

BIBLIOTHÈQUE DES TERRITOIRES

Jean-Michel Guénod



Desseins de villes
Un retour de l'État aménageur ?

Préface de Jean-Pierre Duport

La rénovation urbaine ou la fortune d'un malentendu

*Philippe Estèbe**

Au moment de la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), la plupart des acteurs et des observateurs ont relevé que cette institution nouvelle, ses buts et ses modes d'action incarnaient sinon une rupture, du moins une forte inflexion des politiques publiques jusqu'alors consacrées aux quartiers populaires et immigrés en France.

Depuis les premières opérations dites de « développement social des quartiers » en 1982, les « politiques de la ville » avaient parcouru un long chemin vers l'institutionnalisation, étant successivement dotées d'une délégation interministérielle (1989), d'un ministère (1991), de sous-préfets dédiés (1992), d'un « jaune budgétaire »², d'un pacte de relance (1996), le tout inscrit dans une ambitieuse politique contractuelle (contrats de ville et grands projets urbains ou grands projets de ville). Mais dans

l'ensemble, ces étapes s'étaient succédé dans un parcours relativement linéaire, guidé par une forme de consensus (un peu mou, il faut bien le dire), selon lequel il était important de faire « du social » dans les quartiers de la « géographie prioritaire »,



* Consultant à Acadie, directeur de l'Ihedeat.

et que ce « social » devait être conduit en concertation, dans le cadre de contrats passés entre l'État et les communes, avec l'appui des autres collectivités et la présence d'acteurs publics concernés (organismes HLM, caisses d'allocations familiales...). Certes, pour la gauche, le « social » penchait plus du côté de l'éducation et de l'insertion et, pour la droite, plus du côté de la sécurité et du développement économique; mais dans l'ensemble, on s'accordait sur ceci que l'argent de la politique de la ville servait à financer diverses associations qui « faisaient un travail formidable » au contact des habitants des quartiers.

La loi de 2003 (loi de rénovation urbaine) ne constitue pas une rupture philosophique radicale, en ce sens que bien des innovations qu'elle contient se trouvent déjà dans le stock antérieur de productions administratives et intellectuelles. Cependant, la loi apporte une inflexion forte par sa radicalité même. Elle affirme d'abord que l'objectif central de la « rénovation urbaine » est de réduire l'écart de « développement » entre les quartiers de la géographie prioritaire et le reste des villes – s'ensuivent une série d'indicateurs pour le suivi desquels on créera l'observatoire national des zones sensibles. Elle donne ensuite la priorité à l'intervention sur le bâti et le logement, avec l'objectif, en cinq ans, de « démolir 200 000 logements, en réhabiliter 200 000 et en construire 200 000 »; il s'agit alors de passer à la vitesse supérieure et de réaliser ce que personne jusqu'alors n'avait véritablement formulé, à savoir « casser les ghettos ». 11 milliards d'euros constituent la dot initiale de l'Anru destinés à financer plus de 30 milliards d'opérations. Enfin, dernière innovation, l'Anru dispose de crédits sanctuarisés et surtout d'un mode d'intervention qui lui donne une autorité forte sur les communes.

Un nouveau Léviathan

Ces trois dimensions – la réduction des écarts constatés entre les quartiers et le reste des villes; l'accent mis sur la restructuration lourde des quartiers; le dirigisme apparent d'une agence

qui souhaite en imposer aux collectivités locales – alimentent les débats et relancent les controverses habituelles autour de la politique de la ville.

