



HAL
open science

Discrimination positive et quartiers pauvres: le malentendu franco-américain

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Discrimination positive et quartiers pauvres: le malentendu franco-américain. Revue Esprit, 2004, pp.96 - 117. halshs-01100639

HAL Id: halshs-01100639

<https://shs.hal.science/halshs-01100639>

Submitted on 6 Jan 2015

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

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

Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain

Esprit n° 3-4, mars-avril 2004 (pp. 96-117)

Thomas Kirszbaum

Confinée jusqu'alors à des discussions d'experts, la discrimination positive a récemment fait une irruption retentissante sur la scène politico-médiatique française. D'abord évoquée dans le cadre des controverses sur les Zones d'éducation prioritaires, la sélectivité des prestations sociales ou la parité hommes-femmes, elle n'avait guère alimenté, jusqu'à présent, de débat public consistant sur d'éventuelles actions préférentielles destinées aux minorités ethniques. On peut certes déplorer le caractère faiblement opérationnel des propositions formulées par les tenants d'une « affirmative action » à la française, mais le débat actuel a au moins cette vertu d'attirer l'attention sur les obstacles à la promotion socio-économique des personnes d'origine étrangère, dont témoignent les chiffres suivants : à niveau de diplôme égal, de second, troisième cycle ou grande école, 5% des Français de naissance sont au chômage, contre 11% des Français par acquisition et 18% des étrangers hors Union européenne¹.

Devant une inégalité si massive, l'expérience des États-Unis en matière d'*affirmative action* apparaît désormais à certains comme une source d'inspiration. Mais elle continue de susciter des réactions hostiles, comme celle du Haut conseil à l'intégration qui, dans son dernier rapport, récuse cette référence pour lui préférer une « politique positive ». Aux côtés de mesures éducatives et civiques, le Haut conseil propose de compenser les inégalités « en donnant plus aux territoires qui ont le moins », par « une politique de la ville ambitieuse et plus fédératrice des autres politiques »². Cette réponse à l'enjeu de la promotion sociale et économique des personnes issues de l'immigration n'est guère nouvelle. Elle est même emblématique de la doctrine des pouvoirs publics français. Acceptant cette terminologie, le Conseil d'État insistait déjà, en 1996, sur l'action territoriale comme l'une des principales modalités des « discriminations positives à la française », pour mieux souligner le contraste entre la politique américaine d'affirmative action, créant une obligation de résultats pour les seules minorités ethniques, et l'approche française participant d'un projet « plus vaste » : l'égalité des chances³.

¹ Chiffres cités par M. Viprey, *L'insertion des jeunes d'origine étrangère*, Étude du Conseil économique et social, n° 12, septembre 2002.

² Haut conseil à l'intégration, *Le contrat et l'intégration*, Rapport au Premier ministre, janvier, 2004.

³ Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, Études & documents, n° 48, La documentation française, 1997.

Les États-Unis se contenteraient-ils, pour assurer la promotion socio-économique des minorités ethniques, d'actions positives fondées sur des critères ethno-raciaux ?⁴ On ne saurait tenir pour négligeables les actions territorialisées, connues là-bas sous le nom de « développement communautaire », qui contribuent à l'égalité des chances et, d'une certaine façon, à l'égalité des résultats. D'autant moins que l'essor du développement communautaire, notable à partir des années 80, y est corrélatif d'une incapacité de plus en plus patente de l'*affirmative action* à fournir une solution crédible aux problèmes qui accablent les ghettos noirs⁵. L'idée d'une « *affirmative action* territoriale » ne se rencontre jamais aux États-Unis, et pour cause : le développement communautaire y repose sur une méthodologie radicalement opposée qui en évite les principaux écueils. Au lieu de créer une catégorie d'ayants-droit auxquels il suffit d'exciper de leurs origines pour se voir conférer un avantage préférentiel, le développement communautaire repose sur une démarche active de prise en charge des problèmes de la « communauté » - au sens du quartier où l'on vit – par des organisations civiques représentant l'intérêt des habitants. Au lieu de s'appuyer, comme l'*affirmative action*, sur une fragile mécanique juridique qui bénéficie d'abord aux classes moyennes déjà intégrées, le développement communautaire est une forme d'agir politique qui s'efforce d'élever la condition des plus pauvres, en mobilisant ces organisations dites « communautaires » et les pouvoirs locaux autour de buts communs. Au lieu enfin d'entretenir le ressentiment de ceux qui n'ont pas droit à un traitement préférentiel, et d'attiser les rivalités entre ceux qui y ont droit, le développement communautaire est fondé sur un principe de coopération « à somme positive » et construit des alliances entre groupes désavantagés, au-delà des appartenances ethniques⁶. S'il diffère quant à sa méthode d'action – la mobilisation de la société civile et politique locale plutôt que la réparation juridique fondée sur un critère ethno-racial -, le développement communautaire n'en partage pas moins une finalité commune avec l'*affirmative action* : obtenir des résultats immédiats en termes de promotion socio-économique des personnes appartenant à des groupes désavantagés.

En quoi la démarche de « discrimination positive », censée inspirer la politique de la ville en France, diffère-t-elle, pour sa part, de l'*affirmative action* ? Les responsables publics de notre pays mettent un point d'honneur à souligner leurs différences⁷. Nous voudrions montrer pourtant que cette politique présente davantage d'homologies formelles

⁴ L'*affirmative action* concerne l'accès des minorités – mais aussi des femmes - aux universités, à l'emploi et aux marchés publics.

⁵ A la fin des années 70, le sociologue noir américain, W. J. Wilson avait déjà avancé cette thèse selon laquelle l'*affirmative action* aurait involontairement aggravé la situation des ghettos en consolidant les positions économiques d'une élite noire coupée de ses quartiers d'origine. Cf. W. J. Wilson, *The declining significance of race. Blacks and changing American institutions*, University of Chicago Press, 1978.

⁶ Pour une analyse du développement communautaire comparée à la politique de la ville française, cf. J. Donzelot et al., *Faire société*, Seuil, 2003 ; pour une analyse des problèmes politiques et philosophiques soulevés par l'*affirmative action*, cf. D. Sabbagh, *L'égalité par le droit. Les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*, Economica, 2003.

⁷ Cf. notamment le rapport général du Conseil national des villes, publié en 1997.

avec la méthode de l'*affirmative action* que le développement communautaire, et qu'à l'inverse de ce celui-ci, elle s'en éloigne fortement quant à la finalité poursuivie. Il y a homologie formelle dans la méthode consistant à différencier le traitement appliqué à une collectivité – urbaine en France, ethno- raciale aux USA – définie par ses handicaps. Inversement, les résultats de cette politique sont souvent indirects – voire hypothétiques – pour les habitants des territoires concernés, alors que l'*affirmative action* – comme le développement communautaire – visent des résultats directs. Nous tenterons de le vérifier en comparant le programme « Empowerment zones » avec la politique de la ville française. Des éclairages locaux seront apportés sur la base d'une enquête effectuée dans les villes de Baltimore, Chicago, Grigny/Viry-Châtillon et Marseille⁸.

