jeu de forces qui trouve son harmonie par l'équilibre de ses composantes et sa puissance par leur addition. Il n'y a pas un peuple, source unique et unifiée de la souveraineté, origine d'une volonté générale introuvable sinon par la formule d'un Etat supposé l'incarner mais toujours soupçonné d'en déposséder ses détenteurs légitimes. Lesquels toujours s'emploient à le

recupérer avant de recréer, à leur tour, à une autre échelle, les captations de légitimité et de s'exposer aux procès en détournement de souveraineté. En simplifiant beaucoup, on pourrait dire que la théorie des contre-pouvoirs, dont participe l'*empowerment*, se situe à un niveau horizontal, celui où chacun doit équilibrer l'autre, le limiter sans s'imposer à lui, tandis que l'autogestion renvoie plutôt à une analyse verticale, selon laquelle, ce qui est en haut prend sa légitimité du bas et la perd d'autant qu'il s'en éloigne en s'élevant. Non que cette dimension verticale soit étrangère à la démarche américaine, mais elle ne concerne pas tant la relation entre les pouvoirs que la forme de l'action. Elle correspond au débat sur la bonne manière d'agencer ce qui vient du bas (*bottom up*) et ce qui vient du haut (*top down*), débat qui toujours tourne à l'avantage du premier pour remettre en question les politiques volontaristes.

4 – LES CDC, POINT DE JONCTION ENTRE "*BOTTOM UP*" (ASCENDANT) ET "*TOP DOWN*" (DESCENDANT)

Bottom up : constitue, d'ailleurs, le troisième mot clé de la politique du développement communautaire. Il sert, en l'occurrence, à désigner le mode d'action légitime des CDC, celui dont la démonstration leur vaudra d'obtenir des crédits pour des opérations d'importance auprès des différents bailleurs de fonds potentiels par un véritable jeu d'échange de cet argent qui va venir du haut (*top down*) contre ce qu'elles font venir du bas (*bottom up*).

Une visite à une CDC commence par un entretien avec l'*Executive Director* entouré de ses assistants disponibles dont parfois l'un spécialisé dans l'art de lever les fonds nécessaires aux opérations de construction ou de développement économique. Elle se poursuit par la rencontre avec tel ou tel leader du quartier qui se trouve dans les locaux et s'occupe du "*crime watching*" ou des services post-scolaires. L'impression qui s'en dégage est qu'aucune opération ne va de soi, que ces agences ne constituent pas un échelon dans une pyramide allant du sommet à la base, qu'elles ne sont pas dans la gestion mais dans l'action, au sens où les rapports avec le haut comme avec le bas n'ont aucune automaticité et nécessitent tous une action différente. Il n'y a rien de pré-défini, rien de "bureaucratique" dans la relation avec les instances qui se trouvent en haut – les bailleurs de fonds – ni non plus avec la base, les habitants. L'activité centrale des CDC consiste en un travail de mise en relation de ce qui vient du quartier avec ce qui vient

62 "The challenge is not only to bring residents to the table where key decisions are made but to give them, once they are there, the tools with which to have genuine fair influence". "le défi n'est pas seulement de mener les résidents à la table des négociations où les décisions importantes sont prises, mais de leur donner, une fois là, les "outils" avec lesquels ils peuvent avoir une influence authentique". From neighborhood to community – Xavier de Souza Briggs. Elizabeth Mueller, Mercer Sullivan – Community Development Research Center. NY 1994. Arnstein Sherry, dès 1969, a conceptualisé les différents degrés et formes de participation. "A ladder of citizen participation" American institute of planners journal. 69.

de la ville, des fondations, des banques, de l'Etat. Les CDC sont des connecteurs sociaux (*social connectors*) entre le monde des affaires, les autorités et la communauté, qui doivent développer une capacité élaborée de marketing social afin de rendre visible et crédible leur action⁶³. Elles se trouvent au point de rencontre exact entre le *top down* et le *bottom up* de ces deux mouvements, dans l'idéal du moins de leur mode d'action.

Par leur conseil d'administration, les CDC relèvent d'une démarche *bottom up*. La majorité du CA doit être composée d'habitants du quartier, élue par celui-ci. Certes, la base électorale peut paraître très étroite. On a vu avec DSNI que le bureau n'était élu que par 200 personnes alors que cet organisme prétend œuvrer sur un quartier de 25 000 habitants. Mais ce corps électoral effectif n'est étroit qu'autant qu'il rémunère, en quelque sorte, la participation aux réunions, lesquelles restent, bien entendu, ouvertes. Il s'agit de vérifier l'authenticité de l'engagement tout en cherchant à l'étendre, donc, d'entraîner dans l'action (*activism*) le maximum d'habitants, non de concurrencer la machine électorale des autorités locales. Plus une CDC paraît enracinée dans le quartier par le nombre d'habitants qu'elle incite à intervenir, à se réunir, plus elle paraît crédible. Cet ancrage représente une arme pour s'opposer aux projets municipaux ou de promoteurs privés sur un quartier (par la mobilisation massive des habitants manifestant leurs désaccords), autant qu'elle constitue une nécessité pour obtenir des financements publics et surtout privés⁶⁴.

La démarche "top down" : les organisations intermédiaires

Par le mode de financement de leur personnel et de leur action, les CDC sont le terminal d'une démarche *top down*. Durant la déjà longue histoire du développement communautaire, le gouvernement fédéral a encouragé la constitution de structures intermédiaires qui ne se trouvent pas directement reliées à lui mais en capacité tout de même d'imposer un code de bonne conduite relativement au remboursement des emprunts, à la prévention du gaspillage, à la gestion des échecs et la valorisation des succès. Il existe trois structures *top down* spécialisées dans cette fonction. On a déjà nommé l'une, la LISC (*Local Initiative Support Corporation*) dont la création a été portée par la fondation Ford en 1979. Elle travaille avec 830 CDC. Les deux autres sont l'*Enterprise Fondation* qui a été créée en 1987, à

l'occasion de la mise en place du crédit d'impôt sur le logement (LIHTC) et la *National Community Reinvestment Corporation* (NCRC) créée en 1990 pour faire appliquer les dispositifs du CRA obligeant les banques à réinvestir dans les quartiers défavorisés. Ces trois organisations intermédiaires accompagnent donc les CDC en exerçant auprès d'elles une fonction d'enseignants, de "*teachers*" quant à leur savoir-faire tant avec les habitants qu'avec les banques. Elles ne menacent pas l'autonomie des CDC qui peuvent déterminer seules leur action et jouer sur les différents financeurs possibles – fondations, banques, Etat fédéral, Etat local. Mais elles définissent, cependant, une règle du jeu : l'obtention des fonds sera fonction de l'implication effective des résidents et de la garantie de bonne fin de l'opération...⁶⁵, soit un échange *bottom up* versus *top down*, consistant à mener de front deux opérations : l'organisation des habitants (*community organizing*) et la levée de fonds (*fund raising*).

Le *community organizing* a trouvé ses lettres de noblesse méthodologiques avec Saul Alinsky qui inspire encore une partie des animateurs des CDC. Le lire ou écouter ceux qui le suivent actuellement suffit à comprendre qu'il n'y a nulle part de miracle en la matière et que toute mobilisation de résidents d'un quartier repose, d'abord, sur un travail au long cours : rencontrer les gens individuellement en allant frapper à leur porte, les réunir par petits groupes de sept à dix personnes de manière à ce qu'ils puissent s'exprimer, dresser une liste de priorités, ouvrir les réunions au plus grand nombre, afin qu'ils votent sur l'ordre d'importance de celles-ci, puis regrouper les gens en fonction des thèmes qui leur importent le plus, les mettre en situation d'enquêter sur le sujet, d'identifier les responsables au niveau du quartier ou de la ville, de construire ensuite des actions propres à obtenir le changement souhaité...

Le *fund raising* est une activité non moins méthodique et délicate car les CDC ne disposent, a priori, d'aucune ressource propre, ou presque (leur inscription sur la liste des organismes qui ne font pas de profit leur procure un minimum d'avantages). Il leur faut donc convaincre les financeurs potentiels que sont les fondations, les banques, les assurances et mutuelles (y compris les fameux fonds de pension), les organismes gérant les crédits fédéraux. Ces financeurs ont chacun une gestion autonome même s'ils établissent entre eux des contacts plus ou moins formels. A Boston, les fonds fédéraux sont coordonnés et distribués par l'état ainsi que par la ville (il s'agit des CDBG, des prêts à intérêt très bas du programme

63 Tony Robinson. Inner city inovator : The non profit community development corporation – *Urban Studies*. 96

64 Cet ancrage est renforcé par le fait que l'équipe des dirigeants des CDC habitent majoritairement (et sont invités à le faire) sur le quartier dont ils ont la charge. Une enquête de MACDC montre que pour l'Etat du Massachusetts, 60% du personnel résident sur l'aire d'influence de leur CDC – The state of diversity human capital in Massachusetts CDCs. janv. 99.

65 Ainsi un responsable local de la LISC précise que son rôle est de coordonner les projets locaux et de chercher à ce que chaque CDC favorise la propriété dans son quartier. Si les CDC veillent à ce que les fondations ne se substituent pas à elles dans le rôle de promoteur, de l'autre, elles savent aussi mettre en concurrence les différents financeurs. Entretien août 2000.

*HOME*⁶⁶ que renforcent ceux du LIHTC). Deux organismes regroupent des banques investissant dans les CDC : le *Boston Community Capital* et le *Metro - politan Boston Housing Partnership* : tous deux intervenant dans le cadre du *Community Reinvestment Act*. Enfin, la LISC dispose d'une direction locale et joue, ici comme ailleurs, un rôle important dans l'orientation de l'argent des fondations et des autres financeurs. On l'a vu avec DSNI : ce sont presque toujours les fondations qui font la première mise et assurent le pré-financement de l'opération en cherchant, le plus souvent, à soutenir des projets innovants. L'attitude du premier financeur détermine l'engagement des autres, tant au plan de la vérification du degré d'implication des habitants qu'à celui de la fiabilité technico-financière des équipes.

La capacité d'une CDC à lever des fonds se trouve largement conditionnée par celle dont elle fait preuve dans la mobilisation des habitants. La démarche conduisant à la construction d'un supermarché dans un quartier malgré la réticence des investisseurs à y risquer leurs capitaux peut permettre d'illustrer cette liaison de la plus simple manière. Le rôle de la CDC consiste, en l'occurrence, à amener plusieurs centaines de familles à engager chacune cent dollars dans l'affaire. Cela vaut gage de leur détermination à veiller sur la bonne utilisation du service et sert de levier auprès des organismes en charge du développement économique. La confiance constitue l'enjeu essentiel : entre les habitants eux-mêmes, entre ceux-ci et les organismes financiers, politiques, institutionnels qui se situent à l'extérieur du quartier. La première repose sur l'existence de liens forts (*bonds*) entre les résidents, la seconde sur l'existence de ponts (*bridges*) entre le quartier et les organismes disposant d'un pouvoir financier ou politique. "*Bonds*" et "*bridges*" constituent, ainsi, les deux faces du fameux capital social (dont Robert Putnam a souligné l'importance dans le développement de la démocratie..., mais aussi le développement économique)⁶⁷.

Par l'analyse du rôle du capital social, de nombreux responsables ont pensé disposer de la recette pour éviter les échecs aux CDC et donc pouvoir en diffuser méthodiquement la formule. La LISC a engagé un programme expérimental destiné à vérifier cette hypothèse en choisissant d'investir dans des sites où les membres du bureau des CDC s'engageraient à se conformer aux préceptes déduits de cette théorie du capital social. Les fonds seraient accordés par les financiers locaux à proportion directe de leur engagement dans le programme et dans un second temps, à leur mise en réseau. L'expérience s'est soldée par un échec relatif, les exigences de la LISC suscitant plus de réactions défensives contre son emprise verticale que de conformité aux attentes du programme. Il semble bien que celles-ci consistent, précisément, en l'impossibilité de définir une méthode reproductible⁶⁸.

Conclusion

Comment marche donc ce développement communautaire ? En jouant sur l'envie des habitants des quartiers défavorisés de résister aux forces du marché qui provoquent la dévalorisation de leurs espaces ou en augmentent la valeur de telle sorte qu'ils ne peuvent que le quitter. En élevant la capacité de pouvoir des résidents de façon à ce qu'ils fassent valoir auprès des autorités locales leur désir de transformer leur quartier, mais d'une manière qui leur permette d'y rester s'ils le désirent, en obtenant des crédits de la part des pouvoirs publics et privés à raison de la mobilisation qu'ils réussissent à opérer dans le quartier. N'est-ce pas, à peu de chose près, les mêmes ressorts que déploie le développement social en France ? Ne s'agit-il pas là, pour nous aussi, de lutter contre la "désolidarisation" des quartiers d'habitat social par leur réhabilitation ? Ne cherchons-nous pas à impliquer les habitants dans l'action ? Les communes ne doivent-elles pas faire des projets prenant en compte les besoins des habitants, leurs initiatives, pour obtenir un financement ? Il y a, c'est bien certain, un air de famille entre les deux démarches. Un air seulement, car nous percevons bien, au seul énoncé de ces ressemblances, qu'il convient aussitôt d'introduire un correctif.

66 Home investment partnership program de 1990 qui fournit des fonds aux états, aux gouvernements locaux et aux non profit pour qu'ils construisent des logements selon un variété de programmes incluant la réhabilitation, la construction nouvelle et l'assistance aux locataires. Chaque communauté peut établir ses propres priorités politiques que le HUD doit approuver via un "Comprehensive housing assistance strategy". In Galster & Danielle Reality and research 96 opus cité.

67 Robert D. Putnam "Bowling alone: the collapse and revival of american community" – Simon & Schuster 2000

68 cf l'ouvrage d'Avis Vidal et Ross Gittel "Community organizing : building social capital as a development strategy". Ed Sage 98.

TROISIÈME PARTIE

LES ANNÉES DSU

(DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN)

Entre le développement communautaire qui constitue la principale réponse américaine à la crise urbaine et le développement social urbain de la politique de la ville en France, l'insistance égale mise sur cette notion de développement constitue un point commun évident. Que nous qualifions cette notion de "social" plutôt que de "communautaire" s'explique par l'aversion que nous éprouvons pour cette dernière expression, synonyme à nos yeux, de renvoi de l'individu à ses caractéristiques originelles. Mais cette interprétation restrictive du mot communautaire ne correspond guère, d'ailleurs, à ce que l'on a pu voir avec les Corporations de développement communautaire qui s'emploient plus à abaisser les barrières ethniques qu'à les édifier. Il n'y a certes pas que les problèmes terminologiques qui séparent à priori les deux démarches. Le rôle des fondations et des banques n'a pas d'équivalence en France où la quasi-totalité du financement du DSU est fournie par la collectivité nationale et les collectivités locales. Même si l'on peut considérer qu'un organisme comme la Caisse des Dépôts et Consignations joue, en France, un rôle peu différent de celui des fondations aux USA. Peut-on dire, pour autant, que le DSU constitue *mutatis mutandis* l'équivalent du développement communautaire ? Est-ce que, par delà la différence des contextes, on trouve derrière les deux démarches, la même intention, le même état d'esprit ? Pour répondre à cette question, la meilleure méthode consiste à voir s'il existe des équivalents en France des concepts autour desquels on a vu que s'organisait le développement communautaire, si même on peut, pour commencer, trouver la description d'une action qui puisse faire écho à celle de Dudley Street.

1 – LES PRÉMISSSES

Il paraît d'autant plus aisé de trouver en France une histoire équivalente à celle de DSNI que c'est par une telle opération que démarre, d'une certaine manière, l'histoire du développement social urbain. Le récit des origines du DSU commence avec l'évocation du combat des habitants de l'Alma Gare de Roubaix qui constitue à notre échelle une réplique du modèle d'action des CDC. Le récit en question fait référence pour les rédacteurs du rapport Dubedout (1983) qui va servir de base théorique pour les

acteurs du développement social des quartiers (DSQ) dans les années 80, qui sont celles pendant lesquelles, le DSU apparaît comme la réponse à la crise urbaine. Est-ce à dire que nous avons, durant cette décennie 80, vraiment tenté de mettre en œuvre, en France, une formule équivalente au développement communautaire américain ? L'analyse du rapport Dubedout nous montrera comment une telle intention s'y retrouve bien mais en partage avec une autre exigence, celle de mixité sociale, sans que les conditions de leur réunion soient clairement posées par les rédacteurs du rapport. A tel point, que l'on peut voir dans la formulation de cette double exigence, l'aporie constitutive du DSU, une manière de parler comme si le problème de l'enchaînement de l'idée de mixité sociale et de celle de développement communautaire se trouvait résolu par la seule magie de leur juxtaposition.