Le premier débat, relativement classique, est celui de la « mixité sociale » dans les quartiers inscrits au titre de la géographie prioritaire. La mixité sociale n'a pas bonne presse auprès des chercheurs en sciences sociales, alors qu'elle est plutôt plébiscitée par les politiques et les acteurs sociaux et urbains. Cependant, la mixité est instrumentée de différentes manières, ce qui rend la notion difficile à manier. S'agit-il d'un « principe républicain », comme certains l'affirment ? La devise républicaine devrait conduire à imposer une certaine mixité sociale et générationnelle dans la plupart des quartiers des villes (de la même manière que les principes républicains conduisent à « imposer » un certain type de costume dans les lieux recevant du public). C'est, faut-il le rappeler, sur cette base (appel aux droits civiques et à la garantie constitutionnelle d'égalité) qu'à partir du milieu des années 1970 s'est imposé à Chicago un vaste programme de construction de logements sociaux hors des quartiers majoritairement peuplés d'Afro-Américains. Les résultats, très positifs, ont ensuite donné lieu à une expérimentation sur grande échelle conduite par le ministère états-unien du Logement, à partir de 1994, intitulée « *moving to opportunity* » (que l'on pourrait traduire par « déménager pour accroître ses chances de réussite »). Cependant, cette vision très républicaine de la mixité sociale peut dissimuler une lecture beaucoup plus radicale, selon laquelle le problème est lié à l'existence même de quartiers populaires et immigrés, qu'il faudrait donc « éradiquer », pour attirer des classes moyennes dans ces quartiers, de façon à amorcer une transformation sociale. Il est vrai que les processus de « gentrification » ne touchent pas, ou moins facilement, les grands quartiers d'habitat social public, du fait de leur statut. En l'absence d'inscription de ces parcs de logements dans le mouvement naturel de transformation sociale de la ville (cycles de valorisation/dévalorisation des quartiers), il conviendrait alors qu'une action publique vigoureuse se substitue au

secteur privé pour réinscrire, de manière musclée quand il le faut, les quartiers HLM dans le marché urbain ordinaire. Le débat sur la mixité se focalise, du coup, sur la dimension plus ou moins volontaire et plus ou moins volontariste de la mixité sociale : mixité sociale choisie, au fil des parcours ou bien mixité sociale imposée, par une puissance publique tutélaire et agissant au nom de l'intérêt général ? Pour certains, comme Éric Morin (2004), il y a urgence à agir de façon volontariste, car la société est de plus en plus structurée par « l'entre-soi », les groupes sociaux se fuient les uns les autres, ce qui conduit à une homogénéité croissante des unités de voisinages qui constituent la base de son étude. Pour d'autres, comme Prêteceille (2009), l'espace social reste globalement mixte, en Île-de-France du moins, même s'il est fortement polarisé aux extrémités de l'échelle sociale ; il y aurait d'autant moins urgence à agir sur la mixité sociale que le véritable problème, comme le montrent les auteurs de l'enquête « Trajectoires et origines » (Simon *et alii*, 2010), n'est pas l'existence de quartiers immigrés et populaires, mais les discriminations dont sont victimes leurs habitants. Christophe Guilly confirme paradoxalement cette hypothèse : pour lui, les quartiers de la politique de la ville ne sont pas des espaces prioritaires ; ce n'est pas là où se situe le cœur de la question sociale ; il faut aller le chercher à la campagne, dans les petites villes où sont relégués les ouvriers français de souche, qui sont les véritables victimes de la mondialisation et de la désindustrialisation.

Au total, l'Anru intervient dans un débat très argumenté de part et d'autre, dont la controverse centrale pourrait se résumer ainsi : pour ou contre la présence de quartiers spécialisés dans l'accueil d'immigrés, d'ouvriers et d'employés dans le cœur des villes, alors que, tendanciellement, les ouvriers (Français de souche) sont « relégués » à la campagne ?

Le deuxième débat dans lequel intervient l'Anru, c'est celui qui oppose, depuis des années, les tenants d'une action « sociale » portant sur les personnes, aux tenants d'une action « urbaine », portant sur les lieux. Mise en évidence par Jacques Donzelot à propos des politiques de la ville aux États-Unis, cette controverse

