

diversité

Rétrospective



La rubrique *Rétrospective* revient en arrière, pour mieux faire percevoir les modifications du paysage éducatif, pour mesurer les avancées ou pour marquer le chemin qui reste encore à parcourir.

VEI Enjeux, n°124, mars 2001

L'ARYTHMIE SOCIALE

– Les cités 10 ans après –

Jean-Marie DELARUE*

La dégradation des cités est liée à la situation du travail, qui touche plus particulièrement les populations qui les habitent. Elles ont un sentiment aigu d'échec. On assiste aussi à la montée irrépessible d'une violence multiforme, difficilement quantifiable. Est-ce à dire que la politique de la ville a échoué? Le bilan est plus complexe. Mais il appelle un débat général sur ses objectifs qui a rarement eu lieu.

Voici la lettre reçue tout récemment d'un résident de La Courneuve: « *J'envisage... avec une grande tristesse de quitter la cité des 4000 où je vis depuis trente-sept ans. Ce qui nous y conduits? Oh! Ce n'est pas que trop de voitures volées hors de la cité y brûlent de plus en plus. Ce n'est pas la saleté (c'est triste, on s'y habitue). Ce n'est pas le feu allumé de temps à autre dans les étages, près des conduites de gaz (bien que ce soit stressant). Non! C'est, trivialement, les ascenseurs trop souvent en panne, à peine réparés: des coups de pied ou autres, et ce sont les stops à nouveau. Douze étages à pied... Nous ne le pouvons plus! Je marche des dizaines de kilomètres, à plat... Mais monter... Je ne le peux sans souffler. Mon épouse non plus. Inexorablement... Les quartiers, tels les 4000, malgré les barres qui sautent (on entasse dans les autres ceux qui les quittent),*

* Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, ministère de l'Intérieur, ancien délégué interministériel à la ville

et malgré les efforts des villes, des banlieues telles que le 93 s'appauvrissent. Ceux qui trouvent un emploi, ou une succession d'emplois précaires quittent les villes, les départements qui ont été paupérisés par plus de vingt-cinq ans de chômage de masse. Restent les autres, les plus pauvres en tous domaines, et leurs enfants, qui n'ont connu qu'un environnement dégradé, sali, et le chômage, la précarité des aînés. Ces jeunes-là, ces enfants-là, qui restent là, ensemble, n'ont plus d'espérance. Ils ne vivent que l'instant, détruisent, se détruisent... »

Après avoir lu ces lignes, on devrait poser sa plume et se taire, pour assurer à ce vieux militant la complicité silencieuse de l'hommage qu'on doit lui rendre – et aussi parce que, sans doute, il n'y a rien à ajouter qui ne gâcherait la simplicité et la vérité du constat.

Surmontons-en le désir. Revenir dans les cités, en parcourir à nouveau les « espaces », dix ans après, est-ce dresser semblable bilan ? Entre l'angoisse qui peut êtreindre devant la dégradation perceptible des conditions de vie, et l'assurance de ceux qui programment les crédits d'une politique volontariste, n'y a-t-il aucun choix ?

Deux précautions d'emblée. La première est que l'évolution sociale est lente et l'évolution urbaine – certaine – plus encore. Par conséquent, une bonne perception des cités requiert forcément des regards croisés, différents, complémentaires. Soyons mal assurés et modestes dans le langage que nous tenons sur les quartiers. La seconde, presque antinomique, est que les cités constituent aujourd'hui un enjeu social fort, en raison de l'âpreté des phénomènes sociaux qui s'y font jour, de l'évidente clarté, en somme, des antagonismes qui s'y opposent. Et il ne faut pas être trop mesuré, nuancé dans le diagnostic. Il faut dire haut et fort l'inquiétude et les responsabilités. Mais aussi les remèdes : la fonction tribunicienne est trop confortable dans les temps difficiles et beaucoup trop de nos contemporains en savourent les réels délices.

Depuis dix ans, nous avons gagné en connaissance. Il n'y a plus d'incertitudes sur la nature du mal qui ronge les cités. Il faut bien entendu reconnaître leurs caractères. Et d'abord le fait qu'aucune ne ressemble à une autre. La Grande-Borne n'est pas l'Ousse-des-Bois. Le Pont-Rompu n'est pas la ZUP-Berthe. De même que ne résident pas, dans les cités, que de jeunes Arabes vociférants, à quoi on voudrait résumer leur population, et pas davantage que des étrangers. Il est trop facile de passer sous silence les difficultés des relations entre générations ; d'oublier les questions que pose la présence de personnes vieillissantes dans des habitats trop vite conçus voici quarante ans pour des jeunes générations (ce qu'exprime, entre autres, la lettre qui précède) ; d'omettre que plus de 80 % des habitants sont de nationalité française et que la variété des étrangers est grande, leur acculturation plus ou moins aisée. La méconnaissance sociale prospère sur les stéréotypes, d'autant plus nombreux et « fondés » que la distance sociale est grande. À cet égard, sans qu'une mesure efficace puisse en être donnée, il faut bien reconnaître que les dix ans écoulés n'ont pas marqué de progression très visible, au moins dans les discours usuels. Mais il est vrai que ces stéréotypes sont le reflet, l'effet puis la cause d'une attitude sociale.

Il faut aussi reconnaître que dans les cités se concentre une bonne part des catégories les plus pauvres de la société. On sait décrire depuis longtemps le mécanisme en ciseaux : il a conduit, au contraire de ce qui se passait dans les années cinquante (où les plafonds des loyers HLM permet-



taient d'y admettre la plus grande part des catégories sociales), la poursuite du « déversoir » des populations des quartiers anciens réhabilités ou détruits des centres-villes dans les périphéries récentes (comme, depuis plusieurs siècles, l'urbanisme français a rejeté du cœur tout ce qui paraissait suspect, indigne ou malsain) à une période où, du fait de la baisse des revenus liée au chômage, l'acquisition d'un logement « en accession » puis d'un pavillon ou d'un appartement en pleine propriété devenait impossible à un nombre croissant de ménages. Autrement dit, le logement social s'est appauvri par les deux bouts : ceux qui restaient et ceux qui entraient.

La baisse des revenus des quartiers déshérités n'est guère possible à mesurer, faute d'études suffisamment fines. Mais on peut, sans risques, affirmer qu'elle a été incontestable. La population des cités est (beaucoup plus qu'« arabe » ou « étrangère ») massivement composée d'ouvriers et d'employés, d'ailleurs différenciés suivant les immeubles (catégories modestes de la fonction publique dans les logements « réservés », employés communaux, ouvriers d'industrie peu qualifiés, employés des services rendus aux particuliers ou aux entreprises). Ce sont ces catégories, on le sait, qui ont le plus souffert de la récession, particulièrement de la disparition très importante des emplois industriels. Elles y ont perdu les revenus, dans un système d'indemnisation du chômage qui ne les avantageait pas (voir la manière dont les Charbonnages ont traité leurs pensionnés étrangers...), la conscience de leur valeur professionnelle et l'espérance des lendemains qui chantent, ce qui fait beaucoup à la fois. Certes, on ne doit pas sous-estimer la force du système de protection sociale, qui a évité le pire (la misère noire) et a permis de faire jouer la solidarité entre générations et entre familles (qu'attend-on pour décrire la force des liens par exemple entre familles d'origine algérienne ou marocaine, liens que le temps, pourtant, a affaiblis ?). Mais il n'a joué que comme ultime malchance : ni plus, ni moins. Il n'est pas apparu comme la manifestation de la solidarité nationale, mais comme une ressource honteusement dérisoire en comparaison de celles auxquelles l'autrefois pouvait permettre de prétendre (cf. ce que disent les titulaires du RMI), sans d'ailleurs qu'elle puisse éviter des difficultés sans nombre (en particulier en matière de soins, au moins jusqu'à l'apparition de la « couverture maladie universelle » ou CMU). Mais la souffrance majeure, la cause essentielle du désastre, vient du travail et de la conjugaison de trois facteurs qui lui sont indissociablement liés.