1.1 La saga de l'Alma Gare à Roubaix

L'histoire du DSU commence en France par une belle histoire, celle de la sauvegarde du quartier de l'Alma Gare à Roubaix, par l'action de ses habitants, alors qu'il se trouvait promis, lui, à la démolition et, eux, à la dispersion dans de lointains immeubles d'habitat social. Le bâti de ce quartier de l'Alma Gare est fait de courées remontant au siècle dernier. Conformément aux préoccupations familialistes de cette époque, il était destiné à renforcer la vie familiale par la formule de petites maisons individuelles, toutes semblables, disposant toutes d'un petit jardin. Mais il favorisait, également, la solidarité, ne serait-ce qu'en raison de l'existence d'un seul robinet d'eau installé au milieu de chaque courée pour en desservir les parties communes. Son origine remontait loin dans l'histoire. Et cette histoire était en train de mourir. Dans les années 60, les ouvriers du textile commencent à disparaître au profit des cols blancs des entreprises de vente comme la Redoute. Les courées se dépeuplent en partie de leurs habitants d'origine qui ne sont pas remplacés par la main d'œuvre des services mais par des migrants. Les classes moyennes ne trouvent pas à leur goût ces demeures trop vétustes et inconfortables selon les critères du jour. Il n'est guère possible de les rénover de manière rentable : leur densité trop faible, les nouvelles attentes de la clientèle solvable en matière de standing, justifient

plutôt leur destruction. Pour réaliser celle-ci, la mairie classe en 1962 le quartier en périmètre insalubre. Cette décision a pour premier effet d'aggraver la situation du quartier qui va se peupler de marginaux venus squatter les maisons vides. Le déclin s'accélère progressivement et, en 1973, la mairie engage une opération de rénovation au terme d'une phase de dépréciation des logements, selon un processus courant aussi bien en Europe qu'en Amérique⁶⁹.

La révolte des habitants de l'Alma Gare démarre en appui sur un militantisme d'essence religieuse tout comme celle des habitants de Dudley Street. A ceci près, que ce n'est pas un pasteur qui prend l'initiative mais une association catholique : "l'Association populaire des familles" qui se veut l'équivalent dans le quartier du syndicat dans l'entreprise. (Soit à peu près la définition du *community organizing* selon Saul Alinsky, son fondateur à Chicago). Poursuivant le parallèle avec le quartier de Dudley Street, on peut aussi remarquer l'intervention des gens de savoir qui vont créer, sur fond de ce combat, un atelier populaire d'urbanisme (APU) dont l'objectif est d'amener les rénovateurs à tenir compte des priorités édictées par les habitants et non de critères de rentabilité immédiate. Cet atelier lutte contre la rénovation en murant les maisons abandonnées pour éviter qu'elles ne se trouvent squattées, enlevant ainsi à la mairie l'argument du "pourrissement du quartier" qui justifiait sa politique de rénovation. Car là se trouve bien l'enjeu : démontrer que les habitants ne sont pas apathiques, que le quartier ne se dégrade pas parce que ceux-ci ne l'entretiennent plus mais parce que les pouvoirs publics locaux ne font rien pour l'aider à survivre, qu'ils guettent plutôt l'occasion d'y introduire les bulldozers. Une lutte épique a lieu sur la question de l'eau qui évoque bien aussi les combats de DSNI. Les robinets collectifs des courées rendaient aléatoire le calcul des charges dues par chacun et problématique le recouvrement de leur montant par les services des eaux. En 1975, celui-ci menace de procéder à une coupure totale si le règlement n'est pas effectué. Ce qui vaudrait obligation pour les habitants de déguerpir dans des délais très courts. L'Atelier populaire d'urbanisme (APU) organise alors une grande manifestation où tous les habitants, munis de seaux, vont puiser l'eau dans les fontaines de l'Hôtel de ville. Tout cela dans une ambiance de kermesse et avec invitation de la presse. En conséquence de cette action, la mairie donnera ordre au service des eaux d'accepter la forme d'un paiement mensuel et collectif réclamé par les habitants.

En 1976, l'atelier populaire d'urbanisme gagne sa bataille, sinon la guerre contre l'hydre de la rénovation capitaliste. Les rénovateurs s'engagent à garan-

tir aux habitants, propriétaires et locataires, leur maintien dans les lieux. Tandis que ceux-ci acceptent de laisser faire une reconstruction qui devait conserver l'essentiel de la disposition urbanistique du quartier, en y ajoutant de nouvelles constructions, un foyer pour personnes âgées, une école "ouverte"... , c'est-à-dire les équipements que les habitants demandaient pour pouvoir vraiment continuer à habiter leur quartier. Dans le même esprit de revitalisation du quartier sous leur égide, les habitants prennent en charge la maintenance des espaces communs afin qu'elle soit mieux assurée. Ils créent, du même coup, deux emplois : l'un relatif à l'entretien, l'autre aux petits travaux. La philosophie de l'auto-suffisance est autant à la mode dans ce lieu d'avant garde que dans le mouvement communautaire américain. On y dénonce le travail social considéré comme une manière de rendre les populations "dépendantes" par un traitement individuel, alors que l'associatif, par la résolution collective des problèmes, permet leur éducation. L'expression même de "développement social" semble bien avoir été inventé, à ce moment, par les militants de l'Alma Gare dans le cadre d'un refus de la dépendance qui entre directement en résonance avec la philosophie des CDC⁷⁰.

L'histoire de l'Alma Gare joue donc dans l'histoire du DSU, le rôle du récit originel prenant durablement la place principale de référence historique. Elle a donné l'idée du développement social urbain. Elle a prouvé qu'une réhabilitation marche d'autant mieux, qu'elle se trouve soutenue, contrôlée par les habitants et, en même temps, qu'elle pouvait servir de support à la construction d'une solidarité active susceptible de les faire sortir du statut d'assistés plus ou moins aigris où ils menacent de s'enliser. Nommée en 1981, à la suite de l'émeute du quartier des Minguettes à Lyon, la commission Dubedout disposera d'un programme expérimental lancé sur une quinzaine de quartiers pour construire une série de propositions. A ces quinze quartiers, celui de l'Alma Gare sera ajouté bien que son histoire soit antérieure, comme pour bien signifier la valeur particulière qui lui est accordée. La composition de la commission envoie le même message : elle réunit des techniciens et élus, avec pour seule exception, le leader de l'Alma Gare.

1.2 Des luttes urbaines aux démarches "habitat et vie sociale"

L'idée de développement social produite par l'Alma Gare a séduit les membres de la commission Dubedout. Mais que pouvait signifier sa transposition du registre de la rénovation de quartiers anciens où elle était née, à celui de la réhabilitation de très

69 Pour l'évocation de cette lutte des habitants de l'Alma Gare de Roubaix, nous nous appuyons sur Christian Bachmann et Nicole Le Guennec. *Violences urbaines: ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de la politique de la ville. Paris Albin Michel. 1995.*

70 Selon C. Bachmann et N. Le Guennec, opus cité.

récentes cités d'habitat social ? Dans son cadre d'origine, le développement social pouvait prendre appui sur la résistance des habitants, la solidarité qui naissait du combat pour la défense de leur cadre de vie. Dans l'univers des HLM où la commission l'a projeté, les conditions paraissent beaucoup moins propices à son rayonnement.

L'histoire de l'Alma Gare s'inscrit dans celle de la rénovation et de la reconstruction, qui commence véritablement dans les années 50, et s'arrête au milieu des années 70, une fois que les banlieues françaises, inondées de grands ensembles et autres produits de l'enthousiasme bâtisseur de ce temps là. Les quartiers populaires des centres villes ont été transformés pour accueillir bureaux et appartements de luxe, tandis que les nouvelles banlieues ont vu débarquer la classe ouvrière et les classes moyennes. Les habitants de ces vieux quartiers populaires ont parfois fait de la résistance. Ils ont rarement gagné. Les luttes victorieuses, on les trouve plutôt dans les nouvelles banlieues, contre le retard mis à installer les équipements initialement prévus. Menées par les classes moyennes avec la classe ouvrière dans le rôle de la troupe, elles sont appelées luttes urbaines, titre destiné à souligner le caractère novateur de la démarche. Dans ces banlieues modernes, mais hâtivement construites, les classes moyennes ont inventé une forme de mobilisation inédite en France jusqu'alors : la "responsabilisation" civique locale par opposition à l'affrontement idéologique national. Cette exigence de participation à la gestion municipale de la part des classes moyennes, va de pair avec la promotion d'une forme de vie associative qui s'est définie contre la gestion clientéliste des élus locaux et qui a trouvé, avec les groupes d'action municipale (GAM) inventés par Hubert Dubedout, lorsqu'il était maire de Grenoble, sa plus célèbre illustration⁷¹.

Les problèmes des cités d'habitat social au début des années 80 suivent ces luttes liées de près ou de loin à la rénovation, mais ne leur ressemblent guère. Avec les Minguettes, il ne s'agit plus de la défense d'un quartier par ses habitants. Il y va plutôt de la dénonciation du confinement des habitants dans ce type de quartier. Il ne s'agit pas non plus d'un combat pour l'amélioration de ses équipements. Ce genre de combat était l'affaire des classes moyennes. Or, celles-ci se sont "évadées" de ces "ensembles" que l'on n'ose plus dire "nouveaux" tant ils se sont rapidement dégradés. Tous les constituants des "luttes urbaines" des années 60/70 se trouvent alors comme inversés : au désir de sauvegarde du quartier a succédé la crainte de s'y trouver confiné, à la modernisation du bâti, sa dégradation, au leadership des classes moyennes l'apathie ou les réactions purement émotionnelles d'une jeune génération issue d'un prolétariat immigré qui se retrouve à présent au chômage.

Face à cette dégradation des lieux comme des rapports sociaux, les pouvoirs publics ont commencé à réagir, en 1977, par la mise en place d'une procédure intitulée "habitat et vie sociale" (HVS) qui tente d'établir un lien entre la réhabilitation physique des immeubles et le rétablissement de la dignité des habitants. En puisant dans les recettes des années précédentes : restaurer le logement, cette grande promesse du progrès, construire une vie associative à la mesure de ce progrès, c'est-à-dire civique, responsable, gestionnaire. Puisque la vie sociale devenait dans ces cités aussi morne que les terrains vagues séparant les immeubles, il convenait de l'y introduire ou de l'y ramener en prenant appui sur le modèle de la mobilisation civique qui avait si bien réussi auparavant. Cette procédure HVS a échoué, précisément, parce qu'elle voulait traiter un problème nouveau avec des recettes devenues inadéquates. L'opération sur l'habitat ne touchait pas à l'essentiel, l'image du quartier, son aspect, l'abandon surtout où se trouvaient les espaces communs. Celle sur la vie sociale, ne pouvait guère mieux réussir en raison de l'image, cette fois, que les habitants avaient d'eux-mêmes. La proposition d'un modèle de vie associative caractéristique des classes moyennes à une population immigrée vouée au chômage était condamnée d'avance. Le rapport Dubedout commencera, d'ailleurs, par la dénonciation de cette procédure HVS, dans laquelle il désigne rien moins qu'"une tentative artificielle pour intégrer les habitants au sein d'une société qui les exclut"⁷².

La commission Dubedout va s'intéresser à l'expérience du quartier de l'Alma Gare en raison même de l'échec de la procédure HVS. Cette dernière avait échoué parce qu'elle avait ignoré le problème de l'image du quartier ainsi que celui de l'image négative que les habitants avaient d'eux-mêmes, parce qu'elle s'était contentée de juxtaposer les registres d'intervention sur le physique et le social. Pour réussir, il faudra donc faire tout le contraire : travailler sur les espaces physiques de manière à modifier l'image du quartier, à enrayer la déqualification des espaces communs (les cages d'escalier, les passages, les plantations...), modifier l'attitude des habitants envers eux-mêmes et, pour cela, en finir avec le statut assistantiel qui régit de plus en plus leur vie. "*Car une population d'un grand ensemble, quadrillée par les travailleurs sociaux, assistée dans tous ses actes collectifs (sera telle que) son seul refuge d'autonomie reviendra à manifester son rejet face à toute perspective de réhabilitation de son quartier*"⁷³. Mieux, pour que chacune des deux opérations réussisse, il conviendra de brancher l'une sur l'autre, d'appuyer la réhabilitation du physique sur le développement social. La mobilisation des habitants doit se trouver au principe de toute l'entreprise, même si

71 Cf A. Mabileau. *Gouverner les villes moyennes...*

72 "Ensemble refaire la ville", 1983.

73 Ibidem, p. 12.

elle doit “remettre en cause les comportements des collectivités locales, des organismes sociaux, des gestionnaires du logement social”⁷⁴. N’est-ce pas une démarche de ce type qu’ont engagé les habitants de l’Alma Gare quand ils ont voulu restaurer l’image de leur quartier et pour cela, en finir avec les attitudes d’assistance en se fondant sur la force du collectif pour refuser la dépendance individuelle ?

L’histoire de l’Alma Gare participe d’une séquence achevée : celle de la rénovation sûre de ses bienfaits et dominatrice du territoire urbain. Mais elle semble aussi bien contenir la recette d’une lutte victorieuse contre les maux de la nouvelle époque. Au fond, n’y allait-il pas d’un même combat contre une gestion technocratique des hommes dans la ville ? On avait voulu imposer une nouvelle structure urbaine à la société, modeler celle-ci à partir d’une vision urbanistique et architecturale préconçue. On y avait presque réussi. Seul, un petit quartier d’une ville du Nord de la France avait résisté victorieusement, (comme autrefois, selon une légende récente, un petit village de Bretagne...). Pourquoi ne pourrait-on pas prendre appui sur cet exemple et, cette fois, “Ensemble, refaire la ville”, partir donc, à présent, de la société, du désir de ceux qui y habitent pour repenser la ville, de “l’ensemble” de ses habitants pour transformer “les grands ensembles”, voire en finir avec eux ?

2 – LA DÉMARCHE DSU

Jusqu’à quel point pouvait-on greffer un modèle d’action comme celui de l’Alma Gare sur une démarche de réhabilitation des grands ensembles ? la lutte défensive contre une rénovation imposée par la volonté de stabiliser les habitants – de développer leur pouvoir sur leur cadre de vie comme sur leur existence – On l’a vu avec l’Alma Gare, comme avec Dudley Street. Mais que peuvent bien signifier ces objectifs, cette manière de faire dans le contexte d’un habitat massif en cours de dégradation ? Stabiliser le territoire pour que ses habitants puissent y rester ? N’est-ce pas plutôt l’inverse que l’on craint, à savoir la stagnation de la population pauvre, la concentration des immigrés dans les grands ensembles, l’ethnisation des banlieues ? Développer la capacité collective des habitants pour les mettre en situation d’influer sur le pouvoir décisionnel des politiques ? Ce sera bien là le but proclamé du programme Dubedout. Mais comment le réaliser avec une population qui, à la différence des minorités ethniques aux USA, ne souffre pas tant d’être livrée à elle-même que d’une gestion tutélaire qui multiplie les précautions pour éviter que les habitants ne se regroupent par affinités ethniques ? Les offices décident souverainement de la composition du peuplement des cités. Ils défendent cette pré-

rogative contre toute intrusion dans leur gestion. Ils pèsent lourd dans la politique du logement. Leur union nationale presse le gouvernement de trouver une solution à la dégradation des grands ensembles. Les bailleurs sociaux veulent enrayer la dégradation de leur patrimoine sans perdre leur liberté de manœuvre. Comment pourrait-on élever le pouvoir des gens sans que soit faite une place à l’expression de ce pouvoir ? Comment, de même, peut-on réussir une mobilisation des habitants si celle-ci ne conditionne pas, comme aux USA, l’obtention de fonds nécessaires à la réhabilitation qu’ils souhaitent. Si les crédits sont attribués sur le seul critère des besoins reconnus d’en haut, par l’Etat, et de la motivation des élus, pourquoi les habitants, eux, seraient-ils amenés à bouger ?

En reprenant l’histoire du développement social urbain des années 80 à la lumière du développement communautaire américain, on comprend comment il s’est trouvé en face de contradictions redoutables. Pour apporter une solution à la dégradation des immeubles d’habitat social, il est amené à emprunter une formule de développement solidaire des habitants qui suppose la pérennisation de ceux-ci dans les lieux (sans cet engagement des habitants, la réhabilitation paraît vouée à l’échec). Mais le danger pour ces cités vient de la stagnation dans leurs murs d’une population de plus en plus pauvre, appartenant de plus en plus à des minorités ethniques. Aussi, le rapport Dubedout affiche-t-il un objectif de diversification sociale de ces quartiers, plutôt que celui de leur stabilisation. Le même dilemme joue à propos du pouvoir de ces habitants. Pour sortir ceux-ci de la dépendance où ils se trouvent face à la multiplicité des décideurs qui pèsent sur leur destin, bailleurs sociaux, services sociaux, services publics, services urbains, il convient de placer en face d’eux un interlocuteur unique : l’ élu local, le maire en l’occurrence. Mais comment impliquer les élus dans la gestion de ces cités tout en appelant les habitants à sortir de la dépendance où ils se trouvent si on ne procure pas à ceux-ci un pouvoir propre sur leur destin dans leur quartier ? Comment les inviter à prendre un pouvoir qui ne menace pas les pouvoirs locaux ? On parlera alors de “présence active des habitants” plutôt que d’*empowerment*. Comment, enfin, diffuser un schéma de développement qui nécessite une mobilisation des acteurs locaux – et d’abord des habitants – tout en satisfaisant à l’exigence d’un traitement égal des collectivités locales ? Le modèle de la planification contractuelle qui fait partir l’initiative d’en haut sera choisie plutôt que celle, américaine, qui consiste à rémunérer les mobilisations effectives venues d’en bas (*bottom up*).

