

Intérêt commun et intérêt public : la philosophie des instruments d'intégration socio-urbaine aux États-Unis et en France

Common interest and public interest: American and French philosophies of social integration in urban areas

Thomas Kirszbaum

Numéro 52, automne 2004

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/010592ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/010592ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Kirszbaum, T. (2004). Intérêt commun et intérêt public : la philosophie des instruments d'intégration socio-urbaine aux États-Unis et en France. *Lien social et Politiques*, (52), 95–103. <https://doi.org/10.7202/010592ar>

Résumé de l'article

Les instruments mobilisés par les politiques d'intégration socio-urbaine américaines et françaises sont révélateurs du contraste entre les philosophies qui sous-tendent la fonction du territoire dans les deux régimes d'État providence. Derrière une instrumentation a priori semblable, soit un projet et une instance de pilotage locaux, la fonction de l'État central, la dynamique du système d'acteurs local et la relation aux bénéficiaires obéissent à deux logiques très différentes : celle de l'intérêt commun aux USA, où il s'agit de refonder la communauté par la mobilisation de forces plurielles, chacune porteuse d'un intérêt légitime; celle de l'intérêt public en France, où l'enjeu est de produire un intérêt général local par la mobilisation des seuls acteurs de la sphère publique. Pour illustrer ce contraste, deux politiques sont examinées : celle des Empowerment Zones et celle des Grands Projets de ville.

Intérêt commun et intérêt public: la philosophie des instruments d'intégration socio-urbaine aux États-Unis et en France

Thomas Kirszbaum

Dans le système d'État providence «résiduel» (Titmuss, 1958) ou «libéral» (Esping-Andersen, 1999) des États-Unis, l'assistance accordée aux pauvres «méritants» — c'est-à-dire dans l'incapacité avérée de travailler — a toujours prévalu sur les mécanismes d'assurance sociale, dont l'institutionnalisation est restée inachevée. Comprise au sens du quartier, la «communauté» est au cœur du dispositif américain d'assistance sociale, à la fois comme instrument d'intégration des pauvres à la société et comme cadre de leur expression politique. Déjà, au tournant du siècle précédent, les réformateurs sociaux de la *Progressive Era* voyaient dans la communauté l'espace privilégié de l'acculturation des immigrants aux valeurs du travail et de la famille, en même temps que le creuset d'une refondation de la vie civique contre la corruption des «machines» politiques locales. Au fil du temps, le travail social s'est émancipé des sociétés de bienfai-

sance pour devenir l'affaire de bureaucraties. Mais son ancrage communautaire est devenu problématique quand les immigrants d'origine européenne ont cédé la place aux Noirs et aux Hispaniques dans les quartiers pauvres des grandes villes (*inner cities*). Il fallut attendre les programmes fédéraux des années 1960 pour que soit redécouvert le thème communautaire dans la gestion de la pauvreté. Le déploiement de services sociaux et éducatifs était alors conçu comme un moyen de compenser la faiblesse des institutions sociales primaires dans les ghettos noirs, et le contrôle «communautaire» de ces services devait contribuer à l'auto-organisation des habitants. Le *Community Action Program* (1964) fut d'abord utilisé pour revendiquer un meilleur partage des ressources locales, avant de servir de levier pour la conquête du pouvoir local par les Noirs. Mais l'agenda communautaire se déplace, à partir des années 1970, sous l'effet

combiné d'une désintégration économique massive des ghettos et d'un épuisement de la manne fédérale. Avec les *Community Development Corporations* (CDC) pour fers de lance, une partie du mouvement communautaire emprunte désormais aux méthodes du secteur privé pour tenter de compenser le désinvestissement économique et public des *inner cities*. Ces organisations ont toujours vocation à représenter les habitants, mais elles délaissent l'affrontement avec les pouvoirs locaux au profit de la coopération avec ceux-ci et les fondations privées, dont elles dépendent de manière croissante pour leurs financements.

Un même thème relie ces différentes phases de l'histoire des politiques sociales américaines: celui de la communauté comme instance fondamentale de l'intégration des individus en vertu de l'hypothèse selon laquelle le lieu de résidence a un effet propre sur leur destin. Dans la

perspective progressiste du moins, la dégradation de la communauté bat en brèche le rêve américain, c'est-à-dire l'idéal d'égalité des chances (*equal opportunities*). Pour s'intégrer à la société, l'individu pauvre a besoin de la force collective que procure la communauté. En retour, la communauté a besoin d'individus responsables et autosuffisants pour se renforcer et rompre le cercle vicieux de la pauvreté.

