



Projet 2012 – Contribution n°27

Banlieues et quartiers populaires : Remettre les gens en mouvement

Rapport rédigé par

Jacques DONZELOT

Président du groupe de travail

Yacine DJAZIRI et

Anne WYVEKENS

Co-présidents du groupe de travail

Sommaire

Préambule et remerciements	5
Introduction.....	10

PARTIE I

UNE HISTOIRE EN DEUX TEMPS

1. LE DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS (1981-1991)	12
2. LA DISCRIMINATION POSITIVE TERRITORIALE (1991- 2012).....	16

PARTIE II

VINGT ANS APRES : UN BILAN A TROIS NIVEAUX

1. LA MESURE DE L' ACTION SUR LES EFFETS DE LA CONCENTRATION DE PAUVRETE ET DE POPULATION IMMIGREE DANS LES QUARTIERS ZUS.	21
2. L'IMPACT DE LA RENOVATION URBAINE SUR LA POPULATION DES ZUS	24
3. LES ENSEIGNEMENTS DES VISITES : UNE POLITIQUE QUI FAIT PENETRER LA VILLE DANS LES CITES MAIS QUI N'OUVRE PAS LA VILLE A LEURS HABITANTS.	27

PARTIE III

LA PROPOSITION : MOBILISER « LES MOYENS DE LA SOCIETE »

1. LA MONTEE DES COLLECTIFS : POUVOIR D'AGIR ET DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE	35
2. QUEL RAPPORT ENTRE ELUS, TECHNICIENS ET HABITANTS ? CONSTRUIRE UN CONSEIL LOCAL DISPOSANT D'UNE CAPACITE EFFECTIVE D'ORIENTATION DU TRAVAIL DES TECHNICIENS	40
3. FAIRE QUE CES CONSEILS DEFINISSENT DES PRIORITES EN MATIERE DE SECURITE VALABLES TANT POUR LA POLICE NATIONALE QUE POUR LA POLICE MUNICIPALE.	42
4. FAIRE QUE L'EDUCATION PRENNE APPUI SUR LE QUARTIER ET RELIE LES ELEVES TANT A L'UNIVERSITE QU' AUX ENTREPRISES	44
5. L'INSERTION : REMPLACER L'EFFET D'AUBAINE AUX ENTREPRISES DANS LES ZFU PAR L'OBLIGATION FAITE AUX BANQUES D'INVESTIR DANS « LES TERRITOIRES DELAISSES » ET LA FACILITATION AUX HABITANTS D'EN SORTIR PAR LE RECOURS A « L'EMPLOI FRANC ».	47

Annexes.....	51
Présentation de Terra Nova.....	60
Terra Nova - Déjà parus.....	61

Préambule et remerciements

Ce rapport est le fruit d'un long travail d'élaboration initié à en 2009. Il a bénéficié des discussions de haute qualité que nous avons pu mener avec de nombreux acteurs de la politique de la ville (institutionnelles, politiques, associatifs, universitaires ...) lors de réunions à Paris et sur le terrain entre 2009 et 2011.

Le rapport a également pu bénéficier des rencontres effectuées par Jacques Donzelot, Yacine Djaziri, Anne Wyvekens, Aymen Ben Miled et Floran Augagneur, lors de déplacements de plusieurs jours à Strasbourg, Lyon, Roubaix, Marseille, Grenoble, Nantes et Bordeaux ainsi qu'en région parisienne à Nanterre, Villiers-Le Bel et Sevran, avec le soutien de la Fondation Total et en partenariat avec la Revue *Esprit*. Ces visites ont également nourri une réflexion sur les politiques de sécurité, qui est présentée par Anne Wyvekens dans le rapport *Banlieues et quartiers populaires : la sécurité en questions*.

Nous tenons à remercier l'ensemble de ces personnes pour le temps qu'elles ont accepté de nous consacrer (le contenu de ce rapport ne les engage évidemment en rien, même si nous espérons qu'ils y trouveront l'essentiel de leur réflexion) :

1. Personnalités qui ont participé aux réunions (entre 2009 et 2010)

Eddie AÏT, maire (PRG) de Carrières-sous-Poissy

Valérie ALEXANDRE, coordinatrice des programmes de la fondation Total

Laure CARDINAL, consultante

Abdé DJELLAL, adjoint au maire de Grenoble en charge de l'insertion et de la formation professionnelle

ROST, rappeur, producteur, président de l'association Banlieues Actives

Catherine FERRANT, déléguée générale de la fondation Total

Jean-Patrick FORTIN, architecte et conseil de la ville de Paris

Saïd HAMMOUCHE, directeur de Mozaïk RH, cabinet de recrutement spécialisé dans la promotion de la diversité

Marie-Christine JAILLET, directrice de recherche au CNRS, vice-présidente de l'Université Toulouse II

Damien KACZA, comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

Michel MARCUS, magistrat, délégué général du Forum européen pour la sécurité urbaine (FESU)

Dominique VOYNET, sénatrice de Seine-Saint-Denis, maire de Montreuil (Les Verts)

2. Personnalités auditionnées lors des réunions (entre 2009 et 2010)

Pierre CARDO, député de Chanteloup-les-Vignes (UMP)
Maurice CHARRIER, ancien maire de Vaulx-en-Velin et membre du Parti de gauche
François DUBET, professeur de sociologie à l'université de Bordeaux
Renaud EPSTEIN, maître de conférences en sciences politiques à l'Université de Nantes
Céline EVITA, chargé de sécurité au cabinet du maire de Villiers-le-Bel
Stéphane GATIGNON, Maire de Sevran
Sihem HABCHI, présidente de *Ni putes ni soumises*
Jean-Pierre HAVRIN, adjoint au maire de Toulouse, chargé de la sécurité
Didier LAPEYRONNIE, professeur de sociologie à l'Université de la Sorbonne - Paris IV
Christian MOUHANNA, chercheur au CESDIP (Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales)
Khalil MERROUN, recteur de la grande mosquée d'Evry-Courcouronnes
Jacques SALVATOR, Maire d'Aubervilliers

3. Personnalités auditionnées lors des déplacements (2010-2011)

Strasbourg

Maria. AMALFITAN et Eric FAURE, président de l'association Lupovino
Jardin AVICENNE, des habitants jardiniers
Mathieu CAHN, adjoint au maire (Vie associative, jeunesse et centres socioculturels, animation, politique de la ville - Adjoint de la Meinau), vice-président de la CUS
Lassad ESSADI, chef de projet, direction de proximité Neudorf-Esplanade-Krutenau
Renaud FAUSSER, cabinet du Maire et du Président de la Communauté urbaine de Strasbourg
Christine KIEFER, association des résidents du Port du Rhin
Association HORIZOME : Barbara Morovich, anthropologue et Yann Didier Laurent, administrateur
Frank LIEBENGUTH, coordinateur de l'association Au-delà des Ponts
Julien MATTEI, responsable du PRU Neuhof
Patrick PINCET, Directeur de Cabinet
Gérard SCHANN, association Vilaje (Ville action jeunesse)

Grenoble

Hassen BOUZEGHOUB, Directeur du Plateau de la Mistral
Hélène COUVREUR, pépinière d'entreprises *La Pousada*,
Farid DERBAL, Conseiller municipal
Abderrahmane DJELLAL, Adjoint au Maire
Abderrahmane DJELLAL, Adjoint au Maire, Insertion et formation professionnelle –
Economie sociale et solidaire, membre de notre groupe,

Geneviève FIORASO, Députée, Adjointe au Maire Economie – Emploi – Université et Recherche
Maële HENRY, Responsable service Economie et ZFU
Cyrille JACOB, Directeur Prévention et Sécurité
Jean-Philippe MOTTE, Conseiller municipal délégué, Politique de la ville
Vincent MANUGUERRA – Directeur de la Régie de quartier Grenoble Solidarité équipe
Kamel KHERRAB, Président de l'Association *Aube*
Jean-Luc SANVOISIN, chef de projet rénovation urbaine du quartier Teisseire
Les membres de l'association *Fraternité Teisseire*
L'Imam de la Mosquée de Teisseire
Le Directeur et les membres de l'équipe pédagogique de l'école Jouhaux
Marie-Jo SALAT, Adjointe au personnel
Les agents de la Police municipale
Thomas ROYER, Directeur de cabinet du maire
Serge Laury de la GRETA
Les membres l'association *La fabrique des petites utopies*
Les membres de l'Association *Cultur'Act*

Lyon

Dounia BESSON, Vice-présidente du Grand Lyon à l'insertion
Alain BLUM, services du Grand Lyon
Maurice CHARRIER, Mairie de Vaulx en Velin et son équipe
Gérard COLLOMB, Maire de Lyon, Président de la communauté urbaine de Lyon
L'équipe du centre de vidéosurveillance de la Ville de Lyon
Jonathan GUEMAS, Cabinet de Gérard Collomb, Président du Grand Lyon
Les membres de l'association TRAIT D'UNION (association de tutorat entre grandes écoles et lycées dits « difficiles »)

Nanterre

André CASSOU, Maire- adjoint à la sécurité et au logement
Les membres du réseau d'associations de Nanterre LE COLLECTI 'F.
Le centre social La traverse avec Gisèle CORBELLARI, présidente et Réda BENAOU, directeur
Roger DES PRES, philosophe et agriculteur, La ferme du bonheur
Mamadou DIALLO, directeur
Cristelle FRANÇOIS, responsable association Sang mêlées
Rachid HAMDOUNI, président de l'association culturelle IRCHAD et l'ensemble du bureau
Patrick JARRY, Maire de Nanterre
André JAUNAY, administrateur
L'association Zy'va et Ameziane ABDAT, président
Hafid RAHMOUNI, directeur
Régis SIGNARBIEUX, professeur

Monia ZAÏDA, professeure

Villiers-le-Bel

Maurice BONNARD, adjoint au maire en charge de l'urbanisme
Mme CABIT, présidente d'association
Nicolas CARRIER, directeur de cabinet
Céline EVITA, collaboratrice de cabinet
Lydia JEAN, conseillère municipale déléguée à la politique de la ville et à la vie associative.

Sevran

Nantes

Nassima AZOUZ, conseillère technique au Cabinet du Président Nantes Métropole
Jean-Marc AYRAULT, député-maire de Nantes
Annie CHAHINE et Rémy DAVID, quartier des Dervallières
Fabrice CHARBONNIER, Directeur de l'E2Cel et l'ensemble des stagiaires
Philippe HUGUET – Agnès Landais de la Maison de l'Emploi Nantes Nord
Isabelle LEFEBVRE
Myriam NAËL, conseillère municipale
Gilles NICOLAS, adjoint à la sécurité au maire de Nantes
Myriam NAËL – Pascal BOLO - Karen BURBAN – réussite éducative Nantes Nord
L'association la Male à Case
Ali REBOUH, adjoint au Maire de Nantes
Patrick RIMBERT, 1^{er} adjoint au Maire, Vice Président de Nantes Métropole chargé de l'emploi et de la Politique de la Ville
Fabrice ROUSSEL, Maire de la Chapelle sur Erdre
Thierry VIOLLAND, Directeur de l'AURAN

Bordeaux

L'ensemble de l'équipe d'Aquitanis
Christophe ARPAILLANGE, chargé de mission sur le projet social
Josette BELLOCQ, 1^{ère} adjointe chargée de la politique de la ville
Fabienne BRUGERE, présidente du Conseil de Développement Durable de Bordeaux (C2D) et l'ensemble de son équipe
Valérie CALMELS, directrice de centre social
Naïma CHARAI conseillère régionale déléguée aux Solidarités et responsable associatif
Benoît CRUEGE, chef de projet à Lormont
Vincent FELTESSE, Président de la Communauté urbaine de Bordeaux
Olivier GERSTLE, Communauté urbaine de Bordeaux
Daniel MANDOUZE, sociologue et urbaniste

Etienne PARIN, directeur du Grand Projet de ville sur la rive droite
Gaspard de TASTES, directeur de cabinet
Claire THIRIET, chargée de mission sur la communication

Marseille

Ali AMOUCHE (directeur de l' Association APEQ)
Nicolas BINET, directeur GPV
Eugène CASELLI – Président de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole
Sylvie CAULET, directrice de la Station Alexandre
Alexandra COPPOLANI, Chargée de mission cohésion sociale, Maison pour l'emploi
Emmanuel FIDALGO, directeur d'antenne, Mission locale Vieux Port Déjeuner
Virginie MARTIN, sociologue
Laurence ROUZAUD, directrice -CMCI, GIP Politique de la Ville
Fleur SKRIVAN et Sylvie BARRIERE (cabinet du Président Caselli)
Lionel URDY, Directeur de l'Ecole 2^{ème} Chance

Roubaix

Fadéla BENRABIA, directrice adjointe DRJSCS Nord Pas-de-Calais
Pierre DUBOIS, 1^{er} adjoint en charge de la politique de la ville
C. FONFROIDE, adjointe au Maire en charge de la prévention et de la sécurité
M. MINEO, proviseur
Bertrand SAUVAGE, Directeur du Projet de Cohésion Sociale
Rose SECQ, DG du GIP-LMRU
Samuel THIRION, Conseil de l'Europe, Département Cohésion sociale
A. TIZAGHTY, Adjoint au Maire en charge de l'Education
M. TRAPANI, proviseur
René VANDIERENDONCK, maire de Roubaix
M. P-M VIENNE et Roselyne TASSART, militants d'ATD Quart Monde

Introduction

Depuis une trentaine d'années, un grand nombre de programmes ont été déployés dans le cadre de la politique dite de la ville, impliquant des investissements financiers de plus en plus importants, dont particulièrement le dernier, celui de la rénovation urbaine. Mais, si spectaculaires que soient les effets de cette rénovation quant au paysage des cités HLM, ils n'entraînent pas pour autant de résultats bien tangibles quant à l'intégration effective de la population de ces quartiers. Tout se passe comme si l'on avait modifié le décor sans que cela change le destin des acteurs. Faut-il alors mettre l'accent sur l'humain plutôt que sur l'urbain comme y invitent actuellement la plupart de ses commentateurs? Mais n'était-ce pas déjà ce que l'on avait fait dans les années 1980 - le développement social des quartiers - et l'échec de cette méthode qui avait justifié que l'accent soit placé de plus en plus sur l'urbain ? Ne conviendrait-il pas surtout d'allouer plus de moyens à cette action et dans tous les domaines pour qu'elle produise enfin ce que l'on en escompte ? Mais comment justifier un tel investissement sans susciter le ressentiment d'autres populations également défavorisées mais par d'autres circonstances géographiques comme celles des communes rurales en voie d'appauvrissement ou encore celles des départements et territoires d'outre mer ? Pourquoi alors ne pas élargir le registre de l'action à l'ensemble de ces territoires sous la forme d'une redistribution de moyens à l'ensemble de leurs élus ? Ainsi la déception générée par les résultats de cette politique se traduit-elle par le sentiment que l'on a épuisé le champ des possibles et que seule une augmentation conséquente des moyens pourrait y changer quelque chose, quitte, pour cela, à l'inscrire dans une gamme élargie de problèmes où elle perdra la spécificité de sa raison d'être.

Plutôt que cette fuite en avant au prix de la perte de son objet spécifique, nous voudrions proposer de repenser cette politique et, pour cela, de relire son histoire en utilisant une grille propre à nous offrir sur celle-ci un recul que ne nous procure pas la seule distinction entre le social et l'urbain dont nous avons l'habitude de nous servir. Une grille qui distingue les stratégies possibles sur cette question des quartiers non pas tant en fonction du dosage entre le social et le spatial, entre l'humain et l'urbain, que par la manière de les agencer. Une grille dont le principal avantage est de permettre de sortir des catégories classiques de l'action publique pour mieux prendre en compte précisément la spécificité de cet objet que sont les quartiers dits défavorisés. Cette grille, d'origine américaine, repose sur une distinction qui semble a priori le calque de celle entre le social et l'urbain : l'opposition entre le traitement des lieux (*place*) et celui des gens (*people*). Sauf que le traitement des lieux (*place*) ne désigne pas uniquement ni même spécialement celui du bâti. Il correspond à une stratégie d'enrichissement général des lieux, de leur attrait, de leurs services, de leur offre d'emploi. Tandis que le traitement des gens (*people*) ne

correspond pas à proprement parler à une politique sociale mais à un souci de déplacer les gens qui habitent dans ces quartiers par trop défavorisés, de les transférer dans des lieux où ils bénéficieront de meilleurs services en matière de santé, de scolarité, d'emploi, et surtout d'un environnement social plus élevé, plus exigeant. Ces deux stratégies s'opposent, certes, par le raisonnement qui les sous-tend- le choix de relever le niveau de ces quartiers au bénéfice de leurs habitants ou bien d'y renoncer pour éviter à ceux-ci les préjudices qu'ils y subissent et les déplacer dans d'autres lieux. Mais elles peuvent se trouver associées pour composer une troisième voie, en quelque sorte, intitulée *people place based strategy* : agir sur les gens dans les lieux où ils vivent. Quoique celle-ci puisse, elle-même, osciller entre deux variantes : aider les gens dans les lieux où ils vivent de manière à ce qu'ils puissent y rester...ou bien les y aider de manière à ce qu'ils disposent des moyens d'en sortir. Selon que l'on place l'accent plus sur les bénéfices offerts aux habitants pour qu'ils investissent leurs quartiers ou bien que celui-ci n'est valorisé que comme une base arrière pour faciliter leur déplacement vers d'autres lieux.

Cette distinction *people/place* offre donc une gamme élargie de conceptions stratégiques possibles pour lutter spécifiquement contre les quartiers en voie de ghettoïsation. C'est la raison pour laquelle elle s'est répandue à partir des Etats-Unis, où on la voit naître durant les années 1960/70, dans l'ensemble des nations occidentales, au fur et à mesure que la question urbaine s'y fait sentir, c'est-à-dire depuis l'entrée dans la mondialisation et les effets de celle-ci sur l'emploi, à travers les délocalisations et l'importance croissante des phénomènes migratoires. Elle commence même à recevoir une certaine audience en France où le Conseil d'analyse stratégique l'a utilisée récemment (dans une séance en date du 24 novembre 2011) pour analyser les « effets de quartier ». Un tel label vaut autorisation de s'en servir sans paraître exagérément soumis à une pensée étrangère et pour montrer comment, loin d'avoir épuisé le champ des possibilités qui s'offrent à elle, la politique de la ville se trouve, à présent, confrontée à la nécessité d'adopter une nouvelle stratégie lui permettant de tirer les bénéfices des efforts déjà consentis plutôt que céder à la tentation du retour en arrière ou de la fuite en avant.