2.1 – Diversification sociale plutôt que stabilisation

Plutôt que la stabilisation, la diversification sociale : selon le rapport Dubedout, les opérations de DSQ doivent viser “l’équilibre de la composition sociale des

74 Ibidem, pp.52/60.

*quartiers*⁷⁵. L'expression nécessite une explication de texte. Qu'est-ce que l'équilibre en question ? Équilibre entre quoi et quoi ? La notion désigne les classes sociales et les "différences". Car il n'est pas convenable de parler de minorités ethniques. Cela reviendrait à reconnaître qu'il y a, en France, une majorité ethnique et que celle-ci occupe une position hégémonique..., alors que la société doit être considérée comme une somme d'individus libres et égaux, agrémente certaines, de "différences", mais celles-ci étant considérées du seul point de vue culturel afin qu'il soit bien entendu que toutes se trouvent mises sur le même plan⁷⁶. Le mot d'ordre de diversification découle justement du constat qu'une trop grande homogénéisation affecte les cités d'habitat social, par l'effet de l'évasion des classes moyennes et de la concentration croissante des immigrés qui atteint alors 15 à 35 % selon les sites. Pour les auteurs du rapport, cette situation paraît préjudiciable parce qu'elle fait de ces cités l'instrument involontaire d'une ségrégation et qu'elle expose leurs habitants à des promiscuités et des conflits qui sont le résultat logique d'un voisinage beaucoup plus subi que choisi.

Freiner la ségrégation

S'agissant des processus de ségrégation, la commission préconise d'en stopper les mécanismes plutôt que de prétendre les inverser, du moins à court terme. Dans les cités d'habitat social, le problème le plus inquiétant est bien constitué par la concentration croissante des immigrés. Peut-on, pour autant, mettre fin à ce phénomène par le seul arrêt de l'attribution de logements sociaux à ces derniers ? Un tel refus ne produirait à court terme que des logements vacants. "Ce qui paraîtrait scandaleux dans une période où les besoins en logement des populations précisément exclues sont en pleine augmentation"⁷⁷. On peut imaginer, par contre, qu'une commune stoppe l'afflux d'immigrés sur son sol mais cette mesure devrait s'assortir de deux conditions. En premier lieu, cette commune devrait compenser l'arrêt en question par l'attribution de logements aux jeunes de la seconde génération qui habitent déjà dans la commune, manière de remplacer un moins par un mieux et de ne pas apparaître porteuse d'une limitation raciale (comme le feraient les partisans de l'imposition de quotas d'immigrés). En second lieu, il conviendrait

que s'instaure une politique de répartition des immigrés – et des autres populations en difficulté – sur l'ensemble de l'agglomération de façon à éviter leur orientation exclusive vers certaines communes. Cela ne pourrait se faire que par des mécanismes incitatifs car toute contrainte nuirait à la liberté des communes comme à celle des individus qui souffrent déjà beaucoup de procédures d'attribution leur laissant une trop faible marge de choix⁷⁸. Une fois réglée cette difficile question de la solidarité intercommunale dans la répartition des immigrés, la diversification sociale – entendons par-là le retour des classes moyennes – pourrait alors véritablement commencer. Mais cette seconde phase relève d'un avenir encore lointain.

En attendant ce retour de la mixité sociale, que faire face aux tensions qui résultent de la cohabitation imposée aux familles qui n'y étaient pas préparées et qui redoutent les effets de "ces différences dans un climat d'insécurité économique, d'impression de concurrence sur le marché du travail, d'un échec scolaire qui réduirait à néant leurs espoirs d'ascension sociale ?"⁷⁹ Faut-il disperser les familles qui posent des problèmes de voisinage ou les concentrer de force ? C'est ce que certains élus et certains bailleurs proposent. Pour la commission, ce serait en rajouter dans l'administration des gens. Elle propose plutôt de favoriser le libre choix par chacun de son quartier d'habitation de façon à permettre "la constitution de groupements librement choisis sur la base d'affinités, d'un consensus sur le mode de vie"⁸⁰. Ne courrait-on pas alors le risque de laisser s'organiser des ghettos ethniques ? Non, si on limite la taille des entités en question à un maximum de trois immeubles et non pas d'ensemble de 500 logements. "Il n'est pas exclu, d'ailleurs, ajoute la commission, que certains quartiers trouvent ainsi leur identité à travers une dominante ethnique, à l'image de certains quartiers populaires du passé, composés de migrants d'une même région"⁸¹. La réponse à la conflictualité par la promiscuité se trouve dans l'apprentissage de la cohabitation par une politique de peuplement qui ménage soigneusement l'expression des cultures. "Le refus de tenir compte de cette réalité est stérile, voire dangereux. Les institutions doivent assumer la réalité populaire de ces quartiers. Lieux de conflit mais aussi de solidarité, lieux de pauvreté matérielle mais aussi de foisonnement de culture populaire,

75 Ibidem.

76 On peut souligner la différence avec le constat, de 1968, dressé par la commission officielle Kerner : "Ce que les américains Blancs n'ont jamais vraiment bien compris – mais que les Noirs ne peuvent oublier – c'est que la société blanche est profondément impliquée dans le ghetto. Les institutions blanches l'ont créé, les institutions blanches le maintiennent et la société blanche le condamne" cf Rapport Kerner. Opus cité. *La France avait une excuse, cela faisait trente ans et non trois cents qu'elle se retrouvait avec une forte minorité maghrébine qui, de surcroît, n'y a pas débarquée avec un statut d'esclave. Mais la colonisation a sans doute produit une certaine parenté avec l'esclavage... Le mot de "disenfranchised", sans droit politique, sans droit de représentation, peut servir à qualifier les minorités au sein de chaque pays.*

77 Idem p. 52 et 53.

78 Idem p.58.

79 Idem p. 59.

80 Idem p.60.

81 Idem p. 59.

lieux de différence mais aussi de métissage, lieux de rejet mais aussi d'insertion sociale"⁸².

Comparaison avec la USA

Comment caractériser cette politique par rapport à la démarche américaine ? La question de la diversité ne constitue pas forcément une ligne de partage réelle entre les deux démarches. Les CDC ne cherchent pas à faire des quartiers réservés aux membres d'une seule ethnie. Tout au contraire, la présence de blancs dans des quartiers de minorités ethniques constitue, à leurs yeux, un atout. Ceux-ci peuvent peser plus facilement sur les services municipaux. Quant aux différences ethniques, elles constituent un défi positif pour une démarche démocratique comme on a pu le voir avec DSNI. Sans doute, l'invocation de la mixité sociale est-elle beaucoup plus forte en France où elle relève de l'idéal national qu'aux USA, où elle n'a jamais fait l'objet – c'est le moins que l'on puisse dire – des mêmes dithyrambes. On y déplore, certes, le repli des classes moyennes sur elles-mêmes. Robert Reich dénonce tout particulièrement la sécession des manipulateurs de symbole – cette classe caractéristique de la nouvelle économie – dans les communautés fermées (*gated communities*)⁸³. Mais c'est pour critiquer leur manière d'ignorer les problèmes de la cité, de s'en retrancher pour ne vouloir connaître que le village mondial. En France, par contre, la séparation des classes dans la ville constitue un thème de combat parce qu'elle menace l'égalité citoyenneté de tous. La liberté perd de sa valeur lorsqu'elle autorise des manifestations ostentatoires de supériorité ou permet d'ignorer la partie la moins fortunée de la société. Ce qui distingue les deux attitudes se situe dans le rapport qu'elles établissent respectivement entre mixité (sociale, raciale) et communauté de quartier. La manière américaine fait de la communauté à partir de la mixité : en prenant acte de la co-présence des différentes ethnies et en utilisant les ressources que constituent les éléments de la classe moyenne. La finalité se trouve du côté de la communauté, la mixité du côté des moyens. Alors que la manière française désigne la mixité comme l'objectif : "*Équilibrer la composition sociale des quartiers*"⁸⁴, ce titre du chapitre du rapport Dubedout consacré à la question est significatif à cet égard. Tandis que la communauté fait, dans le rapport, l'objet d'une certaine tolérance à son égard avec cette idée d'un regroupement ethnique acceptable s'il ne dépasse pas la taille de quelques immeubles. A travers cette dernière proposition, le rapport Dubedout vise la transformation des quartiers d'habitat social en quartiers populaires au sens où cette expression désignait autrefois la localisation des "*migrants d'une même région*"⁸⁵.

Le recours aux quartiers populaires d'antan

Le recours à cette notion de quartier populaire traduit l'embarras de la commission plus qu'il ne constitue une solution à la contradiction qu'elle doit affronter : viser la mixité sociale et raciale tout en créant un développement social qui nécessite la reconnaissance ou l'élaboration d'affinités entre les résidents. Non qu'il soit impensable de résoudre cette difficulté. Mais la commission n'imagine une solution que par une fuite dans le passé, dans la nostalgie des migrants des campagnes françaises. L'évocation de ces anciens quartiers populaires permet de faire passer l'idée qu'un regroupement affinitaire n'a rien de monstrueux. Mais elle ne résout pas la question du mode autoritaire d'attribution des logements sociaux, ni de la différence entre les migrants actuels et ceux de nos campagnes du XIX^e siècle. Pour qu'un quartier existe et s'affirme dans la pratique américaine, il faut arrêter le mouvement, opposer la réelle volonté des habitants aux secousses du marché et rétablir, ainsi, une véritable égalité des chances. Pour que nos cités d'habitat social deviennent des quartiers populaires "à l'ancienne", il faudrait émanciper le choix des logements sociaux des politiques d'attribution qui le régissent. Mais que deviendrait alors l'impératif de mixité sociale ?

2.2 – Les acteurs : habitants et élus

Plutôt que l'empowerment, la "présence active des habitants". Cette expression inventée par le rapport Dubedout pour caractériser le mode d'intervention des habitants dans le développement social des quartiers symbolise la difficulté où se sont trouvés les membres de la commission lorsqu'ils ont voulu entraîner les pouvoirs locaux dans la transformation des cités et faire qu'elle repose sur les habitants. Là encore, la conciliation des objectifs s'opère par des formules incantatoires qui juxtaposent les données du problème plus qu'elles ne les résolvent. Le développement social des quartiers est un énorme défi. Pour le réussir, il faudrait "*une mobilisation de tous ceux qui veulent faire accéder aux droits à la ville ceux qui en ont été écartés*". Ce dynamisme doit s'inscrire "*dans une nouvelle organisation politique et technique de toutes les instances qui gèrent ces situations*". Ce n'est pas qu'une affaire de moyens financiers. Il y faut aussi "*une volonté de concertation de la part des institutions*" et "*une intervention active des populations*". Sinon, les "*sommes investies le seront en pure perte*"⁸⁶. Bref, compte tenu de la difficulté du problème, il faut que toutes les parties concernées s'y engagent. Voilà qui ne peut déplaire à personne et qui place les équipes de DSU dans des dispositions apparemment très semblables à celles

82 *Idem*, p. 57.

83 cf. The politics of secession in the work of nations. Robert B. Reich 1991, Al. A. Knopf.

84 *Idem* p. 52.

85 *Idem* p. 60.

86 *Idem* p. 29 et 30.

des CDC qui œuvrent à mobiliser les habitants pour qu'ils amènent les pouvoirs locaux à se concerter avec eux. Les CDC appellent les habitants des *inner cities* à exercer une fonction de contre-pouvoir par rapport aux décideurs de la mairie qui ne tiennent vraiment compte de leurs administrés qu'autant que ceux-ci font sentir leur poids et d'abord leur unité. Ils souffrent d'une insuffisance d'influence sur les autorités locales. La situation des habitants des grands ensembles pâtit des mêmes faiblesses : ils comptent peu, ne votent guère, quand encore ils en ont le droit, ce qui n'est pas le cas des immigrés. Ils ne comptent pas de personnages influents dans leurs rangs. Pour sortir de cette condition marginale, le rapport Dubedout propose de "*démocratiser la gestion de la ville*". Cet intitulé ambitieux chapeaute un programme composé de deux volets : l'implication des élus et la présence active des habitants, dont les modalités d'ajustement laissent toutefois entrevoir la difficulté de la démocratisation en question.

"*L'implication des élus*" répond, estime la commission, à un besoin de la population : "*celui qu'existe en face d'elle, un interlocuteur unique, clairement identifié, politiquement responsable*". Car rien n'est plus démobilisateur pour des habitants déjà privés des moyens d'influence les plus courants, que l'anonymat des responsables, la multiplicité des organismes, les cloisonnements et les incohérences qui en résultent⁸⁷. Comment concrétiser cet engagement des élus ? En créant, sous leur égide, au niveau de chaque quartier, un dispositif de concertation entre les principaux responsables de l'action sur celui-ci : bailleur social, principal de collège, ingénieur municipal des quartiers, magistrat et commissaire de police, représentants des parents d'élèves, etc. ! Intitulée "*Commission locale de développement social du quartier*", cette instance devra constituer un lieu de "*planification concertée du développement social et économique des quartiers*". Elle chapeautera une équipe technique composée par un chef de projet et des responsables désignés pour le logement, l'école, l'action sociale, les services municipaux. Par cette formule, il ne s'agit pas, les auteurs du rapport tiennent à le souligner, d'aboutir à un renforcement du rôle de l'Etat mais à une concentration des ressources locales sous la houlette de l' élu⁸⁸.

Comment doit alors jouer "*la présence active des habitants*" par rapport à cette commission présidée par les élus qui chapeaute l'équipe technique ? Pour les auteurs du rapport, l'idéal serait qu'elle intervienne comme une force de "*co-production*" du programme et de maîtrise d'œuvre des actions que les habitants jugeraient stratégiques. Selon le même *modus operandi* que celui des actions d'auto-développe-

ment conduites en milieu rural et dans le tiers monde où "*des responsables d'associations, des techniciens cherchent à organiser certains groupes sociaux ou ethniques en ayant comme objectif la détection de responsables, l'auto-organisation. le contrôle des responsables par la population*"⁸⁹. Dans la situation des banlieues défavorisées, cet idéal ne paraît toutefois guère accessible aux membres de la commission, compte tenu de la faiblesse, pour ne pas dire l'absence de la vie associative depuis l'évasion des classes moyennes. Il y a beaucoup de jeunes dans ces quartiers et ceux-ci n'ont pas vocation à élire des représentants ailleurs que dans les écoles. Il y a beaucoup d'immigrés et ceux-ci n'ont que depuis très peu de temps (1981) le droit de créer et diriger des associations. Ils n'ont pas le droit de vote aux élections municipales. Ce serait, d'ailleurs, avance la commission, faire œuvre positive que leur accorder ce droit ou, à défaut, de développer des conseils de locataires. Compte tenu du caractère très lacunaire des formes d'organisation des habitants, leur "*présence active*" passera plus par une "*offre de participation*" que par la reconnaissance de la force qu'ils constituent. En quoi peut consister cette offre ? En la mise à disposition de financements pour des équipes sportives, pour des lieux de culte, des coopératives d'entretien, de restauration. ou même, pour des habitants qui voudraient créer "un atelier d'urbanisme" comme à l'Alma-Gare à Roubaix. Mais, elle peut aussi se traduire par l'ouverture à un ou deux représentants des habitants dans l'équipe du DSQ.

Quelle relation entre les deux termes de la "dynamique" proposée par le rapport Dubedout ? Il n'est pas nécessaire de procéder à de longues explications de texte pour voir que le schéma oscille entre deux orientations, l'une mettant l'accent sur la notion "d'auto-développement", l'autre renvoyant à un encadrement de "l'expression des habitants" par un dispositif où la maîtrise des opérations appartient aux élus d'abord, aux responsables des services ensuite..., et que l'expression des habitants ne joue là un rôle que de troisième ordre. Il n'est pas difficile, non plus, de deviner que, de ces deux tentations, c'est la seconde que le rapport mettra en avant, après un coup de chapeau à la première. L'équipe de DSU est ainsi placée sous l'autorité d'une commission locale qui rassemble l'essentiel des institutionnels du quartier sous la houlette du maire, premier magistrat de la ville. L'expression de "magistrature sociale" conviendrait bien, d'ailleurs, pour désigner toutes ces commissions et conseils de toutes sortes qui vont se multiplier, en France, à partir des années 80. Magistrature : le mot est à prendre dans son sens original, celui d'autorité (magistère) sociale s'impose pour qualifier cette autorité puisque ce sont les insti-

87 *Idem* p. 30.

88 Le rapport précise que deux méthodes étaient envisageables : celle de la rénovation urbaine, c'est-à-dire l'Etat mettant en place ses équipes opérationnelles, celle consistant à miser sur les ressources humaines au plan local. Et le rapport précise : "Nous avons opté pour la seconde car elle nous paraissait plus cohérente avec la notion d'auto-développement que nous voulions initier". (p. 44).

89 *Idem* p. 35.

tutions en charge du social sous toutes ses formes qui se trouvent conviées dans ces instances partenariales. La présence souhaitée “d’un ou deux représentants des habitants” laisse bien entendre que celle-ci ne sera que symbolique.

Comparé avec celui d’une CDC, le rapport entre une équipe DSQ et les habitants de son quartier paraît beaucoup moins fait de soumission aux choix de celle-ci que “d’écoute” avec ce que ce terme comporte de flou. La “présence active” des habitants est destinée au recueil de leur expression. Elle n’est pas conçue pour construire leur pouvoir. L’expression sert beaucoup, décidément, pour la résolution des objectifs entre lesquels la commission se trouve tiraillée. “*L’expression des identités sociales et culturelles*” permettait de “dépasser” les frictions naissantes avec la concentration des minorités ethniques dans les banlieues. La question du pouvoir propre des habitants se voit, elle aussi, renvoyée à une affaire d’expression. Si le rôle des équipes des CDC est de développer la capacité des habitants à se faire entendre des élus municipaux et non à se comporter comme leurs représentants ni à constituer une représentation concurrente de celle de la mairie, celui des équipes de DSU consiste à s’appuyer sur un renforcement – une concentration des pouvoirs institutionnels pour offrir aux habitants la possibilité de dialoguer avec le maire. Mais les habitants n’y viennent pas en position de force constituée, seulement comme des gens qui doivent se faire comprendre par ceux qui les administrent.