La construction de l'État providence français procède d'une logique rigoureusement inverse. L'institutionnalisation du social y est le fruit d'un long processus d'arrachement des pauvres aux sujétions locales que constituaient les secours (Castel, 1995). Entamée au début des années 1980, la décentralisation de l'action sociale consiste en une gestion rapprochée de la pauvreté. Mais cette gestion est suffisamment encadrée par l'État central pour conjurer le risque d'un retour à l'arbitraire local. Cette décentralisation est allée de pair avec l'expansion du volet assistanciel de l'État providence, l'adossement de son volet assurantiel au statut salarial ne parvenant plus à endiguer la montée de la pauvreté consécutive à l'apparition d'un chômage de masse. Dans les quartiers où cette pauvreté est mas-

sive, une politique spécifique a été inventée, à l'initiative de l'État, pour redonner consistance à l'idée de solidarité (Donzelot et Estèbe, 1994). À ses débuts, cette «politique de la ville» a sans doute eu une inspiration «communautaire», au sens où elle expérimentait des solutions alternatives à la société salariale par la promotion d'une «économie solidaire», et dépassait le travail social classique au profit du tissage de liens collectifs entre habitants. Si elle se maintient en partie, cette option a été reléguée au second plan des priorités nationales, au tournant des années 1990, quand le mot d'ordre de la politique de la ville est devenu celui de la lutte contre l'exclusion et la ghettoïsation. L'exclusion interroge l'efficacité des services publics dans ces quartiers et la politique de la ville se veut l'aiguillon de leur adaptation territoriale, au nom de l'égalité des droits. En parallèle, la dénonciation des ghettos vient souligner l'échec de l'intégration des populations immigrées (ou supposées telles), échec surmontable à la condition d'organiser leur dispersion dans l'espace urbain¹.

L'analyse officielle de la situation des quartiers spécialisés au plan social et ethnique ne renvoie pas, comme aux USA, à l'étiollement des solidarités primaires ou à l'absence d'expression politique des habitants, mais à la négligence des services publics et au défaut de solidarité entre collectivités locales dans le partage du «fardeau» des minorités pauvres. Aux antipodes de l'approche américaine, la dissolution des liens communautaires est envisagée comme un préalable à leur intégration dans la société. La territorialisation de l'action publique doit garantir des droits effectifs à chacun contre l'arbitraire des liens proches, tandis que la mixité urbaine est censée restaurer l'autorité des institutions

républicaines contre l'émergence redoutée d'intérêts communautaires.

En vertu de leur diagnostic et objectif respectifs, les politiques d'intégration socio-urbaines conduites dans les deux pays ont ainsi suivi deux trajectoires inverses². La politique américaine a commencé par affirmer le rôle de l'État fédéral, dans les années 1960, afin de compléter, sur le terrain des quartiers pauvres, un *welfare state* que l'administration démocrate souhaitait institutionnaliser dans le prolongement du New Deal. La critique radicale des politiques sociales et de l'interventionnisme fédéral, menée par les conservateurs, a eu raison de cette prétention. Lorsqu'ils ont occupé le pouvoir dans les années 1990, les Démocrates n'ont réhabilité le principe d'une politique urbaine fédérale qu'à proportion de la réduction de son objet: soutenir les initiatives de collectifs locaux susceptibles d'enclencher une dynamique vertueuse entre l'individu et sa communauté, afin que l'un et l'autre parviennent à l'autosuffisance et s'affranchissent de l'aide gouvernementale. Suivant un cheminement inverse, la politique de la ville française est née d'une critique des impasses de l'État providence qui a légitimé un temps la fonction intégratrice du quartier, en appui sur l'implication des habitants. Une fois entrée dans sa maturité, cette politique en appelle avant tout à la mobilisation des institutions publiques, et de l'État au premier chef, pour faciliter une gestion rapprochée de la pauvreté et réduire la spécificité ethnique des quartiers pauvres. Gauche et droite partagent ces mêmes ambitions, même si la première privilégie les contractualisations locales et la seconde la méthode du zonage.

Les instruments mobilisés par les politiques d'intégration socio-urbaine américaine et française sont très révélateurs du contraste entre la philosophie qui sous-tend la fonction du territoire, de la communauté diraient les Américains, dans les deux régimes d'État providence³. Derrière une instrumentation *a priori* semblable (un projet et une instance de pilotage locaux), la fonction de l'État central, la dynamique du système d'acteurs local et la relation aux bénéficiaires obéissent à deux logiques très différentes : celle de l'intérêt commun aux USA, où il s'agit de refonder la communauté par la mobilisation de forces plurielles, chacune porteuse d'un intérêt légitime ; celle de l'intérêt public en France, où l'enjeu est de produire un intérêt général local par la mobilisation des seuls acteurs de la sphère publique.

Pour illustrer ce contraste, nous examinerons deux politiques initiées par des gouvernements « progressistes » dans la période récente : celle des *Empowerment Zones* (EZ) et celle des Grands Projets de ville (GPV)⁴. Emblématiques des mutations du volet assistanciel de l'État providence aux USA et en France, ces deux programmes ont été conçus à partir d'une analyse des faiblesses des expériences antérieures. Ils sont nés de cette conviction commune qu'il n'est pas de solution durable aux problèmes des quartiers pauvres sans une intervention massive des gouvernements nationaux, puissamment relayée par le local, fondée sur une approche réellement globale (à la fois sociale, économique et urbaine) et appuyée sur une méthodologie expérimentale. Toutefois, ni les *Empowerment Zones*, ni les Grands Projets de ville n'ont déployé toutes leurs virtualités, faute d'avoir bénéficié d'un soutien politique constant en raison du retour

aux affaires de gouvernements conservateurs dans les deux pays. Il sera surtout question, ici, de confronter la philosophie de ces politiques publiques telle qu'elle s'incarne dans des instruments d'action.