Les Empowerment zones : une politique expérimentale

Les Empowerment zones étaient le fleuron de la politique urbaine de l'administration Clinton-Gore, même si l'expérience a été limitée dans le temps comme dans l'espace. Dans un contexte politique, idéologique et financier peu propice à une politique urbaine d'ampleur comparable aux programmes de la Guerre à la pauvreté des années 60, les « nouveaux démocrates » ont opté pour une intervention limitée, mais suffisamment massive pour espérer convaincre l'opinion et le Congrès de l'intérêt d'une dépense fédérale destinée aux ghettos les plus affectés par la pauvreté. La loi sur les Empowerment zones, adoptée en août 1993, conditionnait cette dépense à son « activation » puisqu'elle visait à « promouvoir l'auto-suffisance économique et réduire la dépendance des habitants vis-à-vis du gouvernement », tandis que les allègements fiscaux et sociaux consentis aux entreprises localisées dans les quartiers concernés, devaient être compensés par la création d'un supplément de richesse économique.

A la fois pragmatique et syncrétique, l'administration démocrate s'appropriait des thèmes chers aux conservateurs – sortie de la dépendance et réduction de la pression fiscale – mais, plus proche en cela de la tradition du parti démocrate, elle réhabilitait le principe de la dépense fédérale en faveur des quartiers pauvres, tout en consacrant le développement communautaire. Ce condensé de la politique urbaine américaine devait s'appliquer dans un cadre expérimental : six *Empowerment zones* (EZ) seulement étaient créées dans un premier temps, dotées chacune de 100 millions de dollars à dépenser sur dix ans ; s'ajoutaient soixante-cinq *Enterprise communities* (EC) qui recevaient à peine trois millions de dollars pour la même durée ; la population maximale de chaque zone, enfin, ne pouvait pas dépasser 10% de la population (ou 200 000 habitants) d'une ville, et

⁸ T. Kirszbaum, *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands projets de ville au miroir de l'expérience des Empowerment zones*, rapport de recherche, CEDOV, PUCA/FASILD, 2002. Les deux sites américains avaient fait l'objet d'une première exploration par S. Body-Gendrot, *Réagir dans les quartiers en crise : la dynamique américaine. Les Empowerment Zones*, Rapport de la French-American Foundation, 1996.

leur superficie totale devait être inférieure à 50 km². D'autres crédits fédéraux devaient être réorientés à partir de programmes sectoriels existants, mais laissés à la discrétion de différentes agences fédérales. Localement, un « effet levier » était attendu sur des fonds publics et privés. Le programme fut étendu par la suite à vingt-deux nouvelles EZ urbaines⁹, mais le Congrès républicain n'a pratiquement voté aucune des subventions correspondantes, réduisant le dispositif à sa seule dimension de zones franches économiques.

Les sites étaient sélectionnés au terme d'un appel d'offres, dans la tradition des « non-entitlement programs » (programmes non fondés sur « un droit à »), c'est-à-dire sans caractère automatique, les vainqueurs étant appelés à jouer le rôle de « laboratoires d'innovations ». Ce discours de l'exemplarité était cohérent avec la logique de l'activation que l'on souhaitait promouvoir : la réussite des EZ devait inciter d'autres sites de s'engager dans l'action, et le soutien du gouvernement fédéral à de nouvelles initiatives n'en serait que plus légitime.

L'activation des forces locales

L'*empowerment* désigne un gain de pouvoir, permettant à un sujet - individuel ou collectif - de maîtriser son destin. Clinton et Gore en ont fait l'un des mots d'ordre d'une stratégie d'ensemble visant à recomposer les rapports entre l'État fédéral et les « communautés locales » (collectivités locales et quartiers) : l'administration fédérale devrait désormais énoncer les principes généraux de l'action publique et se réformer pour faciliter les projets émanant des sociétés locales¹⁰. Les *Empowerment zones* seraient emblématiques de cette logique de projet ascendante (*bottom up*) et soucieuse de performance, en fixant des exigences élevées concernant la participation des habitants et des organisations communautaires à l'élaboration comme à la mise en œuvre des projets. Les villes répondant à l'appel d'offres devaient ainsi concevoir un « projet stratégique » qui préciserait « les groupes et individus ayant participé à la production du projet » et indiquerait « en quoi les participants pris comme un tout représentent la diversité raciale, culturelle et économique de la communauté ».

Les *Empowerment zones* concernent des villes où les divisions raciales et ethniques sont très marquées, alors même que les mairies avaient été conquises par des Noirs. Les organisations représentant l'intérêt des quartiers les plus pauvres de ces villes ont vu dans ce programme une occasion inespérée d'accéder à des ressources, que le

⁹ Le programme s'appliquait également au milieu rural. A la fin des années 90, quarante « Renewal communities » ont pris la suite des *Enterprise communities*.

¹⁰ Cette philosophie d'inspiration managériale et démocratique, est connue sous le slogan de la « réinvention du gouvernement », en référence à l'ouvrage à succès de T. Gaebler et D. Osborne, *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, A Plume Book, 1992. Cf. aussi A. Gore, *National Performance Review. Creating a government that works better and costs less*, Government Printing Office, 1993.

système politique local ne pouvait ou ne voulait pas leur accorder, et avec lequel il fallait composer pour présenter une candidature crédible. Ces organisations ont également faire leurs rivalités et entrepris de dépasser les clivages entre quartiers ou ethnies, notamment à Chicago où l'une des trois aires couvertes par l'EZ était très majoritairement hispanique.

Pour la mise en oeuvre des projets, les textes fédéraux préconisaient la création d'une « structure de gouvernance communautaire », chargée de gérer le programme et dont la composition était laissée à la discrétion des partenaires locaux, à condition de rassembler tous ceux (administrations locales, monde des affaires, secteur philanthropique, universités, organisations communautaires, habitants...) qui pourraient contribuer à la revitalisation de la zone, que ces acteurs soient issus des quartiers ou bien extérieurs à ceux-ci. Une question délicate concernait la position de cette structure vis-à-vis de l'institution municipale. Déjà, le principe d'une élaboration conjointe du projet par les municipalités et les organisations communautaires n'avait pas été acquis sans mal. La quête du compromis avait été de rigueur à Baltimore, alors que Chicago s'était illustrée par la rivalité incessante entre ces deux sources de légitimité. Aussi, lorsque certains maires, dont celui de Chicago, ont décidé d'incorporer l'instance de gestion de l'EZ dans l'appareil municipal, les organisations communautaires se sont senties flouées. Mais elles gagnaient en nombre de sièges attribués dans les conseils d'administration de ces structures ce qu'elles perdaient en autonomie. Cependant, ce cas de figure n'était pas le plus répandu. Comme dans la plupart des autres sites, Baltimore a mis en place une entité indépendante de la ville de Baltimore a vite été prise en main par de puissantes institutions locales (fondations, service municipal du développement économique ...), mais les « activistes communautaires » en ont pris leur parti, y voyant l'opportunité d'étendre leur réseau de relations. Ils ont eu aussi la faculté de se faire entendre par le biais d'un comité consultatif appelé à se prononcer sur tous les projets. Et comme d'autres villes, une partie significative de la gestion des fonds de l'EZ a été déléguée à des entités décentralisées, appelées là-bas *Village centers*, dominées par des organisations de quartier, une partie des sièges étant pourvus par des élections ouvertes à tous les habitants.