LE CHÔMAGE ET LE TRAVAIL PRÉCAIRE SONT LE PREMIER DE CES FACTEURS

On ne doit pas ici revenir sur le chômage, en raison de l'abondante littérature qui lui a été consacrée. Sauf à indiquer les fortes inégalités géographiques qui ont marqué son extension ; c'est-à-dire celles perceptibles au sein d'une agglomération, entre quartiers frappés d'atonie et ceux continuant d'offrir la vision d'une vie collective se poursuivant « comme avant » (1).

Lors du recensement de 1990, le chômage déclaré (2) par l'ensemble de la population française était de l'ordre de 10 %. Dans les cités alors objet de la politique de la ville, ce taux était pratiquement du double (19,4 %). Il variait d'ailleurs singulièrement, de 4 % environ à 56 % selon les quartiers. Mais le fait majeur est là et corrobore d'ailleurs tout ce que l'on sait sur les taux de chômage élevés des personnes faiblement diplômées, d'une part, des secteurs ouvriers et de services, d'autre part. Là où la société avait concentré les faibles, là frappait beaucoup plus durement l'absence d'emploi.

On peut aisément imaginer ce qu'a été l'évolution de ces données durant la décennie suivante. Si 2 % à 3 % séparent le chômage enregistré du chômage déclaré, et si le taux des cités est le double de celui de la France entière, il est probable que le paroxysme de 1995 et 1996 a provoqué dans les quartiers des taux de chômage de l'ordre de 27 % à 30 % (à supposer que le taux de chômage progresse linéairement, ce qui n'est vraisemblablement pas le cas parmi les défavorisés).

Au surplus, les catégories de chômeurs les plus déshéritées, c'est-à-dire ceux vivant le chômage le plus long (plus d'un an) et le plus faiblement indemnisé (3), résident d'évidence dans ces quartiers. Ainsi, le taux de chômage des Algériens et des Marocains de nationalité, par exemple, était de l'ordre de 39 % à 40 % au plus fort de la crise : leur présence plus forte dans les quartiers n'était évidemment pas sans influence dans le caractère très diminué de l'emploi offert dans ces derniers.

Le travail précaire mérite plus d'attention. Les travaux de Robert Castel ont certes montré que le salariat sur contrat à durée indéterminée avec peu de changements d'entreprise a constitué une exception des années soixante, davantage qu'une norme sociale effective depuis l'avènement de la société industrielle. Il n'en reste pas moins que la majorité des salariés d'aujourd'hui sont bénéficiaires de ce type de contrats.

Mais, là aussi, on doit prendre garde aux différences selon les origines sociales et géographiques (ce qui au cas présent revient largement au même). On sait que les emplois précaires (temps partiel imposé, intérim, contrats à durée déterminée) sont particulièrement florissants dans les secteurs d'activité « privilégiés » des catégories modestes : services aux entreprises et aux particuliers, hôtellerie, BTP. On sait que la nette majorité des embauches est désormais pratiquée selon cette procédure, en particulier pour les jeunes, les personnes faiblement diplômées ou ceux qui ont des trajectoires travaillées quelque peu chahutées. C'est précisément là le marché du travail offert aux habitants des cités. Loin de pouvoir entrer durablement dans un secteur d'activité et y progresser en salaire, en « avantages », en ancienneté et en savoir technique, ils sont très souvent aux marges économiques, voués aux périodes travaillées de courte durée, dans des périodes de temps réduites, ne permettant l'acquisition d'aucune qualification, mis à l'écart du droit commun des salariés, comme la vie sociale les a mis à l'écart des centres-villes. Double marginalité, qui se traduit par des salaires faibles (les revenus mensuels de l'ordre de 2000 F à 4000 F sont fréquents), une grande instabilité professionnelle, des horaires de travail en rupture avec la vie commune, des conditions de travail ingrates : les enfants des cités peuplent les emplois faiblement qualifiés de Disneyland, de Roissy-Charles-de-Gaulle ou de Haagen-Dasz... (4). Les difficultés ressenties dans l'exercice de ce travail amènent d'ailleurs un effet redondant de découragement, d'instabilité et de réaction par rapport au monde du travail, dans lequel ils n'ont trouvé (et pour cause) le plus souvent aucune solidarité. La cité est leur monde et la précarité leur condition...

Quant à ceux qui sont dotés d'un contrat de travail plus durable (il existe par exemple des cités où l'on trouve de fortes proportions d'agents publics), ils sont cantonnés dans les emplois peu qualifiés, que ce soit dans les secteurs industriels ou, de plus en plus, dans les services : les agents des services hospitaliers, par exemple, ou ceux du tri postal, pour le secteur public, les salariés des entreprises de nettoyage, pour le secteur privé, en donnent une image assez exacte. On sait que les contraintes de tels emplois sont fortes en particulier sur les horaires atypiques – travail de nuit – ou sur l'importance des « précaires » : chacune de ces contraintes a des effets redoublés par



la spécificité des quartiers : la pauvreté des moyens de transport, l'éloignement du centre... On sait aussi la modestie des rémunérations qu'ils procurent. On sait enfin l'absence de perspectives de progression qui les caractérise.

LA DISCRIMINATION DANS L'ACCÈS AU TRAVAIL EST LE DEUXIÈME FACTEUR DÉTERMINANT

Il convient sans doute à cet égard de séparer la réalité d'une part et la perception de la réalité d'autre part. La première est difficilement mesurable : quelle est, dans le chômage des cités, la part due aux phénomènes de ségrégation fondée sur le nom (consonance étrangère), l'apparence, l'adresse ? La discrimination à l'embauche, surtout dans un contexte de marché du travail qui autorise une forte sélection dans le choix de nombreux candidats, est difficile à établir (conférer le faible nombre de plaintes et le nombre encore plus réduit de celles qui aboutissent) (5). Certaines réalités sont connues : par exemple, dans les métiers de service, le refus d'embauche fondé sur les appréhensions réelles ou supposées de la clientèle (la jeune Arabe à la recherche d'un emploi dans la coiffure). Mais leur chiffrage est très délicat. La seconde (le sentiment d'être discriminé), en revanche, est patente.

Il n'est pas possible de parler à des jeunes du travail sans avoir l'écho immédiat, lancinant, insistant, des discriminations dont ils sont ou seraient l'objet. Chacun a sa propre histoire à raconter, ses malheureuses tentatives successives qui, confrontées aux expériences d'autrui, accréditent assez vite l'idée que la société française s'obstine à refuser à une partie des siens ce qu'elle accorde aux autres. Une des différences majeures avec la période des années quatre-vingt est peut-être dans ce phénomène : la montée irrésistible du sentiment d'être victime de discriminations, non seulement au travail, mais aussi dans les loisirs (l'entrée dans les discothèques est devenue hautement symbolique) et plus encore à l'école ou dans la vie quotidienne. Particulièrement sensible parmi les jeunes issus de l'immigration, ce sentiment n'est pas pour rien dans certaines formes d'« ethnicisation » du conflit des cités, voire de racisme « à rebours ».

Les difficultés d'accès au travail particulièrement marquées pour les enfants des cités interviennent dans un contexte social très particulier : celui d'un investissement massif des familles dans le dispositif scolaire. Il ressort clairement en effet de la comparaison des résultats des recensements de 1982 et de 1990 dans les quartiers la déformation vers le haut de la structure des qualifications de la population. En 1982, des différences sensibles existent encore avec l'ensemble de la population. Les jeunes des quartiers sont nettement moins diplômés et, lorsqu'ils le sont, ont des diplômes beaucoup moins valorisants sur le marché que leurs contemporains d'ailleurs. En 1990, ces différences se sont largement atténuées. Tout s'est donc passé comme si un effort de rattrapage sensible avait été fait, grâce aux possibilités désormais offertes par l'appareil scolaire, mais aussi par la volonté des parents et des enfants d'accroître leur « capital » en la matière. On mesure les efforts fournis, du côté de l'école comme du côté des jeunes, pour améliorer la situation. Cette dimension très importante du rôle du système scolaire doit être clairement perçue (dans les procès souvent expéditifs qui lui sont faits), comme doit être sentie la ténacité de chacun pour parvenir, comme on dit, à « un résultat ».