Entre “l’écoute des besoins” des habitants et leur mobilisation pour acquérir une prise sur la conception de l’urbanisme, de l’habitat, et des services, il y avait, sinon un choix à faire, du moins une priorité à établir. La commission Dubedout dit sa préférence pour la mobilisation, mais opte pour l’écoute en raison de la faiblesse de la vie associative. Mais le problème paraît avoir bien plutôt été de concilier l’engagement des élus sur les quartiers d’habitat social avec une mobilisation des habitants qui aurait permis à ceux-ci d’influer sur les choix municipaux. Il semble que la commission ait été, un moment, tentée de proposer l’élection de “conseils de cité”, mais effrayée par les conséquences possibles d’une telle innovation, par l’irritation que cela occasionnerait chez des élus que l’on voulait précisément impliquer, elle a fait aussitôt marche arrière.

2.3 – Planification contractuelle plutôt que “bottom up”

Outre des objectifs pour l’action et une méthode, la commission Dubedout devait étudier “*les conditions dans lesquelles le traitement ainsi défini pourrait être démultiplié au niveau des différentes régions*”⁹⁰.

Question délicate car il ne pouvait être question de fournir un modèle clef en main pour la conduite du développement social des quartiers. Celui-ci dépendait de la nature des problèmes, laquelle variait en fonction des sites (entre les vieux centres urbains dégradés et les grands ensembles d’habitat social) et non moins de l’inégale détermination des acteurs (élus, services de l’Etat, associations d’habitants). Comment sélectionner un nombre élargi de sites et néanmoins s’assurer que chacun constitue le lieu d’une démarche originale requise par la spécificité du quartier ? Qui va choisir les sites ? Comment concilier l’extension du nombre avec l’inventivité requise par chaque opération ? Confier ce choix à l’Etat serait tentant compte tenu de la connaissance objective qu’a celui-ci du territoire, mais nuisible à l’engagement des élus qui y verraient une intrusion dans un domaine de compétences que leur a récemment ouvert la loi de décentralisation. L’attribution aux seules communes n’est guère possible car toutes estimeraient y avoir droit. Peu d’entre elles, par contre, feraient droit aux exigences de la commission en matière de participation des habitants. Comment concilier le choix objectif par l’Etat, l’engagement subjectif des élus, et la fameuse “présence active des habitants” ? La solution avancée par le rapport consiste en la combinaison des ressources de la planification étatique avec celle de la décentralisation dans le cadre des contrats de plan État-Région. La région est chargée de la planification dans le cadre de la décentralisation. Elle passe contrat à ce titre avec l’Etat. C’est donc dans ce contrat qu’il convient d’inscrire les opérations de développement social des quartiers.

Pour sélectionner les sites DSQ, le rapport Dubedout suggère d’instituer une commission régionale pour les quartiers d’habitat social co-présidée par le préfet de la région pour le compte de l’Etat et le président du Conseil Régional. Cette commission choisira les quartiers sur la base d’une discussion avec les communes candidates à de telles opérations. Une telle discussion permettra de préserver la liberté de choix de la commune mais associera à cette liberté un maximum de responsabilités. Veiller à ce que ces responsabilités soient assumées ne sera, certes, pas la moindre des difficultés, puisqu’il “s’agit d’assurer la prise en charge de groupes sociaux minoritaires, marginalisés par l’action des institutions et des collectivités locales”⁹¹. La décentralisation n’offre donc à cet égard, “aucune garantie particulière”. C’est bien pourquoi, à travers la planification, la commission doit œuvrer “à un réagencement des rapports entre les pouvoirs politiques nationaux et locaux et la société civile...”, de façon à “permettre l’expression des confrontations et des conflits”.

La mécanique de ce “réagencement” par la planification contractuelle des rapports entre Etat, autorités

90 Lettre du Premier Ministre au Président de la commission. p. 103.

91 Idem p. 88.

locales et résidents des quartiers est très convaincante sur le papier. La procédure de sélection des sites et de suivi des opérations, instituée au niveau régional, dans l'interface entre l'Etat et les collectivités locales doit permettre une bonne sélection des sites ainsi qu'une prise en compte de ses premiers destinataires, à savoir les habitants. Mais que valut cette solution à l'épreuve de son application ?

Durant la période 1981-83 qui correspond à la proto-histoire de la commission, seize quartiers faisaient l'objet d'une expérimentation sous son contrôle direct. Un contrat avait bien été passé avec les municipalités mais sans que soient définis les contenus de la démarche de chacune et celles-ci avaient toute latitude pour la déterminer. Il n'était pas possible alors, de consigner les termes d'une action que la situation, ainsi créée, devait précisément permettre d'inventer.

Avec le premier contrat de plan État-Région (1983-88), la sélection des sites, par contre, va passer par l'élaboration de projets précis par chaque commune candidate. Ainsi, pense-t-on disposer d'une garantie de leur volonté d'innover. Cette formule du projet pose tout de même un problème à ceux qui doivent sélectionner les sites : comment choisir entre des projets qui, tous, s'autorisent de la spécificité de leur objet pour argumenter leurs demandes budgétaires ? Pour éviter le règne de l'arbitraire, les échelons régionaux de l'Etat reçoivent alors un "modèle-type". d'appréciation des projets dont cent cinquante furent retenus.

En 1988, lors du passage au dixième plan, pour retener cette fois 350 quartiers, on voulait éviter que l'existence du modèle-type ne se traduise par la multiplication de projets de même type qui seraient placés sur des situations différentes et donc peu adaptés à celles-ci. Aussi, ajouta-t-on à l'exercice de formulation du projet, l'exigence d'un diagnostic qui fonde celui-ci. Par contre, pour mettre de l'ordre dans le budget des opérations programmées, on décida que le projet devrait se décliner en opérations nettement identifiées et susceptibles de rentrer dans une nomenclature générale.

Ainsi, passa-t-on en quelques années, de la carte blanche à la carte tout court. voire au menu ! Plus on veut multiplier par en haut le nombre des opérations, plus se fait sentir le besoin de critères précis. Il en résulta une formalisation croissante du texte des projets destinés à les rendre comparables, appréciables, selon une grille commune. Le souci de l'inventivité fit alors place à celui de la codification des opérations. De même, celui d'une mobilisation préalable des "forces vives" s'effaça devant la promesse rémunérée d'y œuvrer. Si l'engagement des associations locales constituait, dans un premier temps, une

condition du contrat au même titre que la gravité de la situation, seule celle-ci finit par compter pour peu qu'elle soit assortie d'une liste d'actions destinées à favoriser "la participation des habitants" considérée comme l'un des objectifs de l'opération et non la condition de sa réussite. De sujets de l'action, les habitants étaient devenus son objet tarifé.

La volonté de concilier l'inventivité d'une formule d'action avec sa généralisation dans le droit commun de l'action publique constitue une autre aporie du DSU et non la moindre. La comparaison avec les CDC se fait encore plus instructive à cet égard. La dynamique qu'elles réussissent à créer repose sur l'obligation où elles se trouvent de mettre une mobilisation des habitants en regard des financements qu'elles demandent et en préalable à l'obtention de ceux-ci. Dérogent-elles à cette formule qui laisse une égale liberté aux financeurs et aux équipes qu'aussitôt le déséquilibre ainsi institué se traduit en un déficit d'efficacité, de crédibilité, comme l'a montré la tentative de la LISC de codifier l'action des CDC au nom d'une vision, si bien intentionnée soit-elle, du schéma de comportement que devraient adopter celles-ci⁹². La morale de cette histoire est très simple. Elle revient à constater qu'il n'y a pas d'inventivité sans prise en compte des situations concrètes, sans appui sur les populations concernées, sans la garantie qu'elles apporteront le "plus" qui fera que chaque tentative aura une chance d'aboutir. A s'écarter de ce schéma, on voit vite revenir des modalités d'action qui ne sont que le simple déguisement d'une logique de guichet. Non que celle-ci soit critiquable en elle-même. Elle garantit l'égalité de traitement à partir de problèmes identiques. Elle relève de l'application d'un droit égal pour tous. Elle n'oblige pas ses bénéficiaires à se réunir deux soirs par semaine dans des locaux désaffectés ou un presbytère ! Mais il peut être dangereux de vendre l'une – un droit commun – à la faveur de l'autre – un développement local porté par ceux qui se mobilisent – sans risquer de paraître encourager la production de simulacres et l'insatisfaction des relations instituées constitue le premier ressort de la révolte. Cela peut résumer le destin malheureux du DSU alors que l'énergie déployée par ses protagonistes lui aurait fait mériter un sort meilleur.

2.4 – Le DSU, compromis boiteux entre logique communautaire et logique républicaine ?

Comparé au développement communautaire à l'américaine, le DSU fait donc figure de parent pauvre ou de produit bâtard. Quoi de plus normal, dira-t-on, puisqu'il résulte, à l'évidence, d'une tentative d'hybridation de la logique communautaire et de la logique républicaine ? Au plan des objectifs, la reconnaissance de la nécessité de "*favoriser l'expression des identités sociales et culturelles*" exprime

92 Cf Ross Gittel et Avis Vidal opus cité. Soit une tentative initiée par la LISC de diffuser sur différents nouveaux sites, le modèle d'une expérience réussie, celle de la "Mon Valley Initiative" de la région de Pittsburgh où 17 CDC étaient parvenues à former une coalition performante.

une adhésion à peine voilée aux principes communautaires. Mais elle se trouve compensée par la volonté de “stopper le processus ségrégatif” et de viser “à moyen terme” une “restauration de la mixité sociale” qui fleure bon l’esprit républicain. Au plan de l’action, le désir d’une “présence active des habitants” rappelle le rôle de ceux-ci dans les CDC. Mais il n’est pas question de leur accorder pour autant une place qui porterait ombrage aux élus. Au plan de la diffusion de la formule, la volonté de favoriser l’inventivité dans chaque opération entraîne la généralisation à chacune du statut expérimental. Mais il ne fallait pas que cela soit au détriment de l’égalité de traitement.

Un tel souci d’équilibre entre deux orientations qui auraient chacune trop tendance à prétendre à l’exclusivité peut paraître de bonne politique. Le compromis n’est pas une mauvaise démarche en soi et l’on peut penser qu’il constitue, en l’occurrence, une manière d’adapter la démarche communautaire à la réalité française ou, si l’on préfère, de la “digérer” avec profit au sein de la philosophie républicaine. C’est bien le sentiment des troupes du DSU durant les années 80. Elles viennent du gauchisme ou de la deuxième gauche, c’est-à-dire de ceux qui, à gauche, ont perdu en 1981 avec l’élection de Mitterrand et qui trouvaient dans la formule l’occasion d’exprimer leurs sensibilités. Les gauchistes y voyaient un terrain concret pour développer leur “basisme” et critiquer les institutions pour l’inadéquation des réponses apportées aux besoins de la population la plus pauvre. Les partisans de la deuxième gauche s’inscrivaient, eux, dans le sillage direct du président de la commission, Hubert Dubedout, qui en fut, durant les années 70, l’une des figures les plus éminentes. Ils recevaient, avec le DSU, un lot de consolation, sous la forme d’un terrain d’aventure à la marge des grands enjeux politico-économiques, tout comme, Hubert Dubedout avait obtenu une présidence de commission à la place du grand ministère qu’il désirait tant. Un militantisme d’action publique s’est ainsi déployé dans les banlieues mêlant dévouement, compétence technique et audace dans la remise en cause des savoir faire constitués par l’appui sur des masses baptisées “habitants” pour les besoins de la cause. Un pied dans l’Etat et la tête au contact de la population colorée des cités, une génération a pu croire qu’arrivait, enfin, le moment de concilier la rigueur républicaine et le souci du peuple réel.

Si le principe du compromis n’est pas, en la matière, critiquable, où faut-il chercher l’erreur ? Sans doute dans le déséquilibre institué entre les ingrédients de la composition. Pire : dans le jeu de dénégation de la

réalité des problèmes sous les dehors de leur prise en compte. A quoi sert de reconnaître que le problème vient, pour beaucoup, de la concentration dans les banlieues des minorités ethniques si on ne reconnaît pas celles-ci comme telles ? Atrop noyer le problème de ces minorités dans celui des banlieues, n’a-t-on pas engendré une appropriation exaspérée des banlieues par ces mêmes minorités ? Se sentir relégué dans la société en raison de sa race sans que celle-ci puisse être nommée, pouvait donner aux Maghrébins et aux Noirs des cités le sentiment d’être les otages d’une hypocrisie nationale. Où mène l’offre de participation quand elle ne permet pas aux gens de construire un pouvoir, de peser sur les décisions, quand on les invite non pas à se donner à voir et à entendre mais à se mettre en bout de table et à attendre le moment de dire ce que les importants veulent entendre ? Le pouvoir que l’on n’aide pas à construire ne peut s’édifier que contre ceux qui en disposent⁹³. Non pas pour y ajouter mais le nier et faire de ce nihilisme sa seule raison d’être. A quoi bon inviter à l’expérimentation quand celle-ci doit limiter son inventivité au choix sur catalogue de formes d’action bien répertoriées et tarifées ? L’idée que le DSU consiste à donner aux habitants des cités l’occasion de transformer eux-mêmes leurs conditions d’existence n’est guère crédible. Simple manière de “dorer le ghetto” comme disent les Américains. Les émeutes en 1990, à Vaulx-en-Velin, ou ailleurs, ont commencé par déchirer quelques opérations rutilantes qui jetaient un voile sur la médiocrité de leur situation.

Première réponse à la question urbaine, le DSU empruntait une partie de sa philosophie au développement communautaire mais sans en tirer les mêmes conséquences pratiques, par souci de préserver les principes républicains. Il connut le destin des compromis boiteux, celui de frustrer les deux parties plus que de les concilier. Les “communautés” firent savoir leur malaise avec l’émeute de Vaulx-en-Velin puis celles qui suivirent et qui, souvent, se déroulèrent, à l’instar de la première, dans des lieux phares du DSU. Ainsi, toute cette activité pouvait n’être que du paraître, du semblant, aux yeux de leurs bénéficiaires supposés. Toute cette ingéniosité novatrice dans l’action publique, cet activisme municipal, s’étaient déployés en laissant en dehors d’eux les principaux intéressés. L’Etat républicain lui, fit connaître aux assises de Bron⁹⁴, par la bouche du Président de la République, la leçon qu’il tirait des événements. Puisque ce compromis n’avait mené à rien, mieux valait abandonner la part “développementaliste” et communautaire de cette ligne pour adopter une démarche franchement républicaine et y mettre, cette fois, les moyens, ceux de l’Etat.

93 L’idée américaine, pour les résidents d’un quartier, d’exercer un certain pouvoir et contrôle sur les décisions qui les concernent va de pair avec la prise des responsabilités qui les accompagnent.

94 Assises qui se sont tenues à Bron, dans la banlieue lyonnaise en décembre 1990 précédant la nomination d’un ministre d’Etat chargé de la ville.

QUATRIÈME PARTIE

LA RÉACTION RÉPUBLICAINE

1 – LA CRÉATION DU MINISTÈRE DE LA VILLE

L'émeute de Vaulx-en-Velin (1990) et celles, fort nombreuses, qui la suivirent durant l'automne 1990 provoquèrent une vive effervescence intellectuelle à la tête de l'Etat dont le résultat fut délivré par le Président lui-même, aux Assises de Bron, à la fin de cette même année. Il y annonça une série de mesures qui visaient toutes à affirmer le rôle essentiel de l'Etat dans la résolution de la crise urbaine. Un premier volet de mesures concerne justement son administration dont il s'agit de coordonner les services avec efficacité grâce à la désignation d'un ministre de la Ville ayant rang de ministre d'État et donc autorité sur l'ensemble des directions impliquées dans la politique en question. Un second volet regroupe les décisions qu'il convient de prendre pour aider les habitants des quatre cents quartiers où se posent les problèmes les plus aigus. Ceux-ci découlent essentiellement de l'affaiblissement des services publics et de la carence d'emplois accessibles. Il conviendra donc de requalifier les premiers et de faciliter la création des seconds. Enfin, un train de mesures législatives sera mis en route avec pour principal objectif de fournir les bases d'une maîtrise foncière de l'évolution urbaine de façon à enrayer les formes de ségrégation sociale dont le développement menace l'œuvre de civilisation par la ville. "Coordonner", "requalifier", "maîtriser" : chacune des principales expressions du discours présidentiel concourt à délivrer le message d'un retour à la fermeté dans un domaine dont chacun sent bien, à l'écouter alors, qu'il a pâti surtout d'avoir été livré trop longtemps à l'amateurisme.