L'élaboration du projet local

USA : un compromis entre des intérêts pluriels

Au moment même où elle atteint son apogée, dans les années 1970, l'intervention du gouvernement fédéral dans le champ social et urbain voit sa légitimité contestée. Au nom d'un « nouveau fédéralisme », l'administration Nixon engage une mutation profonde des relations entre le national et le local. Avec le *Revenue Sharing* — une dotation globale de fonctionnement allouée aux collectivités locales — et les *Block Grants* — la consolidation de différents programmes sectoriels dans une subvention unique allouée aux collectivités —, le gouvernement fédéral renonce à informer le contenu même des politiques locales. Les administrations ultra-conservatrices des années 1980 radicalisent cette démarche en contestant jusqu'au principe même d'une aide fédérale aux villes. L'administration Clinton-Gore réhabilite ce principe, mais en conditionnant cette aide à une modernisation administrative qui fait la part belle aux mécanismes du marché⁵.

Le credo des « nouveaux démocrates » est l'*empowerment*, c'est-à-dire la prise en charge de leur destin par des individus et des communautés appelés à devenir autosuffisants. Progressistes et conservateurs américains s'accordent sur la finalité d'*empowerment*, mais divergent quant aux moyens de la réaliser. Pour les conservateurs, l'*empowerment* suppose un désengagement de l'État, suspecté d'entretenir les individus

dans la dépendance et de ruiner l'idéal de communautés locales auto-régulées par des corps intermédiaires⁶. Pour les progressistes, l'intervention de l'État demeure légitime si elle aide les individus et les communautés à conquérir leur autonomie pour s'émanciper, à terme, de l'aide publique. Le programme *Empowerment Zones*, adopté en 1993, est sans doute le plus emblématique de cette philosophie. Appliqué à titre expérimental sur un nombre limité de sites connaissant une pauvreté endémique, il repose sur la combinaison de dépenses sociales et d'allègements de taxes sur les entreprises⁷. Sa finalité explicite est l'autosuffisance économique des habitants et la responsabilisation des communautés appelées à définir et prendre en charge leur devenir.

Ces communautés devaient soumettre un dossier de candidature en réponse à un appel de projets fédéral. Son cahier des charges énonçait quelques « principes clés »⁸, mais affichait une relative neutralité quant au contenu des projets : « Nous exigeons le minimum de formalités, était-il précisé, et l'essentiel des informations requises seront fondées sur ce que votre communauté juge important. [...] Ce projet présentera votre vision de là où vous voulez aller et du chemin pour y parvenir ». Le cahier des charges fédéral était un document de nature essentiellement méthodologique. Des pistes d'action étaient suggérées, mais sous forme d'une boîte à outils dans laquelle les communautés pourraient puiser ce qu'elles jugeaient « essentiel ». En vertu de cette approche purement procédurale de l'intervention fédérale, les acteurs locaux avaient aussi la faculté de suggérer des aménagements de la réglementation fédérale (selon une procédure dite de *wai-*

vers) afin d'éliminer les entraves bureaucratiques à la réalisation du projet communautaire.

La sélection des projets par l'administration fédérale se fondait au moins autant sur leur mode d'élaboration pluraliste que sur leur contenu. Un projet devait préciser «les groupes et individus ayant participé à sa production», expliquer «comment les participants [avaie]nt été sélectionnés» et montrer «en quoi les participants pris comme un tout représent[ai]ent la diversité raciale, culturelle et économique de la communauté». Le cahier des charges évoquait trois catégories «d'entités participantes»: les acteurs de quartier (habitants, associations et institutions ancrées dans les quartiers, tels les écoles, les centres de santé, les organisations civiques, sociales ou religieuses), le secteur privé (entreprises, institutions financières) et les organisations sans but lucratif, et les gouvernements locaux (État, municipalités). La communauté était ainsi définie au sens large, comme la pluralité des composantes de la société locale.

Pour qu'une candidature soit crédible, un accord était nécessaire entre les intérêts, tous considérés comme également légitimes, des secteurs communautaire, privé et public. En