Mais c'est dans ce contexte, précisément, que sont survenues les difficultés d'accès au travail, qui s'est en quelque sorte dérobé, comme un mirage, à mesure de l'avancement dans le cursus et de la possession des diplômes, et le sentiment que les portes se fermaient par volonté de discrimination à ceux qui s'étaient donné le mal de progresser. Autrement dit, plus les efforts de chacun étaient importants et se traduisaient en avancées scolaires, moins grandes étaient les chances d'aboutir à la terre promise d'une vie normale. Dans ce hiatus, on doit discerner les germes de réactions de frustration et de rejet inévitables de la part des générations concernées, mais aussi de celles de leurs parents et surtout des plus jeunes. Il n'y a pas eu, dans les cités, de retour sur investissement, bien au contraire.

L'IMAGE DU TRAVAIL DES PÈRES EST LE TROISIÈME FACTEUR DÉCISIF

Car les pères ont, eux aussi, connu le chômage. Ils étaient les fantassins de l'industrie, ou du BTP, ou des services traditionnels. Or ce sont ces armées-là qui ont été décimées par le ralentissement de la croissance. Même les métiers « nobles » de la métallurgie, comme l'ont montré les travaux de Michel Pialoux, ont disparu. Ces pères, qui ont servi dans des conditions difficiles (6) la modernisation économique des années « glorieuses », ont été les proies privilégiées des licenciements des années quatre-vingt (par exemple l'automobile et la sidérurgie, en 1982, 1983 et 1984). Pour leurs fils, ces générations, marquées de travail pénible et faiblement rémunéré, ont été victimes d'une véritable supercherie. La vertu d'un travail assumé avec patience, souvent dans l'engagement syndical, n'a eu d'autre récompense qu'une inscription à l'ANPE (et qu'une baisse corrélative des revenus familiaux). La conviction répandue est qu'« ils se sont fait avoir » et qu'il ne saurait être question d'être livré de la même manière aux métiers dégradants, aux petits chefs et à l'opprobre. Les difficultés de recrutement de certains secteurs ne s'expliquent pas autrement.

On explique souvent la turbulence de jeunes Arabes des cités par le supposé désarroi des pères, « inadaptés » aux transformations sociales nées d'une présence prolongée en France de leurs enfants. Les facteurs communs à tous les enfants de la classe ouvrière, française comme étrangère, immigrée ou non, paraissent un facteur beaucoup plus décisif de souffrance, générée par le discrédit dont sont frappés les ouvriers, par la disparition des instruments de vie sociale qui faisaient leur richesse et par l'effacement de la croyance dans les lendemains qui chantent. En cela, ce qui rassemble les cités est beaucoup plus fort que les distinctions que l'on croit percevoir, et sur lesquelles peuvent se fonder les analystes pressés.

DANS CE SOMBRE TABLEAU SUR LES DONNÉES DU TRAVAIL, QU'APPORTENT AUJOURD'HUI LES MOUVEMENTS DE LA CROISSANCE ET LE RETOUR À L'EMPLOI ?

De juin 1997 à septembre 2000, le taux de chômage a reculé d'un point environ par an et le nombre de chômeurs (au sens du BIT) a décré de près de 750 000 personnes. Ce faisant, avec 9,5 % de chômeurs dans la population active, la situation est redevenue celle qui prévalait voici une dizaine d'années (en 1992). Cette amélioration a bénéficié très sensiblement aux jeunes, dont les fluctuations du taux de chômage sont traditionnellement plus fortes que celles de leurs aînés



(il baisse depuis octobre 1996) et parmi lesquels le nombre de chômeurs revient ainsi à 17 % des actifs (3,4 points en un an). Elle s'est étendue aussi aux chômeurs âgés (de plus de 50 ans), dont le nombre s'est réduit de 444 000 personnes (à son point culminant) à 395 000. La question est de savoir si ce reflux du chômage concerne également tous les territoires et, par conséquent, si elle apporte un mieux aux quartiers.

La réponse est, en l'état actuel, vraisemblablement négative. En dépit des efforts indiqués plus haut, la structure des emplois des quartiers reste celle des catégories les plus touchées par le chômage. Il en va de même de la structure des qualifications de la population concernée. À cela s'ajoute l'effet de la discrimination précédemment décrit. Enfin, il est probable que la réponse varie avec les situations locales, les régions industrielles profitant moins de l'augmentation de la croissance.

Mais cette réponse est insuffisante. Si l'on ne doit pas attendre d'un taux de chômage très substantiellement réduit le remède à tous les maux des quartiers, inversement, il ne convient pas d'atteindre un tel taux pour constater un mieux. Chacun raisonne non en fonction d'un taux global, mais, si l'on ose s'exprimer ainsi, selon une « espérance de vie sociale » variant avec les caractéristiques individuelles. La conviction de pouvoir échapper au chômage croît évidemment par « contagion » avec le mieux ressenti. Sur ce point, plusieurs faits sont à relever.

D'une part, il existe des mécanismes correcteurs au fonctionnement « normal » du marché du travail et aux discriminations. La politique de l'emploi met en œuvre des instruments destinés aux plus démunis qui, peu efficaces en période de faible croissance, peuvent retrouver davantage d'efficacité en temps de croissance plus soutenue. Ainsi du programme TRACE ou des recrutements d'adjoints de sécurité dans la police nationale, par exemple.

D'autre part, le recul actuel du chômage intéresse des territoires où la pauvreté est importante. En 2000, en Seine-Saint-Denis, le taux de chômage est revenu de 14,5 % à un peu plus de 11 %. Ce recul est plus marqué encore dans certaines communes (Stains). Il n'est donc pas impossible que, dès à présent, dans les quartiers, la reprise des embauches ait eu quelque effet.

Enfin, la forme actuelle de diminution du chômage favorise en particulier les jeunes générations, qui ont largement souffert des vingt années précédentes. Dans les années 1993-1997, quatre jeunes sur dix étaient au travail au moment de l'enquête emploi suivant leur sortie du système scolaire (mars); en 2000, cette proportion était montée à six sur dix.

Il est donc probable que l'espoir de trouver un travail s'est accru. Il n'en reste pas moins que la probabilité la plus grande réside dans un effet d'*hysteresis*, comme dans beaucoup d'autres domaines, entre la situation des quartiers, à la traîne, et celle des autres territoires. D'où de nouvelles incompréhensions et déceptions. On peut en avoir une idée à quelques indices.

Il ressort clairement des dernières enquêtes annuelles sur l'emploi de l'INSEE que la baisse du chômage est d'autant plus significative que les diplômes acquis à l'issue de la scolarité sont élevés. Elle a été équivalente pour les diplômés du supérieur, les bacheliers et les titulaires d'un CAP ou d'un BEP. Mais, comme le niveau du chômage de départ n'était pas le même, le chômage des jeunes possesseurs d'un bac, d'un CAP ou d'un BEP est environ deux fois plus élevé, encore aujourd'hui, que celui des diplômés de l'enseignement supérieur (près de 20 % contre 10 %). Le reflux du chômage est encore moins sensible pour les jeunes qui n'ont que le brevet des collèges

ou aucun diplôme. Au moment de l'enquête (mars 2000), ceux de ces jeunes qui sont sortis depuis moins de cinq ans de l'école sont pour plus de 40 % sans travail. Il n'y a eu, pour ces jeunes-là, aucun reflux sensible depuis que leur taux de chômage a dépassé ce pourcentage, en 1994.

Les conséquences du ralentissement de la croissance s'effacent donc d'autant plus rapidement que l'on est diplômé, d'autant moins dans le cas inverse.