Le ton du discours présidentiel indique une rupture avec les années 80. Rupture jusqu'à quel point ? Il est bien rare qu'un gouvernement déclare rompre avec une politique qu'il a lui-même instituée. Ainsi, l'appellation de développement social urbain ne se trouve pas remise en cause et continue aujourd'hui encore à servir pour désigner la démarche de la politique de la ville. "*La méthode est bonne*" avait commencé par dire le Président pour rassurer les troupes du DSU. Ce coup de chapeau fait partir du service funèbre dû aux actions que l'on ne peut vraiment désavouer même si elles ont échoué. Car, à cette

méthode, il a manqué "*les moyens de l'Etat*" dont ceux, en premier lieu, de l'administration. Il ne s'agit pas de créer une administration en charge spécialement de ces quartiers, mais plutôt de mobiliser celles qui existent de façon à ce qu'elles leur accordent une attention spéciale et prennent en compte les difficultés particulières que rencontrent les habitants de ces quartiers. Coordonner les administrations compétentes : voilà le travail confié au nouveau ministre de la Ville, aux sous-préfets ville qui vont être institués dans les départements urbains, aux "*délégués de l'Etat*" qui suivront dans les quartiers. La nature de ce personnel peut prêter à discussion : simple fonction de coordination à la marge des "*vraies*" administrations ou bien esquisse d'une quasi-administration gérant le budget de la politique de la ville dans ce territoire spécial qui lui est dévolu. Ce qui ne prête guère à discussion, c'est que l'idée de développement social a cédé la place à celle d'optimisation des services de l'Etat. A partir de 1990, l'accent se déplace de la société civile à l'Etat. Non que les ressources de la société civile ne trouvent preneur dans la nouvelle donne de la politique de la ville. Mais elles seront d'autant mieux prises en considération qu'elles s'inscriront dans le prolongement des moyens de l'Etat.

A l'inverse des Américains qui ont progressivement renoncé aux formes directes d'intervention de l'Etat fédéral pour miser sur le développement communautaire, nous avons commencé, en France, par adopter une optique de type *community* puis, constatant son échec, nous nous sommes vigoureusement orientés dans le sens du volontarisme étatique. Pour mettre en œuvre quelle politique ? Un nouveau type d'action en faveur des quartiers ? c'est ce que donne à entendre la montée du thème de discrimination positive territoriale. Une transformation de l'espace urbain qui supprime les quartiers en question ou les refonde dans une ville solidaire ? C'est plutôt ce que l'on comprend à partir de l'intense activité législative conduite au nom du principe de mixité urbaine durant la décennie 90. Discrimination positive, mixité urbaine : ces expressions font penser au débat *people* versus *place* qui, continue à animer la question urbaine aux USA. Mais les contenus sont-ils pour autant les mêmes ? Et le rapport entre les deux du même ordre ?

Requalification des services publics

Le discours de Bron insiste sur la nécessité de concentrer l'action sur les 400 quartiers de la politique de la ville, d'y entreprendre une requalification du service public, de faciliter l'accès à l'emploi pour leurs habitants. Quoi de bien nouveau dans un tel programme par rapport aux années 80 ? N'était-il pas déjà question d'améliorer les services, de chercher à y développer l'emploi ? Le X^e plan n'avait-il pas également désigné le même nombre de quartiers ? En fait, l'intervention présidentielle inaugure un changement d'importance tant dans le rapport à l'action que dans celle au territoire. Jusqu'alors, le souci d'adapter le service public aux particularités des quartiers faisait appel au fameux principe d'expérimentation sur lequel avait été lancé le développement social des quartiers. Le désir d'innover avait porté une critique pratique des institutions, incité par exemple, à repenser la relation entre l'école et les quartiers dans le sens d'une plus grande ouverture de la première sur le second (quitte à lui valoir l'appellation légèrement péjorative d'école-couscous !). Pour l'amélioration de l'emploi, on avait joué, avec une réussite discutable, sur les ressources du quartier. Ce "développementisme" présent dans le rapport Dubedout, avait suscité certains projets de création d'entreprises de type coopérative. Le quartier valait comme cadre et sujet de l'action. C'était en fonction de lui qu'il fallait repenser les services, à partir de lui, qu'il convenait de repenser les possibilités d'emplois. Avec le début des années 90, cette conception de la politique des quartiers fait place à une autre plus méthodique. Pour requalifier les services, il ne s'agit plus d'innover, mais de compenser la déqualification dont ceux-ci pâtissent du fait du désinvestissement des agents devant une situation plus dure que la moyenne. Le même mécanisme de compensation vaut au plan économique où l'on ne se préoccupe plus tant de développer des ressources locales que de contrebalancer le préjudice qu'il y a, pour une entreprise à s'installer dans ces quartiers. La notion même de quartier comme cadre et sujet de l'action va disparaître au profit de celle de zone qui définit mieux l'espace pertinent pour cette compensation. Quant au principe mis en œuvre par cette compensation au préjudice associé au fait de vivre ou d'entreprendre dans une zone défavorisée, il recevra le nom de discrimination positive territoriale.

La requalification des services publics dans "les 400 quartiers" passe essentiellement par l'institution d'une série d'avantages de carrière pour les fonctionnaires qui y travaillent. Plusieurs enquêtes ont révélé la carence effective de ces services. Les agents demandent à les quitter plus souvent qu'à y rester. La principale source de leurs dysfonctionnements paraît bien là, dans ce fort *turn-over* et l'absentéisme qui généralement l'accompagne. Comment enrayer ce

processus ? En incitant les agents à y venir et à y faire carrière. Une loi de juillet 91 met en place un système d'avantages à destination des fonctionnaires qui travaillent dans ces quartiers : l'Avantage Spécifique d'Ancienneté (ASA) qui accélère donc le déroulement de la carrière, l'Indemnité Spécifique d'Assujettissement (ISA) qui consiste en une prime attribuée aux agents des services d'enseignement et de police. Une Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI) viendra compléter un peu plus tard, la liste de ces incitations à venir travailler dans les zones défavorisées et à y rester. Toutes visent à compenser le préjudice particulier dont pâtissent les fonctionnaires affectés dans ces lieux de "relégation".

Les "adultes-relais"

Améliorer le traitement des fonctionnaires peut aider ceux-ci à mieux accepter le sort qui a voulu qu'ils soient nommés dans ces quartiers. Gratifier les prestataires qui travaillent dans des conditions difficiles contribue ainsi à "requalifier les services publics" mais ne peut y suffire. Car le problème vient aussi des usagers, de la distance sociale et culturelle qui les sépare de ces services, de l'ignorance où ils sont de leur mode d'emploi, de la difficulté pour les agents à les atteindre. Entre les services et la population, il faut donc construire des relais, inventer un personnel intermédiaire chargé de combler ce hiatus, de traduire le message des institutions à la population, d'informer celles-ci sur le mode d'emploi des premières, de l'accompagner pour qu'elle en fasse bon usage. Une part importante du budget de la politique de la ville est consacrée à financer ces tâches et ces emplois à travers le soutien qu'elle accorde à la vie associative dans les territoires qui relèvent de son administration. La scolarité, par exemple, constitue un thème essentiel de subvention de la vie associative non seulement pour l'aide aux devoirs, le secteur préscolaire sportif et culturel, mais aussi la gestion de la relation avec les familles lorsque le contact est difficile à établir avec celles-ci. Plus que la vie associative, c'est la fonction relais qui se trouve financée, et, à travers cette fonction, une certaine catégorie d'emplois "adultes-relais" constituant la dernière figure en date, mais non la moindre, puisqu'il est projeté de créer 10 000 postes dans cette appellation dans le cadre du XII^e plan⁹⁵.

Les mécanismes d'exonération fiscales

Durant les années 90, cette fonction de relais entre les services et les habitants des quartiers défavorisés a constitué une voie importante d'accès à l'emploi. Mais il s'agit plus d'emplois sociaux, partiellement ou totalement subventionnés, de que "vrais emplois". Aurait-on renoncé aux rêveries "développementistes" des années 80 au seul bénéfice de ces "faux emplois" ? A côté de cette insertion sociale, n'y avait-il pas place pour une "insertion par l'écono-

95 CIVde décembre 99.

mique” ? Il fallait, pour cela, motiver les chefs d’entreprise à embaucher une population considérée par eux comme peu attrayante en raison de son manque de formation, mais aussi de fiabilité, plus habituée à se défendre contre le rejet qu’elle subit qu’à s’engager dans un emploi. Comment décider les patrons à sauter le pas, à donner sa chance à ce type de main d’œuvre ? En faisant appel à leurs sentiments civiques, à leur esprit citoyen. A la suite du rapport Aubry-Praderie – en 1991 – le thème de l’entreprise citoyenne connut une certaine vogue. Il permit à quelques grandes entreprises d’accomplir leurs bonnes œuvres mais n’en souligne que plus cruellement la désertification économique de ces quartiers, la disparition progressive des commerces et des petites entreprises. Comment inverser ce courant ? Comment retenir ces commerçants qui partaient, au lieu de faire venir les entrepreneurs ? La solution était du même type que pour y retenir les fonctionnaires : en leur procurant une gratification particulière, l’équivalent, pour eux, d’un surcroît de bénéfices par l’exonération de leurs charges fiscales ou, mieux, de leurs charges sociales. La politique des zones franches avait été appliquée en Grande-Bretagne, aux USA, avec des résultats discutables, mais des résultats tout de même. Pourquoi ne pas essayer ? En 1996, le pacte de relance de la politique de la ville institue le principe de zones franches urbaines dans lesquelles seraient pratiquées, de manière graduée, différents types d’exonération afin que le problème clef des banlieues, celui de l’emploi, trouve sa solution.

Le principe de l’exonération fiscale des entreprises comme celui de la bonification indicielle des fonctionnaires nécessitent un tracé précis des espaces où ils s’appliqueraient. Or, un tel “périmètre” n’existe pas dans les années 80. Les sites des opérations DSQ étaient délimités par des critères relativement subjectifs et sans balisage très net. Le concept de “quartier” fonctionnait autant comme solution que comme problème, il fallait laisser à celui-ci une certaine capacité à se définir lui-même, à rassembler autour de son centre supposé. Apartir du discours de Bron, le quartier change de signification. Il n’est plus le lieu d’innovation mais le point d’application d’une compensation, pour la fonction publique d’abord (1991), pour les entreprises ensuite (1996), pour une vie associative également dont on attend qu’elle aide les services publics aussi bien qu’elle contribue à l’emploi et qu’il convient de subventionner de manière à l’orienter vers ces différentes finalités. Le quartier ne peut plus, plus sous cet angle du moins, être considéré comme une entité vivante, sensible. Il devient un problème objectif, chiffrable. La terminologie de zone va forcément remplacer celle de quartier.

Le “zonage” du territoire

Comment identifier avec précision les parties du territoire urbain où doit s’appliquer l’action de la politique de la ville telle qu’on la considère dans les années 90 ? C’est le travail auquel s’est attelé aussitôt le service ressources de la délégation à la Ville associée pour l’occasion avec l’INSEE qui dispose de cinquante variables pour caractériser le territoire. Peu se révèlent pertinentes et beaucoup impraticables. Trois se trouvent finalement sélectionnées pour caractériser les territoires urbains présentant les plus forts écarts à la moyenne en terme de population à risques : le pourcentage des jeunes de moins de 25 ans, celui des chômeurs longue durée, celui des étrangers. Par la mesure de l’écart d’un quartier par rapport à la moyenne nationale mais aussi à celle de l’agglomération et de la commune où il se trouve, on peut ainsi établir une carte des lieux de la plus forte concentration de la population à risques. 1 300 quartiers se voient ainsi qualifiés..., en raison de leur handicap. Ils font l’objet d’une publication au journal officiel en 1993.

Avec le pacte de relance de la politique de la ville qui porte création des Zones Franches Urbaines (ZFU), le souci de disposer d’un périmètre basé sur des critères objectifs ne peut que s’accroître. Comme on veut pouvoir doser les exonérations, l’objectif ne peut consister à se limiter à la vérification que les quartiers retenus sont bien ceux qui appellent un traitement d’exception. Il faut déterminer avec précision le degré de gravité du mal dont souffre tel ou tel quartier. Il s’agit maintenant de disposer d’un instrument de mesure permettant de déterminer entre les quartiers eux-mêmes, lesquels présentent le plus de handicaps de façon à pouvoir calibrer les aides et apprécier les résultats. On passe, ainsi, selon Philippe Estèbe, d’une “conception relative de l’exclusion socio-urbaine à sa version absolue”⁹⁶. Confronté à cette nouvelle demande, l’INSEE produit un indice qui résulte de la multiplication de trois indicateurs (les moins de 25 ans, les chômeurs longue durée, les sans diplôme) avec le chiffre de la population totale du quartier, le tout divisé par le potentiel fiscal de la commune. En fait, cet indice reprend approximativement les trois indicateurs antérieurs (à travers la catégorie des sans diplômes, on retrouve à peu de chose près, celle des étrangers)⁹⁷. Mais il les relie au rapport entre population du quartier et potentiel fiscal de la commune de façon à pouvoir établir une mesure du degré de concentration de la pauvreté, donc de distinguer les zones selon leur état. Un graphique disposant, en abscisse, les indices, en ordonnées, les quartiers permet de distribuer ceux-ci en fonction de leur état. En appui sur cette courbe, le programme

96 *L’usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville. 1989-98. Thèse Univ. Paris X Nanterre.*

97 *Les Américains se réfèrent depuis les années 60 à “l’indice de ségrégation” qui correspond au pourcentage de minorités qui auraient dû quitter le quartier pour que la proportion de celles-ci dans celui-ci soit égale à ce qu’elle est dans le pays (ou dans la ville) Karl et Alma Taeuber “Negroes in cities” 1965. Le rapport Kerner avait établi, sur les données de 1960, un indice de ségrégation de 86 % dans les 200 plus grandes villes américaines.*

identifie trois groupes de quartier d'inégale gravité et appelant un traitement proportionné à celle-ci. Les zones franches urbaines (ZFU), les plus atteintes, au nombre de 38, puis de 44, bénéficieront d'exonération de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle, de la taxe foncière, et surtout, pendant cinq ans, des charges sociales (sur les salaires en dessous d'un SMIC et demi) en contrepartie de quoi, elles se voient tenues de recruter 20 % de leurs nouveaux effectifs dans la zone en question. Un cran en dessous, on comptabilise 350 ZRU (Zones de Redynamisation Urbaine) inscrites au pacte de relance qui bénéficient des mêmes exonérations sauf celles relatives aux charges sociales. La plus grande masse des quartiers (750) relève du droit commun de la politique de la ville. Ce sont les Zones Urbaines Sensibles (ZUS).

Une discrimination positive territoriale

A partir de 1990, le ressort de l'action de la politique de la ville n'est plus guère le développement social mais de plus en plus, la compensation sociale, sous la forme de bonification des salaires ou celle de l'exonération des charges. Son plan d'application n'est plus le quartier mais la zone. Soit le principe d'une dérogation aux normes communes accordée en fonction de la localisation qui a reçu l'appellation de discrimination positive territoriale. L'expression de discrimination positive territoriale a été utilisée, en fait, pour la première fois, au début des années 80 par Bertrand Schwartz à propos du traitement particulier que requérait, selon lui, le public des jeunes en difficulté. Ceux-ci paraissaient victimes d'une certaine discrimination à l'embauche en raison des obstacles de tous ordres qu'ils rencontraient dans un contexte économique déjà défavorable. Pour compenser l'effet de ces difficultés particulières qui inhibaient leur "entrée dans la vie", il convenait donc de déployer un effort plus important pour eux que pour les autres publics, inégalitaire, mais d'une manière qui restaure les conditions d'une égalité plus effective. A partir de 1991, l'expression de discrimination positive territoriale devient une manière de désigner le principe d'action que met en œuvre la politique de la ville, d'une manière officieuse d'abord, puis officielle avec le pacte de relance.

Que signifie exactement l'expression de discrimination positive lorsqu'elle s'applique à un territoire ? Une forme de politique sociale distincte des genres institués en la matière. On distingue deux sortes générales de politiques sociales. Il y a celles qui se définissent par leurs fonctions, comme l'éducation, la santé, la prévention. Et puis celles qui se définissent par leurs publics en découpant dans la population certaines catégories qui seront les bénéficiaires exclusifs des prestations qu'elles fournissent (les handicapés pour l'allocation d'adultes handicapés, le RMI pour les personnes de plus de 25 ans en dessous d'un certain niveau de ressources). La discrimination positive territoriale consiste à ajouter aux politiques fonctionnelles à leurs agents, à tous ceux qui inter-

viennent dans les fonctions en question, des moyens spécifiques sur un territoire donné. Celui-ci va, pour le coup, être assimilé à un public cible. La population toute entière d'une zone se trouve considérée comme affecté par un handicap justifiant un effort particulier en leur direction.

Le terme de discrimination positive sert généralement à traduire celui de l'*Affirmative Action* dans la mesure où il évoque directement la visée de celle-ci, la lutte contre les discriminations subies par différentes catégories de population sur le territoire américain. Est-ce à dire qu'avec le nouveau cours adopté par la politique de la ville, en 1990, nous avons mis en œuvre une version plus ou moins équivalente de la politique américaine d'*Affirmative Action* ? Les deux politiques diffèrent en réalité, aussi bien au niveau de leurs points d'application respectifs que de leurs ambitions. L'*Affirmative Action* définit ses destinataires à travers la race (les minorités ethniques), le genre (femme), les minorités sexuelles. La discrimination positive à la française les vise à travers le territoire. L'AA institue un traitement préférentiel pour ses publics par l'attribution de quotas à l'entrée de certaines professions ou des universités. La discrimination positive territoriale ne se donne que des obligations de moyens pour améliorer le fonctionnement de certains services, jamais directement les chances de tel ou tel public. Face à la crise urbaine, l'AAa plutôt participé de l'option *dispersal*, celle qui consiste à faciliter la mobilité des gens plutôt qu'à entreprendre d'améliorer le territoire des *inner cities*. La discrimination positive territoriale a pour ambition d'aider les gens, mais dans les territoires de la politique de la ville. Elle diminue le désavantage qu'il y a à vivre dans ces lieux plutôt qu'elle ne donne aux gens les moyens de les quitter par l'accès à un emploi ailleurs, par la facilitation des formations.