Pour montrer comment surgit la nécessité de cette nouvelle option stratégique, nous commencerons par une relecture de l'histoire de la politique de la ville à travers cette grille *people/place* (*I : Une histoire en deux temps*). Puis nous présenterons un bilan de son action depuis l'année 1991, celle de traitement des lieux, de l'adoption, en l'occurrence, d'une stratégie de discrimination positive territoriale, dans laquelle nous nous situons encore, puisque la rénovation urbaine en constitue la figure la plus aboutie. Nous proposons d'établir ce bilan en utilisant trois types de sources : les rapports officiels, les enquêtes de sociologie les plus récentes ainsi que le bénéfice des visites de sites que nous avons effectuées durant les dix-huit derniers mois (*II : Un bilan en trois mouvements*). Enfin, nous esquisserons les traits de ce que pourrait être ce tournant stratégique susceptible de rééquilibrer la démarche suivie depuis 20 ans plutôt que d'en abandonner lâchement le principe au prétexte des difficultés budgétaires du temps présent (*III : Les moyens de la société*).

PARTIE I

Une histoire en deux temps

1.

Le développement social des quartiers (1981-1991)

Considérant les trente premières années de la politique de la ville à travers cette panoplie anglo-saxonne des stratégies possibles, on peut y voir à l'œuvre deux de celles-ci. La première période, celle des années 1980 et du programme de développement social des quartiers, correspond assez nettement à l'option consistant à aider les gens dans les quartiers où ils vivent (*people place based strategy*). Du moins dans la version de celle-ci qui vise surtout à permettre aux gens d'y rester, de s'y épanouir plus aisément.

Quand on relit le rapport Dubedout intitulé « Ensemble refaire la ville » (publié en 1983), on est frappé par une certaine proximité d'esprit entre la formule qu'elle propose pour traiter le problème des banlieues françaises et celui du *Community action program* en application aux Etats-Unis durant les années 1960. Non que cette formule américaine ait servi d'une quelconque manière de référence pour les auteurs de ce programme. En ce temps-là, on ne regardait pas, ou très peu, ce qui se faisait ailleurs. Cette similitude d'esprit apparaît dans les deux expressions qui servent à former le titre même du programme « Développement social des quartiers ».

L'utilisation de l'expression de « quartiers » pour désigner les grands ensembles est déjà ... tout un programme. Plutôt que dénoncer les « grands ensembles », mieux valait voir en eux des quartiers comme les autres, estimaient les auteurs du rapport. Des quartiers tout court, même, puisque ledit programme repose en grande partie sur une réhabilitation de ce terme de plus en plus tombé en désuétude. Historiquement, un quartier, dans une ville se trouvait associé à l'origine régionale, ou ethnique, de ses habitants. L'urbanisme fonctionnel avait été conçu pour opposer à ces regroupements spontanés une séparation des espaces de la ville à raison des différentes fonctions de celle-ci et, au sein de cette nouvelle formule urbaine, les grands ensembles avaient pour rôle de mêler les populations sans tenir compte ni de leur origine ni de leur classe sociale mais uniquement de leur besoins familiaux. Or, ces grands ensembles se trouvaient de plus en plus peuplés par des populations de migrants et renouaient, en quelque sorte, avec la fonction traditionnelle de

lieu d'accueil, de sas d'accès à la ville, associé au terme de quartier. Mieux valait alors positiver ce terme que laisser prévaloir celui de grand ensemble devenu péjoratif.

L'expression de « développement social » est, pour sa part, destinée à souligner que les habitants de ces « quartiers » ne sont pas considérés comme des gens nécessitant une aide en raison de leur déficits sociaux, ou un encadrement par des travailleurs sociaux exerçant sur eux une tutelle bienveillante, mais qu'ils disposent d'une richesse propre, potentiellement tout au moins, et qu'ils peuvent résoudre par eux-mêmes les problèmes auxquels ils se trouvent confrontés pour peu qu'on les encourage à développer leur vie sociale. Et cet encouragement s'imposait dans un contexte où les immigrés ne disposaient même pas du droit d'association et cela en lointaine conséquence de la guerre d'Algérie. La preuve de ce dynamisme des quartiers populaires peuplés d'immigrés avait été fournie par la déjà légendaire histoire de l'Alma Gare, ce quartier de Roubaix, en forme de courées, et promis à la destruction pour faire place à des immeubles hygiéniques et modernes destinés à l'habitat des classes moyennes attirées par les nouvelles activités commerciales venant remplacer dans cette ville celles des mines progressivement fermées. Par leur lutte, par l'encouragement et l'aide qu'ils ont reçu de la part d'architectes et de techniciens, les habitants de l'Alma gare ont obtenu la possibilité de rester dans leur quartier, d'orienter sa rénovation dans un sens qui n'altérerait pas son identité et sa composition sociale, qui validait même les motifs de leur attachement à ce lieu, cette importance de la vie sociale dont il était le support. C'est cette « coproduction » du quartier par ses habitants et les techniciens de l'habitat, des services et de la ville que le rapport Dubedout entend promouvoir dans les cités sociales en crise.

Comment expliquer cette orientation première de la politique de la ville, si proche du développement communautaire à l'américaine, si éloignée donc de la pensée politique française portée, comme on sait, à apporter toujours des solutions par le haut et à les concevoir de manière aussi uniforme que possible sur l'ensemble du territoire ? L'explication réside dans l'effet de surprise produit par les émeutes de 1981, dans cette manière de donner à voir une forme de malaise social non répertorié et dépourvu de revendications particulières. Elles surprisent, en effet, tout le monde et d'abord la gauche classique qui venait enfin d'arriver au pouvoir après avoir triomphé, certes, de la droite, mais également de ce qu'il était convenu d'appeler la deuxième gauche. Soit une tendance, identifiée à Michel Rocard et Jacques Delors, qui poussait à valoriser non plus seulement les revendications dans le cadre des rapports de production mais également les formes d'engagement de la société dite civile. Manière alors de désigner les combats, conduits dans un cadre associatif, pour améliorer les services publics, le logement, les rapports de genre et d'ethnie, d'étoffer donc la citoyenneté plutôt que de limiter l'action politique aux seules améliorations de la seule condition salariale.

De ce combat perdu par la deuxième gauche contre la gauche classique, Hubert Dubedout, longtemps Maire de la ville de Grenoble, constituait l'une des figures les plus éminentes. A tel point que ce statut lui valut impossibilité d'accéder à une fonction ministérielle... Mais aussi, pour le coup, de se trouver en charge d'apporter des solutions à un problème qui dérangeait par trop la doxa de la gauche classique arrivée au pouvoir. Car que fait-on

quand on ne sait pas quoi faire face à un problème nouveau ? On crée une commission, comme l'expliquait joliment Henri Queuille dans le cadre de la Quatrième République. Et, pourrait-on ajouter, à qui confère-t-on la Présidence de cette Commission quand le problème s'avère particulièrement ardu ? A quelqu'un que l'on trouve encombrant et à qui l'on pourra sans déplaisir faire porter la faute dans le cas de l'échec à trouver un remède efficace.

Les conditions politiques dans lesquelles fut créée cette Commission Dubedout et lancé ce programme de Développement social des quartiers expliquent tout à la fois l'audace relative de la première et l'essoufflement progressif du second. En raison de l'effet de surprise produit par cette émeute des Minguettes, la commission Dubedout disposa de ressources propres, non assujetties au contrôle des administrations classiquement en charge de l'urbain ou du social. Elle put ainsi lancer des expérimentations dans une quinzaine de quartiers où la sollicitation des fameuses forces vives sans imposition d'un cadre préalable produisit un réel effet d'innovation, de mobilisation des habitants avec les agents des services publics et des municipalités sous la houlette d'une figure émergente dans ce domaine socio-urbain : le chef de projet. De cette inventivité du programme de DSQ, les régies de quartier constituent, sans doute, la figure la plus emblématique. Elles relient, en effet, le souci de l'entretien du quartier (des espaces verts et des bâtiments) avec celui de la lutte contre l'exclusion socio-économique des habitants en inscrivant ces deux préoccupations dans le cadre d'une même organisation. Mais le souci de trouver des réponses innovantes va en se réduisant tout au long de la décennie. Pour une raison qui tient à la pression qu'un mode d'action publique uniforme et impérieux exerce progressivement sur une formule qui n'a dû sa liberté de manœuvre qu'à l'impossibilité de trouver une réponse un tant soit peu crédible dans l'arsenal des recettes offertes alors par l'Etat. Au fur et à mesure que sortent les résultats de ces expérimentations, leur formalisation de plus en plus exigeante vient réduire la marge d'initiative dont disposent ceux qui se trouvent chargés de mettre en œuvre les formules en question alors même que l'importance de cette marge constitue la principale condition de leur efficacité. Lorsque l'on passe des quinze premiers quartiers expérimentaux à 150 en 1983, les municipalités sont ainsi tenues non plus d'innover grâce aux subventions qui leur sont accordées mais de fournir d'abord un projet dont la faisabilité soit assurée et qui paraisse en conformité avec les cadres qui leur sont imposés. Lorsque, en 1988, le nombre des quartiers passe de 150 à 350, les projets doivent s'étayer sur un diagnostic et retenir un nombre défini d'actions répertoriées dans le catalogue qui leur est désigné. Bref, on passe de la surprise du chef au menu imposé avec juste quelques variantes dans le dessert.

Une telle réduction de l'initiative locale est-elle inévitable lorsque l'on veut passer de l'expérimentation locale à l'action à échelle nationale ? Tout dépend du statut de l'expérimental. En France, il relève d'une brève nécessité, simple prélude au lancement d'un mécanisme d'attribution généralisé au territoire national sur la base de critères précis d'attribution. Tout redevient très vite vertical et formalisé. Aux Etats-Unis, les expérimentations fonctionnent de manière sensiblement plus horizontale. Le succès d'une démarche vaut preuve que l'on peut réussir quelque chose dans un domaine difficile et qu'il convient donc de s'en inspirer, mais pour cela de la visiter, de réfléchir aux

particularités du contexte où elle a été produite par rapport au lieu que l'on veut traiter et de produire ainsi une démarche qui relève de l'inspiration plutôt que de l'imitation.

Cette propension française à réduire au maximum le rôle de l'initiative d'en bas au profit de l'action codifiée par en haut a progressivement affecté la stratégie de développement social des quartiers. Au point de donner l'impression qu'il ne s'agissait pas tant de les aider à y vivre... que de chercher maladroitement à les y contenir. Que le principal enjeu était de calmer l'émeutier, de le faire se tenir tranquille dans sa cité, quitte pour cela à l'en extirper durant l'été, ce moment de tous les périls quand ferment les écoles et autres lieux d'encadrement, comme avec le programme ville-vie-vacances (VVV). La vie associative ainsi financée par le programme DSQ ne se distingue plus guère des formules éducatives et socioculturelles lancées dans l'après guerre. Sauf qu'il ne s'agit plus d'offrir aux membres de la classe ouvrière une forme d'épanouissement individuel venant s'ajouter au bénéfice des loisirs. Pour un public d'origine immigrée et qui se sent de plus en plus exclu de la sphère de l'emploi, cette formule d'action s'apparente à ce que les américains appellent « dorer le ghetto ». On ne peut mieux dire, en effet, combien cette façon d'injecter des compensations à une exclusion sans que cette démarche comporte une amélioration sensible peut entretenir une sourde colère par l'effet de mépris que ressentent les destinataires de ces mesures. Les murs d'escalade installés alors dans certains quartiers constituaient une parfaite illustration du caractère vain de ces occupations fournies aux jeunes des cités. Ils incitent, certes, à déployer un effort pour se hisser à leur sommet. Mais une fois celui-ci atteint, que peut-on faire sinon redescendre pour recommencer jusqu'à ce que fatigue s'ensuive... Mais aussi sentir un peu plus combien l'on se trouve confiné dans ces lieux. Il y avait un de ces murs d'escalade à Vaux en Velin, cette autre banlieue de Lyon où repartirent les émeutes en 1991. Et, cette fois, ces émeutes disaient clairement l'échec d'une politique, non tant en raison de ses postulats que de son mode de déploiement qui en restreignait le sens jusqu'au ridicule.

2.

La discrimination positive territoriale (1991- 2012)

A partir de 1991 et de la réunion organisée à Bron, autre commune de l'agglomération lyonnaise, pour formuler une réponse à cette nouvelle série d'émeutes, la politique de la ville va prendre un autre cours correspondant clairement à la stratégie *place*, celle vouée au traitement des lieux, à leur enrichissement entendu dans tous les sens du terme. Et cette option va se maintenir jusqu'à présent, avec une remarquable constance, quelle que soit la coloration politique des gouvernements, laquelle ne jouera visiblement un rôle que pour permettre d'ajouter un nouveau registre à ceux précédemment établis. Cette stratégie va ainsi concerner d'abord les services publics, puis les entreprises et l'offre d'emploi avant de se concentrer sur la rénovation urbaine.

Qu'a-t-il manqué à la politique précédente pour qu'elle réussisse ? demande Mitterrand en ouverture de ce colloque. Et de répondre : « les moyens de l'Etat ». Entendons : il ne s'agit plus de parier sur les potentialités des quartiers, la qualité des initiatives de leurs habitants. Mais plutôt de constater leurs déficits. Et d'abord ceux concernant les services publics. Bien sûr, ceux-ci ont été répartis uniformément selon un principe républicain, c'est à dire en fonction du nombre d'habitants avec quelques variations dommageables compte tenu de la modification rapide de la démographie de certains lieux. Mais c'est surtout la motivation des personnels qui ne se trouve pas à la hauteur des difficultés. Dans les cités, ou à leur proximité immédiate, le personnel des écoles, comme celui des commissariats de police, ne restent que le minimum de temps possible, tant ils se trouvent rebutés par les conditions difficiles d'exercice de leurs métiers. Comment peut-on remédier à cette défection rapide et au *turn over* qui en résulte, forcément nuisible pour l'exercice de leurs missions dans de telles situations ? En récompensant particulièrement ceux qui accepteront d'y investir leur énergie : par des bonifications indiciaires, par un avantage spécifique d'ancienneté (la carrière avance plus vite lorsqu'on exerce dans ces sites). Ces mesures vont surtout concerner le corps enseignant des ZEP, les syndicats de policiers obtenant vite une généralisation desdites primes à tous les membres de la profession. Est-ce à dire que l'on cessait de miser sur la vie associative comme durant le programme de développement social des quartiers ? Plutôt qu'on la réorientait. Il n'est plus question d'ouvrir, par exemple, l'école sur le quartier, de faire ce que les spécialistes appelaient alors, avec un évident mépris, des « écoles couscous ». C'est plutôt le quartier qui doit s'ouvrir à l'école, avec la mise en place de nouveaux personnels, certes choisis dans le quartier et gérés dans un cadre associatif, mais rémunérés surtout pour mieux faire passer le message des enseignants auprès des habitants. On les appellera parents-relais, habitants-relais. Car la vie associative s'inscrit, à présent, explicitement, dans une logique *top down*. Les

associations n'ont de raison d'être qu'autant qu'elles aident au déploiement des « moyens de l'Etat » dans les quartiers.

Cette forme de discrimination positive territoriale, comme on va appeler la nouvelle philosophie de la politique de la ville, visait également, dès 1991, la question de l'emploi à travers le rapport Aubry/Praderie. Lequel incitait les grandes entreprises à s'ouvrir aux jeunes des cités, par exemple les grandes surfaces à réserver quelques espaces aux jeunes artisans des cités pour qu'ils y exposent leurs talents. Mais la volonté de compenser le déficit en emplois affectant les cités fut, pour l'essentiel, l'affaire du gouvernement suivant, celui d'Alain Juppé, avec la mise en place, en 1996, du Pacte de relance de la politique de la ville. Avec ce Pacte, la lecture purement « déficitaire » des quartiers atteint son degré de formalisation maximal. Au point que l'on ne parle plus de quartiers, ce terme ressorti du passé pour compenser ce qu'avaient de péjoratif les expressions de « grands ensembles et de ZUP »... Mais que l'on renoue justement avec le terme de zone pour désigner un espace urbain à travers sa seule déficience. Et que l'on qualifie celle-ci en fonction du degré d'écart qu'elle présente par rapport à la moyenne de l'agglomération où elle se trouve à partir d'un indice conçu à cette fin. Cet indice synthétique d'exclusion permet de distinguer les secteurs concernés selon un ordre progressif de gravité et d'attribuer à chaque catégorie des mesures compensatoires de plus en plus importantes. Les zones urbaines sensibles (ZUS) correspondent au stade premier de déficit, celui qui donne accès aux subsides de la politique de la ville. Puis viennent les zones de redynamisation urbaine, ouvrant droit à une exonération d'impôts pour les entreprises qui y sont installées ou acceptent d'y venir. Enfin, au stade ultime, les zones franches urbaines (ZFU) ouvrent droit pour les entreprises, non seulement à une exonération des impôts mais également des charges sociales. Cette méthode d'action a été inaugurée en Grande Bretagne, par Margaret Thatcher, puis adoptée, pendant un temps, aux Etats-Unis, avant d'y être remplacée par la formule des *Empowerment zones*, laquelle vise à améliorer l'offre d'emploi sur un territoire donné, non plus en accordant un effet d'aubaine automatique aux employeurs mais en y améliorant, de concert avec eux, la formation des employés et la qualité de vie en général.

Améliorer la qualité des services publics et l'offre d'emploi dans ces zones urbaines dites défavorisées par des avantages exceptionnels offerts aux prestataires de ces services comme aux entrepreneurs doit ainsi permettre de compenser les déficits dont elles pâtissent. Mais jusqu'à quel point ? Est-ce que ces mesures ne risquent pas de se retourner très vite contre leurs objectifs, de devenir une compensation potentiellement pérenne plutôt qu'un remède provisoire - leur raison d'être - et de desservir à terme les quartiers plutôt que de modifier leur situation pour les rapprocher de la moyenne ? Ces questions préoccupent très vite les animateurs de la politique de la ville qui estiment que, toutes prises ensemble, les mesures en question corrigent, au mieux, les effets produits par le handicap de ces quartiers ou zones... Mais qu'elles ne réussissent pas à entamer les causes de ce handicap, qu'elles y ajouteront même, à terme, un stigmate d'un genre nouveau, si on les fait durer, plutôt qu'elles ne supprimeront celui qu'elles doivent combattre. La réussite de la stratégie de discrimination positive territoriale passe donc par une forme plus radicale de traitement des lieux qui en modifie la particularité, à savoir cette concentration de

pauvreté et de population d'origine immigrée dans cette partie massive du logement social qu'on appelle les grands ensembles.