La réalité de ces derniers montre aussi qu'une frange non négligeable de la population n'a plus, alors même que l'occasion lui en serait offerte, le souhait ou la potentialité, ou les deux, de reprendre le travail, en dépit des passerelles possibles. L'attrait de la marginalité, avec ses profits faciles, est, n'en doutons pas, minoritaire. Il est sans doute *plus durable*, mieux installé qu'il y a dix ans. On ne doit pas écarter l'idée que, même confrontés à des alternatives de vie sociale « rangée », certains jeunes choisiront de demeurer hors du travail, en plus grand nombre que dans aucune autre période de l'histoire sociale. Enfin, ce choix paraîtra d'autant plus légitime que les phénomènes de discrimination déjà évoqués ne cesseront pas, en une sorte de vrille dangereuse, déjà à l'œuvre, dans laquelle ces comportements de méfiance justifieront la marginalité d'une certaine frange des quartiers, qui alimentera à son tour de nouveaux phénomènes de mise au ban, et ainsi de suite.

Autrement dit l'amélioration du marché du travail, loin de bénéficier aux quartiers, aura dans un premier temps des effets pervers, notamment celui de montrer qu'« une fois de plus », « les autres » empochent les bénéfices, ne laissant plus aux cités que les pertes du progrès social.

On ne doit pas s'étonner dans ces conditions que l'importance de la souffrance et la croissance de la violence soient deux aspects indissociables d'un tout. Il est difficile de parler pour autrui de la souffrance, on se contentera donc de brèves observations en ce domaine.

La cause de la souffrance est connue ; elle réside dans le sentiment d'échec social que les mécanismes sociaux conduisent à imputer principalement à soi-même. Les motifs de l'échec résident dans cette accumulation quotidienne de signes qui rappellent aux habitants des cités dans quel espace de relégation, et donc de discrédit social, ils sont assignés. Ces signes s'appliquent au travail mais aussi aux transports, à l'espace de vie collective, au nombre de biens offerts dans les magasins, aux établissements scolaires. La conscience selon laquelle, quoi qu'il advienne, on offre aux cités ce qui existe de plus médiocre, de plus dévoyé, de plus dévalorisé, renforce l'effet objectif de cette allocation. Il en va ainsi, par exemple, de la qualité des fonctionnaires affectés dans ces lieux ; le moindre événement qui engendre une difficulté, ou abaisse la qualité du service rendu, est toujours regardé comme visant exclusivement le quartier et sa population ; et l'on voit des interventions banales, par exemple celles des services de secours, muées en agressions menaçantes et, par conséquent, faire l'objet de difficultés croissantes.

On pourrait en prendre un seul exemple avec l'évolution des logements. Alors que le recensement de 1999 fait apparaître que les résidences principales en France n'ont jamais été aussi grandes et confortables (nombre moyen de pièces : 3,86), les logements des quartiers apparaissent, en dépit d'efforts financiers considérables (la PALULOS), souffrir de maux inguérissables, tenant moins à leur aspect (souvent rénové, nouveauté des quartiers) qu'à la médiocre qualité de leurs prestations (le bruit, les pannes, l'absence de balcons – et la question non résolue du séchage du linge...). L'absence de remise en état durable de l'habitat des quartiers accroît l'écart entre l'insatisfaction de ceux qui y vivent et la grande satisfaction de la grande majorité des habitants



du pays sur leur logement. Le temps qui passe... Il faut incorporer cette notion dans la prise de conscience de ceux qui, par ailleurs, faute de revenus et d'opportunités, n'ont pu quitter l'endroit et s'y sentent en quelque sorte pris au piège. Naturellement, il y a beaucoup d'ambivalence dans les sentiments portés aux quartiers. Beaucoup d'attrait et de répulsion à la fois. Mais l'envie de partir, lorsqu'elle survient, ne peut le plus souvent avoir satisfaction. Ce qui s'est ajouté à cette réalité depuis dix ans, ce sont tout simplement... dix ans supplémentaires, et cette confrontation forte entre une envie de mobilité et l'immobilité, elle-même inséparable du signe social de l'assignation, de la perte de crédit. La déception était déjà grande en 1990...

Elle ne peut qu'être accrue désormais. Le temps social qui passe ne règle rien, bien au contraire. Loin, comme on dit, de panser les plaies, il en ajoute. Ce qui doit être noté est la perception de plus en plus vive de l'échec. Le langage qui est envoyé aux quartiers sur ce point est d'ailleurs singulièrement obscur, comme l'est tout le langage sur les quartiers, oscillant entre une répulsion qui n'en démord pas, sur le thème du danger, à partir de l'analyse des effets, et une idéalisation également irréaliste, fondée sur la mauvaise conscience et l'analyse des causes. Les intéressés ont quelque difficulté, en l'absence de déchiffrement collectif de leur destinée, à lire cette dernière et sont en définitive renvoyés à leur seule histoire et au discrédit de soi qu'additionnent, successivement, l'échec scolaire, le chômage, les contrats précaires, les difficultés matérielles, le logement HLM, éventuellement la condition d'étranger... bref, à cette « distinction » à rebours que sont destinés à compenser les signes d'aisance acquis irrégulièrement, ou certaines formes de culture « alternatives », ou les achats ostentatoires (on pense à certaines exigences d'enfants vis-à-vis de leurs parents) dont les firmes Nike ou Lacoste donnent une idée dans le domaine du vêtement, comme d'autres dans le champ musical (appareils radio) ou sportif.

L'élément qui s'est progressivement modifié est le sentiment de plus en plus précoce de l'échec. Depuis dix ans, pour ainsi dire, l'échec a rajeuni. Les enseignants du collège, les fonctionnaires de police, disent volontiers qu'à la sortie du cursus élémentaire l'enfant a déjà intériorisé la courte « durée » (la faible ascension) de son espérance de vie sociale et que les attitudes de défi, de rébellion, de « haine », pour reprendre le vocabulaire en usage, se multiplient. Il est vrai qu'au-delà des signes négatifs qui se manifestent dans la vie infantine, et qui peuvent manifester encore une certaine égalité des chances (la PMI, l'école maternelle...), l'extension du chômage dans la famille (parents et frères et sœurs), souvent évoquée, a mieux fait que bien des discours pour convaincre de l'idée que, quels que soient les efforts, l'issue était toujours identique.

Cependant, comme toujours en matière sociale, le sentiment d'échec n'est pas absolu. Il peut être même ambivalent. Il ne fait pas obstacle à ce que, par ailleurs, se développent des espoirs d'« en sortir », même chez les jeunes marqués par l'échec (ou peut-être d'autant plus). On voit, dans des classes de collège de cités dont les élèves ont accumulé les échecs, donc le mal de vivre et le mal d'école, répondre à la question du choix professionnel, notamment parmi les filles, des mentions comme « médecin » ou « avocat ». C'est là un bon exemple de la conscience forte du malheur, qui ne peut aller jusqu'au terme de la logique, encore insoutenable. L'échec coexiste donc avec la naïveté, et s'entretient d'incessantes et cruelles désillusions (7). Ce sont ces dualités évidemment parfois subtiles qu'il faut avoir présentes à l'esprit dans les cités.

QUELLES SONT LES MANIFESTATIONS DE CETTE CONSCIENCE ESSENTIELLEMENT INDIVIDUELLE DE L'ÉCHEC ?

On ne se lassera jamais de répéter, autant aujourd'hui qu'hier, que la violence à laquelle on va venir n'est pas la première expression de cette « mauvaise conscience ». Celle-ci paraît avant tout se caractériser par un complet repli sur soi, une absence de lien social, un fort sentiment d'isolement. Quel que soit l'âge. C'est le cas en particulier de ceux qui sont au chômage : le sentiment de culpabilité qui en résulte (cf. les travaux de Dominique Schnapper entre autres) pour la personne se renforce avec la perte de l'espoir des lendemains radieux de la classe ouvrière. Ces grandes détresses ne sont guère visibles : que l'on songe à ces habitants de la ZUP Berthe, à La Seyne, qui ont renoncé à sortir de chez eux, et dont le seul contact avec le monde extérieur sont les enfants qui reviennent avec les victuailles indispensables ; ou à cette Brestoïse, sans travail depuis longtemps, qui se levait tous les matins pour regarder ses voisins partir vaquer à leurs tâches professionnelles ; et tant d'autres encore. La souffrance muette est discrète. Elle est bien réelle cependant.