est réactualisée par l'affichage des indicateurs dont le législateur exige la mesure dans la loi de 2003. Car il est deux moyens de faire varier les indicateurs en question : soit la condition des personnes vivant dans le quartier se transforme par la conjonction de divers facteurs, dont l'action publique ; soit la population se transforme, les habitants partent et d'autres les remplacent. Dans un cas, on traite les gens (on améliore leur condition), dans l'autre on traite les lieux (on améliore les indicateurs sociaux instantanés des territoires visés). D'une manière générale, les critiques de gauche de la politique de la ville considèrent que l'on oublie l'humain au profit de l'urbain et que l'intervention sur le cadre bâti, les logements, les espaces publics, se fait au détriment de l'éducation, de l'action sociale, de la prévention, de la culture, etc. Symétriquement, les critiques de droite considèrent que la politique de la ville en fait trop du côté du « social » et qu'il faut mettre l'accent sur l'urbain, le cadre bâti, l'offre de logement. Dans un cas, on encouragerait le ghetto, alors que dans l'autre, une action vigoureuse sur le bâti permettrait le renouvellement des populations résidentes. On est cependant bien loin de la portée réelle du débat « *people vs place* » aux États-Unis. Dans ce cadre, il s'agit de savoir dans quelle mesure une forme de pouvoir donnée aux habitants sur leur propre territoire (sous la forme par exemple des « *Community Development Corporations* » et de subventions globales, « *block grants* ») est plus efficace qu'une intervention de réhabilitation pilotée « d'en haut ». En France, ce débat n'a été qu'esquissé et il n'a jamais été sérieusement envisagé par les animateurs locaux et nationaux de la politique de la ville de donner le moindre pouvoir politique et financier aux habitants. Il est frappant de constater que la logique « *people* » aux États-Unis conduit à la création d'organisations sans but lucratif, où sont représentés les habitants du quartier ; ces associations sont habilitées à recevoir en direct les aides fédérales et à embaucher l'équivalent de nos chefs de projets ou agents de développement. « L'humain contre l'urbain » n'a jamais été en France qu'un débat au sein de l'administration, opposant les fonctionnaires du social aux fonctionnaires de l'urbain. La logique « *people* » ne

s'oppose pas, en France, à la logique « *place* » : dans les deux cas, une puissance publique tutélaire vient prendre soin des habitants (dans le cas du social, par l'intermédiaire d'associations et dans le cas de l'urbain par l'intermédiaire d'organismes de logement social). Il est vrai que, dans la plupart des cas, la situation française est considérablement moins dégradée que la situation états-unienne et que la forte présence des municipalités ne justifie pas une mobilisation massive des habitants. Il n'en reste pas moins que le débat, politique aux États-Unis, est très largement corporatiste en France. L'Anru intervient donc pour trancher une querelle qui oppose les travailleurs sociaux aux aménageurs et aux gestionnaires de patrimoine. C'est par l'urbain et la restructuration lourde des quartiers que l'on touchera l'humain.

Enfin, l'Anru s'intercale dans un troisième débat, celui des modalités concrètes de l'action. Qui doit en être politiquement responsable et à quel niveau doit-elle être conduite ? S'agit-il de donner toute la responsabilité aux maires, comme l'affirmait la Commission pour le développement social des quartiers, présidée par le maire de Grenoble ? S'agit-il d'impliquer l'État dans le cadre d'une politique contractuelle à une échelle plus large, comme le souhaite le président de la République dans son discours de Bron en 1990 ? La discussion est plus que rhétorique, car elle engage toute la philosophie de la décentralisation en France. Nombre des secteurs d'action publique concernés par la politique de la ville sont restés, après les lois de décentralisation, compétences de l'État : la sécurité, la santé, le logement (au sens du financement de la politique du logement), l'éducation. Les municipalités disposent certes d'une compétence territoriale « générale », mais ne maîtrisent pas l'ensemble des domaines de nature à conduire une politique « globale » sur le terrain. Les premiers chefs de projets intervenant dans les banlieues sont réputés être co-mandatés par le représentant de l'État et le maire de la commune. La politique de la ville est donc, nécessairement, une compétence partagée entre l'État et le local. Mais ce partage, comment doit-il se faire ? Au cours d'une première période, le « partenariat » est privilégié, qui repose sur la fiction d'une

égalité formelle entre les représentants de l'État et les représentants élus du territoire. Peu à peu, l'État local s'étoffe, il est doté de sous-préfets à la ville, de délégués de l'État dans les quartiers, de façon que se constitue une unité de commandement de même niveau que celle qu'exercent les maires des communes. Il s'agit de conférer à l'État local la même capacité « politique » que celle dont sont dotées les municipalités de façon que les contrats soient pilotés de manière équilibrée entre les deux parties. Malgré les nombreuses pistes ouvertes par cette construction politique (Donzelot, Estèbe, 1993), elle se révèle très précaire : « l'État » ne constitue pas une entité homogène que l'on pourrait assimiler localement à une collectivité, les relations sont déséquilibrées et ce sont les municipalités qui, rapidement, assument clairement la maîtrise d'ouvrage et la responsabilité politique des opérations, les services de l'État assurant un suivi plus ou moins efficace des orientations locales. L'Anru intervient à un moment d'interrogation forte sur le rôle de l'État et la façon dont il doit se comporter face à des collectivités territoriales qui ont largement conquis leur autonomie. L'Anru se situe donc dans une rupture « britannique » assumée, en s'inspirant des modalités de gouvernement « à distance » (Epstein, 2006) inaugurées en Grande-Bretagne par les conservateurs et perfectionnées par les travaillistes. L'État n'est plus le partenaire local et bienveillant des municipalités : il est une puissance lointaine, volontairement éloignée, qui organise la compétition entre municipalités pour accéder à des ressources rares, selon des critères qui, au début du moins, demeurent relativement flous.