Envisagée dès le début des années 1970, la démolition/reconstruction desdits grands ensembles n'a véritablement commencé qu'à partir de 1998, occupant depuis lors la place principale sur l'agenda de la politique de la ville. Elle a été retardée en raison de la rareté des logements disponibles face à l'importance de la demande. En raison aussi de la nécessité d'amortir le coût de leur construction. Ces motifs ont sans doute beaucoup pesé sur la préférence accordée au programme de la Commission Dubedout par rapport à celui du groupement d'architectes intitulé Banlieues 89 et qui préconisait, au même moment, un traitement urbanistique de ces grands ensembles comme base de la réponse aux émeutes des Minguettes. Au lieu de quoi la critique de la forme anti-urbaine des grands ensembles, du caractère « inhumain » des tours et des barres s'était surtout traduite, depuis la fin des années 1970, par de nouvelles constructions sociales, à distance des cités, bien peu distinctes des constructions privées, et qui vont se trouver peuplées de classes moyennes blanches... Tandis que lesdits grands ensembles devenaient de plus en plus exclusivement peuplés par des pauvres et surtout des migrants. Comme si la critique de ces cités sociales n'avait fait qu'accroître leur fonction de concentration de la pauvreté et des minorités.

C'est même le contraste croissant quant au peuplement des deux catégories de logements sociaux, les grands ensembles construits dans les années 1950/60/70 et puis les nouveaux immeubles attractifs des années 1970/80/90 qui va ouvrir pour de bon le débat sur la démolition/reconstruction au milieu des années 1990. Les positions de la droite et de la gauche contrastaient alors singulièrement. A droite, dans le cadre du gouvernement Juppé, le Ministre André Rossinot préconisait de réduire ce contraste entre les deux catégories de logements sociaux en les destinant également au seul public des pauvres, manière de répondre aux besoins croissants de ceux-ci, tout en facilitant, pour les autres, l'accès à la propriété privée. A cette politique dite de *residualisation* dans le modèle anglais, la gauche opposait la défense d'un modèle généraliste de logement social, c'est-à-dire ouvert à la plupart des catégories de salariés. Elle était surtout poussée dans cette direction par les responsables de l'Union sociale de l'habitat (USH) nouvelle appellation de l'union des HLM, destinée justement à séparer leur image de celle du HLM à raison de leur crainte de devenir des « logeurs de pauvres ». Mais comment défendre cette prétention généraliste quand on gère un parc de logements aussi bipolarisé dans son peuplement sans passer pour des hypocrites ? La rénovation urbaine de la partie paupérisée du parc, celle des grands ensembles, conduite au nom de la mixité sociale, fournit une base tout à fait consensuelle, entre la droite et la gauche, pour réunir le goût de la première pour l'accession à la propriété privée et le désir, pour la seconde, de conserver une vocation généraliste au logement social. Le drapeau de la mixité sociale comme justification de la rénovation permet, à gauche, de normaliser ces quartiers en tirant leur image vers le haut, donc d'éviter que ne se creuse la polarisation entre deux parties du parc social. Elle évite ainsi également la menace qui pesait sur la composition sociale du nouveau parc dans lequel se trouve une partie de sa clientèle électorale de petits et moyens fonctionnaires. L'introduction de l'accession à la propriété à la faveur des démolitions/reconstructions satisfait la droite. Laquelle peut également faire étalage de son souci d'ordre, de lutte

contre l'insécurité associée à la rénovation et démontrer son souci de bien loger les pauvres sans pour autant trop déranger les Maires des communes aisées qui refusent la construction sur leur territoire de nouveaux logements sociaux.

Initiée par la gauche, en 1998, après une réunion interministérielle qui autorise, pour la première fois, la démolition des tours et des barres à grande échelle, c'est-à-dire pour des motifs non plus spécifiques (déficiences techniques graves et avérées du bâti) mais très larges (importance de la vacance, souci de revaloriser un quartier), la rénovation urbaine s'affirme en tant que telle avec la droite et la création de l'ANRU en 2003. La formule de l'agence, promue alors par Jean-Louis Borloo, permet de conférer à ce programme de démolition/reconstruction au nom de la mixité sociale, une ampleur sans commune mesure avec les pratiques antérieures tout en bénéficiant du soutien de fait de la gauche. La doctrine de la rénovation va constituer l'aboutissement de ce que l'on a désigné comme l'équivalent français de l'option *place*, le moyen d'atteindre enfin son objectif en ne se contentant pas de traiter les effets négatifs de la concentration de pauvreté, mais celle-ci même et cela grâce à une diversification de l'habitat permettant la constitution d'une offre incitant les classes moyennes à venir participer au peuplement de ces quartiers plutôt que de les désertier comme les y incitait l'uniformité de cet habitat.

Cette volonté de traiter ainsi les causes sociales de la dégradation des quartiers par une politique de diversification de leur composition sociale de leur peuplement ne vaut pas, pour autant, abandon des autres aspects de la stratégie de discrimination positive territoriale, ceux concernant les services publics et l'offre d'emploi. Ceux-ci vont se trouver, au contraire, reconduits et enrichis par de nouveaux programmes, comme celui de la réussite éducative (lancé en 2004) ou celui des contrats d'autonomie en matière d'insertion professionnelle (lancé en 2008 dans le cadre du Plan Espoir Banlieues). Et le même Ministère Borloo profite du lancement de ce programme de rénovation urbaine pour relancer les programmes sociaux sous l'intitulé cohésion sociale et égalité des chances et pour installer de surcroît, un observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) destiné à mesurer régulièrement les effets de cette politique d'enrichissement des lieux.

PARTIE II

Vingt ans après : un bilan à trois niveaux

Qu'a donc produite, vingt ans après son lancement, cette stratégie de discrimination positive territoriale lancée depuis 1991 et rassemblant, d'une part, les actions destinées à réduire les écarts des quartiers défavorisés par rapport à la moyenne en matière de sécurité, de scolarité et d'emploi (ZUS) et, d'autre part, celles visant à y réduire la concentration de pauvreté et de population immigrée (la Rénovation urbaine) ? Pour en apprécier les effets, nous avons utilisé trois registres d'évaluation. Le premier correspond aux résultats recensés par l'organisme officiel en matière d'observation de ces quartiers, l'ONZUS, en l'occurrence, un observatoire créé par la loi Borloo qui recense, depuis 2004, l'évolution des résultats des quartiers prioritaires de la politique de la ville de façon à mesurer l'impact des avantages spécialement accordés à ces quartiers dans les domaines, névralgiques où leurs « désavantages » se font le plus sentir. En second lieu, nous avons repris les analyses sociologiques disponibles permettant d'apprécier les effets de la rénovation urbaine sur ce qui est considéré comme la cause de tous les problèmes affectant ces quartiers, à savoir la concentration excessive de pauvreté et de population d'origine immigrée. Enfin, en troisième lieu, nous avons entrepris une série de visites de sites afin de trouver des éléments d'explication au caractère paradoxal des résultats de cette politique : le contraste entre le sentiment dominant quant à sa réussite « urbanistique » et son relatif échec social.

1.

La mesure de l'action sur les effets de la concentration de pauvreté et de population immigrée dans les quartiers ZUS

Les chiffres fournis par le rapport de l'ONZUS permettent de mesurer surtout les résultats de l'action visant à compenser, au moins provisoirement, les déficits de ces quartiers en matière de sécurité, de scolarité, d'offre d'emploi.

L'insécurité est décrite comme variant beaucoup selon les régions où se trouvent localisées les ZUS. Ainsi est-elle trois fois plus importante dans le Nord Pas de Calais, là où elle bat tous ses records, que dans la région Auvergne. Si l'on considère la tendance au long cours, depuis 2005, elle est à la baisse de 15 %, de même ordre que celle affectant la nation dans son ensemble. Avec les mêmes variations selon les types d'agression : celles visant les biens diminuent tandis que celles concernant les personnes augmentent. Mais l'indication la plus significative concerne la différence quant au sentiment d'insécurité entre les ZUS et les zones hors ZUS qui, lui, reste toujours exactement le double.

S'agissant de la scolarité, on observe une diminution du nombre d'élèves par enseignant légèrement plus prononcée dans les ZUS (1,5 %) que dans les autres zones (0,5 %). Les résultats au BEPC s'améliorent, quoique de manière parallèle aux autres zones (on passe de 72 % à 78 % en ZUS et de 84 % à 88 % hors ZUS). Quant aux orientations vers les filières générale, technologique ou professionnelle, on retrouve les mêmes proportions.

C'est en fait au niveau de l'emploi que les résultats paraissent les plus décevants malgré les moyens apportés par les zones franches et les contrats d'autonomie. On note une augmentation du taux de chômage des 24/49 ans plus forte en ZUS (où il passe de 18 % à 20 % - toujours entre 2005 et 2010) que hors ZUS (passage de 8,3 % à 9,3 %). Les installations d'entreprises en ZFU ont sensiblement diminué. Les contrats d'autonomie, destinés à ramener à l'emploi la part du public jeune considérée comme celle qui en était la plus dangereusement éloignée (ceux arrivant à trente ans sans emploi) grâce à un coaching exercé par des spécialistes rémunérés sur résultats, se sont révélés décevants : au lieu des 45 000 contrats prévus, à peine plus de la moitié ont été signés et seulement un tiers de ceux-ci ont débouché sur un emploi ou une formation qualifiante.

A ces constats relativement négatifs quant à l'impact de la discrimination positive territoriale, (mais, bien sûr, on peut toujours estimer qu'ils eussent été bien pires si rien n'avait été fait), le rapport ONZUS de 2011 ajoute, pour la première fois, un développement relatif à la concentration de la population d'origine immigrée dans ces zones. Soit une indication concernant les causes supposées du problème des cités. Du moins, implicitement : comme cela avait déjà été plusieurs fois souligné et comme ce rapport le reconnaît, « la politique de la ville fut le nom donné à une politique d'intégration des immigrés qui n'osait pas dire son nom. On craignait, en effet, de reconnaître chez nous un problème qui ne saurait exister dans la patrie des droits de l'homme, à la différence de nos voisins anglo-saxons, si fâcheusement communautaristes ». Si l'ONZUS introduit cette dimension dans son rapport 2011, alors que les précédents ne mentionnaient plus d'aucune manière cette question, c'est qu'il y est poussé par une recommandation du Haut Conseil à l'intégration, émise le 12 avril de cette même année 2011, dans le cadre d'un rapport intitulé : « La France sait-elle encore intégrer ses immigrés ? ». Lequel HCI déplore la disparition de toute donnée relative à la concentration desdits immigrés depuis le premier rapport de l'ONZUS, publié en 2004. Et, plus encore, une tendance au « déni pur et simple des réalités migratoires » à travers une euphémisation du langage traitant de celle-ci et des lieux de sa concentration (« jeunes » pour « immigrés », « quartiers » pour cités HLM etc.). Or, « comment peut-on trouver une solution à des problèmes que l'on refuse de connaître ? ...La lutte contre les formes multiples d'exclusion des immigrés et des personnes issues de l'immigration, comme la promotion de la mixité sociale, voire ethnique, passe pourtant nécessairement par une connaissance de ces populations ».

En conséquence de cette insistante recommandation du Haut Conseil à l'intégration, l'ONZUS va s'attacher à mesurer cette concentration dans les zones relevant de sa compétence. La dernière carte de cette concentration, produite à partir du recensement de 1990 (!) montrait seulement que l'immigration se concentrait dans trois régions (IDF, Rhône-Alpes, PACA) et dans 2000 des 36 000 communes que connaît la France. Quant au rapport ONZUS de 2004, il soulignait que les ZUS comptaient un immigré pour cinq habitants, soit 2,5 fois plus que la moyenne nationale. Mais elles avançaient cela à partir du même recensement de 1990, datant donc de près de quinze ans, et ne prenaient pas en compte les descendants de ces immigrés, ni ne mesurait leur mobilité. C'est à cette mesure d'ensemble que va s'employer l'ONZUS en appui sur une enquête conduite par l'INSEE et l'INED en 2008 et intitulée « Trajectoires et origines ». Cette enquête fait apparaître deux résultats d'importance concernant les ZUS. Ceci d'abord que la population d'origine immigrée (parents et seconde génération) compte pour 50 % de l'ensemble des habitants de celles-ci et pour près des deux tiers en IDF. Cela ensuite que la population d'origine immigrée s'estime victime de discriminations deux fois plus souvent lorsqu'elle vit en ZUS que lorsqu'elle habite dans un autre quartier. Ce sont ces deux informations qui ont le plus frappé les médias lorsque ceux-ci eurent à rendre compte du rapport 2011 de l'ONZUS. La faiblesse de l'impact des mesures relatives aux services publics et à l'offre d'emploi dans les ZUS ne constituait pas une nouveauté. Les précédents rapports disaient déjà cela, année après année. Par contre, la publication des chiffres relatifs à la concentration de la population immigrée ainsi que de son sentiment de discrimination dans

les ZUS montrait que la cause supposée du problème des banlieues persistait et, plus probablement, gagnait en importance.

2.

L'impact de la rénovation urbaine sur la population des ZUS

Partant de ce constat d'une persistance, à tout le moins, et d'une aggravation, plus probablement, du degré de concentration des minorités ethniques dans les ZUS, on peut estimer que la rénovation urbaine n'a pas atteint l'objectif de mixité sociale qui lui était assigné... Objectif qu'il fallait, bien sûr, considérer comme la formulation obligée, en langage républicain, d'un souci consistant, plus précisément, à réduire la concentration spatiale de la population immigrée. Le rapport du HCI cite, à cet égard, un autre rapport, publié par la Cour des Comptes, en 2004, au moment donc où démarre la Rénovation urbaine stricto sensu, et qui affirme que cette concentration constitue le principal obstacle à l'intégration. De l'échec, depuis lors, de la capacité de la rénovation urbaine à accomplir cet objectif, le rapport du HCI esquisse lui-même un bilan : « Force est de constater que les effets de la rénovation urbaine se font attendre... L'objectif de mixité étant plus facile à réaliser en centre ville, en y usant du droit de préemption pour réhabiliter des immeubles aisés à vendre aux classes moyennes que dans les quartiers périphériques, par nature moins attractifs ». Déception au moins relative mais que ne semblent pas partager les élus des communes concernées, toutes tendances politiques confondues, qui proclament un égal enthousiasme pour ce programme, leurs satisfactions quant aux actions réalisées et leur désir de le voir reconduit au-delà de son échéance officiellement fixée pour l'année 2013.

Comment expliquer une telle satisfaction des élus locaux à l'égard d'un programme qui a déployé, certes, beaucoup de moyens mais sans que l'on puisse dire qu'il a atteint l'objectif qui lui était officiellement fixé, cette fameuse mixité sociale, et surtout, sous couvert de celle-ci, la déconcentration des minorités ethniques dans les quartiers défavorisés ? Pour expliquer cette contradiction, nous résumerons ici le fruit d'enquêtes sociologiques conduites dans le cadre du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU et du PUCA (Plan urbanisme, construction et architecture). Deux types d'explication apparaissent à cet égard, le premier concernant le mode d'action propre à ce programme, le second prenant en compte non plus tant les objectifs poursuivis officiellement que les effets produits par la rénovation, indépendamment desdits objectifs.

Comment rendre compte d'une telle contradiction entre les objectifs et les résultats obtenus ? En considérant la propension des acteurs à confondre les actions réalisées... et les résultats de celles-ci. Et cela à la faveur d'un mode d'action qui incite justement à produire très vite beaucoup de réalisations, plus spectaculaires qu'efficaces. Cette analyse

est celle que développe avec beaucoup de brio Renaud Epstein (dans un article intitulé « l'ANRU : Mission accomplie » publié in « A quoi sert la rénovation urbaine ? » PUF 2012). Tout tiendrait, en effet, au caractère quel que peu « missionnaire » adopté par les protagonistes de ce programme, au caractère spectaculaire de ses réalisations, à l'ampleur du chantier ainsi ouvert (« Le plus grand chantier d'Europe », selon J-L Borloo). Cette force de conviction dans l'argumentation et cette frénésie dans l'action ont pu produire une auto-persuasion idéologique où la visibilité des réalisations masque l'inconsistance des résultats. Cette analyse rend bien compte du caractère doctrinaire des discours de lancement de ce programme, de la manière d'agir propre à la rénovation urbaine, cette manière de susciter des projets ambitieux en conditionnant l'octroi de ses subsides à l'importance des démolitions envisagées. Elle montre ainsi comment le souci de produire de l'action l'a si souvent emporté sur une analyse lucide du résultat escomptable. Bref, elle explique très bien que la mixité sociale ait pu devenir le prétexte de l'action plutôt que le résultat de celle-ci...Mais elle ne donne pas pour autant à voir ce que furent réellement ceux-ci.

On peut ainsi tout aussi bien considérer que la satisfaction produite par la rénovation urbaine s'explique par ses résultats... Pour peu que l'on considère ceux-ci non pas en rapport avec ses objectifs déclarés mais avec ses conséquences effectives. Ainsi, nombre d'enquêtes sociologiques font apparaître des transformations d'importance amenées par la rénovation urbaine tant dans le rapport des bailleurs aux locataires que dans le rapport de ceux-ci à leur cadre de vie ou encore dans la composition sociale de cet habitat (ces enquêtes sont également recensées dans l'ouvrage de Jacques Donzelot « A quoi sert la rénovation urbaine ? » PUF 2012).

Qu'est-ce qui change, d'abord, dans la relation avec les bailleurs dès lors que ceux-ci engagent une opération de rénovation impliquant le « délogement » des habitants d'un certain nombre d'immeubles ? Les enquêtes sur ce sujet montrent que l'appréhension du délogement se trouve en bonne partie compensée par l'obligation que les bailleurs ont de fournir plusieurs alternatives aux habitants et, pour cela, de les considérer dans ce qu'ils ont chacun de singulier. De sorte que cette opération est aussi l'occasion d'une transformation générale de l'attitude des bailleurs par rapport aux habitants, du passage d'une relation purement bureaucratique de type attributaire/ bénéficiaire à une relation de type prestataire/client.

Qu'est-ce que change la rénovation urbaine dans le rapport aux lieux des habitants ? Beaucoup d'enquêtes montrent que le traitement des lieux n'est pas sans impact sur les gens qui y habitent, y compris ceux qui ne se trouvent pas concernés par les opérations mais qui vivent à proximité des immeubles démolis et reconstruits. A l'évidence, les habitants gagnent en confiance en eux à proportion de l'importance des travaux entrepris. Ils se sentent réconfortés par l'ampleur du travail engagé, éprouvent pour le coup, l'impression de compter, de refaire partie de la ville. Mais surtout, cette revalorisation de l'espace urbain où ils vivent les amène à renoncer à l'habitude pourtant très ancrée d'incriminer les autres, ceux dont le voisinage est estimé dépréciatif.