De manière générale, aucun secteur de la société locale (public, privé et communautaire) n'a été négligé dans la composition des structures de gouvernance, même si dans plusieurs villes, dont Chicago, les entreprises privées qui s'étaient mobilisées dans la phase d'élaboration du projet s'en sont vite détournées, rebutées par les conflits entre les groupes communautaires et la municipalité, ou par les rivalités entre organisations de quartier. Le préalable à la coopération avec des institutions extérieures aux quartiers était en effet la formation d'un intérêt commun à ces organisations. Tous nos interlocuteurs, à Chicago comme à Baltimore, définissent l'*empowerment* comme un processus d'éducation qui enseigne l'art du consensus, qui identifier des leaders incontestés car au-dessus des intérêts particuliers, et qui aide à établir des relations de confiance entre

groupes ethniques *a priori* hostiles. Il s'agit aussi, pour ces organisations, d'acquérir les compétences nécessaires en matière de management, de connaissance des circuits de financement institutionnels, de capacité à dégager des ressources durables, etc. Une partie des financements des EZ était ainsi consacrée à cette « construction d'une capacité communautaire » (*community capacity building*).

Les « atouts » comme critère de sélection des sites

La notion de zone laissait penser que le programme EZ/EC allait s'appliquer à des territoires passifs, simples destinataires des mesures fédérales. Certes, la législation fédérale délimitait strictement la frontière des territoires bénéficiaires à partir de critères de pauvreté et de difficultés sociales endémiques, mais le concept d'*empowerment* était plus déterminant que celui de zone : comme tous les dossiers de candidature pouvaient faire étalage de besoins criants, ce qui allait les départager était leurs « atouts » (*assets*)¹¹, c'est-à-dire la capacité des candidats à s'organiser, à concevoir une stratégie et à mettre en avant leurs potentiel de développement. La compétition nationale se déroulait non seulement entre les villes mais également en leur sein, puisque les aires éligibles étaient limitées par des critères de taille et de population.

Il a donc fallu procéder à de douloureux arbitrages entre quartiers à partir d'une méthode originale : les organisations de chaque quartier candidat devaient convaincre les sélectionneurs locaux de leurs atouts, parmi lesquels leur « capacité organisationnelle » n'était pas le moindre. Ainsi, le maire de Baltimore a-t-il insisté pour que soient inclus dans la zone deux quartiers fortement structurés autour de deux organisations bien connues dans la ville et au-delà : *Historic East Baltimore Community Action Coalition*, qui consistait en un partenariat public, privé et communautaire voué au redéveloppement d'un territoire situé autour du complexe hospitalo-universitaire de Johns Hopkins, et *Community Building In Partnership* qui avait engagé une démarche « exemplaire » de revitalisation du quartier de Sandtown-Winchester, avec le soutien de la fondation Enterprise. A Chicago, un appel d'offres était adressé aux « quartiers candidats ». Son cahier des charges insistait sur les « points d'ancrage organisationnel », le « potentiel de coopération au sein et avec l'extérieur de l'aire ciblée » et « la capacité à concevoir un projet et à s'organiser ». On a aussi pris soin, dans ces deux villes comme ailleurs, d'inclure des portions de territoires susceptibles de soutenir le développement économique : Fairfield, une aire anciennement industrialisée, l'Université de Maryland et

¹¹ Sur cette notion que l'on peut traduire aussi par « actifs », cf. J. Kretzmann et J. McKnight, *Building communities from the inside out : a path toward finding and mobilizing a community's assets*, Center for urban affairs and policy research, Northwestern University of Chicago, ACTA Publications. Ces universitaires coordonnent un réseau de chercheurs et de praticiens du développement communautaire, appelé *Asset-Based Community Development Institute*.

Fells Point, haut lieu touristique de la ville, à Baltimore ; des « couloirs industriels » en voie de reconversion, à Chicago.

Créer un continuum entre l'économique et le social

Prenant le contre-pied de l'approche conservatrice, les *Empowerment zones* ne « blâment pas la victime », celle qui vit dans un quartier où les chances de s'enrichir sont limitées, où l'on finit par intérioriser l'idée que le non-travail (légal) est la norme. D'où l'insistance du programme sur la « création d'opportunités économiques » pour les habitants. Il s'agissait de résorber le « spatial mismatch » – le creusement de la distance entre la localisation des emplois en périphérie des agglomérations et celle des quartiers déshérités dans les villes-centres – mais aussi de réduire le « skill mismatch », le décalage entre la nature des emplois générés dans les villes-centres et le profil de compétence des habitants du ghetto. Pour atteindre cet objectif, le programme a fait sien le principal et même le seul instrument de politique urbaine des conservateurs, les « zones d'entreprises » (*Enterprise zones*), à condition d'en conjurer les principaux effets pervers, mis en évidence par les évaluations d'expériences locales de Zones franches qui soulignaient l'importance des délocalisations d'activités et le faible nombre d'habitants embauchés¹². La loi sur les *Empowerment zones* posera donc des gardes fous pour éviter les délocalisations sauvages et s'assurer que la finalité des allègements localisés de charges fiscales et sociales est bien la création d'emplois et non le seul profit des entreprises : la diminution des charges salariales était privilégiée, plutôt que les exonérations d'impôts sur les profits, et conditionnée à l'embauche de résidents des zones.

Mais le plus grave défaut des Zones d'entreprises venait de ce qu'elles ne prévoyaient, dans de nombreux cas, aucune mesure pour traiter de front les enjeux de la création d'emplois et de l'accès des habitants à ces emplois. Au contraire, la subvention liée à l'*Empowerment zone* devait en priorité aider ces derniers à « surmonter les barrières » à l'emploi, à commencer par la formation, mais aussi les transports, la garde des enfants, la toxicomanie, etc. Et pour assurer la liaison entre la demande et l'offre de travail, établir un « continuum entre l'économique et le social » comme le préconisait le texte officiel, des intermédiaires « communautaires » devaient être mobilisés. Le programme EZ était en effet le fruit d'une réflexion qui avait commencé de mûrir, au sein du mouvement communautaire, autour de la distinction entre le développement économique classique et le développement économique communautaire, cette dernière approche cherchant à garantir des retombées effectives du développement pour les

¹² En dépit du soutien de l'administration républicaine, aucune loi fédérale n'avait créé de telles zones au plan fédéral. Elles avaient été néanmoins expérimentées dans une quarantaine d'États entre 1981 et 1992. Cf. R. Green (dir.), *Enterprise zones: new directions in economic development*, Sage Publications, 1991.

habitants des quartiers pauvres¹³.

En pratique, la dotation fédérale a d'abord servi à bâtir des montages financiers avec des partenaires publics, privés et communautaires pour offrir des crédits avantageux à des entrepreneurs déjà en activité dans les zones ou désireux d'y investir. Ces prêts étaient voués à se multiplier par un mécanisme keynésien de « seed money » (littéralement de l'argent qui pousse comme une graine). L'EZ de Baltimore a ainsi créé quatre types de prêts dont le remboursement doit être recyclé dans la zone, afin de bénéficier à d'autres emprunteurs. Dans cette ville comme ailleurs, le programme s'est surtout adressé à de petits entrepreneurs habitant la zone ; outre l'accès au capital, ils ont pu bénéficier d'une assistance technique concernant tous les aspects de leur gestion. Or cette « cible » est d'autant plus intéressante que la propension des personnes en question à embaucher d'autres habitants est considérable¹⁴. L'évaluation nationale du programme EZ a aussi montré que la proportion de jeunes entreprises créées par des personnes de couleur avait un impact significatif sur l'emploi des minorités. Leur proportion parmi les établissements implantés dans EZ est passée de 38% en 1997 à 48% en 2000¹⁵.