Pour toutes ces raisons, l'Anru apparaissait, au moment de sa création, pour nombre de compagnons de route et d'acteurs de la politique de la ville, comme un nouveau Léviathan, une puissance arbitraire en mesure d'imposer une vision insupportable aux yeux d'une partie de l'opinion éclairée : la mixité sociale volontariste, le choix de l'urbain contre celui de l'humain, l'asser-vissement des autorités locales.

La domestication du Léviathan

Or, si l'on fait le compte des résultats effectifs de l'Anru, au terme de cinq ans d'opérations, sur ces trois fronts, l'effet est presque l'inverse de celui qui était, sinon recherché, du moins annoncé à l'origine.

Reprenons à l'envers. Qu'en est-il du néo-thatchérisme à la française que l'Anru était censée inaugurer? Reconnaissons que cette figure menaçante de l'Agence toute-puissante par rapport à l'État local proche et bienveillant est une production collective. Elle a été cultivée par les premiers responsables de l'Anru, comme elle a été analysée par certains observateurs et surtout dénoncée par les collectivités locales, promptes à fustiger l'État. Reconnaissons aussi que les élus locaux (surtout quand ils cumulent les mandats) adressent à l'État une injonction contradictoire: il doit être à la fois présent (combien de fois n'entend-on pas dénoncer le « retrait de l'État ») tout en laissant aux collectivités locales la plus stricte autonomie. C'est un discours que les psychologues qualifient d'adolescent: il faut à la fois qu'on s'occupe de moi et qu'on me fiche la paix. Construire la bonne distance et la relation fructueuse entre l'État et les collectivités territoriales n'est pas facile dans un pays où le législateur national est très largement composé d'élus locaux, présents à tous les étages et donc qui, collectivement, préfèrent le *statu quo*, ou alors l'accroissement des moyens, à une réflexion stratégique sur les rôles respectifs des échelons décentralisés et nationaux de la puissance publique. Dès lors, l'innovation passe par des coups de force technocratiques ou des chemins détournés. C'est ce qu'a tenté de faire l'Anru, en instaurant un principe de concours et de compétition entre collectivités. Cette innovation a eu une certaine postérité: l'appel à projet est devenu désormais l'un des instruments ordinaires du gouvernement dans ses politiques industrielles (pôles de compétitivité), d'enseignement supérieur et de recherche (plan Campus) ou ses politiques d'aménagement du territoire (coopération métropolitaine). Malheureusement, l'Anru n'a pas été en mesure d'assurer véritablement le pilotage

à distance de ces projets. Une fois la commune retenue et les engagements pris, l'agence est à la merci des maîtrises d'ouvrage et des maîtrises d'œuvre. Dans les faits, les élus ont très vite appris comment utiliser au mieux les critères imposés par l'Anru pour assurer de confortables marges de manœuvre locales. Inversement, l'Anru s'est trouvée dépendante des opérateurs locaux, sans lesquels rien n'était possible, puisqu'il fallait trouver des terrains, trouver les compléments financiers, assurer les équipements et les réseaux, etc. Au total, l'opération d'asservissement du local s'est presque entièrement retournée. L'Anru est devenue une banque au service des projets locaux de restructuration. Certes, l'existence même de l'Anru et des financements dont elle était porteuse a incité à une vague inédite de transformation lourde des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville: en ce sens, l'objectif est atteint. Mais cette transformation des quartiers ne s'est pas faite sans l'aval des élus locaux. Au contraire: ce sont les projets locaux qui ont été financés par l'Anru et pas l'inverse, comme on pouvait l'imaginer. Dans ce champ, la logique des agences fonctionne mal ou du moins n'a-t-elle pas été poussée suffisamment loin par les gouvernements successifs, ce qui lui a retiré une grande partie de sa force. On peut le regretter: l'hyperdécentralisation est un des maux dont souffre le pays aujourd'hui, symétrique de l'hypercentralisation que dénonçait Alain Peyrefitte il y a quarante ans (Peyrefitte, 1976). L'explosion des souverainetés territoriales contribue à une action publique fragmentée et inflationniste que seule la crise pourra réguler. L'Anru a représenté une tentative (maladroite et inaboutie) pour construire des relations plus claires et plus productives entre les pouvoirs centraux et les pouvoirs locaux. Il est dommage qu'elle n'ait pas abouti. Dès lors, le Léviathan tant dénoncé apparaît comme fortement domestiqué: il devient un animal familier que les élus ont appris à caresser dans le sens du poil pour obtenir leurs subsides.

