



## Remettre les gens en mouvement

Jacques Donzelot, maître de conférences en sciences politiques à l'Université Paris X – Nanterre a suivi la politique de la ville depuis ses débuts et propose une analyse critique de cette politique qui tend à privilégier la réhabilitation des lieux par rapport à la « remise en mouvement » des gens. Il invite à se nourrir de la politique menée aux États-Unis qui vise à donner aux habitants des quartiers défavorisés la liberté de franchir les barrières sociales, économiques et mentales qui les séparent du reste de la ville<sup>1</sup>.

POUR APPRÉCIER les apports et les limites de la politique de la ville, il convient d'abord de définir clairement le problème auquel elle se trouve confrontée. Ce problème est désigné par l'expression « zones urbaines défavorisées » qui donne à penser que la difficulté réside précisément dans certains lieux, dans leur déqualification par l'effet conjoint de la concentration de pauvreté et de la faiblesse du bâti comme des services. Or, il s'agit là plus d'un constat que d'un diagnostic. Un constat nomme les effets, ce qui apparaît comme problématique. Il ne désigne pas les causes du problème. Aussi, traiter les lieux, seulement les lieux, peut-il relever d'un traitement du symptôme destiné à en réduire les manifestations les plus flagrantes, non les mécanismes qui engendrent les symptômes en question. Pour cela, il conviendrait tout autant de remettre les gens en mouvement, de les aider à quitter ces lieux et non seulement de les améliorer.

### DIMENSIONS SOCIALE ET URBAINE DE LA CRISE

La crise socio-urbaine comprend, par définition, deux dimensions, l'une sociale, l'autre urbaine. Encore faut-il préciser ce que l'on place sous chacune de ces rubriques. La dimension sociale correspond à la décomposition de la condition salariale, la précarisation croissante des emplois, surtout les moins qualifiés. C'est un mouvement qui part du centre de la société et qui affecte de manière croissante les différentes catégories de salariés au fur et à mesure que l'on s'éloigne de ce centre pour engendrer à sa limite une véritable situation d'exclusion. Il en résulte une situation de marginalité sociale pour la population non qualifiée qui se trouve logée dans les cités d'habitat social les plus enclavées ou les plus excentrées. La dimension urbaine correspond à un mouvement inverse : celui d'une désertion de ces lieux par tous ceux qui le peuvent, d'une prise de distance résidentielle destinée à éviter les préjudices en matière d'image de soi, de sécurité, de scolarité, qui

résultent de la condensation d'une population vivant des revenus de l'aide sociale et des trafics illégaux autant que d'emplois précaires ou non déclarés. Du fait de ce double mouvement, la condition des habitants des zones défavorisées tend à s'aggraver. Mais surtout, on voit apparaître une logique de séparation entre elles et la ville et non pas une dépréciation relative. Se trouver renvoyé, confiné dans ces lieux ou pouvoir les fuir devient l'essentiel de l'enjeu. La barrière mentale et sociale séparant ces zones du reste de la ville compte largement autant que la déqualification relative du territoire de la zone en termes d'emplois ou de services. Le problème n'est donc pas seulement celui de la requalification du territoire de ces zones mais aussi celui du franchissement des barrières symboliques, sociales, mentales qui les entourent.

### LA POLITIQUE DE LA VILLE CENTRÉE SUR LES LIEUX ET NON SUR LES GENS

Qu'a fait la politique de la ville depuis vingt ans face à la crise socio-urbaine ainsi comprise? À l'évidence, son action s'est concentrée exclusivement sur le territoire, sur l'objectif de compenser ses déficits. Sans doute y eut-il aussi, au départ, avec le programme de développement social des quartiers (DSQ), le souci de faire jouer les ressources propres des gens, leurs potentialités, l'idée d'un développement endogène. La référence à l'Alma Gare de Roubaix, ce quartier où les habitants avaient imposé une forme de réhabilitation qui leur convienne valait reconnaissance de la nécessité d'accorder un rôle déterminant à la vie associative. Encore faut-il voir que cette vie associative devait servir de moyen à une réhabilitation qui dure, et non pas être, comme aux États-Unis, la finalité de la réhabilitation, c'est-à-dire la reconstruction de la communauté à la faveur de la reconstruction du quartier. Au demeurant, l'idée de faire jouer le potentiel propre à un quartier s'est vite effacée devant le souci de combler les handicaps d'un territoire délimité en zones plus ou moins éloignées d'une moyenne. Handicaps en termes de qualité des services publics comme l'école et la police que l'on va compenser par l'attribution de primes aux enseignants et aux policiers qui accepteraient d'y exercer. Handicaps en termes d'emploi auxquels les Zones franches urbaines créées en 1996 et étendues en 2003 doivent apporter remède. Handicaps enfin en termes d'urbanisme, de transport et de logement, du fait d'un mode de conception des grands ensembles qui apparaît maintenant inadapté, propre à séparer les

habitants du reste de la ville et que les Grands projets de ville lancés en 2000 doivent supprimer.