Enfin, si la modification du peuplement ne correspond guère à l'arrivée d'une nouvelle population de classes moyennes, elle n'est pas sans conséquence. Il y a bien quelques « bobos » qui s'installent dans les nouvelles constructions, celles situées à la périphérie du quartier, mais ils sont très minoritaires. Le phénomène marquant tient plutôt à l'apparition d'une promotion « sur place », d'une mixité dite « endogène » (dixit Christine Lelévrier) où l'on retrouve ceux qui seraient partis habiter plus loin si les nouvelles opportunités de disposer d'un logement locatif de meilleure qualité ou/et en accession à la propriété n'étaient pas apparues avec la rénovation ainsi que d'autres qui avaient quitté le quartier pour ce motif mais qui y reviennent pour profiter du double avantage d'un logement de qualité moins cher que là où ils étaient allés et de la proximité avec leurs familles, leur communauté d'appartenance.

3.

Les enseignements des visites : une politique qui fait pénétrer la ville dans les cités mais qui n'ouvre pas la ville à leurs habitants

On ne réussit guère à agir sur les quartiers défavorisés par des mesures de compensation exceptionnelles et dérogatoires au droit commun. Tout au plus limite-t-on les dégâts ou parvient-on à créer une amélioration circonstancielle dont on peut douter que les habitants de ces quartiers profitent durablement. C'est ce que nous montrent les résultats des rapports de l'ONZUS. Mais lorsqu'on décide d'agir sur ce qui paraît la cause de ces problèmes, à savoir la concentration de pauvreté et de population immigrée, on engendre, certes, une transformation des lieux qui procure une indéniable satisfaction aux habitants mais qui ne modifie guère la composition sociale de ces quartiers. C'est ce que montrent la plupart des enquêtes sociologiques sur les effets de la rénovation urbaine. Pourquoi donc une politique aussi volontariste, succédant à une politique comme celle du DSQ considérée comme un échec parce que plus soucieuse d'acheter la paix sociale que de traiter les problèmes, ne produit-elle pas de résultats plus convaincants ? Faut-il considérer que cette politique, pour porter ses fruits, nécessite plus de temps et plus de moyens, ou bien qu'il y va d'une erreur de raisonnement, de la non-prise en compte de données nécessaires à la réussite d'une telle entreprise ? Ce sont ces questions qui nous ont préoccupé tout au long des visites de sites objets d'opérations de rénovation urbaine que nous avons effectuées dans une série de métropoles régionales (Strasbourg, Grenoble, Lyon, Marseille, Bordeaux, Rouen) mais aussi dans quatre communes de la région Ile de France (Nanterre, Villiers le Bel, Sarcelles, Sevran les Beaudottes). Elles nous ont permis de voir de manière beaucoup plus claire à quoi tenait le succès de ces opérations de rénovation urbaine, le mérite qu'il convenait effectivement de leur accorder, mais tout aussi bien les raisons pour lesquelles elles n'entraînaient pas les bénéfices escomptés en termes d'intégration à la ville de la population des quartiers en question.

*

*

*

A quoi tient la réussite « urbanistique », au sens strict, de ce programme de rénovation, au-delà de l'enthousiasme « missionnaire » de ses protagonistes et de l'importance des chantiers qu'elle ouvre et qui démontre la volonté des élus tout en restituant aux habitants le sentiment qu'ils comptent puisque l'on déploie tant d'énergie pour transformer des lieux symboles de relégation à raison de leur abandon ? A une raison qui, sans être fortuite, n'était

pas inscrite dans le discours de la rénovation mais qui en démultiplie les effets urbains : son inscription dans une mutation générale de la ville dont elle se trouve partie prenante et qui fait même des banlieues l'une des lignes de front de cette transformation. Car ce que l'on découvre, en allant ainsi d'une ville à l'autre, c'est à quel point le bénéfice apporté par la rénovation urbaine tient à son association avec le développement de nouveaux transports collectifs, dont principalement le tramway. Conçues isolément, la modification du paysage des cités, leur « urbanisation » par la diversification de l'habitat et le percement en leur sein d'une nouvelle trame viaire grâce à la démolition des tours et la fracturation des barres ne fourniraient qu'un bénéfice relativement secondaire. C'est la rencontre entre ce programme et celui de reconstruction des lignes de tramway, de leur étirement de façon à ce qu'elles coïncident avec la ville dans toute son extension, cités sociales comprises, bien sûr, qui fait qu'il y va de tout autre chose qu'une simple opération immobilière, précisément d'une réintégration de ces quartiers dans le mouvement de la ville.

On voit cette alliance à l'œuvre entre rénovation urbaine et construction de lignes de tramway dans la plupart des grandes métropoles régionales. Elle est particulièrement frappante à Strasbourg en raison du déploiement, dans cette ville, du tramway le plus maillé que l'on puisse trouver. A Lyon, le prolongement du métro unifie depuis quelques années toute l'agglomération, reliant au centre ville ces communes dont les noms se trouvent associés aux émeutes des années 80 et 90 : Vénissieux (avec la fameuse colline des Minguettes, desservie à présent par plusieurs stations de tram), Vaux en Velin (avec la station appelée « la soie » en référence aux activités textiles qui avaient justifié d'y construire une si grande quantité de logements sociaux). A Bordeaux, le tramway relie à la ville les communes de la rive droite de la Garonne, celles où se trouvent la plupart des cités sociales de l'agglomération et qui, pour cela même, se trouvaient considérées comme étrangères à la métropole. Elles s'y trouvent maintenant intégrées par la force du tram beaucoup plus que par la grâce, discutable, des rénovations et des réhabilitations. Dans d'autres villes, comme Rouen, l'absence de tramway est compensée par l'installation d'une ligne de bus disposant d'une voie réservée et qui permet de produire le même effet de connexion régulière et aisée entre la rive droite de la Seine, où se trouvent, là encore, les cités sociales, et puis la ville, située sur la rive gauche.

Par sa coïncidence, d'autant plus heureuse que non programmée, avec les programmes de tramway, la rénovation urbaine ne se réduit pas à une correction des marges de la ville. Elle participe d'une véritable mutation de celle-ci, que l'on pourrait décrire comme le passage du modèle de l'urbanisme fonctionnel à celui de la ville des flux. Le grand ensemble s'inscrivait dans un souci de faire prévaloir les lieux sur les flux, de séparer les espaces à raison des fonctions exclusives qui leur étaient respectivement attribuées (la production, l'habitation, le commerce) et de réduire le transport à une fonction parmi d'autres, à lui conférer justement un espace propre et libérant d'autant les autres espaces fonctionnels des méfaits attribués à l'entraînement des flux, à la confusion qu'ils tendaient à instaurer et qui nuisait au bon accomplissement de chacune des fonctions ainsi considérées. Il fallait éviter l'entassement, la destruction de la vie familiale par l'étroitesse du logis, par l'attraction de la rue, l'instabilité professionnelle par l'effet du bistrot qui fonctionnait aussi bien comme un lieu d'embauche que de débauche, la propension à l'émeute surtout que favorisait cette

promiscuité. En opposant la spécialisation des espaces fonctionnels à cette confusion des activités, en installant les immeubles résidentiels (tours et barres) sur des dalles qui les séparaient des voies de circulation, qui élevaient l'homme au-dessus de la voiture, on stabilisait la vie familiale du salarié et on le stabilisait dans la vie familiale de sorte que la Cité sociale devient le tombeau de l'émeute selon la formule de Henri Sellier Ministre de la Santé au moment du Front populaire et grand théoricien de cette promotion du logement social.

Le raisonnement fondateur de cet urbanisme fonctionnel a bénéficié d'un statut d'évidence durant la montée de la société industrielle et jusqu'à la fin des Trente Glorieuses. C'est son renversement, le basculement, en l'occurrence, de la relation entre les lieux et les flux qui explique tout à la fois le lancement des programmes de tramway et celui de la rénovation urbaine. Dans la nouvelle conception de la ville qui émerge à partir des années 80, un lieu vaut moins par sa soustraction à l'égard des flux que par sa capacité à fournir un accès aisé à des ailleurs plus ou moins lointains. Dans cette ville des flux, le grand ensemble devient le mauvais objet. Il symbolise la stagnation par la compacité de sa composition, par l'isolement que produit la dalle, par la massivité des constructions et l'uniformité des habitations qui installe les habitants dans un espace déconnecté de la ville et les y retient par son anomalie même, par cette force d'extraction vis-à-vis de la ville qu'il produit et dont il ne faut pas oublier qu'elle constitue, au départ, leur raison d'être !

Le grand ensemble fait à présent obstacle à la mobilité requise pour accéder à un emploi que l'on ne le trouve plus aisément dans la zone industrielle proche parce qu'il faut, à présent, le chercher en changeant de compétences et en se donnant pour aire de recherche toute l'étendue de la région urbaine si on veut avoir la chance d'en trouver un. Or, le grand ensemble était conçu pour favoriser la stabilité dans l'emploi, pas du tout pour inciter à cette mobilité requise du travailleur par l'économie contemporaine, à raison de la grande fluctuation des emplois disponibles et de la nécessité de changer de formation comme de lieu d'habitation pour en trouver un, bref d'apprendre à se saisir de toutes les opportunités offertes par la ville à cet égard. La reprise généralisée des programmes de transports en commun dans la ville, traduit la volonté de faciliter cette mobilité. Son association avec le programme de rénovation urbaine en fait la ligne de front de la mutation contemporaine de l'urbain, une mutation largement aussi importante que celle qui avait présidé, il y a un siècle, à la naissance de la ville industrielle et du grand ensemble qui en constituait la figure emblématique.

Il faut toutefois noter que cette association si heureuse entre le programme de rénovation urbaine et ceux d'extension des transports collectifs ne se retrouve clairement que dans les métropoles régionales. Il n'en va pas de même, à l'évidence, dans la région parisienne. Les opérations de rénovation urbaine ne s'y trouvent que très faiblement associées, pour le moment, à une extension du réseau des transports publics. La commune de Clichy sous Bois constitue l'illustration la plus fréquemment citée de cette carence persistante. Mais, d'une manière générale, on voit un peu partout, dans cette région d'Ile de France, les opérations de rénovation urbaines se localiser à proximité d'une grande voie routière ou d'une station de RER, en exploitant ainsi les branchements existants. De sorte que ces opérations valorisent les connexions déjà existantes sans apporter un ordre urbain à proprement parler à ces

patchworks de quartiers sociaux aux contours parfois totalement illisibles que constituent ces communes de la banlieue parisienne.

Une commune comme Villiers le Bel symbolise on ne peut mieux cette difficulté à former une ville, quelle que soit l'énergie déployée au titre de la rénovation urbaine. Celle-ci commence bien à y améliorer l'apparence de certains quartiers, les plus proches de la gare RER... Mais elle ne les rattache pas à la ville... Parce qu'il n'y a pas de ville ! Parce que les communes comme celles-ci ne sont pas des entités urbaines où un sentiment d'appartenance commune, d'intégration dans un même ensemble pourrait apparaître comme l'horizon de ce programme. Que l'on y habite un quartier rénové ou pas, il faut courir à l'aurore pour attraper un bus qui vous conduira, peut être à temps, à la station RER, d'où un déplacement vers le centre de Paris vous permettra de prendre une autre rame vous menant vers votre lieu de travail, le plus souvent beaucoup plus proche à vol d'oiseau de votre habitation que ce centre de Paris par lequel vous devez transiter. En conséquence de cette conformation de nombre de communes d'Ile de France, on ne peut pas dire que la rénovation urbaine permette de les inscrire dans le cadre d'une ville élargie comme c'est le cas pour les métropoles régionales. Elle aménage l'image de certains quartiers mais n'inscrit pas ces quartiers dans une ville. On reste captif d'un quartier replié sur lui-même dans une commune irréaliste à la marge d'une agglomération démesurée qui ne connaît que son centre et ses lieux de prestige. Quand on y vit, on ne peut avoir envie que d'en partir ou de s'y blottir. On ne dispose pas de cet air de liberté que procure la ville parce qu'il n'y en a pas.

*

*

*

La force de la rénovation urbaine tient à son alliance avec le tramway. Elle paraît plus esthétique qu'efficace là où l'on ne dispose pas de cet agencement. Mais comment expliquer justement que là où elle dispose de tous les atouts en question, là où elle contribue véritablement à faire pénétrer la ville dans les cités, à les désenclaver pour de bon, cet effet n'engendre pas ou pas de manière bien claire, et de l'avis de tous les observateurs, un mouvement en sens inverse, une ouverture sur la ville pour les habitants des cités, une faculté de se saisir de cette facilité physique pour accéder aux opportunités de la ville qui leur paraissaient jusqu'alors par trop inaccessibles, tant la cité, par sa conformation, les repliait dans son creux ? C'est la deuxième question qui nous a préoccupés tout au long de ces visites de villes. Et la réponse que nous avons progressivement trouvée emprunte pour l'essentiel à la distinction proposée par Mark Granovetter entre les liens forts et les liens faibles. Les premiers, les liens forts, correspondant aux liens du proche, de la famille, du voisinage, de la communauté, les seconds, les liens faibles, désignant les relations plus aléatoires établies avec des contacts éloignés mais plus porteurs d'opportunité que les premiers qui servent pour la survie plus que pour changer de vie... Même s'ils peuvent se mettre au service de la réalisation des opportunités fournies par les seconds puisque, in fine, comme le dit Mark Granovetter, « la force des liens faibles repose sur l'utilisation des liens forts ». En l'occurrence, si un enseignement s'est dégagé pour nous à ce sujet lors de ces visites, c'est bien plutôt que la rénovation urbaine, et d'une manière générale, cette stratégie de discrimination positive territoriale adoptée depuis 1991, avait pêché en sous-estimant

l'importance des liens forts pour les habitants des cités et en surestimant la capacité des institutions en général, et de l'école en particulier, à créer ces liens faibles porteurs d'opportunité pour les populations défavorisées.

Sous-estimation de l'importance des liens forts pour les habitants des cités : c'est très exactement ce que nous montrent les « Travaux de mémoire » financés par l'ANRU et destinés à accompagner les habitants dans le travail de deuil du quartier tel qu'ils y ont vécu jusqu'à ces opérations et où celles-ci entament la disposition d'un espace qui leur fournissait leurs principaux repères. Pour avoir assisté à un exercice de restitution de ces travaux mémoriels sur les Hauts de Rouen, nous avons pu mesurer l'écart qui existait entre l'enthousiasme des chefs de projet de cette rénovation fiers d'apporter enfin les clefs de la ville aux habitants et puis la nostalgie de ceux-ci envers un quartier village qui leur paraissait beaucoup plus humain que sa nouvelle disposition. Il y va moins, en effet, pour eux, d'une séduction de la ville, d'une réjouissance de l'accès enfin obtenu à ses attraits que de la perte d'un quartier considéré jusqu'alors comme un village, comme un lieu où tout le monde se connaît, où les pratiques d'entraide se développaient aisément, à raison de la force de ce voisinage comme de l'absence des nombreux services qui permettent, ailleurs d'économiser ce recours à autrui.

Sans doute la perte de ce quartier village, du moins la transformation sensible de ses apparences, conduit-elle ses habitants à l'idéaliser rétrospectivement. D'autant que les « businessmen de la mémoire », c'est-à-dire les artistes stipendiés pour cet exercice, les y encouragent de fait par leur souci d'offrir aux habitants une belle image de leur passé en compensation de la douleur qu'ils éprouvent à voir disparaître des édifices où ils ont passé une partie parfois déterminante de leur vie. Mais il y a aussi dans cette valorisation du quartier comme refuge par rapport à la ville une piste pour comprendre pourquoi l'abaissement des barrières physiques entre la ville et la cité, grâce au couplage de la rénovation et des transports publics n'a pas été suivie d'une égale réduction des barrières sociales

Mais la sous-estimation des liens forts entre les habitants des cités apparaît de manière on ne peut plus claire avec la montée de l'Islam qui se produit tout au long de la décennie écoulée. Au moment même où la rénovation urbaine déploie ses tours, les habitants se mettent de plus en plus à revêtir les atours de leurs pays d'origine et à renouer avec leurs coutumes.

A Marseille, les associations d'habitants nous racontent comment les prénoms donnés aux enfants ont commencé à changer après les émeutes de 2005. Jusque là, ils étaient empruntés aux personnages des séries américaines, manière de faire montre d'une certaine distance prise par rapport à leur pays d'origine sans pour autant s'aligner sur le pays d'arrivée. A présent, ils signifient une revendication manifeste de la culture du pays d'origine.

A Grenoble, nous rencontrons d'abord, au quartier Teisseire, l'animateur d'une association intitulée : « Fraternité » et visant à regrouper les pères du quartier. D'origine maghrébine, il a adhéré au modèle de l'éducation populaire, au discours de l'émancipation des individus par l'accès à la culture et au loisir. Il nous explique comment sa position est de plus en plus

faible dans le quartier comparativement à celle de l'imam, lequel entretient avec lui, au demeurant, d'excellents rapports, venant lui rendre visite dans le café qu'il a ouvert pour accueillir les vieux du quartier, tous de la même origine que lui. Il nous présente à cet imam qui nous explique comment son rôle consiste à recadrer les jeunes dans la culture – religieuse- de leur pays d'origine afin qu'ils trouvent plus facilement leur place dans le pays d'arrivée. C'est un personnage peu commun, professeur de physique par ailleurs, mais ayant décidé d'investir une bonne partie de son énergie dans la prise en charge des difficultés des membres de sa communauté, les jeunes, mais aussi les femmes, à trouver une place dans cette société dite d'accueil. Au lieu de les « émanciper » comme son collègue de l'association « Fraternité », il veut lutter contre leur désarroi, le sentiment de rejet qu'ils éprouvent, en utilisant le religieux comme moyen de rétablir une appartenance forte entre eux qui renverse le stigmate au faciès dont ils sentent l'objet et les dotent d'une appartenance culturelle irrécusable par les membres de cette société, pas si accueillante que cela, sauf à se mettre en faute par rapport à leur devoir républicain de respect laïc des croyances, de tolérance des différences culturelles.