Deuxième accusation: l'Anru, en se focalisant sur les logements et le bâti, privilégie l'urbain sur l'humain et prétend apporter une solution brutale et cynique à une question sociale

complexe, tout en risquant de galvauder les acquis de la politique de la ville. Pour examiner ce qu'il en est réellement, il faut s'interroger sur ce qui, concrètement, constitue « l'acquis » de la politique de la ville dans le domaine de « l'humain ». Dans le champ de la sécurité, les initiatives prises par des gouvernements de gauche ont été clairement balayées par les gouvernements qui se sont succédé depuis 2002, au profit d'une logique répressive qui ne concerne pas seulement les quartiers, mais l'ensemble de la société. Dans le champ de l'éducation, l'incertitude continue de planer sur la pertinence et l'efficacité de l'éducation prioritaire, dont les impacts mesurables sur la réussite des élèves (au moins pour ce qui concerne les collégiens) sont nuls (Bénabou *et alii*, 2004)³. Dans le champ de l'insertion par l'économie, l'embellie de l'emploi de la fin des années 1990 a bien montré la fonction réelle de ce domaine d'intervention – la gestion du chômage par la puissance publique; dès que les entreprises ont eu besoin réellement de main-d'œuvre, elles ont totalement passé outre les différents dispositifs d'insertion pour embaucher directement (Beaud et Pialoux, 2003); dans le champ culturel, l'euphorie des années 1980 – à la découverte des cultures du monde – a laissé la place à la triste « démocratisation culturelle », où les jeunes sont sommés de s'extasier devant les grandes œuvres du patrimoine, au risque, en cas de refus, de subir l'accusation de barbare ou sauvageon. Du coup, l'acquis de la politique de la ville en matière de « social » est bien maigre – alors même que les années 1990 ont vu des avancées significatives en termes de protection/redistribution (RMI, APA, CMU...). Ainsi, l'accusation portée contre l'Anru d'oublier l'humain pour l'urbain, c'est un peu l'hôpital qui se moque de la charité. Du coup, l'accent mis sur le logement apparaît comme plutôt intéressant, comme l'avaient été les réhabilitations du début des années 1980: un moyen de retrouver un peu de la vie sociale réelle des quartiers, des aspirations de leurs habitants et de leur mode d'habiter leur logement et l'espace. Les discussions entamées par les maîtrises d'œuvre sociale dans les opérations de relogement renouent avec une certaine compréhension de la vie des habitants, oubliée au fil

des procédures entassées pendant les années 1990. Le logement est un élément essentiel, avec le travail, de l'existence sociale et intime des personnes : c'est un facteur décisif de bien-être, de confort et de facilité de vie ; de même le travail sur les espaces publics entamé à l'occasion des rénovations de quartier ou encore les travaux de résidentialisation des groupes d'immeubles contribuent à transformer considérablement la perception de l'espace. Les habitants ne s'y trompent pas, qui plébiscitent en général les opérations de rénovation (Kepel, 2011) tout en déplorant que les autres services publics (éducation, sécurité) restent à un niveau très bas de performance.