Sur cette souffrance, se greffe le mal-être, comme on dit, dont témoignent de multiples signes, comme la difficulté des relations entre générations, qui n'est certes pas propre aux cités, mais qui s'y manifeste souvent de manière très abrupte ; comme les distances qui se créent au sein des familles, dont témoignent, par exemple, les Algériens ; comme les désordres du langage gestuel ou des mots chez les jeunes enfants ; comme les dépressions qu'appréhendent certaines approches médicales (telle celle menée aux Francs-Moisins, à Saint-Denis, voici quelques années) ; comme les suicides aussi, dont aucun décompte n'a été fait dans les quartiers, mais qui, empiriquement, y apparaissaient plus nombreux qu'ailleurs.

Reste qu'une des différences les plus sensibles entre les quartiers d'aujourd'hui et ceux d'hier réside sans nul doute dans la montée de la violence.

À cet égard, il faut afficher un objectif clair, à destination de ceux qui en usent. On peut certes tout expliquer sur les causes de la violence, démontrer son caractère inéluctable, établir qu'elle n'est que la réponse des « gens de peu » à la violence de ceux « de beaucoup ». Mais la simplicité, les exigences de la vie sociale imposent absolument que la violence ne soit pas tolérée. Non seulement à l'école, mais dans la vie collective et la vie privée (8). Il y a trop de discours ambigus, fuyants dirait-on, avec un sens critique trop aigu. Il convient d'affronter cette question avec la fermeté qui s'impose.

TROIS ÉLÉMENTS TOUT À FAIT DIFFÉRENTS À PROPOS DE LA VIOLENCE

Le premier élément est certainement le fait que, pour ceux qui y ont recours, la violence est une réponse aux discriminations dont ils pensent être l'objet. Certes, le raisonnement ne se fait pas en ces termes. Mais, aujourd'hui, on doit pouvoir affirmer que notre société se trouve dans une dynamique préoccupante : la conscience de la discrimination s'approfondit et la réponse violente apparaît légitime, « normale » ; mais la violence étendue renforce la méfiance des autres, source de la



discrimination, précipitant dans la réaction brutale des esprits qui, d'emblée, n'y étaient pas nécessairement disposés, selon un cycle bien connu. Pour être plus trivial : la violence s'affiche désormais comme retour normal des choses. De la même manière que l'on voit se développer, parfois, une « haine » des « Blancs » de la part de jeunes Arabes ou de « Blacks » en réaction à l'événement proche (altercation, regard supposé agressif) ou lointain (voir certains commentaires « naïfs » des conflits du Proche-Orient). La banalisation du sentiment d'une violence non seulement inévitable, mais désirable, est incontestablement croissante et par là même inquiétante.

Le deuxième élément, qui corrige le premier, est que la violence revêt de multiples formes, entre lesquelles il est parfois difficile de démêler, surtout pour le nouveau venu dans les cités, ce qui relève de véritables antagonismes de ce qui appartient à une forme de vie banale. Le meilleur exemple en est la violence verbale très vive, parmi les jeunes comme parmi les moins jeunes. Comme on l'a relevé, cette violence-là a une part de tradition : le comportement populaire du fort en gueule. Elle a une part de singularité : s'affirmer différent d'attitudes dont il faut se différencier. Elle a aussi un aspect de protestation : la véhémence de la personne blessée. Sans doute d'autres causes encore (la « tchatche », par exemple, qui impressionne l'interlocuteur).

On rencontre souvent dans les quartiers de jeunes fonctionnaires ou agents publics (par exemple des enseignants ou des agents de l'ANPE...), qui y ont été récemment nommés, parfaitement déconcertés par l'outrance du vocabulaire, la grossièreté des mots, l'excès des gestes. Un malentendu peut rapidement naître, puisque l'auditeur perçoit une agression là où l'auteur ne l'y a pas mise. Mais, en même temps, ce parler-là permet à chaque instant d'ériger précisément en agression des mots qui ne l'étaient pas (« Il m'a traité »). Même lorsqu'il n'est pas agressif, il introduit une certaine incertitude, donc une instabilité, dans la relation avec autrui, où tout dépend du « je » et non du « tu » (le sens de nos relations ne dépend en rien de ce que tu me dis, mais seulement de la manière dont j'interprète ce que tu énonces). Et, dans tous les cas, il faut, du côté enseignant, parvenir à un équilibre très difficile entre l'expression habituelle et une manière plus policée (au bon sens du terme, c'est-à-dire plus collective) de traduire ses sentiments ou ses idées. Plus fondamentalement, il convient de rechercher dans la douleur l'harmonie, souvent disparue, entre les mots, les gestes (souvent plus « codés » que les mots) et la pensée.

Le troisième élément réside malheureusement dans la gravité du constat de la violence physique comme mode d'expression. On doit considérer les chiffres dans leur sécheresse.

De 1949 à 1999, les crimes et délits (9) sont passés en France de 583 000 à 3,57 millions. Certes, cette augmentation n'a pas été régulière. La délinquance est restée stable jusqu'en 1956. Elle a connu une première croissance après cette date, puis, de 1966 à 1982, une montée régulière et rapide. En 1982, un nouveau palier nettement plus élevé a été atteint. Depuis lors, les chiffres sont plus stables, avec une poussée en 1992-1994, résorbée depuis lors. Les débats qui entourent la publication des données annuelles ne peuvent dissimuler l'allure générale de la courbe.

Ce sont les vols (et recels) qui ont augmenté le plus massivement : leur nombre a été décuplé en cinquante ans. Mais les crimes et délits contre les personnes (10) ont augmenté également substantiellement : leur nombre a été multiplié par quatre, passant de 64 000 à 233 000. En parti-

culier, depuis dix ans, l'accroissement est de près de 75 % (base 100 en 1990, 173,6 en 1999). Leur part, qui avait baissé dans la délinquance globale avec l'explosion du nombre de vols, augmente à nouveau; depuis dix ans, elle est passée de moins de 4 % à 6,5 % des crimes et délits. À considérer non plus les infractions, mais les mineurs « mis en cause », c'est-à-dire sur lesquels l'enquête fait apparaître de fortes présomptions de culpabilité, le constat est encore plus préoccupant : plus de 170 000 mineurs ont été dans ce cas en 1999, contre 68 000 en 1972. Il n'est pas étonnant que la part des mineurs dans la délinquance ne cesse de croître : moins de 10 % en 1972, plus de 21 % en 1999. Cette hausse de ce qu'on doit appeler les « enfants » impliqués dans des infractions est particulièrement marquée depuis 1994 (+ 83 % en six ans...). Auparavant, les chiffres n'avaient jamais atteint ces sommets, même au plus fort du baby-boom; en 1983, au moment où commence la politique de la ville, on dénombre 107 000 mineurs mis en cause. La situation était alors jugée très préoccupante...

La délinquance des mineurs ne se répartit pas comme celle des autres auteurs d'infractions. Comme on s'en doute, ils sont moins nombreux dans les infractions économiques et financières, mais surreprésentés dans les vols avec violences (plus de 44 % des mis en cause en 1999), dans les destructions et dégradations de biens (34 % du nombre de délinquants; près des deux tiers pour les seuls attentats par explosif contre des bâtiments publics), dans la consommation de stupéfiants. S'ils sont encore en nombre inférieur à l'ensemble de la délinquance dans les atteintes aux mœurs, on doit noter une progression inquiétante de leur part : leur implication dans la commission de viols était de 14 % en 1990, elle est de 20 % en 1999 (29 % dans les affaires de viols sur mineurs) dans les agressions sexuelles, de 14 % en 1990 à 23,5 % en 1999. Enfin, le nombre de mineurs mis en cause pour des coups et blessures volontaires est passé de 3 500 en 1990 à 11 500 en 1999 (base 100 en 1990, 330 en 1999).

Ces données (11) ont appelé de nombreux commentaires. On se contentera de quelques-uns.