Cette montée de l'affirmation religieuse, on l'a vue, encore et de manière beaucoup plus nette, plus ostentatoire même, dans le quartier HautePierre à Strasbourg. Conçu au début des années 70, par des architectes soucieux d'éviter l'anonymat, la perte de contact entre les habitants, dont se trouvaient accusés les grands ensembles (la fameuse sarcellite) ce quartier est destiné à favoriser le voisinage grâce à une structure en nid d'abeilles. Du fait de l'importance des espaces pédestres, de l'effet d'entre soi qui résulte de cette disposition des bâtiments, HautePierre constitue la figure aboutie du quartier village tel qu'évoqué dans les travaux mémoriels. D'autant que les terrains intercalaires entre les bâtiments ont été transformés en jardins partagés où œuvrent des hommes qui nous montrent avec fierté le fruit de leur travail agricole. Dans ces jardins, il n'y a que des hommes. Les femmes disposent d'un espace à elles, bien distinct, en contrebas de ces jardins, avec une petite cour où elles lèvent la tête pour apercevoir ce qui se passe. Un autre bâtiment sert de lieu de prière, sous le label de centre de réunion sociale. La mixité, apprend-on, n'existe que dans l'espace scolaire. Quid alors de la rénovation urbaine dans ce quartier de plus en plus villageois ? Les représentants de la Mairie nous apprennent qu'une première formule avait été envisagée, impliquant une grande voie traversante qui en cassait la structure si propice au repli villageois. Mais elle a suscité une forte résistance de la part des habitants qui ont obtenu qu'elle soit révisée à la baisse, préservant ainsi le côté village du quartier, Une ligne de tramway pénétrera bien cette cité mais pour conduire à son centre, là où seront construits les espaces de réunion des habitants de façon à ce qu'il garde son unité : une mosquée, une médiathèque, des locaux associatifs.

Surestimation de la capacité des institutions à créer des liens faibles, des liens entre les cités et la ville : de cet excès de confiance en la force des services publics, les banlieues de la métropole lyonnaise nous ont fourni l'illustration la plus nette. La communauté urbaine de Lyon peut, en effet, être considérée comme celle qui a déployé le plus d'énergie pour abolir les frontières physiques séparant les communes périphériques de la ville-centre. Que disent les habitants, du moins les responsables d'associations visant à les regrouper, des effets de l'arrivée du tram au cœur de la cité des Minguettes, alors que celle-ci n'était reliée au centre

de la commune de Vénissieux que par un bus aux horaires incertains et fréquemment « caillassé », sans parler de la lenteur des trafics entre cette commune et le centre de Lyon ? Qu'ils semblent bien minces comparés à l'ampleur des efforts accomplis ! Pour les femmes, « le tram sert à aller faire leurs courses à Carrefour où c'est moins cher ». Pour les jeunes, « il sert à aller se bécoter ailleurs parce que c'est mal vu dans le quartier où tout le monde se connaît ». Pour les gens en général : « Cela ne leur a pas beaucoup donné envie de bouger, pas assez en tous cas pour aller chercher ailleurs un logement ou de l'emploi : ils ont peur de perdre la solidarité qui existe dans le quartier. Ce n'est pas qu'ils doutent que des formes de solidarité existent aussi ailleurs. Mais ils n'en possèdent pas les codes. Alors les enfants s'installent dans l'appartement au-dessus de celui de leurs parents dès qu'il est libre. Et il n'y a pas beaucoup de concurrence : généralement un postulant par logement. On vit ici de la maternité au cimetière ».

A quoi tient donc cette difficulté de connecter les gens du quartier sur l'extérieur alors que tous les moyens physiques sont mis à leur disposition pour cela ? « A l'école, nous répond-t-on systématiquement. Car l'école enferme les jeunes dans le quartier au lieu de les en sortir. Ils ne rencontrent d'autres jeunes que s'ils ont la chance tout à fait exceptionnelle d'aller à la fac. Et très peu y arrivent parce que, justement, c'est un autre monde ». C'est pourquoi les seules familles qui désertent le quartier le font pour offrir à leurs enfants l'accès à un collège ou un lycée estimé porteur de réussite. Quand les enfants restent dans les établissements du quartier, leur horizon se borne au quartier ». Le même phénomène s'observe dans une commune comme Vaux en Velin où, pourtant, les élus se sont donnés beaucoup de mal pour qu'existe un lycée alors que l'Académie comme le Conseil régional s'y étaient montrés longtemps réticents. Installé à la fin des années 90, le Lycée Robert Doisneau pâtit d'un recrutement exclusivement local que l'ajout d'une qualification particulière en matière de sport n'a pas entamé. Il ne provoque en aucune manière ce mélange propre à générer l'envie d'aller ailleurs.

PARTIE III

La proposition : mobiliser « les moyens de la société »

Une action politique qui permet à la ville de pénétrer les cités sociales mais qui n'amène pas pour autant les habitants de ces cités à profiter des opportunités de la ville. Un mode d'action volontariste qui sous-estime la force des liens de solidarité existant entre les habitants des cités et qui surestime la capacité des institutions à développer les liens faibles qui leur permettraient de franchir les barrages sociaux persistant après cet abaissement des barrières physiques. Le remède à cet échec relatif de la politique de la ville paraît évident : il faut changer la tendance de cette politique à considérer surtout le collectif des habitants comme le produit, forcément négatif, d'une concentration excessive de pauvreté et de population immigrée. Et considérer que si ce collectif constitue un problème, il est aussi une partie de la solution à ce problème, qu'on peut voir en lui une ressource effective pour améliorer l'environnement de ces quartiers, un support également pour faciliter la mobilité de ses membres. Au lieu de ne croire que la « les moyens de l'Etat » selon la formule fameuse utilisée par François Mitterrand, en 1991, pour qualifier la réorientation de la politique de la ville dans le sens d'un enrichissement des lieux (stratégie *place*) il conviendrait de faire fond, au moins autant, sur « les moyens de la société ». Non pas donc de remplacer les uns par les autres pour économiser les moyens de l'Etat (à la manière du récent gouvernement conservateur anglais), mais de combiner les uns et les autres, de rapprocher l'action de l'Etat de celle escomptable du déploiement d'une formule de développement communautaire. Soit un exercice effectivement délicat tant cette formulation paraît hérétique en France, alors qu'elle est devenue relativement banale dans la plupart des nations européennes.

1.

La montée des collectifs : pouvoir d'agir et développement communautaire

Prendre en compte les moyens de la société : n'est-ce pas, tout simplement, une manière de dire qu'il faudrait revenir à cette politique de la ville première manière, cette formule du développement social des quartiers dont les émeutes de 1991 avaient pourtant clairement signifié l'échec ? Il y va, en fait, non seulement d'un contexte totalement différent, mais également d'une toute autre manière de concevoir la promotion des liens sociaux. Durant les années 80, le problème paraissait tenir à une carence de la vie sociale dans ces grands ensembles désertés par les classes moyennes, à la faible capacité d'organisation d'une population immigrée, fraîchement installée dans ces cités à la faveur d'une loi facilitant leur regroupement familial. On pouvait alors penser que l'encouragement à la vie associative, le financement spécifique de celle-ci, permettrait à ces quartiers de devenir des « quartiers comme les autres », aux habitants de s'y sentir à l'aise et non plus comme « exilés ». Soit la version light de la *people place based strategy* (aider les gens dans les lieux où ils vivent...pour qu'ils s'y sentent bien). Avec le risque que cela passe pour une manière de « dorer le ghetto » ou de « calmer le barjot » (formule française). Le contexte actuel n'est plus celui d'un manque de liens des habitants entre eux. Il est beaucoup plus marqué par la montée de ces liens, par leur ostentation même, au plan religieux en particulier, de la fonction de réassurance qu'ils exercent d'autant plus que la rénovation urbaine révèle l'insuffisance flagrante des liens entre les habitants de ces quartiers et les ressources de la ville. Aussi l'idée de promouvoir les moyens de la société prend-t-elle un autre sens que durant ces années 80 : non plus compenser « l'exil » de ces quartiers par une vie associative destinée à les faire s'y sentir bien, mais prendre appui sur la force de ces liens maintenant établis pour faciliter la mobilité des individus et , pour cela, développer des liens sociaux entre ces quartiers et la ville, des liens qui leur servent de rampe d'appui, combiner efficacement les liens forts et les liens faibles pour éviter que les premiers ne servent de justification à l'immobilité. Soit, cette fois, une formule visant à combiner le traitement des lieux et celui des gens de façon à ce que l'amélioration des premiers serve à la remise en mouvement des seconds.

D'une époque l'autre, des années 80 à la période actuelle, qu'est-ce qui change en matière de conception de la vie associative ? On dira : le rapport que celle-ci institue entre le collectif et l'individu. Durant les années 80, la conception de la vie associative restait largement tributaire d'un modèle, celui de l'éducation populaire, promu durant les trente glorieuses. Il s'agissait de faire participer les individus à des formes d'action collective

destinées à les émanciper par rapport à leur milieu d'appartenance. Ces associations utilisent les loisirs dont commencent à bénéficier les travailleurs pour les élever culturellement, les détacher de leurs préjugés comme des contraintes de leur milieu. Elles prolongent les bienfaits de l'Etat social en se situant au point de croisement de ses deux lignes : la protection qui garantit le temps libre et l'éducation qui permet d'en faire bon usage. Mais on est bien encore dans le registre d'un Etat qui décolonise l'individu de la société, qui l'émancipe de ses contraintes et le protège pour lui éviter d'avoir à recourir aux solidarités du familial et du local et donc de subir les contraintes que véhicule ce registre. Même si elles ajoutent à ce modèle de l'éducation populaire une dimension de valorisation de la vie de quartier, les formules associatives des années 80 n'en gardent pas moins le cœur de ce schéma d'action. Le programme intitulé Ville/ Vie/ Vacances, qui dure encore, constitue sans doute la meilleure illustration de cette persistance du modèle de l'éducation populaire dans le cadre du développement social des quartiers. Il s'agissait de réunir les jeunes du quartier et de les amener à formuler un projet de vacances, de travailler avec eux à la préparation de celui-ci dont l'objectif doit être de leur faire découvrir les valeurs de la citoyenneté dans un autre cadre en même temps que, par exemple, la beauté des rivages maritimes. On extrait ensemble les jeunes des cités, on les détourne de la violence en leur faisant découvrir les charmes de l'ailleurs et de la culture. Dans le nouveau contexte, il ne s'agit plus d'émanciper les individus par rapport à leur milieu d'appartenance mais de renforcer celui-ci pour qu'il puisse leur servir d'appui pour leurs trajectoires. On n'oppose plus l'individu au collectif, on fait du collectif une force nécessaire au ressort de l'individu.

Mais, objecter-t-on encore, promouvoir le collectif comme support de la mobilité individuelle, renverser ainsi la manière d'agir constitutive du travail social à la française, n'est-ce pas là une rêverie des plus irréalistes, celle qui consiste à vouloir introduire dans un pays un modèle d'action qui lui est non seulement étranger mais qui heurte ses valeurs les plus constitutives ? Sans doute cette objection pouvait-elle être en partie recevable jusqu'à ces dernières années. Mais ce n'est plus guère le cas maintenant tant l'on voit se développer des démarches qui tendent à « naturaliser » ce modèle. Les visites de terrain que nous avons faites dans le cadre du groupe « banlieues » de Terra Nova, mais surtout les appels à la mutation des conduites professionnelles en ce sens émanant de multiples sources donnent à croire qu'il y va d'une véritable levée des tabous nationaux en cette matière.

S'agissant des observations de terrain, on en évoquera rapidement deux, en Ile de France : l'association IDEES à Sevrans les Beaudottes et le collectif dit du 29 juin à Villiers le Bel.

A Sevrans, l'association IDEES (Initiatives des diplômés pour l'éducation et l'emploi des Sevransais) regroupe de jeunes adultes, natifs des quartiers et continuant à y habiter, ayant réussi avec quelque brio leur entrée dans la vie professionnelle. Ils se sont donnés pour objectif d'effectuer un coaching des collégiens et lycéens des quartiers défavorisés de cette commune afin de leur transmettre la confiance qu'ils ont acquise dans la possibilité d'accéder aux meilleures formations et de viser des emplois très qualifiés. Leur démarche s'inspire des techniques de *community organizing* auxquelles l'un d'entre eux a pu s'initier lors d'un stage qu'il a fait à Chicago à cette fin, invité, avec d'autres, par l'ambassade des Etats-Unis. Ce collectif ne limite d'ailleurs pas son activité au seul domaine de la formation.

Il s'occupe tout autant à développer les formes d'une mobilisation active des locataires des HLM confrontés à des augmentations brutales de charges locatives et sans avoir reçu d'explications claires quant aux justifications de ces prélèvements. A les voir à l'œuvre, on sent bien qu'ils ont pleinement reçu, eux, le message de Saul Alinsky relativement à la nécessité de conduire une population disqualifiée à mener un combat, quel qu'en soit le motif, l'important étant la nécessité de lever le sentiment de fatalité de leur destin qui accable les habitants de ces zones urbaines défavorisées, de leur permettre de retrouver la confiance en soi sans laquelle il est impossible de les amener à s'organiser durablement.

Dans la commune de Villiers le Bel, on a pu voir également l'émergence récente d'un collectif d'habitants décidés à se constituer en interlocuteurs obligés de l'ensemble des prestataires de services, que ceux-ci soient locaux, régionaux ou nationaux. Cette fois, il y va surtout d'une lassitude déclarée envers les formes de participation classiquement offertes aux habitants. Intitulé « collectif du 29 juin », ce groupement s'est formé à la suite du meurtre non élucidé d'un jeune homme sans rapport avec les activités illégales et à proximité d'un lycée, au mois de juin de l'année 2010. Survenant trois ans après la mort de deux jeunes sur un scooter percuté par une voiture de police et qui avait déclenché les émeutes très médiatisées que l'on sait, ce collectif témoigne de la volonté des habitants de se saisir des problèmes de sécurité qui affectent leurs quartiers, de cesser de se trouver ballotés entre la solidarité avec les jeunes au nom de la stigmatisation dont ils pâtissent et puis le malaise devant les violences provoquées par ces mêmes dans la commune, les règlements de compte entre bandes, pour ne pas parler de la gestion quelque peu maffieuse de leurs quartiers par les deux frères qui ont été inculpés à la suite de ces émeutes. Animé essentiellement par des femmes, ce collectif s'est donné pour objectif de « lutter contre toutes les violences, d'où qu'elles viennent ». On ne peut mieux dire le souci de l'affrontement entre les jeunes et la police qui place les habitants en porte à faux les uns avec les autres, qui entretient leurs divisions, mais également celui d'élargir la question de la sécurité à tous les domaines de la vie des quartiers : ces problèmes de transport, ceux des abords des collèges et leurs cours, les questions de charges locatives. Tout ce sur quoi les habitants n'ont pas de prise et qui leur fait violence d'une manière ou d'une autre. Soit un schéma de conduite dont on sent vite l'air de famille qu'il entretient avec le *community organizing* sans, cette fois, que l'ambassade des Etats-Unis y soit pour quelque chose !

Cet air de famille avec le *community organizing*, on le trouve de manière tout à fait déclarée et à échelle nationale avec la création du collectif « Pouvoir d'agir », né cette même année 2010, à l'initiative de la FONDA. Il regroupe, entre autres, l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU), la Fédération des centres sociaux de France (FCSF), le réseau européen des plans locaux d'insertion par l'économique (EUROPLIE), le conseil national des régies de quartier (CNRQ), le conseil national de la prévention spécialisée (CNPS) etc.... Le manifeste publié par ce collectif en 2010 se conclut par un vibrant appel à changer de registre dans la manière de valoriser le pouvoir des habitants : « Nous devons franchir un pas que la France n'a jamais osé franchir, celui de l'*empowerment* : ouvrir aux habitants de ces quartiers l'accès à la capacité politique pour qu'ils soient les auteurs de la définition de leurs besoins et les coproducteurs des réponses à y apporter par un développement social de leur territoire. Ne pas les enfermer dans un statut

de consommateurs passifs des politiques publiques mais les reconnaître comme citoyens capables de prendre collectivement en main leur propre développement et celui de leur environnement, de porter eux-mêmes leurs paroles et de conduire leurs projets. Compter sur leurs engagements, leurs convictions, leurs compétences. Bref, appuyer cette reconquête de leur dignité civique, de leur pleine citoyenneté et leur en donner les moyens. Notre époque ne peut plus se satisfaire de mesures visant à acheter la paix sociale. C'est notre culture politique qu'il faut faire évoluer et transformer. Nous, acteurs de terrain de la politique de la ville, sommes prêts à relever ce défi. »

Ce vibrant appel à « franchir le pas de l'*empowerment* » lancé par les professionnels de la politique de la ville a, lui-même, reçu un encouragement d'importance de la part des chercheurs français et étrangers lors d'un colloque organisé à Lyon les 14, 15 et 16 mars 2012, dans le cadre de l'ENTPE (Ecole nationale des travaux publics et de l'équipement) puisque cette école s'est associée au collectif « Pouvoir d'agir » ainsi qu'à la gazette des Communes. Intitulé « Le *community organizing* : développer le pouvoir des citoyens ? », ce colloque réunissait des chercheurs américains, canadiens, anglais et français afin qu'ils explicitent les enjeux de ce mode d'action, les conditions de son apparition et les effets de son déploiement, cela pendant deux jours et devant un large public où dominaient les professionnels. Lesquels prenaient la main le troisième jour pour organiser des ateliers de formation audit *community organizing*.

Pour avoir participé à ce colloque, on peut effectivement en décrire l'enjeu comme une tentative -plutôt réussie- d'adosser une démarche de formation sur un cénacle de réflexion conçu principalement pour conférer attraction et légitimité aux promoteurs de cette pratique en France. Entendant les prises de parole des professionnels, on sentait bien le besoin qu'ils éprouvaient de recycler leurs savoir-faire pour croire à nouveau à leurs métiers. La crainte est visiblement grande chez eux de voir leurs métiers perdre tout crédit s'ils continuent à s'inscrire dans le cadre de formules participatives plus formelles qu'effectives comme c'est le cas avec la politique de la ville en France. « Effet Obama » obligeant, les professionnels en question perçoivent dans le *community organizing* une méthode de travail qui doit leur permettre de donner plus de corps aux collectifs de lutte qu'ils voient émerger sur les questions de logement, de sécurité, d'éducation, comme celles que nous avons évoquées à Sevrans ou à Villiers le Bel.