La stratégie économique des *Empowerment zones* ne se limite pas à soutenir les entreprises déjà installées ou à promouvoir l'entrepreneuriat des habitants. Cette stratégie serait d'autant moins viable que la conversion d'habitants en entrepreneurs est un parcours coûteux et semé d'embûches. A Chicago, où la valorisation des ressources internes à la « communauté » a été privilégiée, le potentiel d'initiative a été surestimé et les besoins de mobilité professionnelle des habitants vers d'autres quartiers ont été négligés. L'EZ de Baltimore s'est appuyée au contraire sur un diagnostic des enjeux économiques métropolitains, pour tenter de créer un « continuum de l'emploi » impliquant des partenaires à toutes les échelles, depuis les organisations de quartier jusqu'aux décideurs économiques de l'agglomération. Le partenariat étroit établi entre l'EZ et le service municipal du développement économique a permis de monter de nombreux projets intéressants des entreprises extérieures à la zone. La mobilité des habitants a été facilitée par un système de bus reliant la zone à un secteur de banlieue riche en emplois. Comme dans d'autres villes, les responsables de l'EZ ont cherché à vanter les atouts de la zone auprès d'investisseurs extérieurs, avec parfois un ciblage plus spécifique sur les entreprises contrôlées par des minorités. Les allègements de taxes proposés par l'EZ constituaient un argument parmi d'autres à l'appui de ces opérations de marketing, mais à Baltimore comme ailleurs, cette dimension n'a pas eu d'influence majeure sur les choix de

¹³ Pour une présentation synthétique de la fonction d'intermédiation communautaire dans le domaine économique, cf. H. Mc Cullock, L. Robinson, *Sharing the wealth : resident ownership mechanisms*, Policy link, 2001.

¹⁴ Elles réalisent 67% de leurs embauches dans la zone, contre 36% pour les entreprises non dirigées par un habitant de la zone.

¹⁵ S. Hebert et al., *Interim assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) program : a progress report*, HUD, Office of Policy Development and Research, 2001.

localisation des entreprises¹⁶.

Une logique de résultats pour les habitants

La préoccupation commune à toutes les *Empowerment zones* a été de s'assurer que les créations d'emplois allaient bénéficier aux habitants. La législation imposait des conditions rigoureuses en la matière : les allègements de charges étaient réservés à des salariés résidents de la zone et l'aide fédérale ne devait financer que des actions vouées à servir les habitants les plus démunis (*low income*), y compris les prêts accordés aux entreprises. Les audits diligentés par l'agence fédérale chargée de suivre le programme ont consisté, pour l'essentiel, à vérifier que l'utilisation des fonds avait effectivement bénéficié aux habitants. Ces audits n'ont pas forcément été suivis de sanctions quand des abus étaient mis en évidence, mais l'esprit était celui-là.

Au cœur de la « réinvention du gouvernement » évoquée plus haut, la mesure des performances était conçue pour évaluer les services rendus aux habitants. Depuis 1993, une loi dite « *Government performance and results Act* » encourage les agences fédérales à rendre compte annuellement de la mise en œuvre de leurs programmes, en ne se contentant pas de décrire leurs « outputs », c'est-à-dire les biens et services induits par la mise en œuvre de ces programmes, mais aussi leurs « outcomes », c'est-à-dire l'effet produit par les biens et services qu'ils génèrent. L'outil créé à cette fin dans les *Empowerment zones*, le « *Performance review management system* », devait inciter les partenaires locaux à établir l'enchaînement logique entre les enjeux (*baseline*), les actions (*outputs*) et la transformation des conditions de départ (*outcomes*). En outre, l'administration fédérale a demandé aux acteurs locaux d'établir des critères de performance (*performance benchmarks*) afin de mesurer la réalisation des objectifs à intervalles réguliers. La mise en œuvre de ces outils a soulevé de nombreux problèmes pratiques, mais son esprit était guidé par le souci de l'« *accountability* », le fait de rendre compte de son action, et plus spécifiquement de son impact sur ceux à qui elle est destinée.

La présence des organisations communautaires dans les instances locales de décision constituait un garde fou contre d'éventuels dévoiements du programme. Ainsi, quand un prêt a été consenti à une entreprise par l'EZ de Baltimore, ses responsables ont systématiquement pris contact avec elle pour examiner ses besoins en personnel. Dans les quartiers, certains *Village centers* sont parvenus à négocier des embauches avec les entreprises. Appelée « *costumized training* », l'action la plus efficace consiste à fournir une formation adaptée aux besoins d'une entreprise qui ne parvient pas à embaucher, l'EZ payant l'intégralité de cette formation. Compte tenu de la rareté de la qualification fournie,

¹⁶ C'est ce que montrait l'évaluation nationale précitée.

l'embauche est presque garantie, à un niveau de salaire honorable. Dans l'optique américaine, la sortie de la pauvreté passe forcément par l'économie de marché « ordinaire » (*mainstream economy*) et le niveau des rémunérations est décisif pour éviter de fabriquer des travailleurs pauvres (*working poor*), dans un pays où il faut gagner un salaire décent pour s'offrir une couverture sociale. L'objectif étant l'autosuffisance individuelle, partout les responsables du programme disent récuser les « fast food jobs » et ne vouloir aider que des employeurs susceptibles de fournir des emplois bien payés, avec des perspectives de promotion et dans des domaines porteurs tels que la santé ou les nouvelles technologies. Le « tiers-secteur » communautaire n'est nulle part conçu pour être directement pourvoyeur d'emplois. La finalité première des *Village centers* de Baltimore est ainsi de fournir une assistance aux habitants les plus démunis en matière de formation, d'aide à la recherche d'emploi ou de désintoxication. Pour perdurer après l'arrêt du programme, fin 2004, certains sont en voie de se transformer en « Corporations de développement communautaire » (CDC) qui développeront directement des activités économiques (achat de logements, mise en valeur du foncier...), non pour créer des emplois « communautaires », mais pour recycler leurs profits dans les quartiers à des fins sociales.

Le traitement différencié des quartiers dans la politique de la ville française

A l'inverse des Etats-Unis, où la politique urbaine n'a jamais fait l'objet d'un consensus politique (la tendance la plus idéologique du parti républicain considérant que la meilleure politique en la matière est l'absence de politique...), les gouvernements de gauche et de droite qui se sont succédé en France, depuis une vingtaine d'années, affichent une détermination toujours plus grande en matière de politique de la ville. Le consensus sur la finalité de cette politique – où se mêlent des considérations sur la justice sociale et la sauvegarde d'un « pacte républicain » en péril – ne doit pas masquer de substantielles différences de méthode. La gauche a toujours privilégié les contractualisations locales pour signifier la responsabilité de la société dans la situation des quartiers en difficulté, et souligner son devoir politique de leur porter remède. La vocation première des Contrats de ville, mis en place à partir de 1989, est de mettre les politiques publiques locales devant leurs responsabilités quant à la production de l'exclusion et de l'inégalité, et de les inciter à modifier leurs pratiques territoriales en conséquence. La droite privilégie, quant à elle, une rationalité plus technicienne que politique, combinant une hyper-centralisation de la décision avec un traitement hyper-localisé de « quartiers-cibles ». Avec les zonages du Pacte de relance pour la ville (1996), comme avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (2003), l'inégalité et l'exclusion ne sont plus imputables au

fonctionnement des institutions, mais trouve sa source dans le fonctionnement même des quartiers : l'absence d'activités économiques ou la nature de l'habitat¹⁷.

