



Usager et agent de sécurité dans les transports en Île-de-France.

Cynthia Ghorra-Gobin, Thomas Kirszbaum

# LA PROXIMITÉ À L'ÈRE METROPOLITAINE

LES POLITIQUES D'ACCÈS À L'EMPLOI EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS

Le rêve de travailler à deux pas de chez soi, de « vivre et travailler au pays » devient de plus en plus mirage. Les logiques d'implantation des entreprises se dissocient toujours davantage des dynamiques résidentielles. Dans ce contexte, les migrations alternantes obéissent de moins en moins à un schéma de type périphérie-centre. L'exploitation des données du dernier recensement confirme une tendance déjà à l'œuvre depuis plusieurs décennies : les déplacements « domicile-travail » ne cessent de se multiplier et de s'allonger. En 1999, 60,9 % des actifs travaillaient hors de leur commune de résidence, contre 46,1 % en 1982. Surtout, ce chiffre s'élève à 79,1 % pour les habitants des couronnes périurbaines et à 76,4 % pour les habitants des banlieues. La durée des déplacements domicile-travail épouse la même ligne de progression (15,1 km en moyenne au lieu de 13,1 km en 1982) (Talbot, 2001).

Le redéploiement spatial des emplois consécutif à la désindustrialisation des centres urbains et à la réorganisation territoriale des entreprises dessine un nouveau paysage urbain de l'activité économique, de type multipolaire. L'interdépendance entre bassins d'emploi et d'habitat ne va plus de soi. Lorsque de nouveaux emplois sont créés en banlieue, à la faveur d'une reconversion tertiaire d'anciens sites industriels, le taux d'emploi des résidents locaux n'augmente guère (Tabariés, 1997). La persistance d'importantes poches de chômage dans les quartiers dits « sensibles » est donc révélatrice d'une inégalité croissante d'accès au marché du travail urbain. Ce différentiel témoigne de l'inégale maîtrise de la mobilité et des compétences requises par le monde du travail.

Pour expliquer ce différentiel, les Américains ont forgé le concept de *spatial mismatch* afin de mettre en évidence un éloignement géographique croissant des quartiers pauvres situés en zones denses et des pôles d'emplois localisés en périphérie des agglomérations. Il ont avancé aussi celui de *skill mismatch* pour rendre

compte de l'écart croissant entre la nature des emplois sécrétés à proximité des quartiers centraux et le profil sociologique des résidents locaux. Les États-Unis ont connu une délocalisation massive des activités économiques qui, accompagnant celle des résidences principales, a fini par rendre très problématique l'accès à l'emploi des habitants enclavés dans les *inner-cities*. Bien plus que leurs homologues européennes, les villes américaines ont vu leur centralité économique s'affaiblir au profit de nouvelles centralités périphériques – les centres de certaines d'entre elles conservant surtout la haute main sur des secteurs stratégiques de commandement de l'économie globale<sup>1</sup>.

De ce côté-ci de l'Atlantique, l'économie des centres est mieux préservée, bien que connaissant un rythme de croissance inférieur à celui des périphéries urbaines. Ici, ce n'est pas tant l'emploi qui s'éloigne que l'habitat. L'accentuation des distances géographiques à l'emploi affecte les périurbains plutôt que les habitants des quartiers centraux. Mais la différence entre les habitants de la « ville émergente » et ceux des quartiers « relégués » tient à leur capacité différentielle à gérer les distances à l'emploi. Les premiers prennent délibérément leurs distances avec la ville, sans que cela nuise à leur intégration économique, tandis que les seconds subissent ces mêmes distances comme autant d'entraves à cette intégration. Compte tenu de l'émergence de nouvelles centralités économiques, les situations d'enclavement géographique de ces quartiers et de mauvaises liaisons avec les réseaux de transport en commun ne sont pas rares. Elles peuvent venir redoubler l'enclavement social, analysé dans des termes assez

---

1. Pour une présentation des enjeux urbains aux États-Unis, on pourra se reporter à Ghorra-Gobin, 2000 et Kirszbaum, 1997.

similaires sur les deux rives de l'Atlantique : formations inadéquates, culture du non-travail, prégnance des trafics illégaux, discriminations à l'embauche...

Les politiques publiques chargées de connecter au marché les quartiers connaissant un chômage massif du travail sont appelées à rapprocher deux mondes qui s'éloignent, celui de l'habitat et celui de l'économie. De part et d'autre de l'Atlantique, la « proximité » s'impose comme la solution d'action publique.

En France, la référence à la « proximité » a peu à peu colonisé le discours des pouvoirs publics. Ce succès peut s'analyser comme une tentative, à la fois rhétorique et pratique, de comblement de l'écart formé entre la représentation politique et les services publics



Recherche d'emploi et formation professionnelle.

d'un côté, les citoyens et usagers de l'autre. En ce sens, la proximité est censée ponctuer deux moments de la décision publique : en amont, celui de l'écoute de la demande sociale; en aval, celui de la réponse, soit d'un ajustement optimal à cette demande. Ce « souci du rapprochement » a trouvé son terrain de prédilection dans la politique de la ville (Kirszbaum, 2001) <sup>2</sup>.

Les Américains n'emploient pas l'expression de « proximité ». Ils lui préfèrent d'autres appellations, telles que *community-based* ou *neighborhood-based* poli-

cies, correspondant à l'idée d'une mobilisation des forces vives, à l'échelle de leur lieu de résidence, appelées à prendre en charge leurs problèmes, avec le soutien (plus ou moins mesuré) des niveaux de décision supérieurs (municipalités, États fédérés et fédéral, fondations privées). Dans ce pays de tradition participative, l'enjeu des politiques de développement communautaire n'est pas tant de résorber l'éloignement des institutions et des citoyens/usagers que de renforcer l'*empowerment* des habitants<sup>3</sup>.

## La proximité comme finalité

Dans cette première acception, la proximité vise à abolir les distances géographiques et/ou sociales séparant les quartiers défavorisés du marché du travail. Plutôt que d'orienter leurs habitants vers les pôles d'emplois situés à l'échelle métropolitaine, il s'agit d'attirer des activités dans ou à proximité immédiate du quartier, ou bien d'en créer en son sein avec le renfort des collectivités publiques et l'appui du secteur privé bancaire (surtout aux États-Unis dans ce dernier cas).

## La politique de la ville en France

En France, cette première conception de la proximité recouvre deux options très dissemblables quant aux ressources mobilisées. La première option s'efforce de doter en attributs urbains des lieux – les quartiers prioritaires de la politique de la ville – analysés comme des bouts de « non-ville ». Dans l'esprit des tenants de cette approche, ces territoires sont avant tout définis par leur manque, celui d'une véritable mixité des fonctions urbaines (et donc économiques) qui, se conjuguant avec un manque de mixité sociale et ethnique, produit leur « relégation ». Cette critique du défaut de mixité fonctionnelle et sociale a été réactualisée par le récent rapport Robin-Rodrigo/Bourguignon (1999). Ce document à vocation programmatique demande que la puissance publique joue « un rôle de levier dans la mise en économie des quartiers », appelés à devenir des « morceaux de ville à part entière ». Les interventions préconisées (mise en valeur de l'espace foncier et des friches industrielles, soutien à l'investissement et aux commerces de proximité, intégration dans la trame urbaine...) visent à renforcer l'attractivité des sites prioritaires en leur donnant un « visage » plus propice à l'investissement économique; l'arrivée d'activités économiques nouvelles est supposée modifier leur « l'ambiance » par effet de contagion sur les habitants retrou-

2. La prise en compte des demandes ségrégatives (à l'école, dans le logement...) d'une autre partie de la population constitue une facette moins avouable de la proximité.

3. Sur la comparaison de la politique française de la ville et du développement communautaire américain, cf. J. Donzelot et C. Mével (2001).

vant ainsi des « points de repères »<sup>4</sup>. Cet ensemble d'hypothèses est cohérent avec la conception du « renouvellement urbain » et, surtout, des Grands Projets de Ville (GPV). Ces derniers mobilisent des moyens exceptionnels de l'État pour refaçonner l'image des quartiers, au titre d'une discrimination positive territoriale qui ne dit pas son nom car elle évoque la logique... américaine des zones franches urbaines initiée par le gouvernement Juppé (Pacte de relance pour la Ville). Ce dernier dispositif qui avait cette particularité de conjuguer le volontarisme républicain et une inspiration néo-libérale venue d'outre-Atlantique, cherchait lui aussi à créer un marché de l'emploi de proximité dans les quartiers sensibles.

L'évaluation des zones franches a montré que l'arrivée d'entreprises dans l'environnement immédiat des quartiers sensibles ne profitait pas mécaniquement à leurs habitants. Prenant acte de l'écart entre le profil de compétences des habitants de ces quartiers et les critères d'embauche des entreprises, la politique de la ville propose une seconde option, déjà à l'œuvre dans le Pacte de relance (à travers les « emplois de ville »), mais presque aussi ancienne que la politique de la ville elle-même. Son objectif n'est pas d'injecter de l'économie « ordinaire » dans les quartiers, mais de l'économie « solidaire ». La finalité n'est plus d'aligner les quartiers sur la « normalité introuvable de quartiers comme les autres » (Béhar, 1995), en y insérant de l'économie, mais d'inventer une alternative aux normes du marché en « insérant par l'économique ». Dans certains cas (entreprises d'insertion et associations intermédiaires), les activités « solidaires » demeurent tributaires des règles du marché, moyennant des subventions publiques qui viennent compenser les charges induites par l'encadrement des personnes embauchées. Dans d'autres cas (régies de quartier, métiers de la médiation...), les emplois créés relèvent plus nettement d'une logique de « l'utilité sociale » de certains habitants envers d'autres habitants du quartier. La connaissance du quartier, sa ressemblance avec lui étant converties en compétences professionnelles, la distance sociale à l'emploi « ordinaire » se trouve de fait abolie.

Ces deux options reflètent deux traditions françaises : dans la première, le volontarisme de la puissance publique est chargé d'organiser le développement économique ; la seconde s'en remet plus volontiers aux initiatives de la société civile, mais elle s'émancipe difficilement de la tutelle publique. Aussi contrastées soient-elles, ces deux options expriment deux facettes d'une même intention – créer un « marché du travail de proximité » – dont la référence implicite est celle du « village urbain ». L'approche du renouvellement urbain retenue par la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains, 13 décembre 2000) et les Grands projets de ville consiste à « refaire la ville sur elle-même »,

afin de lui rendre sa compacité perdue et effacer du même coup des distances géographiques aux externalités coûteuses ; avec l'économie solidaire, il s'agit de valoriser les réseaux d'interconnaissance fondateurs de solidarités locales en vertu d'un « principe de réciprocité » (Laville, 1994).

## Le développement communautaire et les zones d'entreprises aux États-Unis

Ces deux stratégies étant plus ou moins explicitement présentées par leurs promoteurs comme des alternatives à « l'américanisation » de la ville (l'extension indéfinie de ses limites spatiales) et des rapports sociaux dans la ville (l'extension indéfinie des rapports marchands dans l'échange urbain), il est intéressant d'examiner à présent les ressorts de la logique américaine. Celle-ci diffère dans une large mesure de son homologue française, en privilégiant le marché plutôt que l'État et la démocratie locale plutôt que l'utilité sociale. Mais son horizon est semblable : créer des emplois sur les lieux mêmes où la crise urbaine est diagnostiquée.

L'adoption du programme *Urban Development Action Grant* sous la présidence Carter (1977), a annoncé un déplacement de la stratégie de revitalisation des inner-cities d'un registre social vers un registre



Cours d'informatique dans une organisation communautaire américaine.

plus économique. Les financements du gouvernement fédéral favorisent alors les partenariats entre organisations communautaires et entreprises privées, manière américaine de concevoir un « tiers-secteur » (Jacquier, 1992). J. Carter avait également réussi à faire adopter le « Community Reinvestment Act » (1977) incitant les institutions bancaires à apporter leur soutien aux porteurs de projets, mais cette loi a davantage contribué au financement de projets liés à l'habitat qu'au financement d'activités économiques portées par des

4. Ces expressions sont notamment tirées la première partie du rapport.

représentants de minorités ethniques<sup>5</sup>. L'important concernant cette période est l'accent porté sur le « self-help » économique des habitants, en appui sur des organisations communautaires (*Community Development Corporations*), dont les projets devaient être examinés avec bienveillance par les institutions.

Conformément au credo néo-conservateur d'effacement du rôle de l'État, l'administration Reagan a amorcé un retrait à marché forcée des instances fédérales en tant que pourvoyeuses d'allocations directes aux organisations communautaires, au profit d'une libération des forces du marché. Tel était l'objet des *Enterprise Zones* (loi de 1983) dont le principe était simple : lever les entraves réglementaires et fiscales dans un périmètre donné afin d'attirer les investisseurs économiques. Une dynamique vertueuse devait s'enclencher pour bénéficier non seulement aux entreprises, mais aux habitants des quartiers. N. J. Glickman (1984) a qualifié cette hypothèse – peu crédible à ses yeux – de *spatial trickle down effect*, c'est-à-dire « d'effet de ruissellement » quasi naturel entre les intérêts des entreprises et ceux des acteurs locaux.

Dans la période récente, les *Empowerment Zones/Enterprise Communities* (EZ/EC) mises en place à l'initiative de Bill Clinton (loi de 1993) ont réuni dans une démarche unique les principes sous-jacents aux *Community Development Corporations* et aux *Enterprise Zones*. Les EZ/EC continuent d'emprunter à la dynamique communautaire des CDC en s'efforçant d'augmenter le pouvoir des habitants (*empowerment*), mais ils conservent aussi l'idée d'inspiration néo-conservatrice consistant à optimiser le fonctionnement du marché sur des périmètres dûment circonscrits par les autorités fédérales.

## Proximité locale et distance à la norme urbaine

La création d'un marché du travail à l'échelle du lieu de résidence des habitants pauvres de la métropole reflète une même volonté d'effacer les distances séparant les premiers de la seconde. Puisque les habitants n'ont pas accès à la richesse économique extérieure à leur quartier, l'action publique s'efforce de stimuler et/ou créer directement des activités sur les lieux mêmes de l'exclusion, afin de leur rendre ces emplois plus accessibles. Envisagée de la sorte, la proximité doit affronter les critiques formulées à l'encontre de toute stratégie fondée sur le seul principe de dérogation à la norme, cette démarche risquant d'éloigner les habitants de ladite norme, au lieu de les en rapprocher – alors même que le « souci du rapprochement » est au cœur de la stratégie de proximité :

- d'un point de vue économique : le modèle des zones franches a fait l'objet de critiques analogues des deux côtés de l'Atlantique, mettant en avant des effets d'au-

baine propices aux délocalisations « sauvages » d'entreprises, sans impact notable sur l'emploi des résidents locaux. Compte tenu du profil de ces derniers, « l'avantage compétitif » que certains ont cru discerner en faveur de ces quartiers (Porter, 1995) peut-il générer des emplois suffisants, en nombre et en qualité, pour satisfaire toute la demande locale de travail ? De ce point de vue, la stratégie française de renouvellement urbain a le mérite de la clarté : la revitalisation économique y est indissociable du renouvellement de la population résidente que traduit l'objectif de mixité sociale ;

- d'un point de vue urbain : l'effacement volontaire des distances spatiales ne risque-t-il pas de redoubler l'immobilité résidentielle des populations par leur immobilité professionnelle, plaçant ces populations en porte-à-faux avec la norme dominante de mobilité urbaine étendue à des échelles toujours plus vastes ? Comme l'a noté Marie-Christine Jaillet (1993), la critique urbanistique de la mono-fonctionnalité est restée très sélective, ignorant en particulier les banlieues pavillonnaires caractérisées, elles aussi, par une absence de diversité fonctionnelle. Aucun programme public ne tend pourtant à « mettre en économie » ces zones résidentielles ;
- d'un point de vue social : la connaissance du quartier et sa ressemblance avec lui (stratégie de l'utilité sociale) peuvent-ils fonder une norme alternative d'intégration professionnelle, sans risquer d'enfermer durablement les bénéficiaires dans un marché du travail parallèle ? Certains ont vu, dans la création d'une norme d'activité alternative à l'emploi classique, l'une des causes de « l'autonomisation de la sphère de l'insertion » (Elbaum, 1994).

Dans aucune de ces configurations, la stratégie de proximité envisagée comme l'abolition des distances génératrices d'exclusion, n'autorise l'inflexion des processus économiques, urbains et sociaux de mise à l'écart des quartiers en difficulté. La réduction des différentiels d'accès à l'emploi ne semble donc pouvoir se limiter aux stratégies précédemment décrites, sans nier la dimension proprement urbaine du problème.

## La proximité comme moyen

Dans cette seconde acception, la proximité n'est plus une finalité de l'action publique, mais devient le levier de l'accessibilité urbaine des populations marginalisées dans la ville. En France, le succès du thème de l'accessibilité à la ville est né, entre autres, d'une critique de la proximité interprétée comme l'exigence exclusive de

5. Selon Grogan et Proscio (2000), le renouveau économique de certains quartiers, lié notamment à l'ouverture de commerces, doit être attribué aux effets de la rénovation urbaine et de la réduction du sentiment d'insécurité beaucoup plus qu'aux effets du Community Reinvestment Act.

«réinvestir le terrain» (Béhar, 1999). Cette approche postule que le relâchement des liens sociaux, consécutif à la crise des modes d'intégration par le travail, doit être compensé par la présence continue des services publics (ou de leurs relais) au plus près des usagers, leur ôtant du coup la nécessité d'être mobiles dans la ville. Ainsi comprise, la proximité a pour visée essentielle la réparation des préjudices subis par les habitants des quartiers du fait de leur distance au marché du travail. Pourtant, proximité et accessibilité ne sont pas vouées à s'opposer, à condition toutefois que la première ne se limite pas à compenser un défaut d'intégration économique, mais soit conçue comme un levier permettant aux populations marginalisées de maîtriser les distances géographiques et sociales à l'emploi. En France comme aux USA, la proximité est susceptible de revêtir cette signification proprement urbaine (c'est-à-dire productrice de liens d'interdépendance à l'échelle de la ville), même si la première acception (l'effacement des distances) semble encore prévaloir dans les politiques engagées dans les deux pays.

### L'hypothèse du *spatial mismatch* non validée par les autorités françaises

En France, une première explication à cette prévalence vient de ce que l'hypothèse du *spatial mismatch* n'a pas vraiment été retenue comme variable décisive de la déconnexion entre les quartiers sensibles et le marché du travail. Ainsi, une enquête récente du ministère de l'Intérieur auprès des préfets portant sur l'implantation des services publics en milieu urbain (2000), dresse un tableau plutôt satisfaisant de la desserte des quartiers prioritaires, notamment parce que les centres-villes seraient aisément accessibles à leurs habitants. En Île-de-France, nos interlocuteurs du syndicat des transports d'Île-de-France jugent satisfaisante la couverture territoriale du réseau des transports en commun. Christian Harzo (1998) note cependant que ce type d'appréciation fait le plus souvent référence à une offre standard de transports, structurée selon une logique radiale et une amplitude horaire répondant aux rythmes scolaires et de travail les plus courants<sup>6</sup>.

C'est en relation avec les territoires économiques de référence et les temporalités des habitants que le niveau optimal de desserte des quartiers devrait donc être apprécié. Or, dans un contexte d'éclatement des centralités, l'interdépendance des quartiers périphériques à leur centre-ville ne peut constituer la référence dominante de la politique de la ville, même si cette lecture de l'enclavement a longtemps persisté (Kirszbaum, 1997). Pour la période 2000-2006, les acteurs de la politique de la ville sont invités à formuler un diagnostic territorialisé des situations d'enclavement. Notre enquête dans les Hauts-de-Seine laisse penser que cette phase de l'élaboration d'une stratégie de

désenclavement a été escamotée. L'accessibilité «à la ville» étant pensée comme accès aux espaces publics<sup>7</sup>, les études de mobilité sont loin de se polariser sur la seule dimension de l'accès à l'emploi (cf. l'étude sur les dessertes de proximité dans la Boucle Nord des Hauts-de-Seine centrée sur le travail domestique, les sociabilités relationnelles et urbaines).

Une fois le diagnostic formulé, l'adaptation des politiques structurantes d'aménagement et de transport aux spécificités des quartiers passe par le déploiement d'un répertoire d'interventions de proximité (travaux d'aménagement, gommage des coupures physiques, amélioration de la fréquence et de la qualité des dessertes de rabattement...) que la politique de la ville ne peut mobiliser à partir de ses seuls moyens propres. Or, les évaluations de la politique de la ville au XIe Plan en Île-de-France ont montré que les décisions structurantes des principaux opérateurs régionaux (STIF et RATP) avaient été le plus souvent élaborées sans lien avec les contrats de ville – à l'exception d'un appel à projets de la DIV qui aura permis d'enclencher des dynamiques partenariales plus consistantes (Lelévrier, 1999)<sup>8</sup>.

Faute de diagnostics d'agglomération établissant un phénomène significatif de *spatial mismatch* – le soin d'établir un tel diagnostic étant renvoyé aux autorités locales –, le transport n'est pas, dans l'esprit des pouvoirs publics français, un levier central de l'accès au marché urbain du travail. Les stratégies visant l'accessibilité aux emplois métropolitains reposent plus volontiers, dans notre pays, sur une lecture sociale établissant un phénomène comparable au *skill mismatch*, celui de l'écart entre les qualifications professionnelles et valeurs culturelles de la population des quartiers et les normes du monde économique. D'où l'importance accordée à «l'employabilité» de ces populations, comme condition de leur entrée sur le marché du travail. Les outils de proximité mis en place pour mettre ces publics au niveau des «pré-requis» des entreprises, comportent alors le risque de maintenir ceux-ci en situation d'insertion perpétuelle. C'est pourquoi, aujourd'hui, l'accent est porté sur les notions «d'accompagnement individuel vers l'emploi» et de lutte contre les discriminations, moyennant une négociation avec les acteurs économiques positionnés sur le marché du travail à l'échelle de l'agglomération, ce que S. Wuhl (1996) désigne comme «modèle coopératif d'insertion».

6. Ce qui pénalise par conséquent les déplacements motivés par des emplois en horaires décalés.

7. Cf. le dossier-ressources de la Délégation Interministérielle à la Ville pour l'élaboration des contrats de ville du XIe Plan (1993) et la circulaire (mars 2000) relative à l'élaboration du volet «transport» des contrats de ville pour la période 2000-2006 intitulée «conjuguer droit au transport et droit à la ville».

8. Les transporteurs se sentent surtout interpellés par la question de l'insécurité qui a joué un rôle moteur dans l'adaptation du service à certains publics et territoires.

## Les obstacles à la mobilité des pauvres aux États-Unis

Aux États-Unis, le diagnostic du *spatial mismatch* est beaucoup mieux établi qu'en France, en partie parce que l'évolution économique-urbaine rend plus lisible la disjonction entre la localisation des emplois peu qualifiés et celle des habitants au chômage et/ou bénéficiaires de l'aide sociale. La prise de conscience de l'ampleur du phénomène d'*urban sprawl* (étalement urbain), désormais largement médiatisé, remonte à l'article de J. Kain (1968). Les débats d'experts se sont focalisés par la suite sur la problématique des déplace-



Habitat social loué très bon marché dans un quartier pauvre, après sa réhabilitation par une organisation communautaire.

ments, considérés comme une cause majeure du chômage des minorités enclavées dans les *inner-cities*. Ce diagnostic a justifié des stratégies dites *access-to-jobs*. Avec le concept de *skill mismatch*, cette approche essentiellement spatiale a été complétée par une interprétation du chômage insistant sur le décalage entre le profil de compétences des minorités ethniques installées dans les vieux centres urbains et les qualifications professionnelles requises par les activités en expansion (Karsada, 1985)<sup>9</sup>.

Ces constats ont été à l'origine de stratégies d'accessibilité dont les limites sont rapidement apparues. Initialement axée sur la création d'emplois au sein des quartiers, la politique de Jimmy Carter intitulée « Partnership for Urban America » glisse rapidement vers une stratégie centrée sur la mobilité des pauvres. Largement développée par une Commission mise alors sur pied pour définir les orientations de la politique urbaine fédérale (*National Agenda for the 80's*), l'idée est de demander aux chômeurs issus des minorités ethniques de déménager vers les zones riches en emplois : les *suburbs* plutôt que les *inner-cities* et la *Sunbelt* plutôt que la *Frostbelt*. Le nouveau mot d'ordre – *people to jobs* par opposition à *jobs to people* – a servi de prétexte, sous l'administration Reagan, à la mise en place de politiques fédérales spatialement neutres, défavorables par conséquent aux quartiers déshérités.

Cette stratégie du « déménagement » ne pouvait qu'intéresser les classes moyennes ayant accès à l'information sur l'emploi et au marché du logement. Pour les minorités pauvres, la persistance de discriminations dans le logement interdit des mouvements résidentiels significatifs à l'échelle des métropoles (Denton, Massey, 1995). L'idée de lever les barrières spatiales s'était traduite, à la fin de la décennie 1960 (à la suite des émeutes raciales survenues dans de nombreuses villes et de la publication du rapport Kerner), par l'engagement d'une stratégie de lutte contre les discriminations résidentielles. Mais l'adoption du *Fair Housing Act* (1968) a eu des effets très limités, notamment parce que les municipalités suburbaines se sont presque toujours opposées à la construction de logements sociaux sur leur territoire, alors qu'elles accueillaient de nouveaux emplois – y compris des emplois peu qualifiés (Downs, 1992).

Une partie de la communauté noire a certes pu quitter le ghetto, au cours des trente dernières années, pour s'installer dans des banlieues (essentiellement habitées par des Noirs) plus proches des zones d'emplois. Mais le problème est resté entier pour ceux qui continuent de vivre dans les *inner-cities*. Au milieu des années quatre-vingt, un sociologue peu sensibilisé *a priori* à la problématique des déplacements, William J. Wilson (1994 pour la traduction française), a contribué à replacer au premier plan des débats l'effet cumulatif de l'isolement spatial et social des ghettos. Ses thèses ont rencontré un écho certain au sein de l'administration Clinton. Ainsi, la loi de 1996 réformant les conditions d'octroi des aides sociales dans un sens nettement res-

9. Les thèses relatives au spatial et skill mismatch ont été contestées par les théoriciens néo-marxistes du « dualisme urbain », récusant l'idée selon laquelle l'économie post-industrielle pourrait se passer d'emplois faiblement qualifiés.

10. Pour un exemple de plaidoyer d'experts en faveur de la mobilité des minorités, cf. Peterson, 1985.

trictif (*welfare reform*)<sup>11</sup> a-t-elle renouvelé l'approche du problème de l'accessibilité à l'emploi en s'efforçant de traiter simultanément les barrières géographiques et sociales. La *welfare reform* constitue la première tentative d'articuler – notamment dans le cadre des *Job Centers* qui ont fusionné les services sociaux et les services d'aides pour la recherche d'un emploi – des interventions sociales de proximité en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale (actions de formation, service de garde pour les enfants<sup>12</sup>) et des interventions tournées vers l'accessibilité aux emplois métropolitains. En particulier, la réforme a intégré un volet « transport » pour tenter de compenser la faible desserte de ces zones par les transports en commun. Concrètement, il incombe à des associations locales de gérer des systèmes de minibus. Mais cette solution est loin d'être pérenne. Les assistantes sociales interrogées à Madison et Milwaukee (Wisconsin) estiment que de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale ont pu obtenir un emploi grâce à ce service, mais qu'ils risquent de le quitter rapidement en raison de la contrainte que représentent les déplacements (temps, fatigue) en regard du salaire proposé (généralement 5,5 \$ de l'heure). Par ailleurs, la réforme de l'aide sociale n'a eu aucune incidence sur la structuration du réseau de transports en commun.

## La proximité comme espace de connexion entre le local et le global

Quels enseignements retirer de cette comparaison franco-américaine des fonctions de la proximité dans les politiques d'accès à l'emploi des populations en situation de marginalité urbaine? Il est tout d'abord remarquable d'observer que la proximité constitue le point de ralliement d'approches correspondant à des options idéologiques pour le moins hétérogènes : le volontarisme républicain faisant de l'État le levier du développement, l'économie solidaire travaillant à l'émergence d'un tiers-secteur, le conservatisme républicain ayant surtout foi dans les forces du marché, le libéralisme américain de gauche confiant dans les processus participatifs. Cette faculté à incorporer autant de registres politiques signale la principale limite de la proximité comme référent de l'action publique : son caractère attrape-tout qui en appauvrit le contenu stratégique. C'est pourquoi il a semblé fécond de distinguer l'usage de la proximité selon qu'elle se donne comme finalité ou comme moyen de l'action publique. Cette distinction permet de redonner une signification proprement urbaine à une notion aujourd'hui en passe de connaître un sort comparable à celui d'autres « mots-valises » (l'exclusion, la gouvernance, le partenariat...).

Dans les deux pays étudiés, la désintégration économique des quartiers en difficulté confère à la proxi-

mité une fonction surtout réparatrice. En France, la proximité entre les services publics (ou leurs relais) et les habitants à des fins de préservation du « lien social » menacé par le chômage toujours massif des minorités d'origine immigrée, demeure la pierre angulaire de la



Densification réalisée par une organisation communautaire pour vendre des logements en dessous du prix du marché.

politique de la ville, comme semble l'indiquer la lecture des contrats de ville de la nouvelle génération. Aux États-Unis, la démocratie de proximité et l'*empowerment*, au cœur de la logique du développement communautaire, peuvent aussi être compris comme des palliatifs aux failles du marché. Mais présence des services publics et démocratie de proximité peuvent-ils tenir lieu de projet d'intégration économique de ces quartiers à l'échelle urbaine? Pour ce faire, les outils de proximité doivent assurer une fonction de médiation, ou d'interface, entre le local et le global – nous dirions en France entre le quartier et l'agglomération, les Américains diraient entre communautés de base (*communities*) et société (*mainstream society*).

Cette articulation émerge difficilement dans les deux pays, s'agissant de l'accès à l'emploi. En France, l'éthique républicaine se réclamant d'une philosophie égalitaire place la gestion de proximité au cœur d'une réflexion en termes de droits nouveaux à conquérir : ici, les droits à l'insertion et à la mobilité. Donner un contenu effectif à ces droits suppose non seulement de concevoir une « territorialisation » des politiques sectorielles d'emploi et de transports qui n'organise pas la partition entre interventions sur le quartier et déci-

11. En réalité, celle-ci était engagée depuis le milieu des années quatre-vingt, mais il a fallu attendre une dizaine d'années pour qu'un compromis final se dessine entre Républicains et Démocrates. La réforme a emprunté certains éléments d'analyse aux démocrates (le *spatial mismatch*) et aux conservateurs (les effets pervers de l'aide sociale).

12. Le service garde d'enfants est un dispositif de proximité crucial car la réforme a pour cible principale les femmes placées à la tête de familles monoparentales.



sions structurantes, mais aussi d'assurer la mise en œuvre conjointe de ces deux droits. Or, jusqu'à la fin du XI<sup>e</sup> Plan, la dissociation a prévalu dans les politiques de quartier : le droit à l'insertion a été surtout envisagé comme une remise à niveau de la compétence des chômeurs en préalable à une insertion possible sur le marché du travail urbain et/ou comme la valorisation de compétences sociales liées à l'ancrage dans le quartier ; le droit à la mobilité a été faiblement pensé dans ses liens avec l'emploi, mais comme élément d'un discours général sur le « droit à la ville » ou l'accès au « droit commun de ville » renvoyant à la quête de mixité sociale au sein des espaces publics. La logique française se refuse ainsi à assujettir le désenclavement des quartiers par les transports au seul objectif d'obtention d'un emploi et encore moins à traduire le droit à l'insertion en obligation à être mobile, cela au nom d'une conception *politique* du lien social.

Le droit à la ville est une notion étrangère à la culture américaine qui a peu valorisé les espaces publics comme espaces de mise en scène de la diversité sociale (Ghorra-Gobin, 2001). Dans ce pays conformé par l'immigration, l'éthique du travail (*work ethics*) constitue la pierre angulaire du lien social et politique. La

proximité y soulève pourtant la même question qu'en France, celle de l'interface entre le local et le global : comment articuler l'obligation de travailler sans réformer l'organisation métropolitaine, sans s'exposer au grand écart entre l'affirmation d'un principe – la « sortie de la dépendance » (Mead, 1992 ; Donzelot 2000) – et son effectuation concrète ? Dans un contexte de croissance économique, la réforme de l'aide sociale a entraîné une diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, mais elle n'a pas amélioré les conditions d'existence de ces nouveaux *working poor*, contraints à d'aliénants déplacements. La question de la localisation des emplois n'est aujourd'hui soulevée que par le courant environnementaliste soucieux de la durabilité du développement métropolitain, et donc de la limitation des déplacements motorisés. Plus que les dynamiques de quartier fondées sur la proximité des habitants, l'avènement d'un gouvernement métropolitain capable de réguler les effets locaux des processus globaux constitue la solution la plus crédible aux ségrégations engendrées par des dynamiques territoriales.

**Cynthia Gorrha-Gobin, Thomas Kirszbaum**

## BIBLIOGRAPHIE

Béhar D. (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 68/69, septembre-décembre.

Béhar D. (1999), « Du terrain au territoire : la politique de la ville », *Informations sociales*, n° 72, janvier.

Denton N.A., Massey D.S. (1995), *American apartheid*, Descartes & Cie (traduction française).

Donzelot J., Mével C. (2001), « La politique de la ville : une comparaison entre les USA et la France ». *Mixité sociale et développement communautaire*, 2001 +, DRAST-METL.

Donzelot J. (2000), *Sortie de la dépendance et utilité sociale*, Séminaire « La nouvelle question urbaine », PUCA/CEDOV.

Downs A. (1992), *Policy directions concerning racial discrimination in US housing markets*, Housing Policy Debate, vol. 3.

Elbaum M. (1994), « Pour une autre politique de traitement du chômage », *Esprit*, août-septembre.

Ghorra-Gobin C. (2000), *Les États-Unis entre local et mondial*, Presses de Sciences Po.

Ghorra-Gobin C. (2001) (dir.), *Réinventer le sens de la ville : les espaces publics à l'heure globale*, L'Harmattan.

Ghorra-Gobin C. (en collaboration avec T. Kirszbaum) (en cours), *Inégalités et déplacements : la construction des catégories de l'inégalité et les modalités de l'action publique. L'expérience américaine*, rapport de recherche, PREDIT.

Glickman N. J. (1984), « Economic policy and the cities. In search of Reagan's urban policy », *Journal of American Planning*, automne.

Grogan P. S., Proscio T. (2000), *Comeback cities. A blueprint for urban neighborhood revival*, Westview Press.

Harzo C. (1998), *Mobilité des populations en difficulté : connaissance des besoins et réponses nouvelles*, Observatoire Social de Lyon/DIV, octobre.

Jacquier C. (1992), *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, Paris, L'Harmattan.

Jaillet M.C. (1993), *L'insertion par l'économie, Évaluation de la politique de la ville* (volume II), *Les enjeux de l'action*, Paris, DIV/Plan Urbain/CDC.

Kain J. (1968), « Housing segregation, negro employment, and metropolitan decentralization », *Quarterly Journal of Economic*, vol. 82.

Karsada J. D. (1985), « Urban Change and Minority Opportunities », in Paul E. Peterson (dir.), *The New Urban Reality*, The Brookings Institution.

Kirszbaum T. (1997), *Les métamorphoses de la question urbaine aux États-Unis. Une lecture historique des débats savants et politiques*, Paris, CEDOV/PUCA.

Kirszbaum T. (1997), *Synthèse des études sur le désenclavement sous le Xe Plan*, IAURIF.

Kirszbaum T. (2001), « Modernisation des services publics et éclatement de la ville », *Sous le regard des chercheurs*, Collection Recherches, n° 124, Paris, PUCA.

Laville Jean-Louis (1994), « Les enjeux de l'économie solidaire », in J. L. Laville (dir.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Lelévrier C. (dir.) (1999), Rapport thématique « désenclavement-aménagements urbains », Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France.

Mead L. M. (1992), *The new politics of poverty. The nonworking poor in America*, Basic Books.

Ministère de l'Intérieur (2000), *Les services publics en milieu urbain*. Synthèse des diagnostics établis par les Préfets, janvier.

Paul E. Peterson (dir.) (1985), *The New Urban Reality*, The Brookings Institution.

Porter M. (1995), « The competitive advantage of the inner-city », *Harvard Business Review*, mai-juin.

Robin-Rodrigo C., Bourguignon P. (1999), *Le territoire de la cité au service de l'emploi*, Rapport au Premier Ministre, juin.

Tabariés M. (1997), « Les déséquilibres intrarégionaux de l'Île-de-France », in A. Martens, M. Verkaeke (dir.), *La polarisation sociale des villes européennes*, Paris, Anthropos.

Talbot J. (2001), « Les déplacements domicile-travail. De plus en plus d'actifs travaillent loin de chez eux », *Insee Première*, n° 767, avril.

Wilson W. J. (1994), *Les oubliés de l'Amérique*, Paris, Desclée de Brouwer (traduction française).

Wuhl S. (1996), *Insertion : les politiques en crise*, Paris, PUF.

**Cynthia Ghorra-Gobin**, géographe, est directeur de recherches au CNRS et spécialiste de la ville américaine.  
<implementation@compuserve.com>

**Thomas Kirszbaum**, sociologue, est un spécialiste de la politique de la ville et de la comparaison entre politiques sociales françaises et américaines.  
<thomask@noos.fr>