Qu'est-ce qu'a produit cette politique? Ce que l'on pouvait escompter de l'amélioration d'un lieu où se trouvait confinée une population que cherchaient à éviter tous ceux qui le pouvaient; en l'occurrence, une bonification apparente de la situation de ces lieux qui laisse inchangée pour l'essentiel la condition de ses habitants. Soit ce que les Américains désignent par l'expression « dorer le ghetto ». Malgré les ZEP, le niveau scolaire ne s'est pas amélioré et les conditions de travail dans les établissements se sont plutôt dégradées. Malgré la politique de prévention, la police de proximité et les agents locaux de médiation, l'insécurité y a augmenté. Malgré les zones franches, la proportion des chômeurs s'est élevée dans les trois quarts des Zones urbaines sensibles. Malgré la volonté de refondre ces quartiers dans l'ensemble de la ville, le rejet des minorités ethniques qui y habitent s'est amplifié sensiblement si l'on en juge par l'importance du vote xénophobe lors des dernières élections présidentielles.

#### AGIR SUR LES DEUX FRONTS

Qu'est-ce qui pourrait inverser notablement la situation actuelle? Prendre en compte, non pas un seul aspect mais la double nature du problème : **traiter non seulement le territoire mais la barrière matérielle, sociale, ethnique qui le balise**. Quand les familles de classes moyennes mais aussi populaires de vieille souche française désertent ces territoires pour éviter que leurs enfants y soient scolarisés, fut-ce en bénéficiant de la formule des ZEP – ou en craignant qu'ils pâtissent du stigmate associé à celle-ci – c'est toute la relation entre l'école et les élèves à travers le territoire qu'il faut repenser. Comment réduire l'importance croissante de la ségrégation sociale à l'école? **Comment éviter l'apparition de collèges ethniques?** Plusieurs directions sont possibles dont aucune ne paraît totalement suffisante. La première serait de durcir la carte scolaire, de supprimer les dérogations afin que la découpe du territoire s'impose à tous. Mais elle aurait probablement pour effet de renforcer les autres procédés d'évasion que sont le recours à l'école privée et la mutation de résidence. Une seconde solution pourrait être de supprimer totalement la carte scolaire, d'accorder toute latitude aux familles d'inscrire leurs enfants dans les écoles, collèges ou lycées de leur choix. Cela permettrait de motiver les parents à se responsabiliser par rapport à la scolarité de leurs

enfants à proportion de cette liberté de choix qui leur interdirait tout fatalisme. Mais cette option présenterait toutefois l'inconvénient de creuser l'écart entre ceux qui feraient cet effort de choix et les autres. Il existe bien une troisième option qui consisterait en une découpe large des circonscriptions scolaires à l'intérieur desquelles cette liberté de choix soit permise et en même temps compensée par la présence en leur sein d'écoles dotées de moyens pédagogiques renforcés. Cette option mêlerait le souci de la liberté avec celui de l'équité.

**Quand les jeunes de ces quartiers présentent un taux de sous-emploi très nettement supérieur à celui de l'ensemble des jeunes de l'agglomération où ils se trouvent, leur sentiment de subir une discrimination à l'embauche ne peut qu'augmenter et servir de justification à leur orientation vers les ressources que leur procurent les trafics illégaux. Comment renverser cette tendance?** La formule des zones franches n'y arrive guère car elle procure surtout des emplois non qualifiés et sans perspective de carrière, impropres à rivaliser avec les bénéfiques ostentatoires du trafic illégal. Une solution serait de faciliter l'implantation d'entreprises en leur faisant valoir la disposition d'une main d'œuvre qui serait formée en accord avec elles à la manière des *Empowerment Zones* américaines. Une autre serait de pratiquer une discrimination positive à échelle de l'agglomération. En l'occurrence, il pourrait s'agir d'exiger des entreprises qui travaillent avec des fonds publics qu'elles démontrent leurs efforts pour former et embaucher des jeunes des quartiers défavorisés. D'une politique de ce genre, on peut escompter qu'elle servirait à renverser de la société vers les jeunes, la charge de la faute quant à leur orientation délinquante, à justifier donc une politique pénale propre à sanctionner les pratiques des trafics illégaux. Elle n'y suffirait sans doute pas car le « malentendu » entre la société et ces jeunes est trop profond pour se dissiper à la seule faveur d'une telle démarche si tangible soit-elle. Il faut **suivre**, à cet égard, **l'expérience des Commissions Locales de Justice créées en Angleterre en 1999 (YOPS)**. Elles ont pour principe de faire comparaître un mineur délinquant sur une scène propre à reconstituer autour de lui le cercle de la société que le tribunal pour enfant avait supprimé : en le convoquant avec sa famille et une personne qui va se porter garante de lui, en plaçant en face de lui, non pas des magistrats mais des travailleurs sociaux, des enseignants, des patrons, des commerçants. Elles visent non pas à prononcer une sanction