On observe donc bien, ici ou là, des collectifs d'habitants engageant des luttes qui bousculent le caractère excessivement *top down* de la gestion des problèmes dont s'occupe la politique de la ville. On note également une nette aspiration des professionnels de celle-ci à renouveler leurs métiers de façon à accompagner ces luttes en se dotant d'une capacité organisationnelle qui ne faisait pas vraiment partie de leur bagage jusqu'à présent. Nécessaire pour sauver leur validité professionnelle aux yeux des habitants et à leurs propres yeux, cette capacité organisationnelle venue du *community organizing* est-elle toutefois suffisante pour équilibrer durablement « les moyens de l'Etat » par « les moyens de la société » ?

Si l'on se rapporte à l'histoire américaine de cette démarche d'organisation communautaire, il convient de bien remarquer que le moment de son invention, sous la houlette de Saul Alinsky, se situe dans les années soixante. Mais que cette méthode n'a donné tous ses effets que lorsqu'elle s'est inscrite dans la formule du développement communautaire, à la fin des années soixante-dix. Sans doute la formule juridique des corporations de développement communautaire remonte-t-elle à la fin des années soixante (portée, entre autres, par Robert Kennedy). Mais c'est seulement sous Jimmy Carter qu'elle devient la réponse méthodique à la question des zones urbaines défavorisées. Ces corporations de développement communautaire ne sont plus alors seulement des sortes de syndicats de lutte des habitants. Elles constituent des structures de représentation leur permettant d'élaborer une stratégie d'ensemble, de constituer une instance interlocutrice pour la Mairie. Il ne s'agit plus d'organiser des luttes mais de fonder une structure représentative de l'ensemble des composantes sociales d'un quartier, de trouver, autrement dit, le moyen de surmonter les divisions, les conflits internes entre ethnies. Mais, aussi bien, de surmonter les oppositions existant au niveau des genres ou entre les âges. Mieux : il y va de la nécessité, pour construire un ensemble dynamique, d'ouvrir le conseil de cette corporation à des personnalités extérieures à ces quartiers, porteuses, elles, des opportunités de la ville, à des universitaires, des chefs d'entreprise, des responsables d'ONG. Il faut, pour réaliser cette représentation tout à la fois exhaustive et large faire appel au savoir faire d'un *community builder*. Lequel se distingue du *community organizer* en ceci qu'il ne s'agit pas, pour lui, d'identifier des objectifs et des méthodes de lutte, mais d'établir la représentation d'un quartier d'une manière qui permette d'en lever les divisions internes et, au moins en partie, les barrages avec le dehors, avec la ville.

Nous évoquons ainsi cette naissance du développement communautaire pour souligner la nécessité de ne pas se limiter à l'exercice, certes gratifiant, d'un recyclage des professionnels de la politique de la ville dans la perspective d'une meilleure capacité organisatrice de la lutte des habitants...car celle-ci restera toujours fonction de la position des professionnels par rapport aux élus. Pourquoi les élus inciteraient-ils des professionnels relevant pour la plupart de leurs services à remettre en question ...leurs politiques ? Pourquoi les habitants s'engageraient-ils dans des organisations dont ils savent que les instigateurs ont surtout pour mandat de les inscrire dans un cadre souhaité par les élus ?

2.

Quel rapport entre élus, techniciens et habitants ? Construire un conseil local disposant d'une capacité effective d'orientation du travail des techniciens

Quelle forme pourrait prendre, en France, ce pouvoir du collectif destiné à compenser les préjudices dont pâtissent les habitants des zones urbaines défavorisées par rapport à ceux qui disposent d'un avoir individuel leur permettant de choisir plus ou moins leur place dans la ville ? Jusqu'à présent, les tentatives de mobilisation des habitants ont été placées sous les auspices de la participation. Les chefs de projet en matière de rénovation urbaine comme en matière sociale se voient invités, par les responsables centraux de la politique de la ville (ANRU, ACSE, mais également les responsables du développement économique dans les ZRU et les ZFU) et par les élus municipaux, à faire participer les habitants à l'élaboration des programmes les concernant, à fournir, selon le vocabulaire en usage, leur « expertise d'habitants » à ceux qui disposent déjà du savoir faire (les techniciens en question) et ceux qui ont le pouvoir de décider (les élus). Le caractère passablement fictif et frustrant de ces consultations d'habitants qui ne produisent, au mieux, que des aménagements marginaux de programmes déjà établis pour l'essentiel, a suffisamment été souligné par tous les observateurs, y compris le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU) pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y ajouter une critique de plus.

S'il est un enseignement qui se dégage du caractère quel que peu navrant de la plupart de ces consultations, c'est bien que la disposition d'ensemble du schéma décisionnel fait problème et que c'est elle qu'il faut changer si l'on veut donner quelque crédit à cette idée d'un pouvoir du collectif. Le pouvoir décisionnel des élus n'étant, par définition, pas susceptible d'une quelconque remise en cause sauf à heurter la légitimité démocratique qu'il a mission d'incarner, c'est le pouvoir des techniciens qui apparaît, pour le coup, exorbitant, et qui gagnerait en modestie si on le faisait permuter avec celui des habitants, mais également des prestataires de service dans les quartiers ou encore de personnalités de la ville extérieures au quartier mais déterminées à s'engager dans le soutien à ceux-ci. Pourquoi alors ne pas placer l'ensemble des équipes techniques sous la direction d'un conseil de quartier constitué non pas d'habitants « méritants » aux yeux du personnel de la Mairie mais de façon à ce que chacune des catégories qui le composent -pays d'origine, genre, âge- s'y trouve représentée efficacement, ainsi que des représentants des services scolaires, de sécurité, de santé, de transports,...sans oublier les bailleurs, en y invitant également des représentants d'institutions centrales de la ville (universitaires, entrepreneurs,

ONG, etc.) décidés à apporter leur concours à la revalorisation des lieux et la mobilité des personnes. Bien entendu, selon la configuration de l'agglomération concernée, ce conseil peut regrouper plusieurs quartiers.

On aurait ainsi, selon ce schéma, les équipes de techniciens regroupées dans des « agences locales de rénovation urbaine et sociale » qui travailleraient sur la base des attentes et des suggestions exprimées dans le cadre du conseil en question. Mais, aussi bien, en appui sur les ressources qu'il représente. Car il est infiniment plus crédible de proposer aux habitants de se réunir dans le cadre d'une action où leurs représentants directs disposent d'un pouvoir d'orientation de la démarche d'ensemble que sur invitation ponctuelle à titre individuel... Les agences locales ainsi placées sous le contrôle d'un large conseil d'habitants, de prestataires de services et de contacts extérieurs au quartier, n'entameraient pas, pour autant, le pouvoir des élus. C'est à ceux-ci qu'il appartient de décider si les propositions de programmes élaborées par les techniciens à partir des orientations données par ces conseils sont compatibles avec la politique générale de la municipalité et peuvent être présentées par eux aux instances centrales comme l'ANRU ou l'ACSE. Car les élus n'ont pas de comptes à rendre seulement aux habitants de ces quartiers et à leurs soutiens. Ils sont les représentants de toute la ville, ceux aussi et surtout qui négocient avec les agences nationales. De sorte qu'il leur revient d'arbitrer entre les propositions qui émanent du terrain et les orientations données par les agences centrales pour décider ce qui peut le mieux être défendu. Mais la présence de ce conseil leur procure une force nouvelle et ce d'autant plus efficace dans les villes où ils réussissent à faire jouer le niveau intercommunal.

Comment un tel changement dans la gouvernance de la politique de la ville pourrait-il affecter les secteurs les plus névralgiques de cette politique, ceux sur lesquels son action apparaît la plus compromise ? Nous examinerons maintenant, rapidement, les évolutions qui pourraient être escomptées de la mise en œuvre d'une telle formule dans les domaines de la sécurité, de l'éducation, de l'insertion professionnelle, en prenant appui, à cette fin, sur les enseignements tirés de nos visites et ceux découlant de nos rencontres avec les professionnels de ces secteurs.

3.

Faire que ces conseils définissent des priorités en matière de sécurité valables tant pour la police nationale que pour la police municipale

Depuis le début des années 80, et en appui sur le rapport Bonnemaïson, la politique de la ville a poussé à confier au local une responsabilité croissante en matière de prévention de la délinquance et de sécurité. Encore faut-il constater que celle-ci reste toute relative, et passablement floue, pour des raisons qui tiennent autant à l'attitude des élus locaux qu'à celle de l'Etat. Ainsi les élus municipaux ont-ils en charge l'élaboration, avec les autres acteurs locaux, des contrats locaux de sécurité et de prévention... Quoique les termes de ces programmes doivent, pour être agréés, correspondre aux critères fournis par les directions départementales de la Préfecture. Il en va de même pour les activités de police stricto sensu. Incités à développer des services de police municipale pour délester d'un certain nombre de charges la police nationale dont les effectifs diminuent, les élus municipaux hésitent à s'engager dans une voie qui correspond, certes, à une véritable attente de la part de la population, mais où le rôle de cette police n'est pas suffisamment défini pour que lesdits élus soient sûrs de disposer du pouvoir correspondant à la prise de responsabilité à laquelle on les incite...Et cela, tout particulièrement en ce qui concerne les quartiers défavorisés, ceux où les formes de l'insécurité nécessitent non seulement un acte de présence (de la « police de proximité ») mais des prérogatives effectives en matière d'intervention, tant les situations rencontrées dans ces zones peuvent se montrer complexes et névralgiques.

Ainsi a-t-on pu constater, durant nos visites, des attitudes sensiblement différentes selon les villes à propos de cette question du rôle de la municipalité en matière de sécurité en général et du problème des quartiers en particulier. La ville de Nanterre présente, à cet égard, une forme minimale d'investissement municipal en matière de sécurité. Elle se borne à la seule prévention, ne se dotant pas d'une police municipale à proprement parler, mais d'« agents de tranquillité », disposant, certes, d'un habit distinctif, mais très différent de celui de la police nationale avec laquelle il s'agit d'éviter toute confusion. Dans les quartiers à risque, ces « agents dits de tranquillité » ne visitent que les lieux relativement tranquilles, les halls occupés pacifiquement par les jeunes avec lesquels ils échangent paisiblement, évitant ceux qui servent au deal ou bien ceux où les jeunes leur manifestent quelque hostilité. La démarche de la municipalité de Grenoble paraît à l'opposé de celle de Nanterre. On y trouve une police municipale conséquente : une centaine d'agents, dotés d'un uniforme peu distinct de celui de la police nationale. Cette police municipale a un rôle affirmé de police de

proximité qui lui vaut d'être appelée de plus en plus fréquemment par la population. Il suffirait de peu pour que cette police municipale prenne la relève de la police nationale : qu'elle reçoive le droit de recueillir les petites plaintes et laisse à la police nationale la charge des affaires appelant des investigations méthodiques. Mais, pour le coup, nous disent ses responsables, c'est la présence sur le terrain de cette police, sa qualité de proximité, qui risquerait d'en pâtir. A égale distance des tentations opposées incarnées par ces deux modèles de Nanterre et de Grenoble, celui de la Ville de Nantes cherche à concilier, d'une part, un fort investissement dans la prévention et, d'autre part, la mise en place d'une police municipale d'importance. Ainsi le contrat local de sécurité a-t-il pour particularité de ne concerner que les quartiers défavorisés afin de mieux faire valoir ainsi auprès de la police les préoccupations des habitants de ces quartiers telles que la Mairie a pu les identifier : la crainte des incendies d'appartements, le deal de proximité (vécu comme plus agressif par les habitants que les trafics illégaux), les rodéos urbains, les tags, la sécurité dans les transports, l'hyperalcoolisation. En même temps, elle développe une police municipale ...tout en maintenant celle-ci en dehors des quartiers défavorisés où n'interviennent, au titre de la Mairie, que des médiateurs sociaux, quitte à frustrer ainsi les habitants qui ne peuvent, pour le coup, que se sentir mis à l'écart, traités comme des gens à part.

Ce modèle nantais fournit un cadre particulièrement pertinent pour illustrer la nécessité de changer la disposition actuelle des acteurs de la façon que nous suggérons plus haut. On entrevoit aisément le bénéfice qui pourrait résulter de l'installation de conseils d'administration représentatifs des habitants et des prestataires de services sur ces quartiers. Car la force de tels conseils pourrait être de générer les conditions d'une collaboration effective entre police nationale et police municipale comme de permettre le rendu compte aux habitants du suivi des actions menées par rapport aux objectifs qu'ils ont contribué à définir en matière de sécurité. En fournissant une base institutionnelle aussi large pour l'édiction de ces priorités, elle les rend difficilement récusables par la préfecture et créé, du même coup, les conditions d'une collaboration entre les deux polices, municipale et nationale, puisque ni l'une ni l'autre, ne peut suffire à la tâche. La police nationale parce qu'elle manque de personnel. La police municipale parce qu'elle manque des compétences légales pour intervenir sur la plupart des priorités énoncées. En raison de sa composition, le conseil d'administration, tel que proposé, peut également servir d'interface entre les habitants et les corps de police, fournir parmi ses membres des « facilitateurs » du dialogue entre habitants et policiers. Mieux prendre en compte les préoccupations des habitants et des prestataires, mieux rendre compte de ce qui est fait par rapport aux priorités énoncées : tel serait le double bénéfice d'un tel conseil des agences locales de rénovation des quartiers défavorisés.

4.

Faire que l'éducation prenne appui sur le quartier et relie les élèves tant à l'université qu'aux entreprises

Dans le domaine de l'éducation, on voit encore plus aisément comment la mobilisation des moyens de la société -ceux du quartier comme ceux de la ville- peut permettre de lever les obstacles sur lesquels bute la seule stratégie de majoration des moyens de l'Etat. Celle-ci s'est surtout concrétisée par l'attribution de moyens spécifiques pour les ZEP : un encouragement aux enseignants à rester dans ces établissements à travers un avancement plus rapide dans leur carrière, un nombre d'élèves légèrement moindre par enseignant, des crédits permettant de développer les activités de détente. Il en résulte une certaine amélioration de l'ambiance dans ces établissements, une certaine propension aussi à y développer un régime de notation plus encourageant qu'ailleurs...Mais cette bienveillance enseignante ne fait que déporter vers les responsables de l'orientation la charge de la sélection, laquelle se trouve, pour le coup, vécue comme une forme d'exclusion sociale.

Pour conjurer ce sentiment d'injustice ou, du moins, en limiter les effets, l'Etat a mis en avant des formes particulières de valorisation des capacités des élèves de ces établissements, offrant par exemple à une minorité infime d'entre eux la possibilité de bénéficier d'une scolarité intensive, que ce soit au niveau de l'apprentissage scolaire, avec les internats d'excellence, ou à celui de l'orientation vers les formations d'élite comme avec le programme intitulé « Les cordées de la réussite » dont le travail consiste en l'art de détecter, dans les classes terminales des lycées défavorisés, la très petite partie des élèves de celles-ci jugés capables, s'ils bénéficient d'un accompagnement spécifique, de suivre l'enseignement d'une classe préparatoire aux grandes écoles. Ces deux programmes produisent des résultats très positifs mais pour une très petite minorité et pour un coût très élevé. Un autre programme de soutien à ces élèves des quartiers défavorisés a également été déployé depuis 2004 : celui de la « réussite éducative », destiné, lui, non pas aux meilleurs élèves, mais à ceux qui paraissent les plus en difficulté, les plus démotivés. Comme son nom l'indique, il ne vise pas ou pas directement à améliorer les résultats scolaires de ces élèves, mais plutôt le rapport qu'ils entretiennent avec eux-mêmes, le sentiment de dévalorisation que peut produire l'école sur des enfants par ailleurs peu encouragés par leur entourage familial. Cet objectif le rend difficilement évaluable et le fait plus ressembler à une formule recyclée de l'éducation dite spécialisée autrefois en charge de la part marginale des enfants des classes populaires et actuellement en attente d'une redéfinition de ses tâches.

Comme on s'en rend compte à travers ce rapide tableau, toutes les formes institutionnelles d'amendement de l'école pour faire face aux difficultés qu'y éprouvent les élèves de ces quartiers reviennent toujours à reproduire son principe fondateur : celui de l'élitisme républicain. Vous pensez que l'école vous exclut plus qu'elle ne vous promet comme elle prétend le faire ? On va donc vous montrer que telle n'est pas son intention en déployant une bienveillance particulière envers les moins mauvais et en accordant une sollicitude consolatoire à ceux qui le sont le plus. On reste ainsi dans le registre d'un monde éducatif fermé sur lui-même et ne dépensant son énergie que pour préserver ses certitudes. C'est très exactement l'opposé de cette attitude que l'on découvre quand on visite les rares collèges ou lycées de ces quartiers qui ont amélioré leurs résultats. La recette consiste, cette fois, en un certain art d'abaisser les barrières sociales qui séparent les enseignants du quartier, les lycées du monde de l'entreprise ou de l'université, à faire en sorte qu'en estompant ces coupures, les jeunes de ces quartiers puissent acquérir la même confiance en eux, sinon les mêmes chances que l'école procure à ceux qui vivent dans des quartiers plus favorisés.

Au collège Schoelcher, situé à l'extrémité du quartier de la Duchère à Lyon, les élèves entrent par la cour qui se situe à la hauteur des habitations du quartier et que dominant, d'ailleurs, les barres que la rénovation urbaine n'a pas abattue, tandis que les enseignants y arrivent par le bas, en empruntant une route qui sillonne dans des zones résidentielles de bonne qualité et qui leur évite de transiter par le quartier où vivent leurs élèves. Le principal de ce collège nous explique, lors de notre visite, que cette coupure entre le haut et le bas a constitué pour lui la première cible lorsqu'il a pris ses fonctions. Il a voulu la réduire, en demandant d'abord, aux enseignants d'aller dans cette cour, d'y parler avec les élèves au lieu de les abandonner à ces « semi-adultes » que sont les surveillants. Proposition sans succès, de même que celle visant à ce que les affectations dans ce collège soient décidées par le conseil d'administration de celui-ci sur la base des motivations et non de l'âge. L'opposition des syndicats fut trop forte. Par contre, il réussit à créer une salle des parents telle que ceux-ci puissent s'y sentir à l'aise à raison de sa décoration conforme à leur culture essentiellement maghrébine. Et cela permit de réduire la coupure qui apparaît entre les parents et les établissements scolaires lors de l'entrée au collège, compte tenu de la structure et du fonctionnement de celui-ci, les plongeant brutalement non pas dans le prolongement de l'école primaire mais dans un petit lycée (selon la formule utilisée par les responsables de l'AFEV). Il obtint aussi et surtout qu'une partie des enseignants accepte de travailler avec les associations du quartier dans le cadre d'un module de lutte contre l'échec scolaire qui permit de traiter les élèves exclus pour des raisons de discipline de manière à ce qu'ils ne perdent pas le contact avec les contenus de l'enseignement et qu'une exclusion ne soit plus quasi-automatiquement suivie par une autre. Le seul rétablissement d'un contact méthodique entre le collège et le quartier permettait de limiter sensiblement la part d'exclusion.