Dernière accusation : l'Anru serait le fourrier d'une politique de mixité sociale dont les visées consisteraient à, sournoisement, éradiquer les quartiers populaires et à en délégitimer leurs habitants. On ne fera pas ici de procès d'intention aux animateurs de la politique de rénovation urbaine, d'autant que l'intention affichée par la loi était clairement d'en finir avec les « ghettos ». On rendra simplement hommage à leur pragmatisme et au fait qu'ils ont, peu à peu, accepté la domestication évoquée plus haut. En effet, l'impasse initiale a consisté à contractualiser avec les communes et pas avec les intercommunalités (encore que la capacité réelle des intercommunalités à agir sur le foncier reste floue). Contractant avec les communes, l'agence a été réduite à accepter que chaque opération (hormis quelques exceptions) se déroule à l'intérieur des périmètres communaux. Tout l'enjeu de la « dispersion » du logement social et de la diversification de l'offre dans les quartiers prioritaires aurait été de trouver du foncier disponible ailleurs dans la commune pour reconstruire, de façon à recomposer une offre sociale significative *en dehors* des quartiers visés. Or, selon les communes, entre 80 et 90 % de l'offre a été reconstituée dans les quartiers d'origine. Ainsi, les opérations de rénovation urbaine ont-elles très largement consisté à renouveler les quartiers sur eux-mêmes, à restructurer les logements, à créer de nouveaux espaces publics, à financer de nouveaux équipements, etc. C'est donc un formidable travail de mise à niveau

des quartiers populaires et immigrés, le plus souvent au cœur des grandes agglomérations, qui a été réalisé, loin, très loin de l'objectif initial « d'en finir avec les ghettos ».

C'est donc une très bonne nouvelle, pour plusieurs raisons.

D'abord parce qu'il n'y a pas de raison que la condition urbaine des ménages appartenant aux couches populaires et immigrées doive nécessairement s'identifier avec l'accession à la propriété en maison individuelle dans un périurbain lointain. Conserver des quartiers d'habitat social de bonne (voire très bonne) qualité au cœur des grandes agglomérations est un résultat non négligeable, même si non prévu, de la politique de rénovation urbaine.

Ensuite parce que c'est un signal fort pour tous ceux qui voudraient à nouveau prétendre « en finir » avec les ghettos, les grands ensembles, etc. Si, avec les moyens mis par l'Anru (11 milliards d'euros en cinq ans), on n'est pas parvenu à « en finir », c'est que l'objectif d'en finir est inaccessible et, sans doute, non pertinent. Pourquoi cet objectif est-il non pertinent ? Parce que, tout simplement, la plupart des quartiers concernés par la rénovation urbaine remplissent une fonction essentielle dans les villes et les agglomérations, l'accueil des ménages immigrés et ouvriers. Il est tout à fait significatif, en particulier, que la part de nouveaux arrivants dans les zones urbaines sensibles (personnes emménagées depuis moins de cinq ans) soit en moyenne de l'ordre de 30 %, avec des pointes à 50 % comme à La Villeneuve-de-Grenoble. Cela signifie que pour la plupart, les quartiers de banlieue continuent de faire fonction de sas et que le séjour dans une ZUS n'est qu'une des étapes des parcours familiaux, sociaux, professionnels et résidentiels des personnes. Si l'on accepte de lire les quartiers comme des lieux de passage et non pas comme des nasses où s'entasserait une population scotchée, alors l'évaluation que l'on peut faire de la politique de la ville sera bien différente : les gens passent par les quartiers, ils ont ensuite leur parcours de vie, ils sont plus ou moins diplômés, ils fondent des familles, ils trouvent (et perdent) des emplois. Bref, toute une existence dont on ne sait pas grand-chose. Si l'on prend les quartiers classés en ZUS sous cet angle, l'enjeu de la politique de la ville n'est plus

de réduire les écarts entre ces quartiers et le reste des villes, mais de faire en sorte que le temps passé dans le quartier soit le plus positif possible pour leurs habitants. Ce qui permettrait d'ailleurs de mettre fin au débat stérile entre « *people* » et « *place* ».

Au-delà, on peut faire deux remarques. La première est que, depuis longtemps, la politique de la ville est fondée sur l'idée erronée d'une action temporaire, illustrée par la récurrence des mots d'ordre qui commencent par « en finir avec... » (avec les grands ensembles, les ghettos, l'exclusion, etc.). Comme si la question sociale, l'immigration et les inégalités sociales et ethniques constituaient une sorte de « résidu » qu'une action volontaire devrait finir par résorber. Cette vision totalement anhistorique se heurte à la réalité sociale : les inégalités se rejouent en permanence, l'immigration est un phénomène permanent (quelles que soient les prétendues politiques de contrôle), la question sociale est consubstantielle au fonctionnement normal de la société. Dès lors, la politique de la ville n'est pas une politique temporaire, c'est une politique permanente : la politique de la qualité de la vie et de la qualité des services dans les quartiers d'accueil (temporaire ou définitif) des ménages ouvriers et immigrés à un moment de leur parcours. L'Anru avait été présentée comme l'arme ultime de cette politique temporaire : avec une vigoureuse action urbaine, on allait, une bonne fois pour toute, en finir avec les « quartiers ». C'est l'inverse qui se produit : l'Anru devient le meilleur instrument du maintien voire de l'amélioration de la qualité résidentielle de quartiers d'accueil.