D'abord, il convient d'en marquer les limites. Bien entendu, elles ne mesurent pas la délinquance *dans* les cités, encore moins la délinquance *en provenance des cités*. Il n'existe aucun relevé des chiffres de la délinquance selon la géographie des quartiers. S'il fallait descendre au niveau infra-départemental (le département étant l'échelon le plus fin en l'état actuel des statistiques), on ne trouverait que la géographie des circonscriptions de police et de gendarmerie, qui n'a rien à voir avec celle qui nous intéresse ici. Autrement dit, quelles que puissent être les certitudes, aucun instrument d'observation sérieuse ne traduit aujourd'hui la délinquance dans les cités.

Si elles ont des limites dans l'espace, ces données ont aussi des limites dans le temps. Leurs divisions restent très générales et, s'agissant de l'âge, ne séparent guère que les majeurs des mineurs. C'est ainsi par exemple qu'on ne peut y voir, au fil des années, le *rajeunissement* de la délinquance, qui concerne des mineurs de plus en plus jeunes. Ces chiffres pourraient être établis : ils ne le sont pas. Ce fait, souvent répété dans la bouche des bons observateurs, et qui constitue aussi une évolution dommageable, que les auteurs d'agressions, d'insultes, etc. ont fréquemment moins de 15 ans, n'apparaît pas dans les statistiques. Sur ce point, aucune mesure n'existe. Les données ont aussi des limites dans leur définition. Elles ne mesurent que les infractions. Elles ne recensent, par conséquent, ni « l'amont » de la faute pénale, l'agressivité, l'insolence, le défi hostile, source d'une part



du fameux sentiment d'insécurité; ni « l'aval », c'est-à-dire les poursuites pénales et leur issue (classement, condamnation, médiation...). Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'il y ait un décalage entre la réalité ressentie de la violence et la réalité mesurée de l'infraction ou, en d'autres termes, comme on l'a fait remarquer souvent, un sentiment d'insécurité beaucoup plus « fort » que l'insécurité elle-même — si la comparaison a un sens.

Deuxième observation. D'autres critiques sont portées à ces données. Elles paraissent beaucoup moins recevables. L'une d'elles, en particulier, conteste la vérité des chiffres. Ils mesureraient, d'ailleurs mal, l'activité policière, et singulièrement celle qui consiste à enregistrer les plaintes, et non pas la délinquance. Elles seraient un indicateur imparfait de la réalité, reflétant mieux les consignes gouvernementales de fermeté et les consignes locales d'accommodement (par exemple) que la vérité des crimes et délits. On indiquera seulement sur ce plan qu'il y a naturellement une part de vérité dans cette critique, mais que, à observer une telle progression des chiffres, dépassant, par son ampleur, toute attitude de ceux qui servent à les établir, la tendance évidente ne supporte pas le doute.

Une autre écarte la violence comme phénomène nouveau dans notre société et se réfère volontiers au caractère inéluctable de la turbulence de la jeunesse. Tel confesse avoir chapardé une marchandise il y a vingt ans, tel autre avoue les bagarres pour des « histoires de filles ». Bien sûr que les jeunes hommes sont belliqueux. Il est évident de surcroît qu'à d'autres périodes de notre histoire la condition de sous-prolétaire a généré des phénomènes comparables (les « apaches » du début du XX^e siècle).

Mais de grâce, ne dissimulons pas la réalité d'aujourd'hui. Ce n'est pas agresser je ne sais qui ou je ne sais quoi que d'affirmer que, par rapport aux cinquante ans écoulés, le primat de la force dans les relations avec autrui ne cesse de gagner, que la violence verbale et physique ne cesse de rajeunir et de s'étendre. Il y a lieu de s'interroger sur les causes de l'évolution (conférer la « loi de conservation de la violence » évoquée par Pierre Bourdieu), mais non pas de dissimuler l'étendue du mal.

La violence sourd et éclate dans les conflits. Non tant les conflits de « bandes » rivales, qui prennent des tours parfois spectaculaires dont s'étonnent les médias, et qui sont une réalité régulière de certains quartiers (Épinay contre Argenteuil...), sans refléter toutefois la réalité durable de liens sociaux stables; mais plus généralement les conflits de possession de lieux (un espace, un pan de mur, un centre social, un bistrot); les conflits entre les agents du bailleur et les habitants (dans telle cité dont les bâtiments ont été refaits à grands frais, on détruit de manière systématique ce qu'avait modifié la réhabilitation); les conflits entre le commerçant et ceux qui s'en croient, à tort ou à raison, les victimes (les chiens, les vigiles, les regards...); les conflits avec ceux qui incarnent la société et ses entraves (les conducteurs d'autobus, les « keufs », les contrôleurs dans les trains, voire les pompiers... et, bien entendu, les enseignants); les conflits plus sordides, que font naître le racket, les stups, les mœurs. Et puis l'exaspération d'un regard, d'un mot, d'un déséquilibre. Sans compter les désordres de l'esprit, parfois. La violence est rarement gratuite. Elle peut être sélective (12). Mais ses prétextes sont de plus en plus légers. Un rien fait « la haine », quelquefois tenace. Des futilités entraînent des méfaits et même des cycles de forfaits. La violence à l'égard des person-

nes est préoccupante. Car elle place ses auteurs souvent dans une spirale de transgressions graves (ce n'est pas le cas du vol simple, par exemple).

Il se peut bien que les violences graves soient limitées. Mais on doit être clair. Elles sont vouées à s'étendre tant que leur usage paraîtra à ceux qui en usent plus bénéfique que de s'abstenir d'y recourir. C'est en cela, naturellement, que le phénomène est préoccupant, comme sont préoccupantes les conséquences multiples de leur mise en œuvre : traumatisme des victimes, peurs des proches, ruine de formes de vie sociale collectives, coût de l'illicite. Comme est enfin préoccupante l'indifférence d'auteurs d'infractions.

DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Conscience aiguë de l'échec, montée irrésistible de la violence. La politique de la ville n'a-t-elle servi à rien ? A-t-elle surestimé ses capacités ? S'est-elle trompée ? Et même, était-elle là pour « tromper », pour amuser, sorte de jeu destiné à faire illusion ? N'était-elle que la part sociale laisser aux pauvres pour faire semblant ?

Un constat aussi sévère est dénué de sens. Bien qu'elle ne soit pas dénuée de faiblesses insi- gnes, la politique mise en œuvre, qui reste à bien des égards unique en Europe, par ses méthodes et son ampleur, n'a pas démerité.

Elle a des faiblesses politiques, en premier lieu. Car il est frappant de constater qu'elle n'a guère fait l'objet de débats généraux, ou rarement. Elle est « consensuelle » dit-on trop vite. La vigilance impose de mettre l'accent avec une particulière attention sur ce que notre société baptise ainsi. Consensuel dans quel ensemble social ? Pour quel objet ?

Ainsi un des fondements de la politique réside-t-il certainement dans la « mixité sociale ». Le trouble des cités, selon une telle analyse, provient de l'entassement dans des lieux déterminés des pauvres de notre société. Que l'on fasse vivre des riches parmi les pauvres, et des pauvres parmi les riches, et tout ira mieux, tout ira bien. Cette perspective, certes ici résumée jusqu'à la caricature (mais pas davantage), a présidé à pratiquement toutes les politiques de la ville qui ont été mises en œuvre depuis le début des années quatre-vingt. Elle est exprimée d'ailleurs expressément dans les lois qui, dans la décennie suivante, en jalonnent l'existence : loi Besson sur le logement de 1990, loi d'orientation sur la ville (de Michel Delebarre) en 1991, loi Pasqua d'aménagement du territoire en 1995, loi Raoult sur la ville de 1996 et loi sur la solidarité et le renouvellement urbains de décembre 2000. Ce fondement si continu, avancé comme un credo par des gouvernements aussi différents, a-t-il fait l'objet de débats, de choix explicites ? Apparemment pas.