Le proviseur du lycée Jean Moulin à Roubaix a obtenu le meilleur classement pour un lycée en termes de valeur ajoutée à ses élèves compte tenu de leur niveau à l'arrivée. Simple affaire de charisme personnel ? Plutôt le résultat d'un travail méthodique d'ouverture de son lycée aux entreprises de la région. Les personnels des entreprises viennent au lycée pour expliquer ce qu'ils font et ces exposés sont suivis de visites de ces entreprises par les

lycéens. La chambre de commerce et d'industrie a mis en place un groupe de travail avec les lycéens pour clarifier les contenus des métiers du commerce et les parcours qui y conduisent. Les élèves ayant réussi dans leurs parcours professionnels sont invités systématiquement à venir expliquer celui-ci, les difficultés rencontrées, les recettes mises en œuvre pour les lever. Chaque élève est invité à tenir un cahier (*my book*) dans lequel il consigne ses expériences afin de se voir avancer, de se sentir progressivement plus en capacité de décider de sa trajectoire. Et, bien sûr, le proviseur insiste sur cette condition essentielle de la réussite de son établissement qu'est sa possibilité à lui, proviseur, d'intervenir dans le recrutement des professeurs à raison de la localisation du lycée en zone sensible.

La Communauté d'agglomération et l'Université de Cergy-Pontoise se sont associés depuis 2010 pour mettre en place une formule baptisée "Univ'd'hiver", inspirée d'un programme anglais appelé *Aimhigher* ("viser plus haut") et destiné à faire connaître aux élèves des lycées du territoire les contenus qui sont dispensés dans ses murs et les métiers auxquels ils conduisent. Comment ? A travers un séjour d'immersion à l'université de 4 journées consécutives et organisé pendant les vacances de février. Le recrutement des élèves se fait sur la base du volontariat et vise à produire pendant ce temps limité la mixité sociale qu'il manque à certains établissements du territoire afin de "tirer vers le haut" ceux qui en ont le plus besoin sans pour autant faire jouer une discrimination positive à la façon des Cordées de la réussite généralisées sous la dernière législature. Coachés par des étudiants préparés à cet exercice, les 140 élèves présents écoutent les professeurs mais aussi les responsables d'entreprise leur expliquer les différentes trajectoires qu'ils peuvent emprunter en accédant à l'université. Cette formule est particulièrement appréciée par les jeunes des minorités ethniques qui, dès la classe de seconde, disposent ainsi des moyens de se représenter leur avenir autrement qu'en termes de recherche rapide d'un emploi ou de continuation de leurs études secondaires « à l'aveugle ». Elle semble bien avoir déjà réussi à changer la répartition des orientations dans ces lycées, rapprochant sensiblement les choix effectués par les élèves dits "défavorisés" de ceux présentés au contraire comme favorisés.

Dans chacun de ces établissements, une même démarche permet de conjurer la fatalité de l'orientation/exclusion des élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées. Une démarche qui montre le contenu possible d'une véritable alternative à ces avatars de l'élitisme républicain que l'on réserve à une pincée d'entre eux pour justifier le traitement mécanique de la majorité. Il y va toujours de la capacité d'ouverture des établissements, de sa prise en compte du quartier, des liens forts qu'il fournit, de la valeur refuge que ceux-ci représentent, de la possibilité de les convertir en ressource d'appui pour le fonctionnement de ces établissements, de l'art aussi et surtout de tramer des liens avec les opportunités de la ville, avec les entreprises, avec les universités. Il n'est pas difficile d'imaginer comment les conseils d'agences locales de rénovation urbaine et sociale pourraient normaliser de telles ouvertures au lieu de les confiner dans un statut d'exception.

5.

L'insertion : remplacer l'effet d'aubaine aux entreprises dans les ZFU par l'obligation faite aux banques d'investir dans « les territoires délaissés » et la facilitation aux habitants d'en sortir par le recours à « l'emploi franc »

En France, la mobilisation des « moyens de l'Etat » en matière d'insertion pour la population des quartiers défavorisés, a pris la forme des zones franches urbaines (ainsi que des zones de redynamisation urbaine qui bénéficient de faveurs plus limitées mais dans le même esprit). En fait d'intervention de l'Etat, on pourrait dire, un peu ironiquement, qu'il y va plutôt d'un recul de celui-ci, puisque le raisonnement qui préside à leur installation revient à dire qu'il convient d'y faciliter le règne du libre marché ! Margaret Thatcher et Ronald Reagan, qui l'ont promu, estimaient que si certains territoires s'appauvrissaient, cela était dû au fait que les règles du marché n'y produisaient plus leurs effets et cela à raison de la difficulté d'y réaliser un profit à la différence d'autres territoires. Il convenait donc, pour rétablir le marché dans ces lieux, d'y lever les obstacles qui nuisaient au profit, ces obstacles étant les prélèvements sociaux et fiscaux qui grevaient le bénéfice escompté par les entrepreneurs. Au demeurant, cette formule apparut vite comme produisant pour les entrepreneurs des effets d'aubaine circonstanciels qui les amenaient à investir dans un lieu ainsi favorisé mais à le quitter aussi vite qu'il diminuait pour aller vers un autre qui apparaissait plus fructueux à cet égard. C'est ce constat qui retint, aux Etats-Unis, la mise en place d'une législation les instituant à l'échelle fédérale. Mais, France oblige, cette formule prit, chez nous, la forme d'un volontarisme d'Etat.

Cette représentation des ZFU comme le fruit d'un volontarisme d'Etat fut, en fait, largement entretenue par la pression des élus municipaux : ceux qui voulaient continuer d'en faire bénéficier leurs territoires, ceux qui voulaient faire entrer leurs territoires dans le cadre de cette faveur. De sorte que l'histoire des ZFU est, en France, celle d'une mesure transitoire, régulièrement reconduite dans les territoires concernés et étendue à d'autres. Certes, cette reconduction et cette extension se trouvent assorties d'exigences un peu plus conséquentes auprès des entrepreneurs qui en bénéficient. Mais le principe reste le même. Lancé en 1997, et concernant 44 zones, ce programme instaurait l'exonération des charges fiscales et sociales pour les entreprises de moins de cinquante salariés, stipulant toutefois que les nouvelles embauches devaient compter au moins un résident en ZUS sur cinq. En 2003, une nouvelle génération de 44 ZFU apparaît, en même temps que les précédentes se

trouvent reconduites. Cette fois, les entreprises doivent embaucher dans les ZUS un nouveau salarié sur trois. En 2006, enfin, dans le cadre de la loi sur la cohésion sociale et l'égalité des chances, promulguée en réponse aux émeutes de 2005, une quinzaine de nouvelles zones sont désignées (ce qui porte le tout à une centaine très exactement) et les précédentes se trouvent, bien sûr, reconduites. Le niveau des exonérations se trouve plafonné à 1,4 SMIC (à partir de ce niveau, il devient dégressif, en fait, jusqu'à 2,4 SMIC). Etabli pour cinq ans, ce nouveau programme des ZFU devait donc s'arrêter à la fin de l'année 2011. Mais, le 6 juin de cette année 2011, s'est tenu, à Marseille, un forum national des associations d'entrepreneurs en ZUS qui, soutenu par les élus concernés, de gauche comme de droite, demandait la reconduction des exonérations et la suppression de la limitation de celles-ci à 1,4 SMIC, au nom de la mixité sociale qu'il convenait d'encourager. Devant le formidable succès de ce forum (selon, du moins, le bilan qu'en firent ses organisateurs) le rapport d'Eric Raoult, suscité par cet événement, conclut à la nécessité de reconduire la formule des ZFU pour les cinq ans à venir, exigeant toutefois que les nouvelles embauches comptent, à partir de cette date de la fin 2011, un résident sur deux.

Des bienfaits apportés par cette formule des ZFU, il est difficile de se faire une idée exacte. La lecture du rapport touffu et confus d'Eric Raoult avance beaucoup de chiffres mais n'en fournit pas une interprétation claire. On se contentera d'évoquer ici les impressions que nous ont produites les visites dans les sites concernés. Un premier constat concerne le caractère extrêmement variable de l'attraction exercée par cette formule sur des entreprises. Elle est visiblement très importante dans les zones de Marseille, Roubaix et Nantes, parmi celles que nous visitâmes. A Marseille, la station Alexandre illustre la force de la dynamique ainsi créée. Il s'agit d'un vieux bâtiment, une gare construite pour faciliter l'industrie du savon qui s'était installée dans ce quartier du XIV^e arrondissement, et qui se trouvait voué à la démolition avec la disparition de cette entreprise. Le statut ZFU de la zone a permis de la faire renaître de ses ruines, de profiter de sa structure architecturale particulièrement élégante pour y attirer des entreprises et des services (restaurants, crèches, soins médicaux, etc...) destinés tant aux résidents qu'aux employés des dites entreprises venant y travailler depuis leurs quartiers d'habitation sensiblement plus favorisés. A Nantes, le quartier Bellevue, proche de la gare, connaît un dynamisme économique évident ainsi qu'à Roubaix où l'on assiste à un véritable redémarrage de l'économie. Ce qui n'est pas le cas à Sevran les Beaudottes. L'explication de cette inégalité des résultats de la formule selon les sites tient, à l'évidence, à la présence ou non de disponibilités immobilières ou foncières propices à l'installation d'entreprises.

Mais un autre problème que cette variation de la dynamique créée selon les sites apparaît quand on considère le hiatus entre ce regain de la vie économique et la vie du quartier. Ce décalage apparaît on ne peut plus nettement à Roubaix. Quand vient le soir, cette belle activité qui saisissait le regard, s'arrête brutalement. Les cafés ferment. Les espaces publics sont envahis de jeunes qui forment de petits groupes et discutent debout. Les travailleurs sont partis, les habitants restent. Le Maire lui-même, Van Dierendonck, nous explique que, si cette formule des ZFU a été importante, il conviendrait d'en trouver une autre, plus adaptée à la population « afin que le développement économique et le développement de

l'emploi dans les quartiers soient moins en discordance ». On ne peut guère dire cet échec des ZFU pour l'emploi dans les quartiers de manière plus châtiée.

Les zones franches urbaines présentent l'avantage de fournir une mixité fonctionnelle mais qui revient à superposer une activité dans un quartier dont la population reste délaissée ou engagée à la marge dans ces entreprises pour des tâches d'entretien et de sécurité. Elle fait venir des entreprises de l'extérieur (ou leur offre une occasion de s'établir à peu de frais) plus qu'elle ne suscite une dynamique dans la population qui habite ces quartiers. Elle ne fournit pas à ceux qu'elle réussit à faire employer des atouts en termes de compétences acquises qui leur permettraient de s'évader du quartier, de trouver accès à des entreprises situées à son dehors. De quelles autres formules peut-on alors escompter des résultats qui viennent pallier à terme les déficiences flagrantes du modèle de la ZFU ? Deux lignes nouvelles commencent à être explorées. Elles reviennent, pour l'une, à faire jouer dans ces quartiers une meilleure régulation de l'apport des banques en termes d'investissement, afin que les créateurs d'entreprise et d'emplois locaux disposent de moyens effectifs et, pour l'autre, à faciliter l'embauche des jeunes de ces quartiers au dehors, par des formules d'exonération récompensant les entrepreneurs qui leur auraient apporté une formation qualifiante.

L'idée d'inciter les banques à investir dans les quartiers défavorisés est apparue aux Etats-Unis, en même temps que l'on y promouvait les formes du développement communautaire, à la fin des années soixante-dix. L'idée est née à partir du constat que les banques n'investissaient pas dans certains quartiers, et loin de là, à hauteur des montants qu'elles recevaient en dépôt de la part de leurs habitants. Il y avait ainsi des territoires tabous où tout investissement était quasiment exclu (ceux découpés par les banques elles-mêmes selon un tracé-rouge -appelé justement redlining). Pour contrer cette attitude qui disqualifiait a priori toute démarche de développement communautaire, le gouvernement fit voter une loi appelée Credit Reinvestment Act (CRA) en 1977 qui invite très fermement les banques à changer d'attitude à cet égard, à travers le déploiement d'une série de mesures de pression : la publicité négative faite aux banques qui ne joueraient pas le jeu, le blocage, provisoire au moins, des opérations de fusion et de recapitalisation sans lesquelles toute leur dynamique se trouve freinée. Relancée vingt ans après par Bill Clinton, cette formule a permis de changer substantiellement la donne. Chaque banque doit, en effet, démontrer, tous les ans, qu'elle a affecté un montant convenable de crédits à ces territoires ou bien qu'elle en a chargé une banque sociale en la laissant de moyens conséquents.

Propagandiste de cette formule en France, Kent Hudson commence à en faire entendre les bénéfices escomptables après avoir dû lever les objections formulées par les professionnels des banques comme les fonctionnaires du Ministère des Finances. En France, nous ne disposerions pas d'un accès aux informations relatives au comportement des banques dans les territoires comme aux Etats-Unis ? Ces informations sont aisées à établir et tout indique que, s'il n'existe pas de territoires officiellement « tabous » pour les investissements, ceux-ci existent bien de fait comme le reconnaissent, en privé les responsables des banques. Les banques seraient, chez nous, beaucoup plus concentrées et cela rendrait plus difficile de réguler quel que peu leur rapport avec les territoires ? Cette concentration peut, au contraire,

rendre plus aisée une action coordonnée des banques, les inciter à se répartir les territoires où ces investissements sont difficiles et nécessaires. Nous ne disposerions pas de réseaux de banques sociales comme aux Etats-Unis, spécialisés dans l'aide et le suivi à la création d'entreprise ? Mais nous avons des réseaux d'économie sociale et solidaire très importants qui trouveraient là matière à amplifier leur action. Sans qu'elle fasse encore l'objet d'un consensus politique et professionnel suffisant pour être immédiatement applicable, cette stratégie de régulation territoriale des investissements bancaires commence à apparaître comme l'unique solution pour fournir les moyens d'un développement économique à ces territoires qui ne laisserait pas de côté leurs habitants. Le principe étant qu'ils doivent disposer de moyens d'investir à hauteur des crédits dont bénéficient les banques dans ces quartiers.

Cette idée des emplois francs fut formulée pour la première fois, en France, par Yacine Djaziri, en 2005, dans le cadre du Parlement des banlieues¹. Elle présente plusieurs avantages sur le principe de la zone franche. Tout d'abord, on n'est pas obligé d'exonérer tous les membres d'une entreprise pour procurer un emploi à quelques habitants de ces zones ! Même si la formule des ZFU se fait progressivement plus exigeante à cet égard, elle reste extrêmement coûteuse. Ensuite, elle permet aux habitants de ces quartiers de trouver un emploi au dehors, de sortir du ghetto, de profiter donc des opportunités de la ville. N'est-ce pas tout de même encore une manière de faire jouer l'effet d'aubaine d'un type plus sournois que la ZFU puisque permettant à des entreprises de se servir de cette formule pour contraindre à la modération salariale ceux de leurs employés qui réclameraient une majoration de leurs rémunération ? Le risque est réel : on se retrouverait pour le coup dans la situation d'un effet d'aubaine plus sournois que celui dont profitent les entreprises installant leur adresse dans une ZFU sans autre objectif que celui de profiter des exonérations prévues par la loi. Il y irait de la possibilité de faire jouer l'embauche des défavorisés pour contrer les attentes légitimes des salariés « normaux ». Mais il est aisé de contrer ce risque tout en conservant le bénéfice de la formule. Il suffit de limiter dans la durée, bien sûr, ce bénéfice, mais surtout de n'en accorder l'usage qu'aux entreprises qui se sont inscrites dans le réseau d'aide à la formation des jeunes en question en leur offrant des stages qualifiants. Pour le coup, on se retrouve dans un système gagnant/gagnant puisqu'il y va d'un contrat où le coût d'investissement dans la formation se trouve rémunérée par un moindre coût du contrat d'embauche, sans nuisance pour un tiers.

¹ <http://www.magauche.net/emploi-franc/>

Annexes

Les comptes-rendus que nous avons rédigé à la suite des visites évoquées dans ce rapport seront publiés avec d'autres textes dans un autre ouvrage de terra nova intitulé: « La France des cités. Le chantier de la rénovation urbaine ». Nous trouvons toutefois souhaitable, pour illustrer ce rapport, de donner à voir l'ambiance actuelle de la politique de la ville. David Tahir, longtemps responsable de cette politique dans une ville de l'Ouest a écrit à ce sujet des textes qui nous paraissent les mieux à même de faire sentir au lecteur la nature de cette action, le climat dans lequel elle se déroule le comportement de ses acteurs comme l'état d'esprit de ses destinataires.

« C Koi ton boulo? »

Récemment, à l'heure du dîner, mon adolescent de fils me demande en quoi consiste mon travail.

« O fête, Di, C Koi K tu fé djà, p'a ? »

« Ah ! Pauvre France, m'écriai-je désespéré, ta langue s'appauvrit aussi vite que ton Éducation Nationale ! Je te prierai de bien vouloir surveiller ton langage, jeune sot, et de refréner enfin l'utilisation semble-t-il abusive que tu fais des messageries instantanées. Pour l'amour de Molière et de Racine, arrête de parler en SMS ! Il appert que tes mots tout comme ton cerveau sont excessivement imprégnés des pixels qui tapissent tes écrans ! »

Mais pour une fois qu'il s'intéressait à mon métier... l'occasion de lui ouvrir les yeux sur le monde professionnel était trop belle. Je modérais la vigueur de mes reproches et me voulus didactique :

« Eh Bien, vois-tu, mon ingénu rejeton, la DDCS en plein accord avec la DIRECCT, suite à une réunion avec l'ACSE a décidé de mettre en place un OPCH pour compléter l'OPCU du GPRU qui a été validé par l'ANRU en CE et en CA. L'essentiel de ma mission de consulting repose sur du monitoring et du reporting d'un certain nombre d'item sur la base d'un planning.