mais à rétablir un accord entre deux parties puisqu'elles décident à la fois d'une mesure de réparation par le mineur de sa faute envers la collectivité ou un individu et d'une mesure d'insertion par une formation ou un apprentissage. Bien entendu, cette formule n'est praticable que pour les délits mineurs commis par des mineurs. Mais elle s'inscrit bien dans la recherche d'une politique mêlant équité et responsabilité exactement comme la formule que nous esquissons à propos de la ségrégation sociale à l'école.

**Reste enfin et surtout le sentiment du rejet qui domine chez les habitants de ces quartiers en raison de leurs appartenances ethniques, de leurs mœurs et croyances particulières.** Contre ce sentiment de rejet, tout le volontarisme urbanistique déployé dans les quartiers défavorisés ne peut pas grand chose. Il y ajoute même celui d'une menace, celle de perdre le peu de forces que leur procure leur regroupement par une tentative de dispersion destinée à les rendre invisible. Cette dispersion échoue toujours au demeurant car on ne peut pas disperser une population sans lui trouver des lieux d'accueil. Et le principe « NIMBY » s'applique aussi bien aux pauvres, aux minorités ethniques qu'aux infrastructures gênantes. Comment réduire ce sentiment de rejet? On se sent rejeté quand le malaise que l'on suscite n'est pas compensé par la disposition d'une force propre, capable de peser dans la cité où l'on vit. Comment produire cette force? Là encore, la démarche anglo-saxonne est instructive, celle des Corporations de Développement Communautaire particulièrement. Elle montre comment la force des habitants d'un quartier résulte d'un travail qui conjure la peur mutuelle, comment la tolérance constitue la condition d'un apprentissage concret de la démocratie dès lors que chaque ethnique, chaque groupe se trouve équitablement représenté dans le conseil d'administration de la CDC, comment cette union renforcée par des alliances avec des représentants des affaires et des universités permet aux habitants d'un quartier d'exercer sur la municipalité une pression efficace pour disposer des services qui leur conviennent, comment surtout cette confiance mutuelle procure à chaque individu assez de confiance en lui pour espérer sortir de la dépendance envers l'aide sociale et rejoindre le *mainstream*. Là encore, le bon dosage entre équité sociale et liberté ou responsabilité individuelle forme la clé de la réussite.

Quelle conclusion tirer de cette réflexion générale sur l'exclusion et ses remèdes en ce qui concerne

spécifiquement le travail social? J'évoquerais un sondage récent auprès des jeunes des banlieues. Une question portait sur les professions qu'ils détestaient le plus. Que les policiers viennent en premier n'était pas surprenant. Que les enseignants et les travailleurs sociaux viennent en second l'était beaucoup plus. Invités à dire pourquoi ils avaient tant de haine envers ces deux professions qui leur voulaient tant de bien, les jeunes en question avancèrent diverses remarques dont la plupart se résumaient en un reproche : celui de chercher à les intégrer à une société qui, elle, ne les intégrait pas. On ne peut guère mieux faire entendre ce que nous disions à propos de la logique de séparation qui caractérise l'exclusion socio-urbaine. À quoi bon tant d'efforts dans les lieux où vivent ces jeunes pour les aider, les éduquer, les former si en même temps rien n'est fait pour les aider à franchir les barrières qui les enferment dans ces mêmes lieux? Comment éviter que toute cette énergie ne soit comprise comme le moyen d'acheter la paix sociale avec une monnaie qui ne leur vaudra pas une pleine intégration mais seulement sa simulation?

Cette remarque ne signifie pas qu'il faudrait substituer l'option *people* à l'option *place*, la remise en mouvement des gens à la réfection des lieux. Cette dernière est importante, première même, si l'on veut éviter que les gens ne s'installent durablement dans une culture de la pauvreté, une marginalité auto-entretenu. Mais elle n'est qu'apparence si on ne l'assortit pas d'une démarche soucieuse de permettre le franchissement des barrières. Au lieu de venir assister les gens là où ils se trouvent relégués, les travailleurs sociaux et le personnel de la politique de la ville doivent leur apprendre à construire un pouvoir, une force qui leur permette d'en sortir. En ce sens, la démarche française axée sur les lieux peut paraître complémentaire de la démarche américaine. Et ce serait heureux que les messages des deux nations qui prétendaient le plus fortement détenir un message universel s'aperçoivent de leurs limitations respectives... et de leur complémentarité potentielle. ■

Jacques DONZELOT

1. Cet article reprend en partie la thèse développée dans son ouvrage *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003.