pratique, les projets ont été élaborés conjointement par des organisations représentant les quartiers pauvres et les municipalités, selon des modalités propres à chaque site, et dans un climat plus ou moins propice à l'émergence d'un intérêt commun. La présence de tiers médiateurs et leaders reconnus pour leur impartialité, car se tenant à équidistance des divers intérêts en jeu, a été l'une des clés de leur entente. Car le principe d'une codirection de la démarche par la municipalité et les organisations communautaires n'allait pas de soi partout. Le processus s'insérait dans des structures de pouvoir préexistantes qui ménageaient une place plus ou moins grande aux représentants des quartiers pauvres, le plus souvent à majorité noire. Appliquant aux *Empowerment Zones* la grille théorique de C. Stone (1989) sur les régimes urbains, M. Weir (1999) distingue plusieurs modes de relations stables entre les pouvoirs locaux et la mouvance communautaire. Dans les villes où prédomine une tradition «clientéliste» (*patronage*) héritée de la «machine» traditionnelle du Parti démocrate (Chicago ou New York), seuls les groupes connectés aux politiciens locaux, voire contrôlés par eux, sont considérés comme des partenaires légitimes. Dans les villes où élites politiques et économiques sont en situation de collusion, les organisations communautaires se cantonnent dans un registre protestataire, sur fond de défiance réciproque, y compris lorsque les classes moyennes noires s'emparent du pouvoir local (Atlanta). La dernière configuration correspond aux villes «inclusives», dans lesquelles l'influence communautaire est la plus forte (Pittsburgh, San Antonio). En faisant de la participation des organisations communautaires un critère impératif d'éligibilité

des projets, le gouvernement fédéral se portait garant du pluralisme, même s'il n'était pas en capacité de réguler directement leurs interactions avec les pouvoirs locaux, largement informées par la nature du régime urbain.

France: un entre-soi institutionnel

À l'inverse de ce qu'on observe aux USA, où l'État fédéral est un acteur de moins en moins central des politiques d'intégration socio-urbaine, la politique de la ville française affiche un volontarisme toujours croissant qui place l'État en situation d'initiateur, de financeur et d'acteur majeur de cette politique. Depuis la décentralisation, l'État a perdu le monopole de la production de l'intérêt général. La gestion des territoires est devenu un sujet d'inquiétude pour les autorités nationales du fait de son éclatement entre une multiplicité d'institutions publiques locales, chacune tiraillée entre le souci de la performance et le devoir de solidarité envers les quartiers pauvres. En vertu de sa fonction de «garant de la cohésion sociale et territoriale», rappelée avec insistance par une litanie de rapports officiels, il revient à l'État d'inciter ses propres services déconcentrés et ses partenaires territoriaux à se coordonner pour faire émerger un intérêt général local «intégré», assignant un double devoir aux institutions en charge des territoires: améliorer l'efficacité des services publics dans les quartiers et faciliter la dispersion spatiale des immigrés ou supposés tels.

Le but n'est pas de potentialiser des forces plurielles au sein des sociétés locales, à commencer par celles qui émanent des quartiers concernés, mais de convaincre chaque institution locale que le devenir de ces quartiers est d'intérêt public, à partir d'un discours sur la

solidarité, dont les services publics sont l'expression concrète, et d'un discours sur les dangers de la ghettoïisation pour l'équilibre de la société. Le programme gouvernemental portant création de cinquante Grands Projets de ville, en 1999, est la quintessence de cette philosophie⁹. Dans son rapport consacré au sujet, le Conseil national des villes en résumait l'enjeu : «Il existe une vision largement partagée de la ville que nous voulons», «une ville capable de faire société, de réduire les ghettos et les inégalités», «et qui utilise pour y parvenir toutes les ressources de l'action publique»¹⁰.

Le devoir d'agir au nom de l'intérêt public confère à l'État central une fonction d'énonciation de la substance même du bien commun. L'État a ainsi commencé par dresser la liste des sites d'intérêt public à inclure dans le programme des GPV. Les municipalités étaient formellement invitées à faire acte de candidature, mais celles qui ne s'étaient pas manifestées, et dont l'État estimait qu'elles en avaient le devoir, ont été sollicitées pour s'inscrire dans la démarche. Les villes retenues n'étaient que présélectionnées, en attendant l'élaboration d'un projet local et le choix des quartiers à traiter en priorité. Le cahier des charges rédigé à l'intention des acteurs locaux dressait, en préambule, une typologie sommaire des quartiers à inclure dans le dispositif. Puis, dans une première partie intitulée «le contenu», le cahier des charges prescrivait les remèdes à leur appliquer. Les actions à entreprendre pour atteindre l'objectif de dispersion étaient classées en deux rubriques : «ancrer le quartier dans l'agglomération» et «renouveler l'offre urbaine». Une troisième rubrique, correspondant à l'objectif de renforcement et

d'adaptation des services publics, énumérait les actions à mener pour «améliorer la vie quotidienne au sein des quartiers et ouvrir des perspectives à chacun».

À l'inverse du cahier des charges des *Empowerment Zones*, qui subordonnait le contenu du projet à la méthode, celui des Grands Projets de ville évoquait la méthode d'une manière sibylline (par la référence à «un diagnostic», «des objectifs» et «une stratégie de projet»), seulement après avoir défini la substance même de l'action à conduire. Localement, la procéduralisation du bien commun devait consister, pour l'essentiel, à adapter le contenu de ce bien commun énoncé au plan national à la variété des situations territoriales. Du quartier à l'agglomération, le territoire était conçu comme un espace d'unification de l'analyse et des intentions de chaque acteur public compétent. Le projet territorial devait remédier au défaut d'intégration des interventions publiques. Selon la doctrine officielle, il s'agissait d'inciter les institutions responsables du destin des territoires à passer de «projets dans un territoire» au «projet local de territoire»¹¹.