La discrimination positive territoriale vise à compenser les difficultés particulières que rencontrent les gens qui vivent dans ces cités, y exercent une fonction publique ou privée. Mais elle ne fait que cela, de la compensation. Elle ne traite pas les problèmes de fond de ces territoires : la concentration de pauvreté qui s'y opère à la faveur d'une coupure physique d'avec le reste de la ville. Aussi, voit-on s'affirmer, depuis 1990, une ligne de traitement de l'espace urbain et de l'habitat, au nom du principe de mixité urbaine. Entre l'approche par la discrimination territoriale positive (*people*) et celle par le traitement des problèmes du territoire (*space*), la différence tient à la manière d'appréhender celui-ci. Autant la première approche porte à découper la part "malade" du territoire pour faire bénéficier ceux qui y habitent de mesures spécifiques, autant l'action en matière urbaine conduit à une transformation du territoire. De sorte qu'à côté de la géographie prioritaire qui délimite le périmètre d'une politique sociale particulière, le principe de mixité urbaine porte au déploiement d'une géographie volontaire qui vise, elle, à effacer,

à terme, ces espaces d'exception⁹⁸. Soit en agissant de manière préventive, par une redistribution de l'habitat social dans toutes les communes des agglomérations de façon à éviter la concentration de la pauvreté. Soit, de manière curative, par un nouveau façonnage des espaces où se sont opérées ces concentrations.

Il y a bien dans l'AA une dimension de "rachat" du sort fait aux Noirs dans le passé que l'on ne trouve pas dans la discrimination positive territoriale qui ne considère les préjudices subis qu'au plan du territoire.

Il y a surtout que les USA ont mis l'accent sur l'AA, par refus de se lancer dans la politique volontariste de transformation de l'espace urbain à laquelle appelait le rapport Kerner. L'AA – et toutes les politiques qui s'y rattachent en raison de leur commune origine dans le *Civil Right Act* de 1964 (mélange scolaire par le *busing*), dispersion par l'habitat comme avec les programmes Gautreaux, redéfinition des districts, etc.), ont incarné une option *people* qui s'est d'autant plus développée que l'option *space* paraissait trop coûteuse à réaliser. En France, la modestie de la politique de discrimination positive territoriale montre combien l'option *people* a eu d'autant moins d'importance que l'énergie s'est portée sur la transformation de l'espace (*space*) avec l'ambition de réaliser une mixité sociale par l'urbanisme et l'habitat.

2 – L'ACTION LÉGISLATIVE

De 1991 à l'an 2000, on voit s'enchaîner une série de lois qui se suivent et se ressemblent au moins par l'insistance qu'elles mettent toutes à conduire la guerre contre les processus de ségrégation affectant la ville contemporaine. Certes, ces lois portent la marque des gouvernements de tendances opposées qui les ont portées. Mais elles suivent le fil d'une dramatisation croissante de la question urbaine dans laquelle le modèle américain d'évaluation des villes joue le rôle de repoussoir.

La LOV

Première de cordée, la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) est conçue explicitement comme une "loi anti-ghetto". Elle mobilise intensément le ministère de l'Équipement qui a piloté la construction des fameux grands ensembles où se déroulent les émeutes et qui se trouve, en quelque sorte, appelé à revoir sa copie. Pourquoi une telle évolution alors que le volontarisme déployé dans la construction sociale aurait dû l'éviter ? Précisément parce que l'on avait beaucoup voulu décider au plan technique et très peu prévenir au plan juridique. On avait voulu

séparer dans l'espace les fonctions de travail, d'habitat, de loisir, pour mieux satisfaire chacune. On s'était préoccupé de normes d'hygiène et de confort dans les constructions neuves en postulant que cela suffirait à assurer un regroupement social allant de l'OS à l'ingénieur". La crise venue, ce mélange de certitudes technocratiques et d'insouciance sociologique avait conduit au pire des résultats : des quartiers où l'on ne trouvait aucune activité et que chacun cherchait à quitter, de sorte que n'y restaient que ceux qui ne pouvaient aller nulle part ailleurs et que cette condition conduisait au désespoir et leurs enfants aux émeutes. Comment enrayer cette dérive ?

En rompant avec le technocratisme qui a présidé à ces constructions comme avec le plan qui détermine le peuplement de ces cités, en faisant place au droit, au "droit à la ville" en l'occurrence, et pour cela, en passant d'un "urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité". La LOV consiste essentiellement en l'introduction d'un principe de correction juridique des tendances sociologiques en matière d'habitat aussi bien dans le logement ancien que les constructions neuves. Elle interdit que la rénovation des quartiers anciens serve de prétexte pour en évacuer les habitants pauvres et fait obligation à toutes communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 200 000 habitants de réaliser des logements sociaux à concurrence de 20 % de son parc immobilier⁹⁹.

Invités, au titre de la LOV, à construire rapidement des logements sociaux, les maires des communes aisées rechignent et font traîner l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) par lesquels ils doivent s'engager en ce sens. Revenue au pouvoir en 1995, la droite prend acte de ces réticences et réduit les dispositions de la loi. Est-ce à dire qu'elle ne prend pas à son compte l'idée de la lutte contre la ségrégation sociale dans la ville ? Pas le moins du monde. Dans sa présentation de la loi relative au pacte de relance de la ville, le Premier Ministre d'alors, Alain Juppé, parle de la ville avec des termes qui semblent empruntés aux auteurs de la LOV : "perdre la mixité urbaine, c'est perdre le sens de la ville". Or, celle-ci devient, aujourd'hui "le lieu d'une ségrégation qui est aux antipodes de ce qu'une ville peut apporter et doit signifier". Pourquoi un gouvernement de droite vient, à son tour, occuper ce terrain de la ségrégation urbaine ? Parce que l'image de la "fracture urbaine et territoriale" est venue s'ajouter, depuis la campagne présidentielle de 1995, à la thématique du ghetto, et que cette image touche à la fibre républicaine de la droite. Le pacte de relance de la politique de la ville reprend donc le thème de la lutte contre la ségrégation dans l'habitat..., mais en changeant de cible. Puisqu'il paraît difficile de

⁹⁸ Le concept de "géographie volontaire" a été utilisé durant la période glorieuse de l'aménagement du territoire (années 60). Nous pensons qu'il peut reprendre du service dans le cadre des nouvelles politiques urbaines pour illustrer la philosophie des lois de la décennie 90.

⁹⁹ Sauf à s'acquitter d'une taxe de 1 %.

contraindre les communes aisées à avancer rapidement dans la direction d'une mixité sociale par la construction de logements sociaux, pourquoi ne pas inviter les communes "spécialisées" dans ce type d'habitat à accueillir une population de classes moyennes ? Des familles de ce type pourraient venir habiter dans ces cités où l'on trouve de grands appartements que la hausse du foncier a pratiquement rendu inaccessibles dans les centres villes. Il suffirait de les y intéresser par la suppression du surloyer qui les frappe parce qu'elles dépassent le plafond de revenus correspondant à l'attribution d'un logement de type HLM.

La loi SRU

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) est portée, en l'an 2000, par une majorité de gauche, qui, de retour, au pouvoir, s'inquiète non plus seulement de la relégation des pauvres dans les cités d'habitat social, mais tout autant de la tendance à l'éclatement et à la polarisation qui affecte les agglomérations. "ville éclatée", "ville archipel", "ville fractale" : Ces appellations se suivent et rivalisent dans l'art de nommer la dispersion de la ville, sa diffusion à la faveur de l'accroissement de la rapidité des transports, mais au prix d'une inflation du coût des infrastructures et probablement d'une perte du sentiment d'interdépendance qui unissait les habitants de la ville industrielle. Une logique sociale de plus en plus flagrante porte à rechercher "l'entre-soi" au détriment de la mixité sociale. La crainte des effets ravageurs de cette logique affinitaire sur la qualité civique de la ville vient s'ajouter à celle de la fracture urbaine pour alimenter la loi "solidarité et renouvellement urbain". Celle-ci va durcir les obligations prévues par la LOV. Cette fois, c'est à partir du moment où elles appartiendront à des agglomérations de plus de 50 000 habitants que les communes devront combler leur retard lorsqu'elles auront moins de 20 % de logements sociaux. Quant à la sanction, elle n'est plus renvoyée à la promulgation d'un Plan Local d'Habitat (PLH), procédure que les élus peuvent toujours ralentir, mais calculée sur le nombre de logements sociaux manquant chaque année. De plus, si une commune ne satisfait pas à ses obligations, l'Etat pourra se substituer à elle en neutralisant son droit de préemption et en délivrant, à son propre titre, un permis de construire.

Revenant fortement sur l'idée de redistribuer l'habitat social dans toutes les communes urbaines, la loi SRU veut surtout empêcher l'aggravation du mal. Le droit fournit un instrument pour empêcher que la pauvreté se concentre toujours plus dans les grands ensembles. Il a surtout une valeur préventive là, où existe encore une certaine mixité sociale. Est-ce à dire que, dans les lieux où elle a disparu, on ne puisse pas conduire une politique volontaire et que la loi SRU doit s'en tenir à la formule de discrimination positive territoriale initiée en 1991 et systématisée par le Pacte de relance ? Cette politique de discrimination positive a montré ses limites à la fin des

années 90. Les allocations spéciales de moyens n'ont pas enrayeré, par exemple, la déqualification des établissements scolaires dans les zones urbaines sensibles puisque l'on assiste à des tentatives croissantes de déroger au découpage académique, comme à une évasion vers les écoles privées. Les exonérations de charges n'ont guère mieux réussi à faire venir les entreprises dans les zones franches. Qu'est-ce qui peut freiner ainsi les tentatives les mieux intentionnées de remédier à la mixité tant dans l'habitat que dans les fonctions ? Qu'est-ce qui empêche ces lieux de devenir attractifs ? Précisément cela qu'ils ne disposent pas des aménités urbaines qui séduisent et les habitants et les entrepreneurs. Les caractéristiques de ces territoires, en matière d'urbanisme, comme en matière de desserte, les rendent inaptes à accueillir une fonction autre que celle du logement, et de plus en plus restrictivement, ceux des ménages qui ne peuvent prétendre habiter ailleurs. Il n'y a rien d'étonnant à ce que ZUP et grands ensembles soient devenues synonymes de malédiction sociale quand on considère leur indigence urbaine. Tel est du moins le diagnostic qui a présidé à l'élaboration des Grands Projets Ville (GPV) dans le cadre de la loi SRU et par lesquels la nouvelle géographie volontaire en matière urbaine se dote d'une dimension curative.

Les Grands Projets de Ville

Dernière-née d'une politique proluxe en programmes et en sigles, la procédure des Grands Projets de Ville révèle, à travers sa genèse, l'état d'esprit qui préside à ce traitement des problèmes du territoire conduit sous les auspices de la mixité de l'habitat et des fonctions. Son origine remonte à 1991. Sous l'appellation de grands projets urbains, la Délégation à la Ville (DV) lance un programme expérimental sur une douzaine de quartiers : ceux sur lesquels on ne peut se contenter d'améliorer le rapport des habitants aux services qui leur sont offerts. Ils nécessitent un investissement financier très conséquent de la part de l'Etat qui conduit à les distinguer des contrats de ville ordinaires. Le volontarisme de l'Etat ne s'avance, de cette manière, qu'à titre exceptionnel, en appui tout de même sur la loi d'orientation sur la ville qui vient juste d'être votée. Ces grands projets urbains engageaient des démolitions, des reconstructions, de nouveaux tracés de voirie, des places, des parcs. Il s'agissait d'abolir ce que la formule de ZUP avait produit : des espaces régis par des règlements spéciaux, "désincorporés" de la commune, figeant les droits de construire.

La loi SRU procède à un déploiement à grande échelle de la formule des grands projets urbains. De douze projets, on passe à 53 en 2001. Ils deviennent la colonne vertébrale de la politique de la ville. D'autant qu'ils vont ajouter à leur rôle urbanistique, la dimension économique et sociale. Le traitement des problèmes de l'espace, la reconfiguration de l'urbain devient ainsi le support des actions conduites dans le domaine de l'emploi, des services publics et de la vie associative. La crise urbaine était apparue

avec la dégradation des cités d'habitat social au milieu des années 70, victimes de leur monofonctionnalité et de la concentration/exclusion de la pauvreté. Ces problèmes qu'une technocratie imbue de sa science des partages fonctionnels a engendré, une autre technocratie, instruite par l'expérience et la compréhension de la société post-industrielle doit donc pouvoir les résoudre.

3. CONCLUSION

Entre l'action conduite au nom du principe de discrimination positive – notion positive territoriale et celle conduite au nom du principe de mixité urbaine, il y a complémentarité, subordination évidente de l'une et de l'autre. La première se situe au niveau conjoncturel. Elle découpe dans le territoire une géographie prioritaire, faite de zones appelant un traitement dérogatoire qui consiste dans la panoplie des remèdes que l'on peut leur apporter en l'état donné des choses urbaines : plus de moyens pour les services et la population, moins de contraintes pour les entreprises. La seconde ligne d'action se place, elle, au niveau structurel. Elle déploie une géographie volontaire qui vise à prévenir l'apparition de territoires séparés du reste de la ville, concentrant massivement la pauvreté, et aggravant d'autant cette dernière, mais aussi à traiter ceux qui existent, à les faire rentrer dans le régime du droit commun par une transformation de leur disposition spatiale qui, seule, peut effacer leurs travers et permettre à une compensa-

tion économique et sociale de faire œuvre efficace. L'action structurelle sur la ville au nom du principe de mixité urbaine, semble bien se développer à raison des limitations propres à l'action conjoncturelle. Agir sur les gens (*people*) ne paraît crédible que si l'on modifie substantiellement l'espace (*space*). La relation entre les deux pôles du dilemme s'établit, en France, à l'avantage du second. Aux USA, l'AA ainsi que les autres politiques qui lui sont associées parce que dérivant du *Civil right act* de 64, ont prévalu durant les années 70, sur les politiques spatiales préconisées par le rapport Kerner. Le motif en était le coût élevé de ces dernières, la difficulté pour l'Etat fédéral d'agir sur le terrain urbain, alors que l'AA ne nécessitait que le financement des procédures judiciaires contre les corporations qui faisaient de la résistance. Et puis, faciliter la dispersion, permettre aux Noirs et autres minorités ethniques de quitter le ghetto, de fuir ces *inner cities* qui se délabraient, d'aller établir leurs communautés ailleurs, dans un espace non pollué par le crime et la déchéance, paraissait sans doute plus conforme à l'idéal américain. En France, la discrimination positive territoriale ne vise pas à faciliter le mouvement, mais à permettre, d'une certaine manière, le maintien sur place par une amélioration spatialisée des services publics et l'accès au travail. Mais cette politique n'évite le reproche de pratiquer un *containement* des populations "reléguées" qu'autant que s'en déploie une autre, plus ambitieuse, qui modifie et leurs quartiers, et la ville dans le sens d'une mixité urbaine effective.

CONCLUSION

La lecture comparée des réponses américaine et française à la crise urbaine et française montre qu'elles se déroulent selon des schémas parfaitement opposés. La ligne suivie aux USA peut être décrite comme une série de glissements : partie avec l'idée d'intervenir vigoureusement sur les quartiers qui se dégradent (option *space*) avec des programmes urbanistiques très ambitieux – *Urban Renewal* et *Model Cities* – elle relègue assez vite cette ambition au second plan et lui préfère des programmes moins coûteux permettant plutôt aux minorités ethniques habitant ces ghettos d'en sortir (option *people*) par la grâce d'un traitement préférentiel – *Affirmative Action* et alii – pour finalement inciter la population de ces aires défavorisées à chercher en elle-même, par un travail sur les liens qui unissent ses membres et entre eux et au reste de la ville, une solution à ses difficultés. (option *community*). C'est tout le contraire qui se passe en France puisque nous commençons par une politique d'inspiration communautaire même si fortement bridée par la rigueur républicaine : le développement social des quartiers (option *community*) tel qu'inspiré par le rapport Dubedout ayant échoué à apaiser les banlieues fait ensuite place à une politique de discrimination positive destinée à apporter plus de moyens aux habitants de ces quartiers (option *people*) qui connaît son apogée avec le pacte de relance de la ville en 1996 avant de se faire dépasser par la montée en régime des politiques de mixité urbaine (*space*) qui trouvent leur couronnement provisoire avec la loi de solidarité et renouvellement urbain en 2000.