Pourtant, il repose sur un diagnostic auquel la réalité urbaine française ne conduit pas facilement. Le mélange des classes sociales, ou plutôt le gonflement urbain des classes moyennes, est un événement récent dans l'histoire de notre pays. La ville française pendant plusieurs siècles s'est caractérisée au contraire par des oppositions sociales brutales. La tranquillité sociale par la mixité sociale (au détriment de véritables quartiers populaires) reste à démontrer, et donc à débattre.

On pourrait faire la même démonstration sur bien des points de la politique mise en œuvre. Mais, s'ils n'ont guère été débattus, y compris devant le Parlement (qui s'est au contraire profon-

dément divisé sur la question de la solidarité entre communes riches et communes pauvres en 1991, 1995 et 2000) n'est-ce pas parce que la question de la démocratie des choix reste aujourd'hui posée dans notre pays, en général? Et qu'en particulier la voix des « gens de peu » a du mal à être entendue, parce qu'elle a du mal à être introduite?

C'est pourquoi, si la question sociale du jour est celle des cités, il est souhaitable qu'elle fasse l'objet de réflexions et de discussions élargies, selon des formes neuves.

La politique de la ville a aussi des faiblesses « de constitution » (au sens médical) en second lieu. Elle est une politique dont l'objet est social. Elle construit, elle aménage, elle répare, certes. Mais son objectif n'est pas d'accumuler les milliards de francs dépensés pour la réhabilitation des logements, ou de totaliser les effectifs mobilisés pour les vacances des jeunes. Il est de remédier au mal social qui se manifeste et de donner à ceux qu'il atteint les conditions d'une vie normale.

Or, comme pour toutes les politiques sociales, son impact est difficile à mesurer. Qui peut dire ce qui se serait passé en son absence? Sans doute, la solidarité, les structures existantes auraient-elles fait des miracles, comme celui de porter des gamins d'origine très défavorisée au bac ou au-delà, alors que tout les en écartait. Mais il est impossible de penser que la politique de la ville n'a pas facilité ou accéléré les miracles de cette nature.

La politique de la ville a subi ce que subissent toutes les politiques sociales: la complexité, l'accumulation des mesures gouvernementales, une certaine forme de technocratie (la rédaction de circulaires...), l'apparition du penser rituel et du techniquement correct. Surtout, un risque de glissement au détriment de ceux pour qui elle est faite, au profit de ceux pour qui elle ne l'est pas; le nombre des quartiers éligibles n'a cessé de croître, dans des conditions de fausse rigueur, au point qu'on peut finir par suspecter toute cité HLM de constituer un danger en puissance (habitat social, habitat dangereux?).

Elle a été aussi le théâtre d'importantes modifications, là où plus de stabilité eut été nécessaire: la période héroïque, celle des années Dubedout (1982-1984), privilégiait les élus et les acteurs sociaux; la période suivante a mis en action les gouvernements et les acteurs municipaux, les leviers grandioses et les micro-actions (grands projets urbains et terrains de sport au pied des barres); de 1993 à 1997, on a voulu jouer sur les mécanismes économiques (les implantations d'entreprises via les zones franches urbaines). Depuis lors, on a souhaité, apparemment, tout rassembler.

La politique de la ville n'a jamais manqué d'argent. On peut contester son usage (de ce point de vue, le divorce est important avec les opinions des cités). Mais il n'est pas niable que l'État et les collectivités locales ont dégagé sur leurs budgets des moyens importants. La solidarité nationale, comme on dit, a joué; la solidarité locale aussi. Cette mise à disposition des moyens nécessaires témoigne à elle seule que les élus – gouvernements, parlementaires, maires – ont massivement accepté de travailler au mieux-être des villes (parfois de plus ou moins bon gré), à la seule exception notable de beaucoup de conseils généraux. Tous les pays industriels ne peuvent en dire autant.

Sur cette volonté politique incontestable, la politique de la ville a su développer certaines orientations, dont on peut espérer le caractère durable. Essayons d'en énumérer quelques-uns.

Le premier est l'émergence, dans les villes concernées, d'un ensemble de compétences remarquables qui manquait cruellement il y a vingt ans: urbanistes, chefs de projet, cadres d'organismes

HLM, animateurs sociaux, ingénieurs municipaux... Un savoir remarquable s'est constitué, outillé d'analyses, de méthodes, de mémoires. En veut-on un indice ? La qualité croissante de la rédaction des contrats qui président à la mise en œuvre de la politique. Les premiers, dans les années quatre-vingt, étaient désarmants de banalités vagues et généreuses. Ceux de la dernière vague contractuelle sont précis dans leurs objectifs, mieux adaptés à la réalité sociale, et rigoureux dans la mise en œuvre. Des milliers de personnes se sont prises au jeu. Certes, les rigueurs des métiers ont usé les militants, beaucoup ont décroché, comme on dit, et on doit leur rendre l'hommage de leur considérable travail. Mais certains sont restés ; d'autres sont apparus, plus nombreux. La politique de la ville a fait naître les artisans dont elle avait besoin.

La seconde orientation réussie est l'usage de méthodes de travail et d'approches nouvelles (qu'expriment les travaux et évaluations de Jacques Donzelot) qui ont fait éclater les cadres préexistants au profit de rapprochements inédits et d'actions coordonnées : l'agent HLM et les employés municipaux, l'ANPE et les services sociaux, le policier et le prof, toutes les formules ont été bonnes pour régler de manière aussi cohérente que possible les questions posées. Ce faisant, les hiérarches ont laissé faire, l'État a financé l'initiative, des tiers sont venus apporter leurs expertises. Les mairies sont sans doute restées longtemps en décalage par rapport aux innovations, et bien des associations de quartier ont témoigné de ce qu'elles se sentaient « instrumentalisées » par les élus locaux à moins qu'elles aient à disparaître. Il n'empêche : le progrès des méthodes d'action est considérable en vingt ans.

Une troisième manière de faire s'est imposée rapidement dans les relations entre les collectivités territoriales et l'État, à travers le contrat. Toute la politique de la ville se trouve ainsi contractualisée, dans le cadre le plus souvent des contrats passés entre l'État et les régions. Il y a là un facteur profond de renouvellement des politiques, soumises au crible tous les cinq ans (désormais davantage), capables d'être évaluées, d'associer de multiples acteurs différents pour des buts clairement assignés et renouvelés. Certes, tout n'est pas parfait. On voudrait parfois plus de continuité et de concret. Mais la politique de la ville apparaît moins figée que bien d'autres, plus à même de s'adapter aux changements sociaux et aux personnes qui la portent et qu'elle porte, pourvu qu'elle reste par ailleurs enracinée dans le temps long des évolutions urbaines.

Enfin, la politique de la ville, d'abord concentrée dans les quartiers (« développement social des quartiers »), s'est élargie progressivement aux dimensions des agglomérations (sauf pour l'agglomération parisienne) et elle a fait preuve ce faisant d'un grand réalisme. Elle a brisé les frontières communales, parce que la vie des habitants ne s'y arrête pas. Le lycée, le supermarché, le cinéma, l'hôpital, les transports répondent à une logique supra communale. Inversement, l'école primaire, le centre social, le médecin généraliste, le voisinage sont dans une logique infracommunale. La politique de la ville réconcilie ces deux dimensions, par une approche géographique d'ensemble qui a contraint les communes à évoluer. On peut être convaincu, par exemple, que la loi Chevènement sur l'intercommunalité de juillet 1999, qui connaît de beaux lendemains, a sa source dans ce qu'a défriché la politique de la ville.



Sans doute, ces progrès n'ont pas suffi à enrayer les effets de l'accroissement du sentiment d'échec et de la violence corrélative. Mais ils restent acquis et on doit avoir l'absolue certitude qu'ils ont servi.

Si les acquis doivent demeurer, on peut estimer que la politique de la ville doit aujourd'hui trouver son équilibre selon deux axes majeurs.