Les quartiers et habitants concernés par le projet ne sont pas considérés comme des acteurs légitimes de la production de cet intérêt général local, mais comme les simples objets d'une volonté publique appelée à s'unifier dans un entre-soi institutionnel. Les autorités nationales paraissent s'accommoder du décalage, désormais coutumier en matière de politique de la ville, entre une surenchère rhétorique sur la participation des habitants et la minceur de ses concrétisations. «Il convient désormais de franchir une nouvelle étape en demandant aux habitants, en

amont de l'élaboration des projets, de se prononcer sur les priorités d'action qui leur sont destinées et d'encourager fortement leurs initiatives», pouvait-on lire dans l'exposition des principes de la politique de la ville pour 2000-2006; «L'État ne signera à l'avenir de contrats que si les conditions effectives de participation des habitants sont précisément définies»¹². Jamais pourtant l'État n'a refusé de signer un contrat avec les élus sur ce motif. Les Grands Projets de ville n'ont pas dérogé à cette règle somme toute cohérente avec le diagnostic qui fonde cette politique : les quartiers sont dégradés en raison de la négligence des services publics et du manque de solidarité entre collectivités locales. Pourquoi demander aux habitants de participer si leur problème résulte d'une défaillance des services publics? Pourquoi les inciter à se constituer en force collective si leur regroupement dans un même lieu de résidence fait partie du problème d'intérêt public à traiter?

L'instance de pilotage du projet

USA : une gouvernance communautaire

Pour la mise en œuvre du projet, les textes fédéraux américains préconisaient la création d'une «structure de gouvernance communautaire» (*community governance structure*). La notion était empruntée à la formule des *Comprehensive Community Initiatives* (CCI), qui connaissait un succès croissant depuis les années 1980, et consistait en un partenariat formalisé entre fondations et organisations communautaires pour la mise en œuvre d'un projet global de revitalisation de certains quartiers. Les structures de gouvernance à mettre en place dans le cadre des

Empowerment Zones affichaient une ambition plus vaste: stabiliser les partenariats locaux sur une période de dix ans (les CCI ne durent en général que quelques années) et inclure les gouvernements locaux dans le dispositif (ce qui n'est pas toujours le cas dans les CCI). Autre avantage, celui de sortir du face-à-face entre fondations et organisations communautaires, et de s'affranchir ainsi de l'esprit tutélaire du secteur philanthropique¹³. L'instance de pilotage des EZ devait par conséquent représenter ce que les Américains appellent la « communauté élargie » (*community at large*), c'est-à-dire, outre les organisations sans but lucratif, l'État, le *county*, la municipalité, les institutions économiques, les universités, les organisations civiques œuvrant à l'échelle des villes ou des agglomérations, etc. L'enjeu était de mobiliser le maximum de *stakeholders* (littéralement, « détenteurs d'enjeux »), c'est-à-dire tout groupe ou personne ayant un intérêt, latent ou avéré, à la réalisation des buts d'une entreprise (Anglin, 2000)¹⁴.

La composition de ces instances était laissée à la discrétion des partenaires locaux. Dans nombre de villes, les maires ont pris l'initiative

d'en désigner les membres, suscitant parfois l'ire des organisations communautaires. Mais les maires se sont attachés, dans leur ensemble, à n'oublier aucun des secteurs (public, privé et communautaire) de la société locale. Dans certaines villes, les habitants et organisations communautaires ont obtenu à eux seuls la majorité des sièges (Hebert et al., 2001). Un enjeu très débattu localement portait sur l'autonomie de ces structures de gouvernance par rapport à l'institution municipale. Une majorité de sites a opté pour la création d'une entité extérieure à l'administration, sur le mode du « *third party government* » (Salamon, 1995); dans d'autres sites, moins nombreux, l'instance de pilotage de l'EZ a été incorporée à l'appareil municipal. De manière générale, pour éviter la domination d'un seul type d'intérêt, les institutions extérieures aux quartiers ont été fortement représentées là où des entités autonomes ont été mises sur pied; inversement, lorsqu'une structure était intégrée à la municipalité, une large place était faite aux représentants des quartiers (Chaskin et Peters, 1997).

L'objectif de ces structures de gouvernance était de transcender les divers intérêts en jeu, incarnés par des acteurs dotés de ressources fort inégales, grâce à la découverte de *commonalities*, de ce qui leur était commun. La formation de l'intérêt commun n'a rien de spontané; il se construit par des techniques précises, conceptualisées comme *consensus building*, *bridge building*, *relationship building*... En vertu de leur position de neutralité, les équipes techniques mandatées par les structures de gouvernance ont joué un rôle souvent déterminant dans le processus de construction de l'accord

entre l'élite du pouvoir local et les représentants des quartiers.