Les deux approches diffèrent quant à l'analyse du problème et quant aux solutions qui en découlent, mais elles reposent sur un principe commun, celui du traitement différencié de certains quartiers, à titre transitoire, en attendant le rétablissement d'une égalité de fait avec les autres territoires qui continuent, eux, de bénéficier d'un traitement de « droit commun ». On reconnaît là les éléments constitutifs d'une démarche de discrimination positive. En matière de politique de la ville, l'idée était apparue au début des années 90 pour inviter les services publics à se renforcer, en quantité comme en qualité, dans les quartiers de sa « géographie prioritaire ». La politique de la ville était conçue comme une politique incitative, mais l'effet de substitution a prévalu en pratique, l'existence de cette politique servant d'argument à nombre d'institutions pour la laisser faire dans « ses » quartiers avec « ses » relais associatifs. La droite s'est ensuite approprié le thème de la discrimination positive, n'hésitant pas, avec le Pacte de relance pour la ville, à inscrire dans le droit le principe de la dérogation¹⁸. Très vite, une série de rapports officiels a porté le fer contre cette discrimination positive territoriale, en transposant à son encontre l'argumentaire coutumier des détracteurs de l'*affirmative action* aux États-Unis : les critères du découpage des zones seraient arbitraires et vecteurs d'une multiplication indéfinie des ayants-droit territoriaux, éloignant la perspective d'un retour à une norme de traitement égalitaire ; l'idée de compensation automatique, focalisée sur les handicaps des quartiers bénéficiaires sans traiter les causes situées dans le fonctionnement de la société, induirait une déresponsabilisation politique ; les zonages, enfin, étaient accusés de générer des « effets de frontière », alimentant une forme de « discrimination à rebours » des territoires situés en dehors¹⁹.

Lorsqu'il lui a fallu repenser les principes de la politique de la ville pour la période 2000-2006, le gouvernement Jospin a voulu échapper à l'alternative entre ces deux registres de la discrimination positive territoriale - celui des Contrats de Ville et du Pacte de relance - qui instituait, en droit ou en fait, des dispositifs d'exception maintenant les quartiers dans une spécificité sans fin, au lieu de faciliter leur retour au « droit commun »²⁰. C'est ainsi que le concept de « territorialisation » s'est imposé, éclipsant la

¹⁷ Sur les présupposés sociologiques des Contrats de ville et du Pacte de relance, cf. P. Estèbe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, L'Harmattan (à paraître).

¹⁸ La gauche n'avait pas procédé autrement, cependant, avec les Zones d'éducation prioritaires, dès 1982. Par la suite, la Loi d'orientation pour la ville a fixé un régime d'exonération de la taxe professionnelle dans les zones urbaines sensibles, et des avantages de rémunération et de carrière étaient accordés aux fonctionnaires en poste dans les quartiers de la politique de la ville.

¹⁹ Cf. J. P. Delevoye, *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat Général du Plan, 1997 ; Conseil national des villes, *Rapport général*, 1997 ; J.-P. Sueur, *Demain la ville*, Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la solidarité, 1998 ; J. Bravo, *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*. Cf. aussi D. Béhar, P. Estèbe, « Le Pacte de Relance pour la Ville », *Esprit*, mars 1996.

²⁰ A son arrivée dans ce gouvernement, Martine Aubry avait même parlé d'en finir avec la politique de la ville au profit d'une politique plus universelle de lutte contre l'exclusion.

référence à la discrimination positive dans le discours officiel, du moins jusqu'au retour de la droite²¹. La territorialisation n'est pas forcément antinomique de la discrimination positive. Pour ses critiques, la discrimination positive, définie comme le fait de « donner plus à ceux qui ont le moins », assigne une finalité trop restrictive à l'action publique. Le « faire autrement » est aussi important que le « faire plus » qui finirait toujours par stigmatiser. La territorialisation vise à inscrire dans l'action publique ordinaire le principe d'un traitement différencié des territoires – que cela passe par un « plus » ou par un « mieux » - au lieu d'instituer une politique spécifique qui laisse les politiques de droit commun fonctionner à l'identique. Déjà énoncé au début des années 90, mais instruits par l'expérience de la politique de la ville dans les années qui ont suivi, le mot d'ordre des pouvoirs publics, à l'aube des années 2000, était la « mobilisation du droit commun ».

Les contrats locaux devaient pour cela responsabiliser toutes les institutions publiques pouvant contribuer à la réduction des inégalités urbaines. Sur le papier au moins, l'appel a été entendu. A Grigny²² comme à Marseille, le nombre de signataires des contrats a atteint un niveau inégalé. Puis, les partenaires ont eu la faculté de s'organiser selon une méthode *ad hoc*, mais l'État central leur a suggéré avec insistance d'adopter la formule du Groupement d'intérêt public, qui a pour intérêt de mieux impliquer l'État, les collectivités locales et d'autres institutions adhérentes (organismes HLM, Caisse des dépôts et consignations, Caisse d'allocations familiales...) dont les apports financiers sont mutualisés. Grigny et Marseille ont créé une telle structure, non sans résistance dans le second cas, certaines institutions craignant d'y perdre leur autonomie.

Ni le secteur privé, ni les associations d'habitants ne sont considérés comme des acteurs à part entière de cette mobilisation. Parfois évoquée, l'implication de partenaires privés n'a jamais fait l'objet de tentatives sérieuses. Le thème de la participation des habitants est, lui, sans cesse réitéré. C'était un thème fétiche d'une « deuxième gauche » qui cherchait, dans les années 80, à valoriser les initiatives de la société civile. Mais l'émergence du thème de la « citoyenneté » dans le discours de la politique de la ville, au tournant des années 90, signalait un net glissement républicain de cette politique. Son diagnostic était celui-ci : certains habitants de la ville sont moins citoyens que d'autres car les institutions républicaines les abandonnent. L'objectif en découlait : promouvoir une citoyenneté réelle par une mobilisation de l'action publique qui rétablisse le droit de ces habitants à être traités comme les autres. Plus important que leur propre mobilisation, il fallait convaincre les habitants de ces quartiers de la sollicitude de la société à leur égard. Tout au plus la participation devait-elle accompagner la mobilisation institutionnelle, mais non l'aiguillonner. A Grigny comme à Marseille, la contribution des habitants et des associations à l'élaboration des procédures contractuelles a été minime. Ils étaient invités

²¹ Cf. J.-L. Borloo, « Mon boulot, c'est de lutter contre les injustices », entretien, *Le Monde*, 31 octobre 2002.

²² La politique de la ville regroupe les villes de Grigny et de Viry-Châtillon, mais nous parlons ici de Grigny, par commodité.

pour la forme, plutôt que pour informer le contenu des projets. Dans la mise en œuvre des contrats, cette participation se limite pour l'essentiel à une pédagogie des projets urbains présentés aux habitants, ou à des réunions « de concertation » avec les associations consistant à vérifier que leurs projets s'accordent bien avec les objectifs de la procédure.