Cela inclut bien évidemment le scanning de divers dispositifs tels que le PRE, le CEJ et le PEL en partenariat avec la CAF, les PPRE des RRS et surtout ceux des RAR issus des ZEP. Je participe au CLSPD avec la MJD (qui place les TIG), le SPIP et la PJJ, en coordination avec le CIPD sous la supervision du DDSP qui chapeaute l'UTEQ. Je dois également évaluer la montée en charge de la ZFU et des ZRU en mesurant notamment l'activité du PLIE, de l'ADIE et de la PFIL dans trois ZUS dont deux de cercles un et une de cercle trois qui a vocation à devenir une ZAC comprenant un CFA et peut-être même un PIMMS. Le nombre de CUI-CAE financés par l'ASP représente à cet égard un indicateur sensible, tout autant que le nombre de DEFM de catégorie 1 dépendant de l'ARE ou le niveau d'activité des SIAE et de la PAIO. En complément, il me faut attentivement mesurer l'opérationnalité du FISAC accompagné localement par la CCI, la CMA, et l'EPARECA au niveau national. Je garde naturellement un œil sur l'ASV copiloté par la DRJSCS qui applique la deuxième génération de PRAPS négociée avec l'ARS, ainsi que sur les décisions de la MDPH. En ce qui concerne la DRAC, j'attends avec impatience la

concrétisation des projets en cours avec l'ARL et même le FRAC qui impliquent la DAP. Par contre, je n'ai aucune visibilité sur les CAI de l'OFII...

L'aspect crucial repose sur la bonne intelligence à construire avec ma collègue de l'OPCU : vois-tu, sa culture professionnelle est totalement différente !

Il faut dire qu'elle a fort à faire avec les MOE qu'elle coordonne pour les MO, que ce soit l'OPHLM ou les SAHLM membres de l'USH. Et puis il y a cette SEM, dont elle doit surveiller l'usage du FEDER dans les CRACL, tant ceux-ci ont tendance à mélanger la CPA du PRU avec son intervention dans l'OPH-RU de centre-ville. Son travail est beaucoup plus complexe : elle a un nombre important d'études du type ESPP à faire converger en conformité avec le PLU, le PDU, le PLH de l'EPCI et le PDALPD du CG pour consolider un Agenda 21 qui mobilise bien entendu une ADEME très attachée à la démarche HQE. En outre, les tensions ne sont pas rares avec la DREAL qui met la pression sur la GUP et veille à la programmation des PLS, des PLUS, et surtout des PLUS-CD et des PLAI. Quand à l'EPF, il attend que La Foncière veuille bien se décider.

C'est la raison pour laquelle je suis si souvent en réunion et que tu me vois préparer de multiples slides pour le brainstorming des différents Cotech et Copil – heureusement que la RGPP a essayé de simplifier les choses !

Alors, pour ne pas me couper du terrain, je me rends régulièrement dans les CMS pour échanger avec les AS et la PMI du CG – tu sais qu'ils s'occupent entre autres des AEMO et donnent leurs avis dans les CLI en conformité avec le PDI –, ou au CCAS où je rencontre les TESH qui gèrent le FSL, ou encore dans les collèges, pour discuter avec les Copsy et les CPE. C'est important, vois-tu.

Cette mission est financée par une contribution exceptionnelle de la CDC, et, bien entendu, par une dotation du CUCS. »

Eh bien, vous le croirez ou non ... mon fils n'a rien compris. Il me toisait d'un air étrange, un sourire ambigu au coin des lèvres, un borborygme incompréhensible s'échappant de son larynx.

Décidément, il m'inquiète. Il va falloir que je lui supprime sa PSP, ça le rend bête.

... Pauvre France ...

Mixité bien ordonnée ...

« Ah, vous voilà Bernard !

Asseyez-vous, asseyez-vous. Je suis heureux que vous ayez pu vous libérer pour ce déjeuner informel.

Vous savez comme je vous apprécie, Bernard, non seulement comme collaborateur, mais aussi comme homme. Vous êtes avec nous depuis ... combien déjà ... quatre ans, n'est-ce pas ? Jeune, efficace, enthousiaste. Vous savez comme je suis votre parcours et comme je vous soutiens, n'est-ce pas. Lors de la fusion tourmentée de notre boîte avec BâtiNew, quelques têtes avaient vacillé à l'époque, vous vous souvenez ? ...

Bien.

J'ai toujours été franc avec vous, Bernard, c'est pourquoi je tenais à vous dire sans détour que la situation exige des décisions fortes en ce qui concerne l'opération que nous menons dans la ZUS des Bosquets Fleuris.

Oui, ce quartier ... comment dire ... peu attractif ... peu ... traditionnel dans notre métier de promoteur. Construire 250 logements moyen-de-gamme dans un site jugé difficile, ce n'était pas trop dans les habitudes de Divercyclade ! Mais c'était à la mode à l'époque : diversité, mixité, urbanité... ah !

Bon, il est vrai que nous avons tout fait pour réduire notre risque : le prix du foncier était dérisoire, nous avons obtenu un doublement de la prime ANRU en raison des spécificités ... techniques du lieu, trouvé un arrangement avec la SEM intercommunale pour qu'elle réalise une partie du parking de surface de la résidence et nous avons réussi à faire modifier la programmation initiale de logements afin d'atteindre une masse critique susceptible d'assurer un bon retour sur investissement.

Ces éléments tout à fait positifs – tout comme la relative modestie de l'opération à l'échelle de notre groupe, il faut bien l'avouer –, ont pesé dans la balance et ont convaincu les associés de notre board à donner leur feu vert.

Bien.

La suite, vous la connaissez Bernard. La belle mécanique opérationnelle de Divercyclade : notre partenariat avec le Cabinet d'Architecture Contemporaine « 40 », la prise en compte

des préconisations urbanistiques, écologiques, énergétiques, paysagères, règlementaires et tout le bazar, pour arriver à sortir ces beaux produits tout à fait contemporains.

Nous avons poursuivi l'aventure, malgré les résultats très médiocres rendus par l'enquête de pré-commercialisation commandée au Cabinet Man-on-Earth.

Nous avons même su régler les quelques problèmes de sécurité de notre chantier (vol de matériel, menaces, etc) en rémunérant en tant que médiateurs deux ou trois agités du quartier.

Et je n'oublie pas, Bernard, vos efforts pour que notre opération génère quelques centaines d'heures d'insertion pour des chômeurs du coin en sous-traitant à une entreprise d'intérim d'insertion.

La com' et la promo, pour finir : papier glacé, panneaux géants, boîtage, appartement témoin et tutti quanti...

Bien.

Seulement voilà, Bernard, les circonstances sont ce qu'elles sont, et il faut savoir regarder la réalité en face. Je n'ai pas peur de dire que cette opération se solde par un fiasco. C'est tout à fait regrettable, j'en conviens, mais c'est ainsi.

Les faits sont là : il n'y a pas suffisamment de clientèle pour rentabiliser l'investissement.

L'étude de Man-on-Earth l'avait anticipé, les faits l'ont confirmé : la clientèle locale, celle vivant déjà dans la ZUS, n'est pas solvable. A quelques exceptions près, les ménages du quartier ne présentent pas le minimum de revenus réguliers qui leur permettraient d'accéder à la propriété. Même en combinant et en cumulant tous les prêts à taux réduits ou nuls... Les simulations réalisées par notre partenaire le Crédit Populaire sont sans appel. Vous me direz, ce n'est pas un scoop de découvrir que les gens qui habitent en ZUS sont pauvres, mais à ce point...

Par ailleurs, et c'est plus problématique, les ménages solvables ne désirent pas s'installer aux Bosquets fleuris. Je ne vous parle pas là des classes supérieures, non, même les catégories intermédiaires sont plus que réticentes. Vous savez bien qu'au cours de six mois de promotion intensive, nos équipes de commerciaux n'ont quasiment pas trouvé d'enseignants, de cadres moyens d'administration publique ou de salariés en CDI prêts à s'engager, malgré les facilités financières que nous leur proposons.

Savez-vous quel argument ils avancent systématiquement ? Leurs enfants. Combien de fois avons nous entendu : *« Oh, ça ne serait que moi, ça ne me dérangerait pas d'aller habiter là bas, je suis sûr que c'est pas si terrible qu'on le dit, mais vous comprenez, c'est pour ma fille... c'est pour mon fils ... c'est pour mes enfants ... »*. Voyez-vous Bernard, le sentiment dominant est qu'un enfant ne peut pas grandir et être éduqué correctement dans ce type de quartier. Comme si cela allait instantanément et irrémédiablement

compromettre son avenir ! (Soit dit en passant, Bernard, je me demande si ce ne sont pas ces mêmes gens qui manifestent et militent contre les discriminations...)

Remarquez, je peux le comprendre, si je n'étais pas déjà installé, je ne suis pas sûr que j'embarquerais ma famille dans ce type de parcours résidentiel. Et vous Bernard ? Hum ?...

Bien.

Parmi les dossiers que nous avons collectés, on retrouve surtout les situations classiques : l'infirmière surendettée, la caissière divorcée à 30 heures par mois élevant seule ses enfants, deux ou trois commerçants tenant des petites échoppes, quelques ouvriers de la zone industrielle, des contractuels, annuels, de la fonction publique et cinq-six chauffeurs routiers... Bref, des ménages « à risque », tout juste capables de rembourser un emprunt, méconnaissant complètement les contraintes et les charges d'une copropriété, à la merci du moindre accident de la vie.

Pour couronner le tout, la crise économique impacte sévèrement l'économie de l'opération. Malgré nos liens étroits, le Crédit Populaire se fait prier pour accorder des prêts aux particuliers.

Vous avez vu que notre société a été quelque peu - et injustement - chahutée en bourse... Sans m'étendre trop sur le sujet, sachez simplement que cela va nous contraindre à faire entrer au capital de nouveaux actionnaires qui ont posé de sévères exigences en terme de rentabilité (gardez-le pour vous, Bernard, ce n'est pas encore officiel). Bref, Divercyclade ne peut plus se permettre la politique volontariste et humaniste qu'elle menait dans un passé encore récent. L'heure est à la rigueur, Bernard, fini les bons sentiments.

Alors, maintenant on arrête les frais. Vous allez négocier le rachat de nos produits par l'Office Public HLM du coin.

Je vous fais confiance pour régler cette affaire dans le mois, mon cher Bernard, en trouvant un bon arrangement, étant bien entendu que l'opération doit être blanche pour Divercyclade, hein ! On n'est pas des charognards, tout de même !

Bien. J'ai été ravi de déjeuner avec vous Bernard. Non, non, laissez Bernard, laissez la note... ce n'est pas vous qui payez la facture pour cette fois. »

Le blues de la cage d'escalier

Prêtez un instant l'oreille à la plainte de cette vieille cage d'escalier.

Sise 24 rue des peupliers, dans cette ville moyenne au charme désuet, elle dessert un immeuble de six étages dans un ensemble d'habitations érigés dans les années 60.

« J'en ai vu, oh ça oui, j'en ai vu des choses. Si je vous disais tout, ça prendrait des années ! Des histoires, je pourrais vous en raconter ! J'en ai vu passer des gens, de toutes les formes, de toutes les tailles, de toutes les couleurs !

Tenez, regardez le jeune Djamel qui sort, là, les bras chargés de cartons, qu'est-ce qu'il a grandi ! 22 ans, c'est un homme maintenant ! Et dire que moi je l'ai pour ainsi dire vu naître !

Je suis fort triste de savoir qu'il va bientôt me quitter. Il est mignon, ce Djamel, je l'aime bien, c'est un bon petit gars au fond même s'il s'habille comme les loulous du quartier. C'est un faux dur, moi je le sais : il respecte sa maman, il continue ses études, ne fume que quelques joints, et aide même la vieille mamie du 4ème étage à faire ses courses à chaque fois que l'ascenseur tombe en panne.

Je me souviens encore de quand il était tout petit. Par ici, vous savez, les enfants grandissent surtout dans la rue et dans la cage d'escalier, sous la surveillance de la grande sœur ou du grand frère. C'est normal, avec des appartements mal isolés, bruyants, et puis, ils étaient combien dans sa famille, 5, 6 enfants ?

Si je vous dis que c'est dans mon hall qu'il a appris à marcher, le bébé Djamel. Je sentais l'équilibre hésitant de ses minuscules petons effleurer mes carreaux, maladroitement caresses palpitanes sur ma vieille peau ridée. J'en étais toute émue, le crépi frissonnant.

Et puis il a grandi, je le voyais faire du vélo dans l'allée, se bagarrer avec les autres gamins du quartier, dévaler à toutes berzingués mes escaliers. J'adorais le voir joyeux comme ça, tout excité. C'est que ... c'était pas tous les jours facile, dans la famille. C'est pas qu'ils étaient malheureux, non, mais le père était de la vieille école. Strict, exigeant, rigide même. Fallait filer droit. C'était un vieux maghrébin, très à cheval sur la dignité. Il était né il y a bien longtemps dans la campagne de l'autre côté de la Méditerranée. Il avait combattu en France, puis travaillé à l'usine. Il ruminait à présent sa retraite en palabrant avec ses pairs dans le salon de thé d'à côté. Taciturne. Sombre même, parfois.

Je sais moi, ce qui le taraude au plus profond de son âme : ne pas savoir où il sera enterré. Ne pas savoir comment ses enfants s'en sortiront dans ce monde si compliqué, un monde qui ne veut pas d'eux. Ne pas savoir... Lui, l'Homme, le chef de famille, le responsable ... il n'a rien maîtrisé. Sa vie lui a échappé. Pire : il a embarqué ses enfants dans cette galère. Qu'était-il devenu, lui, l'homme de la famille, l'espoir de ses parents ? hchouma. Un vieil immigré tout rabougri, inadapté ici, inadapté au bled. Que deviendront ses enfants ?... Voilà les pensées qui le rongent sans trêve alors que ses articulations lui font mal. Je sais tout cela, parce que parfois, les nuits où il ne dort pas, il descend fumer son mégot gris à côté de moi, et il me raconte tout ça, son orgueil lacéré.

Mais côté éducation, attention ! A l'époque, il ne rigolait pas, le daron – hé, hé excusez moi. J'en ai entendu des cris et des pleurs, des portes qui claquent et des claques qui pleuvent. Mais inexorablement, Djamel qui grandit, qui ausculte ses premiers poils de moustache dans mes vitres, qui fait ses premières bêtises. Bah, au début pas grand-chose : quelques graffitis obscènes sur mes murs – j'en ai vu d'autres –, et puis, plus grave : voler des plis dans mes boîtes aux lettres pour trouver de l'argent, voler des paquets à l'approche de Noël. Là j'étais pas contente ! C'était dans cette période où il traînait avec les petites frappes du quartier. Ils venaient boire et fumer chez moi. Ah, ils m'ont bien salopée, tiens ! Des cannettes, des paquets de chips, des mégots, c'était crade, j'étais carrément fâchée. Il faut dire aussi qu'à ce moment là, je n'étais plus très bien entretenue. Mon proprio se laissait déjà pas mal aller... Il m'avait complètement ravalé la façade par deux fois et en avait marre de dépenser des sous pour moi.

Mais bon, il faut bien que jeunesse se passe, et je peux vous dire qu'ils ne les ont pas planqués longtemps, leurs machins bizarres dans mes gaines techniques. Ça n'a pas duré. Non pas grâce aux caméras de surveillance ou aux portes blindées qu'on a installées, quelle arnaque, ça n'a jamais marché ces trucs là ! Non, plutôt parce que le vieux s'en est mêlé. Six mois au bled chez des cousins éloignés, qu'il a passés, le Djamel. Je ne sais pas ce qu'ils font, là bas, mais ça l'a sacrément calmé ! Et puis il avait grandi, il s'intéressait aux filles à présent. Ah, le premier cœur qu'il a gravé sur une marche de l'escalier ! J'en étais toute émue. Comme une griffure ardente sur mes genoux écaillés. C'est même moi qui ai abrité son premier baiser.

Eh oui ... que de souvenirs ... Enfin ... dire qu'ils s'apprêtent à partir ...

Ce que je trouve mal fait, quand même, c'est cette nouvelle loi qui dit que les jeunes n'ont plus le droit de stagner dans mon hall. Mais chez moi, c'est chez eux ! Ils ont passé plus de temps contre mon sein que dans leur chambre qui comptait deux ou trois lits. Ils sont là tous les jours depuis qu'ils sont âgés de six mois, et on vient leur dire de dégager quand ils ont quinze, seize ou dix-huit ans ?! C'est mal fait, quand même, vous ne trouvez pas ? Et puis, ça fait peur aux petits et aux mamans, ces descentes de la BAC.

Ah, ça, y'avait de la vie chez moi, je peux vous l'assurer ! C'est pas comme chez les collègues de la « haute », si vous voyez ce que je veux dire. Il paraît que là bas, les baies vitrées sont propres, immenses et bien éclairées. Qu'il y a des plantes vertes dans l'entrée et

même que ça sent bon ! Parfois il m'est arrivé de les envier, mais je sais bien qu'elles s'ennuient ces collègues, il ne se passe pas grand chose chez elles.

Enfin ... excusez-moi ... je radote, hein ! Je vous ennuie avec toutes mes histoires. Et puis de toute façon, tout ça n'a plus d'importance, hein ! Allez, au revoir, et bien bonjour chez vous ! ».

Dans l'allée, devant l'immeuble, le jeune Djamel a fini de charger les derniers meubles dans le camion de location. Il aide sa mère à s'installer du côté passager. Elle a l'air si fatigué. Avant de démarrer, il jette un dernier regard. Dans sa main, un papier froissé. La lettre d'information qui confirme que la démolition aura bien lieu dans un délai de trois mois.

David TAHIR

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un *think tank* progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

Biodiversité – prendre soin de la nature : un investissement pour l'avenir, Aude Auroc, Jules Vertin, Maud Lelièvre (Terra Nova, Contribution n°24, 2012).

Pour une régulation des hautes rémunérations, Martin Hirsch, Gaby Bonnard, Sandra Desmettre (Terra Nova, Contribution n°20, 2011)

L'imposture, dix ans de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy, Préface de Robert Badinter, Valérie Sagant, Benoist Hurel et Eric Plouvier (Terra Nova, Contribution n°19, 2011)

Changer de politique de sécurité, Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (Terra Nova, Contribution n°18, 2011)

Pour une République des services publics, Martine Lombard et Jean-Philippe Thiellay, (Terra Nova, Contribution n°17, 2011)

Les primaires : une voie de modernisation pour la démocratie française, par Olivier Ferrand, Florence Chaltiel, Marie-Laure Fages, Harold Huwart et Romain Prudent (Terra Nova, 2011)

2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale, Henri Rouilleault, (Terra Nova, Contribution n°15, 2011)

Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, Contribution n°14, 2011)

Pour une mobilité durable, Diane Szynkier, (Terra Nova, Contribution n°13, 2011)

Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°12, 2011)

Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°11, 2011)

Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°10, 2011)

D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°9, 2011)

Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°8, 2011)

Les défis du care : renforcer les solidarités, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°7, 2011)

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°6, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle et Yves Colmou, président du groupe de travail et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteures (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)