Le développement communautaire se conçoit comme une dynamique qui part des habitants et de leurs organisations (l'*inside*) pour attirer des ressources extérieures (l'*outside*)¹⁵. Mais dans toutes les *empowerment zones*, l'influence des organisations de quartier a décliné dans la phase de mise en œuvre du programme, en comparaison de leur implication très forte dans l'élaboration des projets (Gittell, 2001). La dérive technicienne résultant du poids acquis par les équipes de gestion des EZ a pu jouer en défaveur de la participation communautaire. Plus fondamentalement, son affaiblissement renvoie à la tension, récurrente dans le développement communautaire américain, entre les pratiques d'organisation des forces du quartier (*organizing*) et leur soumission aux priorités de l'establishment local, dont elles dépendent en grande partie pour leurs ressources (Joseph et Ogletree, 1996). Si elles veulent peser plus fortement vis-à-vis de leurs partenaires extérieurs, les organisations de quartier doivent renforcer leurs compétences et nouer des alliances entre elles. La formation d'un intérêt commun à l'échelle des quartiers et entre quartiers, en préalable à la coopération avec la « communauté élargie », suppose la construction d'une « capacité communautaire » (*community capacity building*). Le programme *Empowerment Zones* reconnaissait implicitement cette nécessité, qui se donnait pour devise de « construire la communauté: ensemble » (*Building Communities: Together*). Concrètement, cette capacité passe par une assistance technique (*technical assistance*) portant sur tous les aspects de l'action communautaire: mobilisation des habitants, identification de leaders,

apprentissage du consensus, gestion des relations interraciales, management, connaissance des circuits institutionnels... À la fin de l'année 2000, 260 organisations et plus de 5000 personnes avaient bénéficié d'une telle assistance technique, grâce aux fonds du programme EZ, au sein des 18 sites étudiés par les évaluateurs nationaux (Hebert et al., 2001).

France : un groupement d'intérêt public

Une fois la convention de Grand Projet de ville signée entre les partenaires institutionnels, l'enjeu était d'imposer sa référence à tous. «C'est une révolution copernicienne à entreprendre, souligne un responsable national. On ne peut en rester à une approche qui croit régler les problèmes dès lors que chacun fera correctement son travail dans son coin. Il faut aller plus loin et créer un lieu d'arbitrage renvoyant chacun à ses responsabilités dans la gestion des dysfonctionnements apparaissant sur un territoire. Il faut instituer un gouvernement territorial unique.» En d'autres termes, l'objectif consiste à faire prévaloir l'intérêt public sur l'intérêt sectoriel de chaque institution locale. Vingt ans de politique de la ville ont montré que la mobilisation des politiques sectorielles se faisait rarement de manière spontanée en direction de quartiers pauvres, au point qu'un rapport officiel a parlé d'une discrimination négative (Sueur, 1998). Au moment où était lancé le programme des GPV, toutes les expertises s'accordaient à considérer que la politique de la ville avait maintenu les quartiers dits «prioritaires» sous un régime d'exception faute d'avoir mobilisé l'ensemble des institutions locales dans son sillage. Au début des années 1990, les évaluateurs de la politique de la ville avaient

conceptualisé un modèle d'«interpellation réciproque» entre l'État local et des collectivités locales, permettant l'interrogation mutuelle de leur action en faveur des quartiers pauvres (Donzelot et Estèbe, 1994). Quelques années plus tard, les mêmes chercheurs «réévaluèrent la politique de la ville», concédant que l'État local ne s'était pas affirmé comme le garant de la mobilisation du «droit commun», ni vis-à-vis de ses propres services, ni dans l'exigence de contreparties aux financements que cette politique accordait aux villes (Donzelot et Estèbe, 1998). La politique était conçue comme incitative, c'est plutôt l'effet de substitution qui a joué. Ce diagnostic pouvait être nuancé selon les contingences locales, ici parce qu'un préfet s'était montré entreprenant, là parce que le Conseil général avait fait de la question urbaine une priorité. Mais le constat était assez bien établi, au plan national, pour que les orientations de la politique de la ville concernant la période 2000-2006 fassent de la mobilisation institutionnelle autour d'un «projet territorial partagé» la pierre angulaire de sa réussite.

Dans le cas des Grands Projets de ville, les partenaires locaux avaient la faculté de s'organiser selon une méthode *ad hoc*, mais le cahier des charges national leur suggérait avec insistance d'adopter la formule du groupement d'intérêt public (GIP). Le GIP présente un double intérêt dans la perspective d'une unification du gouvernement territorial. Celui d'abord de mutualiser les différents apports financiers au sein d'un budget unique car, dès lors qu'ils abondent un pot commun, les partenaires doivent s'impliquer s'ils veulent peser sur son utilisation. L'autre intérêt du GIP est lié aux modalités de la prise de décisions, qui doit prévenir l'écueil d'une

gestion parallèle. Le pouvoir n'y est pas délégué à une institution tierce, mais s'exerce de manière collégiale. Le GIP n'étant pas une instance de décision autonome, chacune de ses décisions doit être approuvée, en interne, par les institutions adhérentes. L'unanimité est de rigueur, sans laquelle le projet risque la paralysie. Pour l'éviter, l'équipe de gestion du groupement d'intérêt public prépare les conditions de l'accord entre institutions. Comme l'explique un responsable national, «il faut quelqu'un de neutre, c'est-à-dire dépendant de tous, qui assure en amont l'émergence et la convergence d'un sens. C'est le modèle de l'agence d'urbanisme».

Le fonctionnement du GIP relève bien d'une problématique de la gouvernance, mais au sens limité de la coordination locale d'une pluralité d'acteurs publics légitimes. Cette gouvernance demeure fermée aux populations inorganisées des quartiers cibles. Les habitants, même regroupés en associations, ne sont pas considérés comme les porteurs légitimes de l'intérêt du territoire. Le message institutionnel postule une coïncidence sans faille entre l'intérêt public et celui des habitants. Mais comme l'unité de vues entre représentants et représentés ne va pas toujours de soi, les acteurs des Grands Projets de ville s'efforcent de réduire les décalages par un travail d'explication en direction des habitants. Plutôt que de favoriser l'organisation des quartiers, l'enjeu est de crédibiliser la parole publique en réduisant l'écart entre les engagements pris pour le territoire et la réalité de leur concrétisation.

Toute la difficulté de faire prévaloir l'intérêt public sur l'intérêt sectoriel de chaque institution vient de ce

que les acteurs publics qui font vivre les projets au jour le jour portent à la fois les intérêts du territoire et ceux de leur institution d'appartenance. La légitimité de l'équipe de gestion du GIP n'est pas suffisante pour soumettre les institutions locales à l'intérêt public, à partir de l'analyse «objective» d'une situation territoriale. Que le territoire révèle une défaillance en termes de moyens ou souligne la nécessité de réorganiser le travail des agents, le réflexe administratif va à l'autoprotection, chez les techniciens comme chez les décideurs. Les premiers, avec qui l'équipe du GIP travaille au quotidien, ne peuvent rien décider sans l'aval de leur hiérarchie. Les seconds rendent aussi des comptes à leur hiérarchie, nationale ou régionale, en même temps qu'ils doivent satisfaire les demandes des territoires non prioritaires, au sens de la politique de la ville, ce qui réduit considérablement leurs marges de manœuvre dans une économie publique fondée sur la rareté des ressources.

Conclusion

Les instruments des politiques d'intégration socio-urbaine mis en place à l'instigation des États centraux américain et français sont révélateurs de deux philosophies

politiques très contrastées. Le traitement des quartiers pauvres a conduit, dans les deux cas, à l'avènement (déjà ancien aux USA) d'un modèle horizontal et procédural de gouvernance urbaine qui confère au local — qu'on l'appelle territoire ou communauté — une fonction cardinale d'agencement des moyens mobilisés au titre du versant assistanciel de l'État providence. Mais l'objet et la dynamique de cette gouvernance locale diffèrent sensiblement.

L'approche américaine vise à retrouver le sens perdu de la communauté. Au-delà de l'affichage de quelques principes fondamentaux, les fins de l'action sont relativement indéterminées *a priori*. Elles se révèlent dans le compromis local entre des intérêts pluriels, tous aussi légitimes — y compris celui des quartiers bénéficiaires — mais appelés à se transcender par la découverte d'un intérêt commun à agir ensemble. Les instruments mobilisés dans les *Empowerment Zones*, et plus largement dans le développement communautaire, illustrent cette philosophie, mais aussi ses difficultés pratiques: l'élaboration des projets locaux et leur mise en œuvre dans le cadre de structures de gouvernance communautaires montrent, en effet, la difficulté d'aplanir les disparités de pouvoir, surtout dans les villes où le régime urbain est le moins ouvert à la participation communautaire.

C'est le sens perdu de l'intérêt général que vise à restaurer l'approche française. La substance du bien commun y est énoncée *a priori* par l'État central, et il revient aux institutions locales de l'adapter aux spécificités des territoires. Conçus à la fin des années 1990, au moment où se cristallise une stratégie publique de rationalisation des inter-

ventions territoriales, les Grands Projets de ville témoignent de la difficile acceptation, par les institutions publiques locales, de reconsidérer leurs priorités à l'aune d'un intérêt public supérieur, défini en dehors de toute demande sociale organisée.

Thomas Kirszbaum
CARAS (Université d'Évry-Val
d'Essonne)

Notes

- ¹ Sur ces différents répertoires de la politique de la ville, voir Estèbe, 2004.
- ² Sur la lecture à fronts renversés des politiques américaine et française, voir Donzelot et al., 2003.
- ³ Sur la notion d'instrument ou d'outil dans les politiques publiques, voir Salamon, 2002.
- ⁴ Cet article est tiré d'une recherche comparative sur le «traitement préférentiel des quartiers pauvres», menée sur quatre terrains: Baltimore, Chicago, Grigny/Viry-Châtillon et Marseille. Voir Kirszbaum, 2002.
- ⁵ Cette philosophie puisait son inspiration dans l'ouvrage de Gaebler et Osborne (1992).
- ⁶ En ce sens, voir notamment le livre à succès de Berger et Neuhaus (1977).
- ⁷ Six *Empowerment Zones* urbaines ont été créées en 1993, dotées chacune de cent millions de dollars à dépenser en dix ans. Vingt-deux nouvelles *Empowerment Zones* ont été créées au cours du double mandat de Bill Clinton, mais le Congrès, repassé aux mains des Républicains, n'a pratiquement voté aucune des subventions correspondantes. S'ajoutaient un nombre plus important d'*Enterprise Communities*, dotées d'une subvention fédérale beaucoup plus modeste. Le programme a également été appliqué en milieu rural.