La démarche américaine procède de l'abandon progressif de l'ambition dont le pouvoir fédéral avait fait montre durant les années soixante. Tandis que la politique de la ville en France se construit au fil d'un engagement croissant de l'Etat sur la question urbaine. Ce contraste entre les deux notions quant à la détermination dont font preuve les autorités politiques respectives pourrait donner à penser que la différence entre les deux politiques n'est guère que celle qui sépare le plus du moins. Ce serait ignorer que chacune des évolutions se produit à raison des échecs dans la mise en œuvre de l'une ou l'autre des options

qu'elle adopte pour commencer. Le volontarisme constitue une manière de résoudre un échec comme celui du DSU en 90 qui consiste à renouer avec de vieilles certitudes au moins autant qu'à innover. En ce sens, il paraît plus pertinent de dire que chacune des deux nations confrontées à la crise urbaine, a réagi en suivant sa propre ligne de pente et qu'elles aboutissent, en même temps, à la production de deux modèles dont l'un n'est pas, ou pas que, le simple effet de la non-mise en œuvre de l'autre. Mixité sociale et développement communautaire se font face comment deux stratégies possibles, dotées chacune de sa cohérence propre, parée d'attraits spécifiques qui interdisent à l'une de récuser l'autre et réciproquement. Il ne manque pas de discours triomphalistes aux USA sur la réussite du développement communautaire dans la résurrection des *inner cities* (et du Bronx en particulier)¹⁰⁰. Ni en France, de doutes qui s'expriment sur la persistance, voire l'aggravation de la "fracture urbaine" malgré le retour de la croissance et l'investissement politique dont les banlieues sont si ostentatoirement l'objet. Considérant que ce sont bien deux modèles d'égale consistance qui se trouvent en face l'un de l'autre, et non le seul vrai, face à son substitut ou son illusoire alternative, on se trouve amené à répondre à une double question : à quoi tient cette divergence entre eux ? Est-elle constitutive au point qu'il faille choisir entre l'un ou l'autre de ces modèles ou existe-t-il une voie pour les rendre compatibles ?

1 – COMMUNAUTÉ ET TERRITOIRE, UNE COMPARAISON FRANCE/USA

Qu'est-ce qui permet de discriminer les modèles de la mixité sociale et du développement communautaire ? Certainement le rapport que chacun établit avec le territoire. Le principal motif de l'opposition des deux modèles réside dans la relation que chacun établit entre territoire et communauté. Tant il semble évident, aux USA, que la communauté est supérieure au territoire, alors qu'en France, à l'inverse, tout découle de ce que le territoire prévaut sur la communauté. *Aux États-Unis*, le terme de communauté désigne la

100 cf *Comeback Cities* – P. S. Grogan & Tony Proscio. Westview Press 2000.

société proche, l'ethnie d'origine, le genre, la religion, mais aussi bien la société dans son ensemble : communauté de communautés, nation de nations. Le territoire n'est que l'espace d'expression d'une communauté, son moyen, ici et là où elle s'installe, son cadre général lorsque l'on considère l'étendue du pays. La souveraineté réside dans les individus, pas dans le territoire. Si une localisation ne permet pas l'expression d'une communauté, celle-ci est en droit de l'abandonner, d'aller s'établir ailleurs. Peuplé par des migrants qui fuyaient les régimes féodaux de la vieille Europe, le territoire des États-Unis se prête à son tour à cette logique de la fuite, du départ, pour aller s'établir ailleurs avec qui l'on veut être pour se sentir à l'aise, sans contrainte ni obligation. Le territoire ne retient ni ne contraint. Il incarne la liberté, le moyen premier de l'expression démocratique par cette possibilité même de partir. Le titre d'un livre célèbre de Albert Hirschman exprime à merveille cette particularité : "*Exit, voice and loyalty*"¹⁰¹ (fuite, prise de parole et loyauté). Conçu essentiellement pour décrire les attitudes des consommateurs de services entre le public et le privé, leur propension à la désertion du premier plutôt qu'à la prise de parole pour le transformer, le schéma vaut d'autant qu'il prend racine dans la manière d'être la plus constitutive du peuple américain telle qu'on l'observe dans son rapport à l'espace, dans cette façon de faire jouer la liberté contre l'assignation à un territoire, de faire de celui-ci le simple support d'une collectivité.

La crise urbaine des années 60 illustre cette fonction du territoire. Elle est née de la dégradation de la communauté noire qu'a encouragé, sinon provoqué, la fuite des classes moyennes, laquelle à son tour, a aggravé la situation des Noirs pauvres en privant les villes des revenus nécessaires pour les aider. Plutôt que prendre la parole dans la ville, pour préserver un espace commun, les communautés blanches et noires ont joué la carte de la désertion (*exit*). Désertion sur place, pour une partie des Noirs qui a affirmé vouloir l'égalité par la séparation. Désertion par la fuite vers les *suburbs* pour les Blancs qui y créèrent des communes où les conditions d'entrée se firent aussi exigeantes que l'adhésion à un club de gens qui ne veulent se retrouver qu'entre eux. La perte du sens de l'intérêt général au niveau de l'agglomération (*loyalty*) constitua, bien sûr, le résultat final de l'opération.

Pourquoi, face à cette crise, l'option *community* a-t-elle prévalu ? Précisément parce que la reconstruction de la communauté prévaut dans cette culture sur la transformation du territoire. Si le problème vient d'une communauté, la solution se trouve dans cette communauté, celle des Noirs, celle que ceux-ci forment avec les autres communautés. Non que les autres soient dépourvues de pertinence, comme on l'a vu. Mais chacune révéla vite, et ses propres limi-

tations, et l'importance du fait communautaire. Incarnée par le programme des *Model Cities*, la stratégie *space* a échoué parce qu'elle ne prenait pas assez en compte les habitants des ghettos et restait l'affaire de l'administration et des élus. Les bonnes intentions n'ont pas levé la méfiance d'une communauté noire non véritablement incluse dans une action perçue comme devant calmer l'émeute beaucoup plus que donner du pouvoir à ses membres. Quant à l'option *people*, elle entraînait bien en conformité avec l'idée de la libre mobilité des individus sur le territoire, mais elle a heurté les résistances communautaires ou racistes ou les deux à la fois. Les Noirs voulaient bien de la dispersion mais en restant entre eux, groupés. Quant aux Blancs, ils acceptaient les Noirs mais à dose homéopathique, bien filtrés, comme par le système des "familles Gautreaux". L'option *community* revient à développer la prise de parole (*voice*) des minorités ethniques pour conjurer aussi bien leur tentation séparatiste, sur place, que la fuite (*exit*) des classes moyennes et à restaurer ainsi la loyauté de toutes les communautés (*loyalty*) envers la ville qu'elles constituent. Dans la thématique de l'*empowerment*, cette dimension de prise de parole est essentielle. Elle revient à dire : jouez le jeu, constituez-vous en une force, apprenez à montrer que vous savez construire votre communauté de manière à ce qu'elle s'ajoute au pouvoir des autres au lieu de les menacer.

En France, le rapport entre territoire et communauté paraît à l'exact opposé de ce qui se passe aux USA. Si, là-bas, le territoire constitue un terrain d'aventure pour les communautés, un lieu dont l'étendue permet que chacune trouve sa place, mais aussi reste à la sienne et qui ne leur impose vraiment que d'apprendre à cohabiter quand elles ne peuvent s'ignorer, il fonctionne, chez nous, comme un principe de dissolution des entités communautaires. Puisque la souveraineté réside dans la nation et que celle-ci se définit par le territoire qu'elle occupe, toute concentration sur une partie de celui-ci d'une population présentant une singularité signifiera une menace directe à son encontre. Le fameux "*melting pot*" américain produit bien une nation mais par un mélange des communautés qui la composent, par un frottement qui aboutit à les imprégner d'une culture commune, linguistique et politique. Mais il ne vise pas à les détruire en tant que telles. Il ajoute une dimension commune sans annuler la dimension d'origine. L'intégration française produit l'appartenance à la nation par l'érosion des caractéristiques d'origine. Le "creuset français" n'ajoute pas mais remplace, réduit l'origine à l'état de folklore pour la tolérer. Cette attitude est constitutive de notre histoire. Elle naît avec la formation de l'État, avec son combat contre les provinces. L'Ancien Régime a précédé la révolution dans cette tâche qui ne s'achèvera qu'au début du

101 A.O. Hirschman. *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA. Harvard University Press. 1970 Traduction A. Fayard.

XX^e siècle lorsque le corps des instituteurs de la République permettra de réaliser “la fin des terroirs”¹⁰². Tâche qu’il faut, cependant, toujours recommencer. Les inégalités spatiales du développement industriel obligent, dans les années 60, à “aménager le territoire”, à éviter que ne se produisent des décrochages nuisibles à la représentation d’une société unie parce qu’homogène, offrant en chacune de ses parties les mêmes avantages à tous ses membres, considérant ceux-ci indistinctement parce qu’ils ont perdu leurs distinctions d’origine.

En conséquence de cette instrumentation du territoire contre les communautés, la question urbaine qui surgit en France à la fin des années 70 fait l’objet d’une lecture rigoureusement inverse de l’américaine. Elle ne résulte pas de la désagrégation d’une communauté mais de la réapparition du fait communautaire à travers “l’ethnicisation des banlieues”. La concentration de minorités ethniques, maghrébines et noires surtout dans les cités d’habitat social, constitue le fond de la crise urbaine. Parce qu’elle introduit une étrangeté dans la ville, une catégorie d’habitants peu ou mal assimilés et que ceux-ci se donnent à voir en tant que tels, qu’ils se disent victimes de cette société ou maltraités par elle en fonction, non pas de leur classe, mais de leur origine. L’émeute des Minguettes en 1981 est le fait des jeunes Maghrébins, celle de Vaulx-en-Velin en 1990 aussi, et toutes celles qui suivirent également. Décomposition d’une communauté – noire, aux USA, apparition d’une communauté – maghrébine – en France : n’est-ce pas jouer sur les mots alors que le problème, des deux côtés, paraît bien le même, à savoir celui de la ségrégation ? Oui, sauf qu’aux USA, cette ségrégation est surtout analysée en termes de race alors qu’en France, on la désigne comme un problème de territoire. Les émeutes noires des années 60 ont posé, aux USA, la question du comportement de la société américaine blanche à l’égard de la race noire, depuis l’esclavage jusqu’aux droits civiques. Bien sûr, la dimension spatiale se trouve prise en compte dans l’analyse du problème et de ses solutions, mais comme un aspect de la crise urbaine dont le cœur est constitué par la relation entre les races, entre les communautés noire et blanche. En France, les émeutes des années 80 posent un problème de territoire. C’est le “devenir ethnique” des banlieues qui fait peur, le fait que cette partie de l’espace urbain devienne l’apanage d’une minorité et surtout qu’une logique de séparation apparaisse entre cette partie de la ville et le reste, même sous une forme non déclarée. Logique de séparation portée par le rejet de ceux qui y vivent, leur dépit, l’affaiblissement de l’efficacité des services publics, l’installation d’une partie de cette population dans la dépendance. Aussi n’évoque-t-on, en France, le problème de la société envers les minorités ethniques que comme un aspect du problème des banlieues, en mettant plus l’accent sur le chômage et l’urbanisme. Il y a un pro-

blème de territoire parce que notre souveraineté suppose son homogénéité et que celle-ci se trouve entamée.

Crise du territoire, la crise urbaine, en France, ne peut trouver une solution que par le territoire, par l’amélioration de celui-ci, par le rétablissement de sa capacité à produire une société fluide et homogène. On ne développe pas les communautés mais les quartiers. Même si cet objectif, dans les années 80, revient un peu au même. Un peu seulement, car si le vocable incarne dans l’esprit des promoteurs de la formule, la chaleur des quartiers populaires d’autrefois où les migrants d’une même région de France se retrouvaient et affrontaient ensemble les duretés de l’industrialisation, sa convocation ne réussit guère à transfigurer la réalité des banlieues. Mais, c’est un peu comme si l’on avait enclenché une marche arrière, juste le temps nécessaire pour se donner l’élan requis au passage d’un obstacle difficile. Ou bien, comme si l’on avait voulu faire l’économie d’un effort politique en laissant place à une démarche communautaire sous les dehors d’un traitement de l’espace, au prix d’une certaine confusion entre les deux que l’histoire va sanctionner par l’émeute en rappelant les gouvernants à l’ordre de l’esprit républicain. Après cette concession incertaine à l’option *community* et démonstration faite de son inefficacité, on passe aux choses sérieuses, à un traitement du territoire qui est tout à la fois territorialisation de l’action publique dans les banlieues et traitement des problèmes de ce territoire (option *people* pour nous). La territorialisation de l’action publique désigne l’injonction faite aux agents de l’Etat d’appréhender les singularités locales de la société, de combler par la force de leur réunion les failles de celle-ci, de se faire société là où elle se défait par trop, de maintenir ainsi un contact efficace entre la population de ces “quartiers” et les services publics fournis par l’Etat, d’éviter la rupture, d’administrer une population que l’on ne peut pas désigner ethniquement, même si de là surtout vient le problème qu’elle pose. Avec le traitement des problèmes du territoire (option *space*), on s’efforce de mieux répartir sur le territoire la population à problèmes par l’obligation de construire des logements sociaux dans toutes les communes urbaines et, en même temps, on “normalise” le territoire des banlieues.

2 – DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET MIXITÉ SOCIALE : LES LIMITES DES DEUX MODÈLES

Le modèle du développement communautaire s’épanouit aux USA et celui de la mixité sociale en France en raison des traditions socio-politiques différentes et, à bien des égards opposées, qui caractérisent les

102 Cf Eugén Weber. *La fin des terroirs*. Fayard 1983.

deux pays. Sont-ils, pour autant, exclusifs l'un de l'autre ? L'histoire qui nous montre comment chaque modèle s'est imposé au prix du renoncement progressif à l'autre, vaut-elle enseignement d'une incompatibilité foncière entre les deux options en fonction de chaque nation ? Et cette préférence vaut-elle suffisance ? Il faudrait, pour cela, que la mise en œuvre de chacun des modèles apporte, dans chaque nation, une résolution de la crise urbaine conforme à sa promesse. Or, le déploiement des deux modèles durant la dernière décennie a aussi apporté la révélation de leurs limites respectives et de l'utilité qu'il y aurait à voir en l'autre, non plus un repoussoir, mais le principe d'un complément sans lequel chacun ne remporterait qu'une victoire provisoire et fragile.

Le développement communautaire, forces et faiblesses

Le développement communautaire permet un traitement de la crise urbaine en aval, lorsqu'elle celle-ci a déployé tous ses effets. Il s'inscrit dans les ruptures instituées par le départ des classes moyennes vers les *suburbs*, lorsque les ghettos noirs ont eux-mêmes perdu leurs élites et que de nouvelles minorités ethniques sont venues investir à leur tour les *inner cities*, compliquant les effets de la séparation. Prenant acte de cette situation et postulant qu'il faut "faire avec", le développement communautaire y trouve les sources de sa force mais aussi de sa faiblesse.

La force du développement communautaire découle de son adaptation à cette situation d'abandon et d'accumulation des minorités ethniques qui caractérise les *inner cities*. Il apporte à chacun de ces problèmes une solution et celle-ci se trouve annoncée dans son propre intitulé : le développement contre la pauvreté, le commun (?), l'unité contre la multiplication conflictuelle des ethnies. Il joue ainsi, à la fois sur l'utopie et le réalisme utopique : l'ambition de rendre possible l'accès à une vie meilleure pour une population réduite souvent à vivre de l'assistance dans un pays où cela est mal supporté, où les emplois sans qualification sont très mal rémunérés, où les services sont incertains et très inégaux, et surtout, le logement très cher. Le développement communautaire fait des miracles avec des petits riens, jouant sur une multiplicité de leviers pour créer des logements accessibles, des commerces, des services, de l'emploi. Réaliste : la manière de créer une mixité en tenant compte de la diversité des ethnies, en ne prétendant pas les unifier d'un coup, en proposant des procédures démocratiques qui respectent la forme première, pour chaque individu, relative à son appartenance, à "sa" communauté d'origine. La reconnaissance de cette mixité suppose, parallèlement, le rapport de force et la force des médias plutôt que la supplique ou la recherche d'un affrontement généralisé, en jouant sur toute la panoplie des forces existantes dans la société – Etat fédéral, Etat local, municipalité, banques, fondations, universités... – plutôt qu'en demandant à l'une plutôt qu'à l'autre de jouer les

sauveurs suprêmes. Il y a dans cette utopie réaliste une conformité avec l'esprit de cette utopie réalisée qu'est l'Amérique : un pays où l'on vient pour assouvir son libre désir de réussir au lieu de s'en remettre à l'histoire pour accomplir celui-ci. Et cela explique le bonheur manifeste des personnels des CDC, bien au-delà de l'habituelle et quelque peu exaspérante propension qu'ont les Américains à adopter en toutes circonstances une attitude positive : ils retrouvent une part de l'esprit pionnier des fondateurs de cette nation, en retiennent l'héritage, l'incarnent et la propagent auprès des nouveaux arrivants.

La tranquille assurance que procure l'appui sur les certitudes originelles de la nation américaine fait aussi la faiblesse du développement communautaire. Parce que les migrants du sud ne se trouvent pas dans la même situation que ceux qui venaient du vieux continent et souffrent d'un rejet, d'un refus plus ou moins prononcé de la part des Blancs de les voir se mêler à eux, être traité d'une égale manière. Mais surtout en raison de la barrière qui s'installe durablement entre les *suburbs* et les *inner cities* et qui fait de celles-ci les territoires d'une pauvreté souvent en cours d'amélioration, mais d'une pauvreté tout de même que les efforts de développement échouent à rendre attractifs. Ils perdent leurs classes moyennes, celles qui restaient ou celles qui ont réussi à se constituer pour accueillir de nouveaux venus, plus pauvres, qui plombent leurs chances d'un développement durable et conséquent. Pourquoi cette incapacité à retenir les classes moyennes ? Tous les analystes, y compris les plus fervents défenseurs du développement communautaire, conviennent qu'il faut en attribuer la cause principale au niveau très bas des écoles situées dans les *inner cities*. Car c'est bien la qualité des établissements scolaires qui produit un registre de discrimination entre les territoires urbains. Les familles des classes moyennes quittent les *inner cities* quand leurs enfants atteignent l'âge de la *high school* et vont s'installer dans les *suburbs* afin de pouvoir les inscrire dans une école dont la qualité est assurée par la vigilance des parents, par l'investissement dont ils font montre dans le contrôle de celle-ci. Pourquoi ne pas faire de même dans les *inner cities* ? Parce que de telles écoles n'existent que là où il y a des classes moyennes en proportion convenable, assurant, en retour, un bon niveau scolaire. La question devient donc : comment faire (re)venir des classes moyennes dans – ou – à proximité immédiate des *inner cities* ? Ou formulé d'une autre manière : comment obtenir l'inscription des enfants des *inner cities* dans les bonnes écoles des *suburbs* les plus proches ? Bref, en faisant a priori l'impasse sur la question de la mixité sociale, le développement communautaire finit, néanmoins, par s'y confronter comme à son horizon obligé, sauf à paraître se contenter d'aménager la pauvreté.