Donner à voir les handicaps

Différencier le traitement des territoires suppose de définir les critères de la différence, afin de délimiter les contours de l'objet à traiter. L'élaboration des procédures contractuelles commence par un « diagnostic partagé ». Le principe est simple : faire émerger le « point de vue » de chaque institution sur les problèmes territoriaux en croisant leurs données et leurs appréciations qualitatives. Les institutions locales sont ainsi invitées à faire converger leurs regards sur les mêmes objets. Le « projet de territoire » de Grigny recourt à loisir à la métaphore visuelle : « la convention associe les partenaires institutionnels signataires dans la finalité d'organiser une vision conjointe », « une mise en panorama collective par tous les acteurs a été possible », etc. Mais pour « donner à voir », il faut « donner à connaître ». A Grigny toujours, la mise en évidence, par un cabinet de consultants, des écarts statistiques entre le territoire et les moyennes départementales (sur l'emploi, l'éducation, la petite enfance, etc.) a été un moment décisif de la mobilisation institutionnelle. Mesurer la différence revient donc à souligner les écarts, ou les déficits, c'est-à-dire ce qui éloigne les quartiers d'une norme sociale, économique ou urbaine. En élargissant la focale aux territoires environnants, les documents contractuels évoquent, certes, des « atouts » ou des « potentiels ». Mais comme il s'agit de rétablir, à terme, l'égalité entre territoires, le critère essentiel du choix des « quartiers prioritaires » est le handicap, c'est-à-dire « une infériorité momentanée (économique, sociale, politique) d'une collectivité par rapport à une autre », selon l'une des définitions du Petit Robert.

Située en dehors du champ contractuel, la définition du périmètre des Zones franches urbaines radicalise cette approche, en mesurant les écarts à la collectivité nationale, soit un critère absolu du handicap et non plus relatif à l'environnement local²³. Cette déconnexion des enjeux locaux n'a pas empêché que le jeu des pressions politiques s'exerce pour que telle ville ou tel quartier bénéficie d'une Zone franche, relativisant du coup l'objectivité scientifique du découpage territorial. Par essence, les démarches contractuelles relativisent plus encore l'objectivation statistique. « On a développé un appareillage de mesure important, mais on est retombé sur des quartiers bien connus de tout le monde », observe un concepteur du projet de Grigny. Tout le monde connaît ces quartiers parce que la politique de la ville a une histoire assez longue pour que le traitement différencié, pensé au départ comme transitoire, soit devenu permanent et

²³ Sur ce sujet, cf. l'ouvrage précité de P. Estèbe.

inflationniste. Les logiques de « l'arrangement local » entre le préfet et les élus contribuent, en effet, à cette expansion. Les données statistiques viennent en général confirmer *a posteriori* des choix de nature politique. Ainsi, à Marseille, le passage du Grand projet urbain au Grand projet de ville s'est-il traduit par un agrandissement très conséquent du territoire prioritaire. Mais un « zoom » a été effectué en son sein pour définir huit « pôles de projet » et sept autres sites moins prioritaires, et s'assurer que l'effort allait porter sur les quartiers les plus prioritaires. Ici comme ailleurs, les décideurs se sont mis d'accord sur l'identification des quartiers les plus « lourds », ceux que l'on qualifie « d'historiques » pour dire que des années de traitement ne sont pas venu à bout de leurs lourds handicaps, pour dire aussi qu'ils n'ont cessé d'avoir des « histoires » avec leur environnement, bref des quartiers dont la réputation est lourde. Cette géographie du handicap, mâtinée de considérations sur leur réputation, ne fait que refléter l'ambivalence des préoccupations publiques : répondre aux besoins des quartiers, en même temps qu'aux inquiétudes de la société locale.

Rompre l'entre-soi des minorités

Gauche et droite divergent sur la méthode. Leurs différences de priorités ne sont pas non plus négligeables. Depuis l'origine, la gauche, qui a inventé l'appellation « développement social urbain », s'efforce de rapprocher, sans grand succès, les stratégies sociales et urbaines. Les Grands projets urbains engagés, au début des années 90, sur une douzaine de sites en parallèle des Contrats de ville, illustraient de manière presque caricaturale la dissociation des deux démarches : d'un côté, les GPU faisaient « couler du béton » et, de l'autre, les Contrats de ville ouvraient un guichet aux associations. Les cinquante Grands projets de ville (GPV) annoncés en 1999, devaient mettre fin à cette partition : à partir d'un investissement lourd sur l'urbain, l'idée était de voir converger toutes les politiques publiques vouées au social sur les territoires les plus prioritaires. Mais il y a loin de l'intention à la pratique. A Marseille, comme dans la plupart des villes concernées, le dualisme fonctionnel du GPV et du Contrat de ville est resté de mise. Dans ce contexte, l'approche systémique du « projet de territoire » de Grigny fait figure d'exception²⁴.

Focalisés sur l'articulation difficile entre l'urbain et le social, les programmes mis en place par des gouvernements de gauche ne sont jamais parvenus à donner une place de

²⁴ Ici les deux procédures ont fusionné et le « projet de territoire » se structure autour de trois enjeux sociaux à moyen terme, dits « coeur de cible » (école, petite enfance et emploi), aux côtés desquels des interventions urbaines doivent contribuer à l'attractivité à long terme du territoire, la réussite de l'ensemble étant conditionnée par la maîtrise à court terme des entrants sur le territoire. Cette focalisation sur la dimension sociale dans une procédure qui privilégie dans les autres villes, les interventions sur l'urbain se reflète-t-elle dans les programmations financières ? Les crédits d'investissement ont permis de créer des équipements, mais les crédits de fonctionnement ne suivent pas, compte tenu de l'impécuniosité de la ville ; en parallèle, les associations continuent de bénéficier d'une enveloppe limitée pour conduire leurs activités socio-culturelles.

choix à l'économique. La politique de la ville envisage cette question à partir de la distinction classique entre le développement économique – qui porte sur les lieux - et l'accès à l'emploi – qui concerne les personnes. Dans les deux villes étudiées, le premier volet n'est certainement pas le point fort des Grands projets de ville, et *a fortiori* des Contrats de ville, centrés sur « l'insertion par l'économique », c'est-à-dire sur des actions à caractère plus social qu'économique, de type « tiers-secteur ». Aux yeux des acteurs locaux, la qualification des chômeurs et leur mise en relation avec les entreprises sont des questions névralgiques, mais la politique de la ville n'est pas bien armée pour y répondre. Ici comme ailleurs, l'expérience de Grigny paraît singulière : renonçant à développer les fonctions d'utilité sociale (qui restent cependant une priorité de la mairie en dehors du champ de la politique de la ville), la mobilisation du service public de l'emploi a été privilégiée. Mais les structures mises sur pied pour accueillir des chômeurs bénéficient d'abord aux plus « employables » selon un effet d'écémage bien connu²⁵, et les liens avec le secteur économique demeurent ténus.