- ⁸ «Créer des opportunités économiques», «un développement durable de la communauté», «des partenariats ancrés dans la communauté» et une «vision stratégique du changement».
- ⁹ Ces 50 sites se sont vu attribuer 18 millions d'euros de crédits d'État, en moyenne, à dépenser sur sept ans. Dotée d'une enveloppe de crédit bien moins conséquente, la formule des Opérations de renouvellement urbain (ORU) concernait 30 autres sites, puis 40 nouveaux sites ajoutés deux ans plus tard.
- ¹⁰ Conseil national des villes (2001), *Grands Projets de ville : premiers éléments d'évaluation*, Groupe de travail «Quelle ville voulons-nous?».
- ¹¹ Délégation interministérielle à la ville (2002), *État d'avancement du programme des GPV à la fin 2001*, janvier.
- ¹² Conseil interministériel des villes (1998), *Une nouvelle ambition pour les villes*, Relevé de décisions.
- ¹³ Sur la critique des CCI sous cet angle, voir Baker et al., 1996, et Stone et Butler, 2000.
- ¹⁴ D'usage courant aujourd'hui dans le monde des affaires, la notion de *stakeholder* signifie qu'une entreprise n'a pas des obligations seulement envers ses actionnaires (*shareholders* ou *stockholders*), mais envers toute personne ou tout groupe pouvant gagner ou perdre quelque chose du fait de son activité.
- ¹⁵ Cette conceptualisation en termes d'*inside* et d'*outside* est due à Kretzmann et McKnight, auteurs d'un ouvrage réputé dans les milieux communautaires : *Building Communities from the Inside Out* (1993).
- Community-building Initiatives*. Chicago, Chapin Hall Center for Children.
- BERGER, Peter, et Richard J. NEUHAUS. 1977. *To Empower People : The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington, D. C., American Enterprise Institute.
- CASTEL, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- CHASKIN, Robert J., et Clark M. PETERS. 1997. *Governance in Empowerment Zone Communities : A Preliminary Examination of Governance in Fifteen Empowerment Zone Communities*. Chicago, Discussion Paper at The Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago, janvier.
- DONZELOT, Jacques, et Philippe ESTÈBE. 1994. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris, Esprit.
- DONZELOT, Jacques, et Philippe ESTÈBE. 1998. «Réévaluer la politique de la ville», *Pouvoirs locaux*, 37, juin.
- DONZELOT, Jacques, et al. 2003. *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris, Seuil.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1999. *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris, PUF.
- ESTÈBE, Philippe. 2004. *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*. Paris, L'Harmattan.
- GAEBLER, Ted, et David OSBORNE. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, Penguin.
- GITTELL Marilyn, éd. 2001. *Empowerment Zones : An Opportunity Missed. A Six-City Comparative Study*. New York, The Howard Samuels State Management and Policy Center.
- HEBERT, Scott, et al. 2001. *Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program : A Progress Report*. Washington, D. C., U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- JOSEPH, Mark, et Renae OGLETREE. 1996. «Community organizing and comprehensive community initiatives», dans Rebecca STONE, éd. *Core Issues in Comprehensive Community-building Initiatives*. Chicago, Chapin Hall Center for Children.
- KIRSZBAUM, Thomas. 2002. *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands Projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones*. Rapport de recherche. Paris, CEDOV, PUCA/FASILD.
- KRETZMANN, John, et John MCKNIGHT. 1993. *Building Communities from the Inside Out : A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Chicago, Northwestern University, Center for Urban Affairs and Policy Research.
- SALAMON, Lester. 1995. *Partners in Public Service : Government-non Profit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- SALAMON, Lester, éd. 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford/New York, Oxford University Press.
- STONE, Clarence N. 1989. *Regime Politics : Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- STONE, Rebecca, et Benjamin BUTLER. 2000. «CCI funders : Sitting atop a bottom-up process», dans Rebecca STONE et Benjamin BUTLER, éd. *Core Issues in Comprehensive Community-building Initiatives : Exploring Power and Race*. Chicago, Chapin Hall Center for Children.
- SUEUR, Jean-Pierre. 1998. *Demain la ville*. Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité.
- TITMUS, Richard. 1958. *Essays on the Welfare State*. Londres, Allen & Unwin.
- WEIR, Margaret. 1999. «Power, money and politics in community development», dans Ronald F. FERGUSON et William T. DICKENS, éd. *Urban Problems and Community Development*. Washington, D. C., Brookings Institute.

Bibliographie

ANGLIN, Roland V. 2000. *Stakeholder Community Development*. Montclair, National Housing Institute.

BAKER, Stephen, et al. 1996. «The role of the sponsor», dans Rebecca STONE, éd. *Core Issues in Comprehensive*