Le premier consiste à donner les signes lisibles d'une politique simple. La politique de la ville doit en particulier veiller à réconcilier fermement les cités et l'emploi, en veillant à ce que la création d'emplois ait des effets sensibles non seulement sur le volume de travail, mais sur sa qualité. La formation professionnelle, la « deuxième chance », les passerelles entre filières (sans rien concéder sur les exigences requises), la lutte résolue contre le travail précaire ou clandestin restent encore à l'ordre du jour. Elle doit aussi encourager systématiquement ceux qui, parmi les résidents, payent durement les efforts qu'ils font pour mener une vie sociale normale. On revient, trop lentement, à l'idée d'un encouragement à la promotion, notamment scolaire. On met de nouveau l'accent sur quelques centaines de bourses. Il en faudrait des milliers, et des instruments efficaces de « distinction ». On parle de centres pour les jeunes délinquants. Les hébergements et les moyens matériels pour les bons élèves des établissements défavorisés paraissent encore beaucoup plus décisifs. Notre société doit autant « sanctionner » (c'est-à-dire faire suivre d'effet) l'effort que le délit. La III^e République (qu'il ne s'agit pas de ressusciter dans tous ses aspects !) savait le faire. On a cru pouvoir en faire l'économie pendant les « Trente Glorieuses ». Il convient d'y revenir, comme de faciliter la vie des parents, de faciliter les liens réussis entre les générations. Corrélativement, de renoncer à distribuer indûment des subventions à des associations sans lendemain, ou aux joyeux drilles pour lesquels l'argent public est une des formes de l'argent facile.

La politique de la ville doit enfin restaurer et préserver la vie collective, donc l'espace public. L'espace public doit-il devenir le lieu de la méfiance, de la peur, de la fuite ? Il y a un siècle, les trottoirs des villes étaient noirs de monde ; une vie sociale importante avait pour siège la rue. Dans les cités, il n'y a plus guère de trottoirs, et seuls les jeunes générations ont fait de la rue leur espace. La sociabilité urbaine, donc l'urbanité, doit être restaurée et accrues. Nos liens de voisinage sont parmi les plus distendus de ceux qui existent dans les pays industriels, pour ne pas parler de la convivialité contagieuse des pays du Sud. Doit-on en rester là ?

Ces efforts supposent aussi une intransigeance tranquille sur le désordre et la violence. Le sentiment d'impunité reste encore trop répandu, la peur aussi (voir les effets des pitbulls, pour lesquels le législateur a fini par intervenir en 1999). On doit être sans concessions sur les signes de rupture avec la vie sociale, dès lors que ces phénomènes s'en prennent à la vie sociale elle-même, ou aux personnes qui la constituent. Les messages sur ce point sont souvent embrouillés, embarrassés. Les jeunes générations et les parents doivent savoir où est le bien, où est le mal, et assumer les responsabilités qui sont les leurs.

Le deuxième axe est le corollaire nécessaire du premier. Il réside dans l'obligation de renforcer la démocratie locale. On a usé souvent, et abusé, du mot « citoyen ». Tout est devenu citoyen (l'entreprise, le chien, et la fanfare municipale). Le problème, lui, demeure. Quelle est donc l'ex-

pression des pauvres dans ce pays ? Ou, plus simplement : de quel poids pèsent les habitants des quartiers dans les choix qui pèsent sur leur vie quotidienne : services publics, aménagement, questions sociales, travail ? Qui a décidé des horaires de la ligne SNCF ? De l'heure de fermeture du bureau de poste ? De faire venir d'ailleurs la main-d'œuvre ?

Les vingt dernières années ont marqué un recul considérable dans les possibilités d'expression des classes populaires (évolution des syndicats, des partis, des associations qui leur étaient liées). Il s'ensuit bien entendu des batailles féroces pour la conquête de ces espaces désertés, comme on le voit par les efforts désespérés que font certains médias pour parler au nom de l'opinion, si possible en tirant vers le bas. La collectivité publique doit réinventer les formes, les lieux, les modes de la démocratie du moment, singulièrement de la démocratie locale. Une loi sera présentée prochainement au Parlement sur ce point. Mais la politique de la ville doit jouer aux avant-postes et contribuer à innover. Les quartiers ne doivent plus être l'imitation pâle de rites qui perdent peut-être partout du sens (cf. l'évolution du vote), mais se doivent d'être les ferments de la démocratie de demain. Trop de maires encore se comportent, durant leurs mandats, comme des empereurs chinois : titulaires d'un mandat divin, qui n'autorisent aucune contestation entre deux élections. Dans les services, l'oukase de la loi et des horaires, illustration éventuelle de la commodité des personnels, tient trop souvent lieu d'arguments. Il y a là beaucoup à faire.

L'enjeu est de restaurer la forme non violente de la contestation. Si notre démocratie ne sait pas résoudre la question sociale, comment la rendre aimable ? Et si elle n'est pas aimable, pourquoi se priver de la rendre responsable de faire perdurer nos maux ? Et, agissant ainsi, pourquoi se priver de s'en prendre à elle, éventuellement de manière violente ? Le raisonnement est mortel. Et le remède doit être puissant.

Arythmie sociale... Les battements de notre cœur ne sont plus à l'unisson. Mais ce sont toujours des rythmes similaires qui battent. La question lancinante en effet que pose la situation sociale des cités est de savoir si leur mal vient de leur situation propre, ou si elles ne sont pas seulement le reflet, certes accentué, précoce, de ce qu'est notre société tout entière. Voilà pourquoi la résolution des difficultés urbaines est une question qui déterminera une part non négligeable de notre avenir.



NOTES

1. À l'exception naturellement de ces villes ouvrières atteintes par l'arrêt de mort sociale de secteurs entiers, dans les Ardennes, le Pas-de-Calais, le Nord, le Haut-Rhin, la Loire, etc. Dans de telles villes d'ailleurs, où chacun a été victime des fermetures d'usines, il n'y a guère eu de crise violente dans les cités. Tous étaient logés, si l'on peut écrire, à la même absence d'enseigne. Inversement, les crises les plus graves ont eu lieu dans les quartiers de la périphérie de Paris, Lyon ou Strasbourg, là où l'écart social était le plus manifeste.

2. Par la population interrogée dans les fiches individuelles. Les chiffres du chômage déclaré sont plus élevés que ceux du chômage enregistré, qui comptabilise les demandeurs d'emploi qui se présentent et sont retenus à l'ANPE.

3. Ou pas indemnisé du tout, puisqu'en moyenne 53 % des chômeurs sont dans ce cas – ceux qui ont eu les durées de travail les plus brèves ou les moins régulières.

4. Les conditions de transport, par exemple, d'un employé d'une périphérie de ville travaillant de nuit dans un autre secteur de l'agglomération, ne disposant pas, bien sûr, d'un véhicule, mériteraient à elles seules de longs développements.

5. En 2000, le gouvernement a créé un numéro d'appel téléphonique (le « 114 ») destiné à recueillir les témoignages de discriminations; de très nombreux appels ont été dénombrés les premiers mois. Mais très peu d'affaires signalées se sont révélées suffisamment tangibles.

6. Cf. le nombre élevé d'accidents du travail, par exemple, ou l'instabilité des contrats, déjà.

7. En cas de rupture radicale avec l'école, on observe des illusions de même nature dans d'autres domaines, singulièrement dans le domaine sportif (« devenir Zidane ou rien ») ou artistique. Les discours tenus, dans le cadre d'une politique sociale à destination des cités, notamment des jeunes, peuvent parfois entretenir ces illusions.

8. L'idée, parfois développée au ministère de l'Éducation nationale, d'établissements scolaires havres de paix, isolats de tranquillité, met mal à l'aise dans les *a contrario* qu'elle implique.

9. Hors délinquance routière.

10. Homicides et tentatives d'homicide, coups et blessures volontaires, atteinte aux mœurs... mais non les vols avec violences, dénombrés avec les vols, et dont le nombre croît rapidement (87 000 en 1999; 95 000 en y incluant les vols à main armée).

11. tirées des *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1999* (Paris, la Documentation française, janvier 2001).

12. D'où l'étonnement classique de parents niant les violences de ceux qu'ils considèrent encore comme des enfants sages ou, *a contrario*, les violences intra-familiales de parents « ordinaires ».