Les gouvernements de droite ont toujours affiché un volontarisme en matière économique, avec les Zones franches pour emblèmes. Mais ce dispositif s'est trouvé en butte à des critiques assez homologues à celles qui s'adressaient aux *Enterprise zones* en Grande-Bretagne ou aux États-Unis : les effets d'aubaine pour les entreprises semblent importants et la croissance de l'emploi bénéficie assez peu aux habitants²⁶. Le dispositif est conforme à la philosophie traditionnelle de la droite qui croit volontiers aux retombées mécaniques de l'économique sur le social. Une clause d'embauche locale a été prévue dans les Zones franches, mais elle est très peu contraignante : la loi impose un seuil de 20% d'embauches de résidents des zones urbaines sensibles à partir de la troisième embauche²⁷, mais pour une durée horaire qui peut être limitée à 16 heures par semaine et sans condition de durée du contrat de travail. Ce « traitement préférentiel » n'est finalement qu'un aspect mineur du dispositif car les avantages fiscaux substantiels accordés aux entreprises de moins de 50 salariés (exonération de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les bénéfices) sont indépendants du respect de la clause d'embauche locale, et l'exonération des charges patronales s'applique à tous les salariés (l'exonération est seulement limitée à 50% en cas d'emploi transféré).

Localement, les élus de tous bords ont accueilli avec faveur l'arrivée d'une Zone franche. Pas tant parce qu'elle apporte un remède décisif au chômage qui sévit dans les « cités » (le concept de préférence locale à l'embauche est d'ailleurs presque unanimement décrié), mais qu'elle contribue à la diversification des fonctions urbaines. « Le fait d'avoir implanté des entreprises aux portes des quartiers et que ces entreprises y

²⁵ Cf. S. Wuhl, *L'égalité*. Nouveaux débats, PUF, 2002

²⁶ Cf. les audits réalisés, en 1998, par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration, ainsi que le rapport présenté au Parlement sur le sujet, en juillet 2001.

²⁷ Ce seuil a été porté à 33% pour les 40 nouvelles Zones franches créées en 2002.

vivent correctement, a valeur d'exemple pour les habitants, explique un technicien de la ville de Grigny. Cela normalise la question de l'emploi ». Le but étant de créer des flux d'échanges réciproques entre les quartiers et la ville, « il est bon que l'activité bénéficie à des gens qui ne vivent pas dans le quartier », ajoute un autre à Marseille.

La liaison entre l'économique et le social demeure ainsi le parent pauvre de la politique de la ville française. La gauche a une stratégie urbaine et sociale, la droite a une stratégie économique et urbaine (elle montre, dans la période récente, un vif intérêt pour les démolitions), le véritable dénominateur commun entre leurs priorités est donc l'urbain et, plus précisément la lutte contre le « ghetto », devenue le lieu commun du discours politique sur les quartiers pauvres. Cette sémantique rend inutile de préciser que lesdits quartiers ne sont pas seulement habités par des pauvres, mais par des gens dont l'origine n'est pas celle de la majorité des habitants du pays. Lorsque l'anonymat leur est garanti, les acteurs locaux de la politique de la ville s'autorisent d'ailleurs à dépasser ce code sémantique. Beaucoup estiment que le regroupement de personnes partageant une même origine comporte un danger de « repli sur soi », à quelque échelle que ce soit. Outre le préjudice pour les gens eux-mêmes - « ils se condamnent eux-mêmes », dit un élu -, la possibilité de cohabiter avec d'autres serait compromise. Certains prennent des distances, à titre personnel, avec cette vision, pour se livrer parfois à une apologie des solidarités ethniques. Mais quand la parole politique reprend ses droits, c'est pour ramener les adeptes de l'interculturel à la raison républicaine, plus conforme à ligne des pouvoirs publics nationaux. « La notion de communauté me choque, déclare un élu. On aux États-Unis des communautés ethniques, culturelles, voire des *lobbies*. Quand nous parlons ici d'intégration républicaine, cela traduit la volonté que les gens s'approprient la ville à tous les niveaux ». Dit autrement, c'est aussi la ville – c'est-à-dire la société - qui doit s'approprier les gens, afin que la « communauté » ou la « cité » auxquelles ils s'identifient, ne le fassent à sa place. La finalité ultime de la politique de la ville est donc l'intégration par l'urbain, qu'elle passe par la mixité des groupes sociaux ou des fonctions urbaines, plutôt que par le travail qui s'apparente à l'une des dimensions de la citoyenneté urbaine, parce qu'il permet l'échange avec les autres, au même titre que la mixité résidentielle ou la fréquentation des espaces publics.

Une logique de résultats pour le territoire

Le traitement différencié des territoires voudrait rendre sa cohésion à la ville en réduisant ses contrastes internes. Pour atteindre ce but, il faut prendre la mesure, dès l'amont du projet, des écarts entre les sites prioritaires et un territoire de référence, puis suivre l'évolution de ces écarts au fil de l'eau. L'équipe du Grand projet de ville de Grigny a ainsi construit de tels indicateurs, ce qui lui a valu un éloge appuyé de la Cour

des comptes²⁸. Ce GPV est souvent cité en exemple parce qu'il a défini des « objectifs de résultats » pour le territoire : réduire de moitié l'écart de réussite scolaire à la moyenne départementale et réduire le chômage au même rythme que l'ensemble du département. Il s'agit de donner à voir l'évolution de la concentration des difficultés individuelles. L'hypothèse est que la situation du territoire s'améliore quand cette concentration diminue. Les acteurs locaux sont conscients des limites de cette approche : il se peut, par exemple, que la moyenne d'un territoire s'améliore et que ses écarts internes se creusent dans le même temps. Un tel cas de figure est très plausible à Marseille, compte tenu de l'hétérogénéité du tissu urbain et de la population des quartiers Nord, lesquels connaissent un processus de gentrification dans certains micro-territoires. Les acteurs grignois sont également conscients des possibles effets pervers d'objectifs de résultats pour le territoire qui seront plus aisément atteints si l'on accorde la priorité aux moins marginalisés.

L'objectif de réduction des écarts territoriaux soulève dès lors une interrogation de fond : comment s'assurer que l'amélioration des données statistiques d'un territoire bénéficie aux habitants qui y vivent, et notamment aux plus « exclus » ? Il n'existe guère que trois manières de déconcentrer les problèmes d'un territoire : partager le « fardeau » des populations en difficulté avec d'autres (stratégie de la dispersion), attirer des richesses extérieures (stratégie de l'attractivité) et changer la condition des habitants déjà en place (stratégie de la promotion individuelle). La politique de la ville est censée jouer sur ces trois leviers, mais le bénéfice des deux premiers est seulement hypothétique pour les habitants en place ; seule la dernière option leur procure des avantages directs. Mais à regarder la ventilation des dépenses locales, l'élévation de la condition sociale des gens n'est nulle part la priorité essentielle d'une politique qui privilégie la valorisation des lieux²⁹. La politique de la ville lui accorderait-elle la primauté que cette option resterait hypothéquée par une question jamais vraiment élucidée : les habitants actuels ont-ils vocation à demeurer sur place ? Comment concilier, en effet, l'élévation de leur condition avec les stratégies de dispersion et d'attractivité ?

Dans le meilleur des cas, la discrimination positive territoriale implique une obligation de moyens des services publics, à proportion des difficultés individuelles constatées³⁰. Représentatif du positionnement institutionnel de la politique de la ville, le Contrat de ville de Marseille peine à mobiliser les services publics. Le Contrat de ville voudrait bien mesurer leur présence et interpeller les institutions sur cette base, mais ses techniciens travaillent dans une trop grande extériorité au système institutionnel³¹. Les

²⁸ Cour des comptes, *La politique de la ville*, Rapport public particulier, 2002.

²⁹ Sur l'importance respective des options « place » et « people » dans la politique de la ville, cf. l'ouvrage précité de J. Donzelot, ainsi que notre recherche précitée.

³⁰ Tel est du moins l'orientation de la loi sur la rénovation urbaine, adoptée en août 2003, qui vise à définir tout à la fois des objectifs de résultats et de moyens pour les zones urbaines sensibles.

³¹ L'absence d'outils de mesure de la discrimination, positive ou négative, des quartiers prioritaires, en termes de mobilisation des crédits de droit commun, était déplorée par le rapport précité de la Cour des Comptes.

habitants sont ainsi tributaires de la bonne volonté des institutions et de leurs marges de manœuvre internes. Tout en se félicitant des progrès accomplis dans la mobilisation des politiques de droit commun, on continue ainsi de regretter, à Grigny, que « certaines institutions jouent leur partition en solo », que « les consignes de tel ministère contredisent les engagements locaux », que « tel cadre ne joue pas le jeu par crainte de lâcher un peu de son pouvoir », etc.

Le discours sur la discrimination positive reste à usage interne du monde administratif et n'alimente aucun débat avec les habitants. Les techniciens de la politique de la ville s'y réfèrent plus souvent que d'autres, mais on se garde bien d'en inscrire le principe dans le marbre des textes contractuels. D'où vient cette retenue ? On l'argumente souvent en invoquant les effets de « label » ou de « stigmatisation », chacun ayant présent à l'esprit que les bénéficiaires éventuels d'une discrimination positive territoriale sont pour beaucoup immigrés ou d'origine immigrée. La raison tient au refus d'assumer que ce qui pourrait être donné aux uns soit ressenti par les autres comme un avantage indu. La « mobilisation du droit commun » ne devrait donc pas servir les habitants des quartiers « prioritaires » plus que les autres habitants de la ville. Ces propos d'acteurs en témoignent : « si on met un trait dans une ville, il y a ceux qui sont dedans et dehors » ; « un enfant du centre-ville a droit à la même chose que les autres » ; « il ne faudrait pas que les autres territoires soient lésés », etc. Si l'on se réfère plus volontiers désormais aux « territoires » qu'aux « quartiers », c'est aussi pour signifier que cette mobilisation doit être employée là où cela s'avère utile dans la ville, dès lors que l'on œuvre pour l'abolition de ses frontières. D'où le consensus autour de l'urbain qui, perçu comme un investissement et non une dépense à l'inverse du social, plus acceptable politiquement que le traitement préférentiel de certains habitants de la ville.

La discrimination positive à fronts renversés

Que nous apprend cette mise en parallèle des *Empowerment zones* et de la politique de la ville française ? Il ne s'agit pas d'entrer ici dans un débat sur l'importance relative des politiques urbaines dans les deux pays, ni de replacer les deux politiques étudiées dans le contexte plus large des modèles socio-politique propres à la France et aux USA, mais de comparer une méthode et une finalité. On affiche dans les deux cas pareille intention d'améliorer le sort des habitants, et donc celui des minorités ethniques sur-représentées dans les quartiers concernés. Ce dernier objectif demeure implicite, car les bénéfices associés à ces politiques ne sont pas fondés sur un critère ethno-racial, comme dans l'*affirmative action*, mais sur un critère résidentiel. Notre hypothèse initiale était que les *Empowerment zones* diffèrent radicalement de l'*affirmative action* quant aux méthodes d'action, mais s'en rapprochent par leur finalité, alors que la méthode de la

politique française de la ville présente des analogies avec l'*affirmative action*, mais s'en écarte quant aux buts recherchés.

En cherchant à catalyser des forces locales, à commencer par les bénéficiaires, représentés par des organisations communautaires, en incitant celles-ci à coopérer entre elles et à s'allier aux institutions locales pour réaliser des buts communs, la démarche d'*empowerment* obéit à une logique de l'action, aux antipodes du formalisme juridique de la discrimination positive. La méthode française s'en rapproche bien davantage, qui traite les quartiers bénéficiaires, non comme des sujets de l'action, mais comme les objets d'une sollicitude institutionnelle chargée de donner une effectivité à des droits qui, trop formels dans les conditions d'existence de ces quartiers, invalident l'idée de citoyenneté réelle. Pour ce faire, la politique française institue – en droit ou en fait – le principe d'une différence de traitement, mais se trouve en butte à des critiques analogues à celles qui s'adressent, outre-Atlantique, à la logique compensatoire de l'*affirmative action*.

Le mode de sélection des quartiers bénéficiaires en découle : la logique d'action des *Empowerment zones* rémunère des forces prêtes à s'activer, tandis que le droit à recevoir une aide spécifique, dans la politique de la ville française, évoque les politiques sociales classiques de l'État-providence qui classent des ayants-droit sur la base d'une appréciation objective de déficits avérés ou de risques encourus, même si s'ajoute aussi l'appréciation subjective des risques encourus par la société. Comment procède l'*affirmative action* sinon en classant, elle aussi, des ayants-droit à partir de l'estimation du risque encouru du fait de l'appartenance à un groupe désavantagé ?

Tout s'inverse au plan des finalités. La valeur cardinale des *Empowerment zones* est le travail. A condition d'être décentement rémunéré, lui seul autorise une sortie de la dépendance et permet aux individus de reprendre en main leur existence. Par une tout autre voie que le développement économique communautaire, l'*affirmative action* vise pareillement à assurer la promotion économique des minorités. La politique française de la ville privilégie, pour sa part, une formule d'intégration par l'urbain, pensée comme le levier de l'échange de tous avec tous, contre la logique du « ghetto ». Il s'agit moins de contribuer à l'enrichissement économique des gens que de les redistribuer dans l'espace au nom de la mixité sociale, ou d'enrichir les territoires pauvres de qualités nouvelles au nom de la mixité urbaine. Sous le nom de « diversité », la mixité est, certes, l'un des discours de justification de l'*affirmative action* aux États-Unis, mais elle concerne la place des minorités dans les universités sélectives, tremplin économique par excellence³². Force est de constater le paradoxe de la situation française, celle d'un pays marqué par la culture marxiste, qui voudrait désormais changer la vie par la ville, en négligeant la participation des pauvres à l'échange productif.

³² Cf. W. Bowen, D. Bok, *The Shape of the River. Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*, Princeton University Press, 1998.

La nature même de l'évaluation pratiquée dans le cadre de ces deux politiques est révélatrice de l'ordre de priorité qui les relie. Côté américain, on se préoccupe des « outcomes », c'est-à-dire des résultats sur la vie des gens, à l'instar de l'*affirmative action* qui vise l'égalité des résultats pour les membres des groupes désavantagés. En France, le critère de réussite est la déconcentration spatiale des difficultés individuelles. L'élévation des conditions individuelles n'en est qu'une modalité parmi d'autres ; elle nécessiterait pour le coup une discrimination positive que la politique de la ville n'est pas en mesure d'assumer, ni de mesurer.

Cette comparaison met en évidence un singulier paradoxe, celui d'une *affirmative action* rejetée, en France, au nom de sa méthode par trop contraire aux principes républicains, mais reconnue pour la justesse de son objectif. Parfois présentée comme un équivalent fonctionnel de l'*affirmative action*, la politique de la ville non seulement n'évite pas certains de ses écueils méthodologiques – liés au principe de la différenciation de traitement –, mais perd également de vue sa finalité essentielle.