La deuxième remarque est peut-être plus dérangeante. En partie, la rhétorique de la « mixité sociale » peut s'interpréter comme le refus d'accepter la réalité multi-ethnique et multi-culturelle de la France d'aujourd'hui. Pour une bonne part, le discours de la mixité est sous-tendu par une logique d'assimilation – au motif que la « déconcentration » des populations immigrées favorise leur intégration dans l'ensemble français. Pour devenir français, il faudrait se fondre dans la masse « française », et donc disparaître dans sa spécificité « visible ». Paradoxe : au nom de l'universalisme républicain, ne sommes-nous pas en train de

bâtir une conception étroitement « locale » et « ethnique » de la société française ? Comment célébrer à la fois le « *melting-pot* » historique que serait le peuple français, en invoquant savamment Renan et Fichte (sans les avoir lus) pour opposer les conceptions française et allemande de la nation, tout en imposant une norme de comportement aux étrangers et aux immigrés d'aujourd'hui ? Après le temps des lois mémorielles vient celui des lois comportementalistes, par lesquelles il ne s'agit pas seulement de « conduire les conduites » mais de faire en permanence peser le soupçon de trahison sur ceux qui ont le malheur de n'être pas nés ici, ou d'être nés ici dans des familles qui ne partagent pas les caractéristiques considérées comme majoritaires. Il est temps que nous reconnaissons l'évidence : notre société est d'une extrême diversité, elle est de plus en plus métissée et surtout la « France » ne constitue plus l'ultime récompense des bons élèves. La « France » est devenue une destination comme une autre (peut-être d'ailleurs moins prisée que d'autres), un lieu de mobilité bien plus que d'immigration, où l'on peut passer toute sa vie, ou seulement quelques années. La France est un pays d'accueil et de passage. Ses gouvernements ne peuvent exiger la normalisation des conduites au prétexte de l'intégration ou de l'assimilation. La question de l'hospitalité est devenue, à toutes les échelles – celle des quartiers, celle des villes, celle de la nation et celle de l'Europe –, l'un des termes de la cohésion sociale. Terme problématique, puisque nombreux sont ceux qui à droite et à gauche, désormais, opposent les immigrés aux ménages populaires français « de souche » ; terme complexe, puisqu'il est en effet difficile de concilier hospitalité temporaire et possibilités de parcours scolaire, professionnel et résidentiel ; mais terme essentiel puisqu'il désigne la responsabilité politique des gouvernements et des acteurs urbains – accepter que l'on n'est pas propriétaire de ses populations et que, malgré tout, on doit rendre un service de la meilleure qualité possible à ceux qui sont là. Par rapport à une vision héritée de la citoyenneté, fondée sur l'enracinement, il nous faut aujourd'hui inventer une politique de la *présence*, fondée sur le passage et sur le « droit à être là ». La

politique de la présence est une forme de réinvention du droit du sol, dont nous sommes si fiers, à juste titre.

L'Anru a donc raté son objectif initial, soit la réduction des écarts entre les zones urbaines sensibles et les villes. On l'a vu, cet objectif était impossible à atteindre. Dès lors, l'Anru est devenue une agence de financement de la qualité résidentielle des quartiers populaires et immigrés, avec des résultats particulièrement positifs. Mais de ce fait, tout le reste, tout ce qui n'a jamais été réellement travaillé dans le cadre de la politique de la ville, demeure : la question de l'éducation et du creusement des inégalités à l'intérieur du système scolaire ; la question du travail, sa précarisation et l'insécurité des parcours professionnels ; la question du logement et celle du primat de la maison individuelle isolée comme solution aux rigidités et aux inadaptations du parc existant.

Mais tout ceci est un programme national de transformation politique, et ne concerne pas la politique de la ville.