La plupart des analyses critiques de la ville américaine prennent appui sur cette incapacité du développement communautaire à produire une mixité sociale

suffisante pour enrayer les processus de séparation dont les métropoles sont l'objet. Elles proposent justement de mieux les contenir par une démarche volontaire. Soit en favorisant la construction de logements accessibles aux ménages à bas revenus dans les *suburbs* aisées (*Downs*)¹⁰³ et, pour cela, en ne fournissant des aides fédérales qu'aux municipalités qui accepteraient de supprimer les zonages interdisant les constructions autres qu'individuelles, zones sur lesquels repose le principe même des *suburbs*¹⁰⁴. Soit de manière plus décisive, en demandant que les *suburbs* soient annexées aux villes centres et que les ressources de la métropole entière puissent ainsi être pondérées¹⁰⁵.

La mixité sociale, ses points "aveugles"

Le modèle de la mixité sociale, tel qu'il se trouve appliqué en France, consiste justement à prendre le problème en amont, à contenir les processus de séparation urbaine. Il vise à éviter que les villes du vieux continent ne suivent l'exemple des villes américaines. Plutôt que "faire avec" cette ségrégation pour espérer mieux la réduire à la manière du développement communautaire, la stratégie de mixité urbaine revient à la contrer directement. Ce volontarisme politique donne à cette démarche une force à laquelle il ne manque... que l'art de donner à ses destinataires une certaine confiance dans leurs propres forces. Un manque qui se fait cruellement sentir dans une conjoncture de reprise économique qui semble profiter à toute la société sauf celle des zones urbaines défavorisées.

Le volontarisme en matière de mixité sociale dans la ville conduit à prendre, en France, des mesures que les analystes américains réclament pour leurs cités avec une insistance croissante mais sans grand espoir d'obtenir satisfaction dans un délai proche. La redistribution de l'habitant social dans l'ensemble des communes de chaque agglomération, la construction politique de celles-ci afin qu'elles (re)deviennent un niveau de solidarisation de la société, l'effacement des frontières entre les quartiers défavorisés et le reste de la ville par une politique déterminée en matière d'urbanisme et de transports, se trouvent inégalement avancés mais engagés. Ce volontarisme prend en compte la gravité des processus qui affectent la ville et dont on ne peut espérer qu'ils trouvent d'eux-mêmes leur résolution avec le temps et quelques aménagements secondaires. Car il ne s'agit plus justement d'aménager un ensemble urbain dont l'unité irait de soi, comme à l'époque de l'industrialisation fordiste. Par un urbanisme propre à détendre les rapports sociaux, à défendre ainsi la société contre ses conflits internes et les menaces qui l'assaillaient de l'extérieur (les

épidémies, la criminalité). Il est bien plutôt question de faire société, de réduire la tendance à la polarisation socio-urbaine qui menace de dissocier la ville, de fractionner son territoire selon une logique affinitaire qu'autorisent les nouvelles formes de l'économie. Seule l'imposition d'une certaine mixité sociale peut enrayer la désagrégation urbaine de la société et cette démarche trouve d'autant plus facilement preneur en France que notre modèle d'intégration républicaine requiert (repose sur) une négation de l'importance des classes sociales aussi bien que des origines ethniques.

L'appui de la politique de mixité sociale sur un modèle national rigoureusement assimilationniste constitue autant sa faiblesse que sa force. Car il conduit à établir un hiatus entre ce que les habitants des banlieues sont de par leur origine, les pays dont ils viennent, et ce qu'ils doivent être, des citoyens parfaitement rompus aux manières de la citoyenneté républicaine et française. Ce hiatus engendrait une tension essentiellement positive dans le contexte de l'industrialisation fordiste. La première phase de l'assimilation était assurée par la mise au travail des migrants adultes, leur acceptation de la discipline d'usine, gage de leur intégration sociale, et la seconde par la scolarisation des enfants par laquelle transitait l'intégration civique. Dans le nouveau contexte économique, cette mécanique intégratrice a perdu son efficacité. Le travail des parents est devenu aléatoire, et la scolarisation des enfants très souvent un échec. Pourquoi cet échec ? Non par manque d'écoles et d'enseignants de qualité. L'infrastructure scolaire des banlieues défavorisées françaises paraît sensiblement mieux fournie que celle des *inner cities* américaines. Mais les écoles souffrent de la même hémorragie des classes moyennes qu'aux USA, à peine contenue par des découpages qui sauvent la face de la vertu républicaine plus qu'ils n'endiguent le processus. A quoi tient cette fuite plus ou moins discrète des élèves des classes moyennes ? A la montée des violences et incivilités dont ces écoles sont le siège et qui grèvent leur efficacité. Pourquoi justement ces violences ? Parce que les enfants vivent l'école et surtout le collège comme porteur d'une discipline totalement externe, sans rapport avec ce qu'ils sont, sans passage par la réalité de leurs parents, sinon celle de leur culpabilisation. Si un enseignement se dégage de cette obsédante question de l'incivilité des jeunes des banlieues, c'est bien celui du manque de consistance de la "communauté" à laquelle ils appartiennent, de la déconsidération latente dont leurs parents sont l'objet. Et si la méthode du développement communautaire peut trouver une entrée, en France, c'est bien à travers l'actuelle prise de conscience des limites de notre modèle d'assimilation.

103 Anthony Downs : *New visions for metropolitan America*. Washington DC Brooking institution 1994.

104 Orfield: *Metropolitics – Brooking institution press*. 1997.

105 D. Rusk : *Cities without suburbs*. Washington W. Wilson center press 1991.

Nous vivons en France, en ce début du XXI^e siècle un moment propice à la réflexion sur le modèle d'assimilation qui sert tout à la fois de référence et de butée à la politique de la ville. Nous commençons à sortir d'une période marquée par la préoccupation du chômage, pour entrer dans une autre, dominée par la crainte que les retraites ne puissent, bientôt être payées parce qu'il n'y aura pas un nombre assez élevé de personnes au travail proportionnellement à celui des personnes vivant de leur retraite. Entre ces deux peurs, l'immigration occupe un rôle charnière. Elle a payé le prix du chômage, parce qu'elle constituait la part non qualifiée du salariat, devenant la plus affectée par les licenciements massifs des années

75/95. On compte néanmoins sur elle, sur un futur afflux de migrants, pour payer les retraites de tous les Français qui vont massivement quitter le marché du travail d'ici quelques années et vivre fort longtemps la condition de retraité. Durant cette période charnière, on voit s'élever la crainte d'un échec de l'intégration de cette nécessaire immigration à venir, compte tenu des problèmes posés par la précédente. Il serait certainement opportun de tirer les enseignements des vingt dernières années en matière d'intégration de la population migrante. Mais cela ne peut se faire sans remise en cause de ce mélange de peur et de rigidité à l'égard de l'immigration qui grève la politique de la ville depuis ses débuts.

BIBLIOGRAPHIE

Nous ne citons ici que les principaux ouvrages dont nous nous sommes servis pour cette étude comparative.

I – ANALYSE HISTORIQUE DES RÉPONSES À LACRISE URBAINE AUX USA

- APPELBAUM and DREIR P., *Rental housing in Government and Housing*. Urban Affairs, vol. 36, 1990.
- AULETTA K., *The underclass*. NY Random house, 1982.
- BLAKELY E. and SNYDER G., *Fortress America*. Brooking Institutions Press, 1997.
- BOSTON T.D. et ROSS C.L., (Ed) *The inner city: urban poverty and economic development in the next century*. Library of Congress, 1997.
- DOWNS A., *Alternative futures for the American ghetto*. NY, 1968.
- Opening up the suburbs: an urban strategy for America*. New Haven Yale Univ Press 1973 – *Urban affairs and urban policy. The selected essays of A. Downs* Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton MA, USA, 1998.
- FAINSTEIN S., GORDON I. & HARLOEM., (Eds), *Divided cities*. Oxford, Blackwell, 1992.
- GALSTER G., *Racial discrimination and segregation*. In Reality and Research, 1999.
- GALSTER G. & DANIELL J. (Ed). *Housing market and residential mobility*. Urban Institute Press, 1996.
- GHORRA-GOBIN C., *La ville américaine*. Nathan Université Presse, 1998.
- Les E.U. entre local et mondial*. Presses de Sciences Po, 2000.
- GINSBERG L., *Understanding social problems, policies and programs*. 1996.
- HALPERNR., *Rebuilding the inner cities*. Columbia Univ. Press, NY. 1995.
- HARRIS F. & WILKINS (Ed). *Quiet riots, race and poverty in the US*. 1998.
- HARRINGTON M., *The other america*. Ed Penguin, 1962, et *The new american poverty*. 1984.
- HUGUES M.A., *Antipoverty strategy*. In Housing market and residential strategy de T. Kingsley & M. Turner, 1993.
- JACQUIER C., *Les quartiers américains. rêve et cauchemar*. L'Harmattan 1993 – *Voyage dans 10 quartiers européens en crise*. L'harmattan, 1991.
- JACOBS J., *The death and life of great american cities*. Random House, 1961. Traduit en français. Ed Mardaga, *Déclin et survie des grandes villes américaines*. 1991.
- JARGOWSKY P., *Poverty and Place*. Russel sage foundation, NY, 1996.
- KAPLAN M. & CUCITI P., *The great society and its legacy*. Duke University Press, Durham, 1986.
- KINGSLEY & TURNER M.A., Ed. *Housing market and residential mobility*. Urban Institute Press, 1993.
- LEVASSEURA. & Al. *La politique du logement aux E.U. : aspects juridiques, économiques et politiques* – MELT/PUCA, 1998.
- MASSEY D. & DENTON N., – *American apartheid : segregation and the making of underclass*. 1993. Cambridge MA, Harvard, Traduction française. Ed Descartes, 1995.
- MINGIONE E., (Ed.) *Urban poverty and the underclass*. Blackwell, 1996.
- MOLLENKOPF H., “Urban policy at the crossroads” in *The social divide*. Brooking Institution Press, Sage foundation, 1998.
- Murray C., *Losing ground: American social policy 1950-80*. Basic Books, NY, 1984.
- NENNO M.K., *Ending the stalemate : moving housing and urban development into the mainstream of America's future*. University Press of America, 1996.
- O'CONNORA., *New approaches to evaluating community initiatives*. Aspen Institute (copyright), 1999.
- ORFIELD M., *Metropolitcs*. Washington DC, Brookings Institution, 1997.
- Porter M.E., *The competitive advantage of the inner city*. Harvard Business Review, May 1995.
- REICH R.B., *The work of nations*. NY, 1992. Trad. *L'économie mondialisée*. Paris, Dunod, 1992.

RUSK D., *Cities without suburbs*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1993.

TEITZ M.B., *Dilemma of the cities American planning in the 90's*. in *Urban Studies*, May 1997.

VORMS B. & Al – *Du logement des ménages modestes en Amérique*. P C A, 1997.

WEIHER G., *The fractured Metropoles*. State Univ. NY Press, 1991.

WEIR M., – Ed. *The social divide. Political parties and the future of activist*. Brooking NY, 1998.

WILSON W.J., – *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, the public policy*. Chicago Univ. Press, 1987.

WOLMAN H. & AGIUS E., Ed. – *National Urban Policy: Problems and prospects*. Wayne State University Press, 1996.

Publication du Housing Urban Department:

Urban policy brief. Sept. 1994, “Residential mobility programs”.

II – LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AUX USA ET LE FONCTIONNEMENT DES CDC

BERGER P.L. & NEUHAUS R.J., Ed. – *To empower People From state to civil society*. 1996.

BRATT R., *CDCs contribution outweigh contradictions*. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 19, 1997.

FERGUSON R. & DICKENS W., (Ed.), *Urban problems and community development*. Brollings Institution Press, 1999.

GROGAN P. & PROSCIO T., *Comeback cities*. Westview Press, 2000.

HIRSCHMAN A., *Exit, voice and loyalty*. Cambridge Harvard univ. Press, 1970.

KEATING, RASEY & KRUMHOLZ Ed., *CDC in the United States: Their role in housing and urban development*. Sage Publication, 1990.

KRUMHOLZ N., “30 years after Kerner”. *Journal of Urban Affairs*, 1990.

LEMANN N., *The myth of community development*. The NY Times Magazine, Jan. 31 1994.

MEAD L., *Beyond entitlement: the social obligation of citizenship*. N.Y., Free Press, 1986.

MEDOFF P. & SKLAR H., *Streets of hope*. Ed. Boston, South End Press, 1994.

POINDEXTER G.C., *Legal empowerment and neighborhood*. *Urban studies*, vol. 33, 1996.

PUTNAM R., *Bowling alone: american declining social capital*.

Journal of Democracy N° 6, 95 – *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. Simon & Schuster, 2000.

ROBINSON T., *Inner city inovator: the non profit community development corporation*. *Urban Studies*, Vol. 33, 1996.

SALAMON L., *Partners in public service: government non profit relations in the modern welfare state*. Urban Institute, 1995.

SHUMAN M.H., *Going local creating self reliance communities in global age*. Free Press, 1998.

SCHWERIN E.W., *Mediation, citizen empowerment and transformational politics*. Praeger, 1995.

DE SOUZA BRIGGS X., MUELLER E. & SULLIVAN M., *From neighborhood to community*. CDRC 97 faisant suite à l'étude de : Mercer Sullivan. *More than housing*. CDRC 93.

STOECKER R., *Defending community*. Temple Univ. Press, 1994.

SULLIVAN M., *More than Housing how CDC go about changing lives and neighborhood*. CDRC 1993.

VIDAL A. and GITTEL R., *Community organizing: Building social capital as a development strategy*. Sage publications, 1998.

VIDAL A., *Rebuilding communities*. NY, CDRC, 1992.

WALKER C. and WEINHEIMER M., *Community development in the 90's*. Urban Institute, 1998.

III – LES ANNÉES DSU

BACHMANN C. et LE GUENNEC N., *Violences urbaines*. Albin Michel, 1996.

BALME R., FAUREA. et MABILEAU A. *Les nouvelles politiques locales*. Presses de Sciences Politiques, 1999.

BODY-GENDROTS., *Villes et violence*. PUF, 1993.

DONZELOT J. et ESTÈBE P.: *L'Etat animateur*. Ed. Seuil/Esprit, 1994.

DUBEDOUT H., *Ensemble refaire la ville*. Doc. Française, 1983.

DUBET F., LAPEYRONNIE D., *Les quartiers d'exil*. Seuil, 1992.

JAZOULI A., *Les années banlieues*. Seuil, 1992.

LÉVY, *Bilan et perspectives des contrats de plan du DSQ*. Doc. Française, 1988.

MARANGE – Le bon (rapport). *L'insertion des jeunes d'origine étrangère dans la communauté française*. Doc. Française, 1983.

WIEWORKA M., *Violences en France*. Seuil, 1999.

Cf numéro spécial : Les annales de la recherche urbaine n° 68-69 “Politiques de la ville : recherches de terrains”. MELT, 1995.

CGP : *Villes, démocratie et solidarité : le pari d'une politique*. Groupe villes présidé par F. Geindre. 1993.

IV – LA RÉACTION RÉPUBLICAINE

DELEBARRE M., LE PRIOL P.Y., *Le temps des villes*. Seuil, 1993.

DELARUE J.M., *Banlieues en difficulté la relégation*. Syros alternative, 1991.

DESCHAMPS E., *Le droit public et la ségrégation urbaine*. LGDJ, 1998.

ESTÈBE P. *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville 1989-1998* thèse Paris X – Nanterre. *Publication prévue en 200.*

SUEUR J.P., *Une nouvelle ambition pour la ville*. Paris, La Doc française, 1998.

Pacte de relance pour la ville. 1996.

Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006). Rapport de G. Cavallier président du groupe de travail.

Comité de rédaction : Maurice Abeille (CERTU), Hélène Abel-Michel (DRAST), Michel Bonetti (CSTB), Gérard Brun (DRAST), Bernard Duhem (CGPC), Jean Frebault (CGPC), Marie-Hélène Massot (INRETS), André Pény (DRAST), Michel Rousset (CERTU), Marie-José Roussel (DRAST), Franck Scherrer (Institut d'Urbanisme de Lyon).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contacts** : Marie-José Roussel, adresse : ministère de l'Équipement, DRAST, Tour Pascal B, 92055 La Défense cedex 04, E-Mail : marie-jose.rousset@equipement.gouv.fr – tél.: 01 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction et diffusion** : Monique Cavagnara, E-Mail : monique.cavagnara@equipement.gouv.fr

Conception, réalisation, impression : Le Clavier – Achevé d'imprimer – 2^e trimestre 2001, dépôt légal n°240. ISSN 1268-8533.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE