

Remerciements

Cette recherche n'aurait pas été possible sans la collaboration des nombreuses personnes qui ont accepté de nous rencontrer, de nous fournir des informations, de répondre à nos questions, de nous aider dans nos enquêtes aussi bien à Haarlem qu'à Rouen. Nous remercions vivement toutes ces personnes que nous mentionnons dans la liste des entretiens publiée en annexe.

Nous tenons toutefois à remercier plus particulièrement Mariëlle Spruyt, responsable du service de recherche et de statistique de Haarlem, pour son aide, ses conseils et toutes les informations transmises. Nous tenons également à exprimer notre gratitude envers les directeurs des écoles, Madame Dumesnil, directrice de l'école H. de Balzac, Madame Bimont directrice de l'école Pouchet à Rouen et Monsieur Ausma, directeur de la Hamelinkschool à Haarlem qui ont accepté de collaborer à nos enquêtes.

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2003
ISBN : 2-11-005202-3



Table des matières

Introduction	7
CHAPITRE I	
Action publique et action collective comparées en France et aux Pays-Bas	11
Le modèle d'analyse	13
L'analyse des politiques publiques	13
La performance institutionnelle	15
Le capital social et l'index de l'esprit civique	16
France – Pays-Bas : deux logiques de l'action publique	18
Les deux configurations sociopolitiques néerlandaise et française	20
Les politiques de la ville en France et aux Pays-Bas	24
Le programme de recherche	27
Les questions de la recherche	28
Les terrains d'enquête	30
Conclusion	30
CHAPITRE II	
Rouen et Haarlem : deux villes comparées	33
Rouen et Haarlem : deux modes de construction statistique	35
Quelques données comparatives sur Rouen et Haarlem	38
Les quatre quartiers	45
Les politiques de la ville de Rouen et de Haarlem	53
Les grandes lignes des deux projets	54
Les projets des deux quartiers difficiles / fragiles	56
Les finances et la politique de la ville	60
Conclusion	65
CHAPITRE III	
L'usager et le client	67
L'enquête qualité de la vie (« leefbaarheidsmonitor »)	70
Données sociodémographiques	71
Le cadre de vie	73
Les problèmes de sécurité, de nuisances	77
Les relations sociales	81

Conclusion : Présentation synthétique des résultats de notre enquête	87
Service public et rapport au public : les bibliothèques municipales à Rouen et Haarlem	89
Conditions d'inscription, aspects formels	90
L'offre	91
Une affectation différente des moyens	98
Le livre au centre social Grammont-Sablère : une autre logique de service ?	99

CHAPITRE IV

La politique de la ville et la question de l'insertion

103

Les politiques de l'emploi et de l'insertion aux Pays-Bas et en France	105
Une crise, deux modèles de solidarité	105
Réintégration ou insertion	107
Les acteurs	108
Les politiques de la ville et l'insertion à Rouen et à Haarlem	109
Les dispositifs	110
Les publics	115
Le plan départemental d'insertion de Seine-Maritime ou la complexité du modèle français d'action publique en matière d'insertion	119
Conclusion	122

CHAPITRE V

Démocratie locale et politiques de la ville comparées

125

La participation et les politiques de la ville aux Pays-Bas et en France	127
La participation à Haarlem et à Rouen	129
Comités de quartiers et conseils de quartiers à Rouen	134
Une interaction politique verticale	139
La participation des habitants à la politique de la ville	143
« C'est toujours bon à prendre » ou brève évaluation de la participation à Haarlem	147
Conclusion	149

CHAPITRE VI

Représentations et usages politiques comparés

151

Le rapport aux institutions et aux acteurs	154
L'importance des institutions	155
Le rôle des acteurs	156
Influence des acteurs	157

Les représentations de la citoyenneté	158
Les formes de citoyenneté	158
La représentation de la communauté politique	161
Engagements politiques	163
Classement politique des répondants	163
Les formes d'engagement politique	164
Les deux logiques sociopolitiques	165
Conclusion	166
Annexes	169
Questionnaire sur la qualité de la vie comparée à Rouen et à Haarlem (Pays-Bas) – Mai 2001	171
Enquête sur les représentations politiques en France et aux Pays-Bas	185
Liste des entretiens	193
Bibliographie	197



Introduction

Les performances économiques des Pays-Bas suscitent depuis quelques années un intérêt assez vif pour ce que certains nomment le « modèle des polders ». Pour expliquer les bons résultats, notamment en termes de croissance, d'emploi et de maîtrise budgétaire, on renvoie le plus souvent aux conditions sociopolitiques comme les accords de Wassenaar de 1982, symbole du renouveau d'une économie de concertation, et ou encore à la politique de l'emploi ¹ et à des facteurs économiques particuliers comme la faiblesse des gains de productivité ². Ces analyses laissent un peu dans l'ombre l'évolution de l'action publique qu'ont connue les Pays-Bas depuis une vingtaine d'années. Les performances hollandaises ne sont pas simplement d'ordre économique et social, elles ne peuvent se comprendre sans prendre en compte également les modalités d'intervention de l'État néerlandais.

Cette dimension est d'autant plus intéressante que malgré des différences sociétales et politiques importantes, les mutations de l'action publique hollandaise convergent avec celles de la France. Que ce soit du point de vue économique et financier (crise de l'État providence), politique (crise de la participation politique), social (crise de la représentation sociale), dans les deux pays les compromis, les équilibres politiques et sociaux qui caractérisaient les trente glorieuses ont été remis en cause. On remarque dans les débats, les choix et les décisions qu'ont conduits les deux pays, un certain nombre de problématiques, voire d'orientations communes : décentralisation, déconcentration, modernisation du service public, recomposition de l'État, dans un même contexte de crise de la représentation politique et sociale.

Malgré ces convergences, les deux pays ont suivi des moyens, des voies, des réponses sensiblement différents pour prendre en charge les nouveaux enjeux et défis qui se posaient à la société. Dans les transformations mêmes de l'action publique, l'État français a continué à être central, à demeurer au cœur de toute intervention publique, à s'affirmer comme « l'instituteur du social » ³, là où l'État néerlandais a agi en continuité d'une société de concertation, de régulation partagée. Comment cela s'est-il traduit concrètement dans les modalités de l'intervention publique, dans quelle mesure ces différences dans les modalités de l'action publique contribuent-elles à expliquer les disparités dans les « performances » des deux pays ?



1. Voir notamment *Le « modèle » hollandais*, Chronique internationale de l'Ires, Hors série, octobre 1997.

2. Sébastien Jean, « Emploi : les enseignements de l'expérience néerlandaise », *Partage*, mars-avril 2000.

3. Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 1990.

Les conditions qui fondent « *la qualité et l'efficacité* » des institutions politiques représentent une question classique de la sociologie politique. Avec le développement des travaux sur les politiques publiques, cette interrogation a connu d'importants développements. Elle a donné lieu à de nombreux travaux explorant les dimensions juridique, administrative (« bureaucratique ») ou managériale de l'action publique. Dans *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Robert Putnam¹ développe une approche originale de cette question, dont nous avons repris la problématique dans la recherche développée en réponse à l'appel à projets de recherche de la DGAFP-DIRE intitulé « *Réformer l'État, nouveaux enjeux, nouveaux défis* ».

À partir de l'étude des politiques régionales mises en œuvre en Italie suite aux réformes des pouvoirs régionaux au début des années soixante-dix, Robert Putnam s'interroge sur ce qui fonde la réussite inégale des institutions politiques régionales italiennes. L'auteur avance l'idée que la « *performance institutionnelle* », définie comme l'action d'institutions représentatives efficaces, solides et proches des citoyens (autrement dit comme « la qualité et l'efficacité du service rendu à l'utilisateur »), est liée à la présence d'une « *communauté* » ou d'un « *esprit civique* », forme particulière de ce qu'il nomme le *capital social* d'une société. La plus grande réussite des gouvernements régionaux du nord de l'Italie par rapport à ceux du sud s'explique ainsi, selon l'équipe dirigée par R. Putnam, par l'existence de traditions civiques plus développées.

Cette problématique consistant à mettre en relation l'action publique qui se développe dans une communauté politique donnée et les formes de l'action collective qui la caractérisent constitue une contribution originale aux analyses des politiques publiques.

Généralement, une recherche sur les politiques publiques centre ses analyses sur le processus de décision et de mise en œuvre d'un programme d'action politique : l'émergence d'un programme, la régulation des conflits d'intérêts, l'administration et la gestion de l'action publique... L'objet privilégié de ces études est donc tout le processus de production d'un programme politique sectoriel donné : les modalités de représentation des intérêts, le processus d'élaboration du programme d'action et son articulation avec la vie politique, ce qui représente pour P. Muller la prise en charge des « désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs ou encore entre un secteur et la société globale »². Pour sa part, R. Putnam, reprend ces questions en adoptant un autre point de vue. Pour analyser l'efficacité comparée de l'action publique, le chercheur américain étudie la façon dont l'action publique

1. Robert D. Putnam with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993. *Making Democracy Work* a reçu en 1994 le prix « Gregory Lucbert » en politique comparée attribué par la section politique comparée de l'American Political Science Association. Voir pour une lecture critique : Antoine Bevort, « Performances institutionnelles et traditions civiques en Italie. En relisant Robert Putnam », *Revue française de Science politique*, n° 2, avril 1997.

2. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, collection « Que sais-je ? », PUF, 1990, p. 24.

interagit avec les pratiques et les valeurs sociales, avec les formes de sociabilité et les types de liens sociaux et les normes partagées. Il explore l'objet de l'action publique à partir des formes d'action collective, il s'intéresse à l'interaction qui s'exerce entre les comportements et les valeurs politiques et l'efficacité des politiques publiques, relation qui retient l'attention de R. Putnam quand il s'interroge sur la relation entre la capacité civique des citoyens et l'action des institutions politiques régionales en Italie.

En centrant son approche sur les formes d'engagement et de citoyenneté, sur les normes et règles collectives et les types de réseaux sociaux (ce qu'il nomme le capital social), Putnam se situe à cheval entre une réflexion sur l'action collective et l'analyse des politiques publiques. Par rapport à des problématiques en termes de régulation, de compétence, de rationalité ou encore d'efficacité instrumentale des institutions politiques et de leurs actions, il poursuit une analyse à portée plus macro-sociologique que les travaux sectoriels sur les politiques publiques, et développe un questionnement original par rapport à ce type de recherches. Dans l'analyse de la performance institutionnelle des politiques publiques, il accorde ainsi une grande importance à une dimension qu'il qualifie de « réceptivité » qui complète celle de l'efficacité et conduit à un mode original d'évaluation : un gouvernement démocratique ne prend pas seulement en compte les demandes de ses citoyens – c.-à-d. est « *responsive* » –, mais agit aussi efficacement sur ces demandes – c.-à-d. est « *effective* ». En indiquant qu'au-delà des conceptions procédurales des modes de gouvernement, et des approches managériales de l'action publique, il existe des dimensions sociopolitiques qui éclairent le fonctionnement des institutions politiques et participent à l'explication de leur plus ou moins grande efficacité, Putnam propose un programme de recherche sur les institutions politiques qui complète les travaux classiques dans ce domaine.

Cette problématique est d'autant plus appropriée à la comparaison de l'action publique en France et aux Pays-Bas que ces deux pays représentent deux solutions au problème de l'action collective, deux logiques sociétales¹, deux formes de régulation représentant des configurations particulières d'institutions et de pratiques politiques. En définissant l'action publique comme une interaction entre les sphères publique et sociétale, les deux exemples permettent de saisir que les institutions et services publics ne se trouvent pas du seul côté de l'organisation, mais sont coproduits par la population, dont le civisme est un facteur déterminant de leur efficacité. De même, ce civisme est redevable des modalités selon lesquelles les institutions publiques construisent leur public, comme ces modalités elles-mêmes sont travaillées par les traditions civiques qui caractérisent les populations (c'est-à-dire par les formes socialisées de l'action collective, intériorisées dans les comportements individuels). Or, ce que l'on appelle fréquemment « modernisation de l'action publique » se confond avec une crise profonde de la capacité de reproduction de ces mécanismes, crise profonde au cours de laquelle (aux Pays-Bas comme en France) le

1. Voir pour une analyse comparative Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Le Seuil, 1989.

problème qui se pose est de contrôler la dynamique de l'interaction entre l'institution publique et des collectifs spécifiques dont l'intégration sociale ne peut plus se réaliser comme auparavant – à travers la « piliérisation » et le discret État néerlandais, à travers les mécanismes d'allégeance et de protection développés par l'État français en congruence avec l'action des grandes forces politiques et syndicales nationales.

Au moment où en France se dessine, comme aux Pays-Bas, une sortie de crise (bien que dans les deux pays cette perspective semble moins sûre depuis l'été 2001), il semblait intéressant de comparer comment les institutions politiques de deux pays ont affronté les profondes mutations économiques, sociales et politiques qui ont caractérisé aussi bien l'environnement international que les contextes nationaux de ces deux pays au cours des années 1980 et 1990. De ce point de vue, la politique de la ville, développée dans les deux pays avec des objectifs semblables de cohésion sociale et de participation citoyenne apparaissait comme un domaine particulièrement intéressant pour examiner notamment comment les responsables politiques ont agi pour assurer l'arrimage des collectifs les moins intégrés et faciliter la reconstruction du lien social. La « politique de la ville » française et la « *grotestedenbeleid* » (politique de grandes villes) néerlandaise représentent de bons exemples des façons particulières dont, dans chaque pays, l'action publique a tenté d'adapter ses modalités d'intervention pour répondre aux problèmes économiques et sociaux qui apparaissent comme des échecs de la régulation politique traditionnelle.

Après avoir précisé dans le premier chapitre le modèle d'analyse et la démarche d'enquête qui fondent notre recherche, nous exposerons dans le deuxième chapitre les données de cadrage de la comparaison portant sur les politiques de la ville à Haarlem et à Rouen. Nous présenterons ensuite dans les trois chapitres suivants les résultats des travaux que nous avons menés sur les trois dimensions des politiques de la ville à Haarlem et à Rouen que nous avons explorées concernant les questions de l'usager, de l'insertion et de la participation citoyenne. Dans un dernier chapitre, nous compléterons cette analyse par l'étude comparée des représentations et pratiques politiques dans les deux villes. Dans la conclusion, nous résumerons les principaux enseignements de notre recherche qui peuvent nourrir une réflexion sur la réforme des modalités de l'action publique en France.



CHAPITRE I

Action publique
et action collective
comparées en France
et aux Pays-Bas

Notre problématique se situe au croisement de deux champs de la sociologie politique, deux champs voisins, celui des politiques publiques et celui de l'action collective, deux façons de construire un même objet central de la sociologie politique, celui de la définition et de la production du bien commun. Les politiques publiques et l'action collective apparaissent comme les deux facettes de l'action publique. La recherche tente d'articuler les deux points de vue afin de mieux comprendre l'interaction entre les modalités des politiques publiques et les formes de l'action collective en France et aux Pays-Bas.

La démarche méthodologique s'inspire du programme de recherche développé par Robert Putnam dans *Making Democracy Work* (1993). Dans l'élaboration de la dimension comparative, la recherche a également pris en compte l'analyse de la méthode comparative dite « sociétale »¹ telle qu'elle fut notamment présentée dans un article de M. Maurice (1989) dans la revue *Sociologie du travail*.

Après avoir présenté les hypothèses et références théoriques de notre analyse dans une première partie, nous analyserons dans une deuxième partie les logiques comparées de l'action publique en France et aux Pays-Bas. Dans la dernière partie, nous décrirons la façon dont nous avons organisé notre programme de recherche.

Le modèle d'analyse

Notre analyse s'inscrit à la fois dans la stratégie de recherche sur les politiques publiques telle que, par exemple, Pierre Muller (1990) la définit en termes de référentiel, de médiateurs et d'évaluation, et dans l'approche comparative de l'action publique illustrée par Robert Putnam à la fois dans sa façon de définir ce qu'il nomme la performance institutionnelle, et dans sa (re) formulation de la théorie du capital social.

L'analyse des politiques publiques

Nous avons placé au cœur de notre analyse des interrogations comme celles que développe Pierre Muller sur la question des « Politiques publiques et (de la) démocratie ». Par rapport au point de vue adopté, nous avons retenu dans notre modèle d'analyse

1. Marc Maurice, François Sellier, Jean-Jacques Silvestre, *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne : essai d'analyse sociétale*, Paris, PUF, 1982.

trois notions, trois moments clefs de la stratégie de recherche proposée par P. Muller concernant le référentiel politique, les médiateurs, et l'évaluation.

Selon P. Muller le concept de **référentiel politique**, c'est-à-dire l'ensemble d'images de la réalité sur laquelle on veut intervenir, apparaît comme le concept central. Le noyau dur de cette représentation du système est constitué par une certaine conception de la place et du rôle du secteur concerné dans la société. Il s'agit d'une double opération de décodage et de recodage du réel. L'auteur parle d'un référentiel global qui définit la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné, et de référentiel de secteur qui donne une image du secteur, de la discipline ou de la profession. Comme Yves Schemel (1994) le suggère, on peut penser que cette notion de référentiel se rapproche de celle de culture politique. Dans sa présentation des politiques publiques, cet auteur estime que les responsables des programmes politiques ont besoin d'un « ciment », « semblable à ce que l'on nomme "culture d'entreprise", sauf qu'il s'agit d'une entreprise publique, collective et donc d'une forme de culture politique ». Les promoteurs doivent « se référer à des symboles à la fois unificateurs et évolutifs : des référentiels qui leur servent de repères dans l'espace et le temps propres à leur milieu professionnel ». Dans son introduction à une *Anthropologie du politique*, Abelès développe une idée voisine quand il cite V. Descombes qui montre bien comment « le processus institutionnel ne définit pas seulement un cadre de gestion des sociétés mais organise surtout une redistribution continue du sens »¹.

Il nous semble que ces analyses autorisent à rapprocher le concept central de référentiel que propose P. Muller de celui de **capital social** que formule R. Putnam (voir les pages suivantes). Plus explicitement, il y a à notre avis un rapprochement possible entre la notion de référentiel et celle de culture politique. Les institutions politiques ont besoin pour agir de consommer et de produire du ciment, du sens, autrement dit de la culture politique, c'est-à-dire un univers de sens partagé, qui ne détermine ni les individus ni les institutions, mais qui autorise, telle une langue, la possibilité d'action publique, d'action collective. La culture politique est la condition mais aussi l'objet de l'action publique.

La deuxième notion que nous emprunterons à P. Muller est celle des **médiateurs**, c'est-à-dire les acteurs sociaux qui réalisent la construction du référentiel, ces « images cognitives déterminant la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées ». Il nous semble effectivement essentiel de repérer dans un processus d'action publique ces acteurs privilégiés, ceux que Muller nomme les acteurs concrets ou encore les médiateurs. On peut rapprocher cette notion de ceux que Howard Becker (1985) appelle les entrepreneurs de morale, « les créateurs de normes », dont le prototype est « l'individu qui entreprend une croisade pour la réforme des mœurs », dont l'action contribue à déterminer l'agenda politique. Nous croyons que cette analyse des médiateurs dépasse celle de la représentation (qui est représenté, qui ne l'est pas ?) mais doit examiner les modes de

1. Vincent Descombes, *Les Institutions du sens*, Paris, Minuit, 1995, cité par Abeles, *Anthropologie du politique*, p. 20.

représentation, les types de rapports qui se nouent entre les citoyens et les médiateurs. C'est dans ce contexte que nous nous sommes demandé quels sont dans les deux pays les acteurs mobilisés dans la réflexion et l'action pour l'amélioration de la qualité des services.

Le dernier élément que nous voudrions retenir dans la stratégie de recherche de P. Muller renvoie au problème de l'**évaluation**, « passage obligé de toute réflexion sur la modernisation administrative » (Muller, 1990, p. 117), mais qui constitue aussi le moment de rencontre, du moins en théorie, entre la notion d'efficacité et l'attente des citoyens. À ce propos, le philosophe américain M. Walzer (1997, p. 400) observe que l'on soutient souvent que « le savoir produit une sorte de pouvoir que la souveraineté ne peut contrôler ». Selon cet auteur américain cependant « nos citoyens ordinaires, bien qu'occupés par la poursuite de leurs affaires, sont toujours de bons juges des questions publiques ». Walzer réfute ce qu'il nomme la reprise de l'argument platonicien qui revient, selon cet auteur, à choisir « entre le choix d'une politique par un politicien et le choix d'une destination par le propriétaire ou les passagers d'un navire ». Il critique en particulier l'idée selon laquelle le savoir technique constituerait un pouvoir qui domine et qui s'oppose à la souveraineté, devant lequel nous nous inclinons tous en fait, bien que nous soyons des citoyens démocratiques et que nous soyons censés partager « l'autorité constituée de l'État ». Cela pose des questions importantes, également soulignées par Bruno Jobert et Philippe Warin quand ils observent : « Si les politiques publiques ne sont pas faites pour le professionnel et les hommes politiques, ne faut-il pas les évaluer à partir des critères de jugement de ceux à qui elles sont destinées ? »¹

Une action publique ne doit pas seulement être évaluée du point de vue de sa bonne administration, gestion, rationalité instrumentale ou encore conformité juridique, toutes questions qui relèvent effectivement davantage des experts que des citoyens : une autre évaluation est applicable du point de vue de ce que Walzer appelle la destination. « Destinations et risques, c'est ce dont il s'agit en politique, et le pouvoir n'est que l'aptitude à régler ces questions, pas seulement pour soi mais aussi pour les autres. » Cette évaluation « par le bas » que suggèrent B. Jobert et P. Warin conduit à poser la question des politiques publiques et de la démocratie exposée par Muller.

Les résultats de l'analyse comparative que nous présentons soulignent toute l'importance des questions de référentiel et de médiateurs dans la mise en œuvre de l'action publique, comme ils confirment de façon frappante le diagnostic de la Cour des comptes concernant l'évaluation insuffisante de la politique de la ville en France.

La performance institutionnelle

Selon Putnam², la performance d'un gouvernement représentatif comprend deux dimensions : la réceptivité gouvernementale aux attentes des administrés

1. Cité par Muller, p. 120.

2. *Making Democracy Work, op. cit.*

(« *responsiveness* »¹) d'une part, son efficacité dans la conduite des affaires publiques (« *effectiveness* »), d'autre part. « Un bon gouvernement démocratique ne prend pas seulement en compte les demandes de ses citoyens (i. e. est "*responsive*") mais agit aussi efficacement sur ces demandes (i. e. est "*effective*"). » Cette façon de conduire l'évaluation donne un poids assez important aux demandes et aux attentes des citoyens, par rapport à des évaluations plus préoccupées par l'objectif d'introduire plus de rationalité budgétaire dans la gestion des affaires publiques, sans négliger toutefois d'apprécier de façon originale l'organisation rationnelle des institutions politiques.

La façon dont la performance institutionnelle est mesurée par Putnam révèle à la fois une grande imagination et une grande maîtrise méthodologique. En respectant ces exigences formulées par Putnam (toute mesure des performances doit être compréhensive, avoir une cohérence interne, être fiable et correspondre aux attentes des gouvernés comme des gouvernants), un index de la performance a été élaboré qui tout en s'inspirant de celui élaboré par Putnam prend en compte la spécificité des terrains de la recherche comparative. Les indicateurs sélectionnés devront permettre de bien évaluer la qualité de la gestion interne des institutions, se rapporter à la capacité de bien identifier les besoins sociaux et de proposer des solutions innovantes. Ces indicateurs devront également mesurer la capacité des institutions à résoudre en actes des problèmes et à fournir des services, et analyser comment les administrations traitent les demandes des administrés (« responsabilisation » bureaucratique), etc. Comme en Italie, et comme M. Walzer, nous faisons l'hypothèse que les gens font la différence entre un bon et un mauvais gouvernement et fondent leurs jugements sur des standards précis d'efficacité, de créativité, de cohérence, de « responsabilisation » et de résultats, et que l'on peut construire des standards communs aux pays concernés.

Le capital social et l'index de l'esprit civique

L'action politique des citoyens est soumise au dilemme classique de l'action collective, au problème des biens collectifs ou publics comme l'illustre, par exemple, la parabole de la « *tragedy of the commons* ». Hobbes a formulé la solution classique : la contrainte et la délégation du pouvoir, de l'autorité à un « tiers », garant de la bonne exécution des contrats. Mais la réalisation contrainte des conventions sociales est coûteuse. Et, observe Putnam, elle n'explique pas les solutions coopératives que l'on observe par exemple dans certaines régions italiennes.

Adoptant une perspective qu'il qualifie lui-même de néo-institutionnaliste, Putnam se demande comment et pourquoi des institutions formelles qui aident à surmonter les problèmes de l'action collective émergent. Putnam élabore sa réponse en se référant aux travaux de James S. Coleman sur le capital social et le rôle de la confiance

1. En fait cette notion est difficile à rendre en français. Elle désigne à la fois la capacité d'écoute et la volonté de réponse.

(*Foundations of Social Theory*, 1990). La coopération volontaire est plus facile dans une communauté qui a hérité d'un stock substantiel de **capital social, sous la forme de normes de réciprocité et de réseaux d'engagement civique**. Le capital social, cette « colle sociale », comme dit A. Hirschman (1995, p. 352) se réfère ici à des éléments d'organisation sociale comme la confiance, des normes et des réseaux qui peuvent améliorer l'efficacité de la société en facilitant les actions coordonnées. Dans un contexte de proximité, les relations reposent fondamentalement sur la confiance personnelle. Dans un environnement plus large, plus complexe, la confiance personnelle ne suffit pas, la confiance est sociale. Comment la confiance sociale, qui rend possible une action commune, émerge-t-elle ? Selon James S. Coleman, les normes sociales, c'est-à-dire la reconnaissance d'un contrôle social sur certaines actions, émergent quand un groupe de personnes a les mêmes externalités et que le marché ne peut les capturer. Elles se développent parce qu'elles baissent les coûts de transaction et facilitent la coopération. Bien qu'il se réfère explicitement à James Coleman, on ne retrouve pas cette vision utilitariste dans les textes de Putnam, qui développe une approche beaucoup plus sociologique de l'origine de ces normes sociales.

Les **normes de réciprocité** et les **réseaux d'engagement civique** sont les deux sources de confiance sociale dans les sociétés modernes. La réciprocité est un composant très productif du capital social. Les sociétés qui connaissent cette norme restreignent plus facilement l'opportunisme et résolvent les problèmes de l'action collective. Cette norme sert à réconcilier l'intérêt personnel et la solidarité, l'altruisme à court terme et l'égoïsme à long terme. Reprenant les théories de Granovetter, selon lequel la confiance est générée quand les accords sont encadrés dans une structure plus large de relations personnelles et de réseaux sociaux, Putnam montre comment cette norme est associée à un dense **réseau d'échange social**.

Bien entendu, toutes les sociétés connaissent des réseaux sociaux, mais la nature des liens n'est pas neutre du point de vue de la création du capital social. Pour bien comprendre la dynamique de ces liens, il faut selon Putnam faire une double distinction.

D'une part, les liens sociaux peuvent être horizontaux, rassemblant des agents de statuts et pouvoirs équivalents, ou bien verticaux, reliant des agents inégaux dans des relations asymétriques de hiérarchie et dépendance. Bien sûr dans la réalité, les deux coexistent. Mais, selon R. Putnam, le contraste est net entre les sociétés qui privilégient les liens horizontaux, formant des réseaux en toile d'araignée et celles qui fonctionnent sur la base de liens verticaux, sur le modèle de la pyramide. D'autre part, les liens peuvent être « ouverts » ou « fermés »¹. Les liens de type ouvert (« *bridging* », qui font le pont) sont créés par des relations entre personnes évoluant dans des cercles différents. Les autres, de type fermé (« *bonding* », qui unissent des égaux), sont créés par les relations entre proches. Putnam rejoint et complète à cet égard Mark Granovetter qui avait déjà souligné « la force des liens faibles ». Les liens entre personnes évoluant dans des cercles différents sont plus utiles que les liens forts qui me

1. Robert Putnam développe cette distinction dans son ouvrage (2000) *Bowling alone. The collapse and revival of american community*. Simon and Schuster.

relient à mes proches. Les liens forts sont bons pour se ressourcer, se reconforter (*getting by*), les liens faibles sont bons pour avancer, évoluer (*getting ahead*). Le capital social qui unit (*bonding*) agit comme une « colle » sociologique, le capital qui relie (*bridging*) agit comme un « lubrifiant » sociologique.

Selon Robert Putnam, le capital social est un élément essentiel dans l'explication des performances institutionnelles, notamment parce qu'il promeut un « esprit civique ». Pour le chercheur américain, l'esprit ou la communauté civique est associé à l'engagement dans les affaires publiques, à la reconnaissance de l'égalité politique, à la valorisation de valeurs telles que la solidarité, la tolérance et la confiance ¹.

Pour mesurer le degré de civisme (*civicness*), l'équipe italienne dirigée par Putnam a intégré quatre éléments dans son index de synthèse : l'intensité de la vie associative, la lecture de la presse, la participation aux élections et le vote préférentiel. Selon Putnam, en Italie, une bonne performance institutionnelle va de pair avec une forte communauté civique, une faible performance induit un faible civisme. Nous verrons que les cas français et néerlandais illustrent deux types de capital social, dont l'analyse permet de mieux comprendre les dynamiques sociopolitiques caractéristiques des deux pays, le sens des évolutions et des blocages auxquels est confrontée chacune des sociétés à sa façon.

France – Pays-Bas : deux logiques de l'action publique

Pour bien appréhender les politiques de la ville, il est nécessaire de préciser dans quel contexte historique et politique ces actions publiques ont été développées dans les deux pays. La France et les Pays-Bas représentent deux configurations sociopolitiques spécifiques qui influent de façon importante sur les démarches suivies par les politiques de la ville dans les deux pays.

La comparaison est un exercice délicat exposé à un double et symétrique danger : la mise en évidence à tout prix de convergences, d'une part, la célébration de la singularité irréductible, d'autre part. La comparaison des politiques de la ville en France et aux Pays-Bas illustre bien ce problème.

A priori, l'apparition des politiques de la ville dans les années soixante-dix-quatre-vingt avec des thématiques voisines sous l'effet de l'explosion du chômage puis de l'approfondissement de la mondialisation traduit un processus de convergence. Comme dans de nombreux pays européens, les politiques de la ville sont nées des difficultés de l'État providence qui se développent dans ces années. Au-delà des

1. Selon Lodewijk de Waal, le président de la principale organisation syndicale néerlandaise, le FNV, la confiance constitue le secret, si secret il y a, du « miracle » néerlandais. « Il y a une confiance fondamentale entre les principaux acteurs dans le système », explique-t-il dans une conférence donnée pour l'entreprise Siemens en 1998 à La Haye.

mots et des objectifs affichés et d'un contexte commun, la façon plus précise dont ces politiques vont être déclinées marque cependant, comme nous allons le voir, la prégnance de traditions socio-politiques particulières.

Comment échapper aux dangers d'une démarche fonctionnaliste ou universaliste qui présuppose la comparabilité des faits étudiés, c'est-à-dire leur continuité de pays à pays sans s'exposer à ceux de l'approche culturaliste ou relativiste, qui postule à l'inverse l'incomparabilité des phénomènes sociaux étant donné les différences culturelles qui opposent les pays (Maurice, 1989) ?

L'approche problématisée par M. Maurice, F. Sellier et J.J. Sylvestre (1982) du Laboratoire d'économie et de sociologie du travail d'Aix-en-Provence, dans une analyse qu'ils qualifient de « sociétale », représente un dépassement original de cette opposition entre l'universalisme et le relativisme culturel. Pour le groupe d'Aix-en-Provence, « la comparabilité ne s'applique pas directement à des phénomènes (ou à des objets) particuliers comparés terme à terme, elle s'applique plutôt à des ensembles de phénomènes qui constituent dans leurs interdépendances des » cohérences « nationales, propres à chaque pays ». Au-delà des faits pris isolément, la comparaison porte sur les types de relations entre les phénomènes qui se nouent dans chaque pays.

Dans le travail de recherche, la comparabilité n'est pas donnée *a priori*, elle se construit au fur et à mesure de la recherche. L'analyse comparative ne porte pas tant sur les phénomènes pris isolément que sur les relations qu'entretiennent dans chaque pays ces faits, sur la façon dont ces relations prennent en charge les problèmes sociaux et politiques. La démarche montre que les solutions s'inscrivent dans des logiques, des cohérences particulières sans que les solutions soient toutes trouvées, uniques. Elles ne sont ni aléatoires ni déterminées, les solutions sont multiples mais les réformes comme les blocages doivent s'appréhender dans des espaces et des histoires qui en dessinent les divers possibles.

C'est l'illustration des principes sociétaux. Les traditions n'agissent pas comme un déterminisme culturaliste mais dessinent l'univers des possibles, les figures autorisées prévisibles des transformations possibles et des reproductions probables. Ces figures n'excluent pas des éléments de convergence, mais elles en expriment aussi les limites, et précisent le sens des évolutions. Les traditions traduisent les événements et formulent les dynamiques, les cohérences.

La comparaison sociétale permet d'échapper à des approches visant d'abord à classer les mondes à comparer à l'aide d'indicateurs faussement uniformes. Elle ne permet pas tant d'établir des hiérarchies que de mieux comprendre les logiques à l'œuvre et les nœuds qu'il faut éventuellement dénouer si l'on veut transformer. Ce chapitre est destiné à donner le fond de carte de notre analyse comparative, à préciser ce qui donne sens aux mots, acteurs, institutions, politiques, à faire le premier travail de construction de la comparabilité des faits.

Dans ce but, nous exposerons d'abord les configurations sociopolitiques française et néerlandaise comparées, avant de présenter les grandes lignes des politiques de la

ville dans les deux pays. Dans une troisième partie, nous précisons les programmes de recherche que nous avons mis en œuvre.

Les deux configurations sociopolitiques néerlandaise et française

En France comme aux Pays-Bas, le début des années quatre-vingt est marqué par des changements politiques importants. Au tournant français de 1981, corrigé par le tournant de la rigueur de 1983, correspond l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement Lubbers, et l'accord de Wassenaar aux Pays-Bas en 1982. Bien entendu, en France comme aux Pays-Bas, certaines évolutions sont déjà plus ou moins amorcées dans les années soixante-dix, comme la réflexion sur la rationalisation ou la modernisation budgétaire, la nécessité de décentralisation... L'arrivée de ces nouvelles équipes marque plus que des aménagements, des infléchissements ; elle est l'occasion de nouveaux tournants dans l'action publique.

Dans les deux pays, le choix de politiques de modération salariale apparaît comme un des symboles forts de ces tournants. Mais, alors qu'en France les pouvoirs publics pilotent par l'exemple la « rigueur » salariale et se heurtent à une forte contestation syndicale, la modération salariale est prise en charge aux Pays-Bas par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux alors même que ceux-ci retrouvent leur autonomie contractuelle et rompent avec la logique centralisatrice des négociations salariales, et que les socialistes quittent le pouvoir de 1982 à 1989. Si en France, le tournant est bien de nature politique, décidé, imposé par les pouvoirs politiques contre les syndicats, il correspond aux Pays-Bas à une réorientation endossée par tous les acteurs politiques, syndicaux et patronaux.

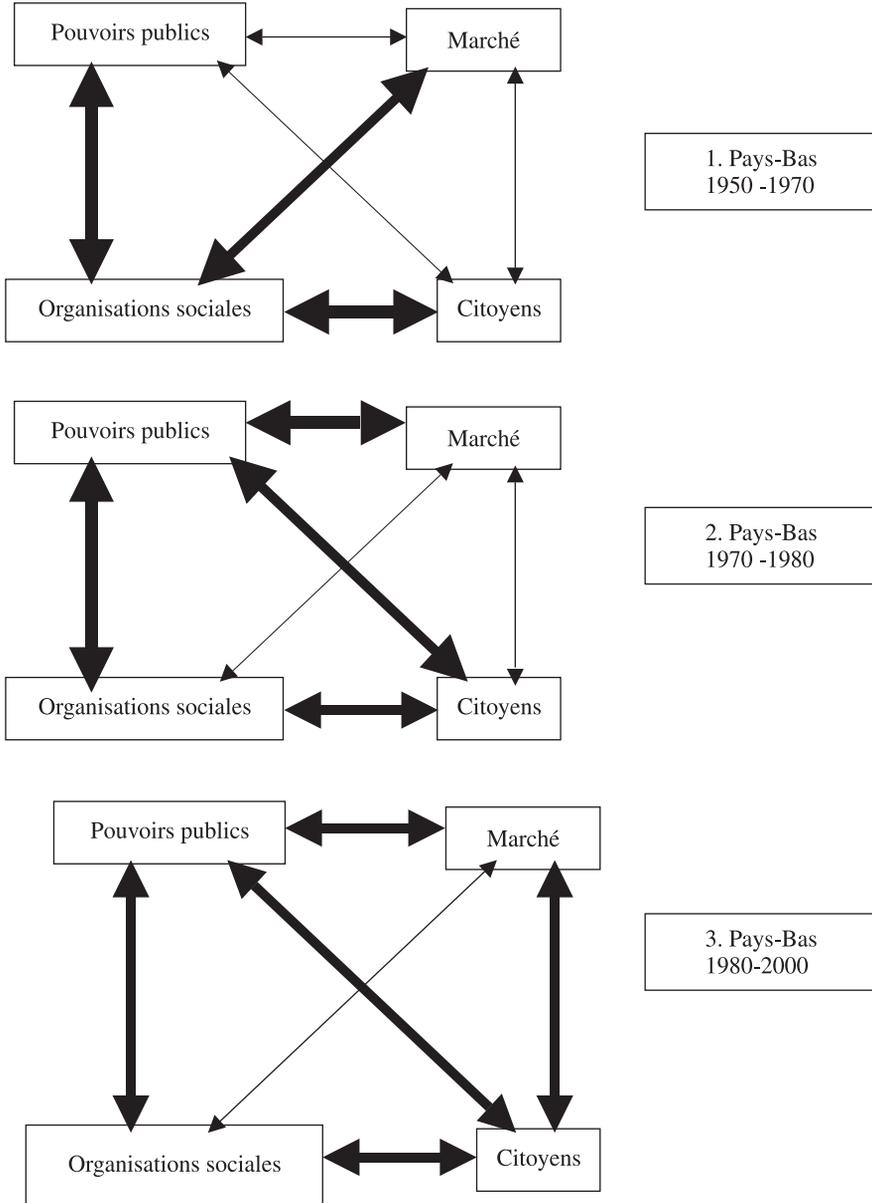
L'intérêt de la comparaison, avant même de comparer les résultats, est de mettre en évidence des procédures de décision, des logiques d'action publique, des constructions d'acteurs qui diffèrent profondément et qui, loin de refléter d'abord des clivages politiques (gauche-droite) ou sociaux (syndicat-patronat), traduisent autant des différences dans les modes de régulation que des clivages politiques (type gauche-droite) considérés plus universels. C'est de l'intérieur des « systèmes d'action concrets » (si on ose dire) propres à chaque pays qu'il faut analyser l'évolution, les réussites et les échecs.

Pour représenter et analyser comment s'organise l'espace sociopolitique néerlandais, nous empruntons aux auteurs d'un rapport néerlandais ¹ décrivant « 25 années de changement social » le schéma suivant que nous avons légèrement adapté.

1. Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale veranderingen, Sociaal en cultureel Planbureau, septembre 1998.

Évolution de la configuration sociopolitique néerlandaise depuis les années cinquante

(L'épaisseur des traits indique l'importance des relations)

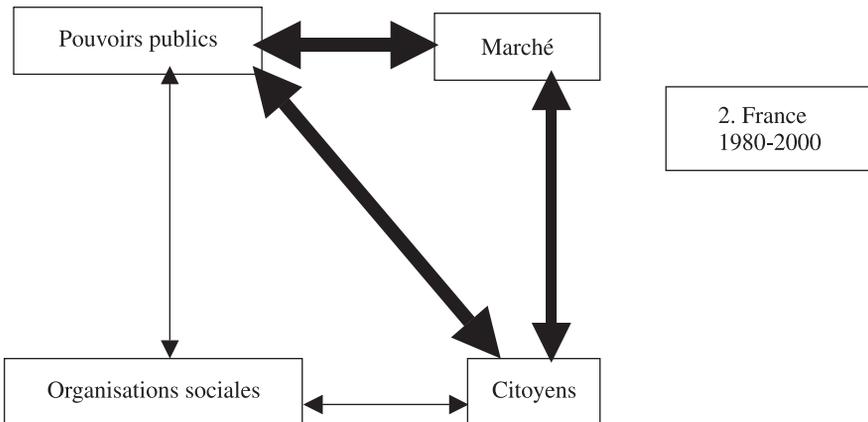
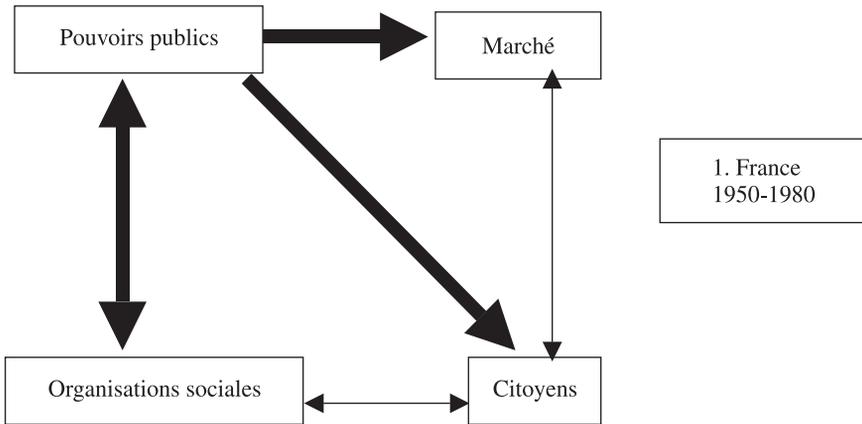


Dans les années d'après-guerre marquées par la piliérisation, c'est l'axe pouvoirs publics-organisations sociales qui est l'axe de régulation dominant de la vie publique et sociale néerlandaise. Les « zuilen » (les piliers confessionnels et politiques) fondent et organisent toute la société néerlandaise. Dans la deuxième partie des années soixante se produit un premier changement avec le renforcement de l'axe pouvoirs publics-citoyens qui se fait au détriment des piliers. La croissance, le meilleur niveau de vie, ont fragilisé l'emprise des piliers. Une partie croissante des citoyens s'émancipe de son pilier et passe à une implication plus individuelle dans la vie politique et sociale qui s'accompagne d'une demande de transparence et de participation. Les pouvoirs publics en revanche gardent, voire renforcent leur rôle par la régulation et la planification, concurrençant ainsi les piliers dans l'organisation et la répartition des ressources. En contrepartie, les pouvoirs publics affichent un souci plus marqué de l'efficacité de l'action publique et veillent à améliorer les rapports entre les citoyens et les pouvoirs publics, par un contrôle renforcé de l'action publique et plus de décentralisation. La troisième étape traduit les effets de la révolution libérale en marche aux États-Unis et au Royaume-Uni, même si le discours est beaucoup plus modéré et les choix de libéralisation moins radicaux. Petit à petit, c'est l'axe citoyen-marché qui s'impose comme le canal de régulation central. Cela se traduit par une série de réorganisations dans le secteur public et l'appareil public, connues sous le nom de « grandes opérations », et le renforcement du rôle des communes. Même si depuis quelques années on insiste à nouveau sur le rôle positif de l'État dans la prise en charge des problèmes de la violence et de la sécurité, cet axe est resté central dans la vie politique et sociale.

Cela ne signifie cependant pas que l'État et les piliers ou les organisations héritières sont totalement hors-jeu. Ce schéma ne décrit ni un simple processus de désengagement de l'État, ni une libéralisation à l'anglo-saxonne de la société néerlandaise. Il s'agit d'un processus qui a conduit dans la logique du compromis sociopolitique néerlandais à redéfinir les modalités de l'action publique, à une nouvelle répartition des rôles, des fonctions des trois groupes d'acteurs qui conduisent la vie économique et sociale : l'État, les syndicats et le patronat. Il traduit une nouvelle conception du rôle de l'État, une recomposition des pouvoirs publics. C'est de l'intérieur du « référentiel » néerlandais que se comprennent les évolutions des institutions et des régulations, comme les transformations des « médiateurs » de la société néerlandaise.

Si on utilise le schéma pour décrire l'évolution de la configuration française, on va voir que le référentiel et les médiateurs ne sont pas les mêmes. On pourrait dire qu'en France on est passé d'un **triangle** « État-organisations-citoyens » à un **triangle** « État-marché-citoyens ».

Évolution de la configuration sociopolitique française depuis les années cinquante



Dans le système d'action français, les organisations « sociales » sont cependant davantage les organisations politiques que les organisations sociales. En France, l'État reste un acteur majeur pour les citoyens, à la fois par tradition et pour suppléer à la double défaillance des organisations représentatives et du marché. Cela ne signifie pas que les partenaires sociaux sont hors-jeu, ni que le marché n'a pas accru son rôle, mais que la confrontation directe entre l'État et les citoyens reste l'épreuve

essentielle dans tout projet de réforme de l'action publique. C'est ce que Paugam (1998) nomme la régulation autocentrée. Les flambées sociales comme celle de novembre-décembre 1995, ou les conflits sociaux de la fonction publique, signalent la faiblesse de l'influence syndicale plutôt que sa force, dans la gestion étatico-corporative (Rosanvallon, 1990) de l'action publique. La tentative de recomposition sociale engagée par le Médef avec les syndicats exprime le projet du patronat de contester le rôle central de l'État, mais la faiblesse représentative des partenaires sociaux obère largement l'ampleur de la refondation ambitionnée.

En France, la construction de l'action publique trouve ses racines historiques dans le modèle de la civilité curiale, qui organise la Nation par le rayonnement d'un centre auquel s'agrègent les élites (R Muchembled, 1998), modèle repris sans modifications profondes par les constituants jacobins et bonapartistes de l'État français moderne. Fondant sur le paritarisme les conventions qui allaient permettre de partager les fruits de la croissance, les années d'après-guerre ne parvenaient cependant pas à modifier fondamentalement ce modèle, à tel titre qu'on en retrouve le schéma dans le mécanisme de la « légitimation croisée » décrit par P. Grémion (1976) : les élus locaux et les représentants de l'État construisent le système de la notabilisation sur l'interface opaque du pays profond – inconnaisable depuis le centre – et des arcanes administratives – inconnaisables du citoyen moyen.

L'affaiblissement des organisations sociales dans les années quatre-vingt a accompagné la montée en puissance du marché sans toutefois remettre en cause la centralité de l'État dans la régulation de la société française. Par rapport aux mécanismes de la « piliérisation », cela signifie que la socialisation politique repose essentiellement sur le ressort du pouvoir politique lui-même, en tant que pouvoir d'État, et l'expérience que peuvent en faire les uns et les autres là où ils se trouvent se traduit par une « logique de guichet » qui produit ses effets en cascade.

Les politiques de la ville en France et aux Pays-Bas

Dans cette première approche de la comparaison des politiques de la ville en France et aux Pays-Bas, nous allons souligner ce qui rapproche et différencie les politiques de la ville française et néerlandaise ¹.

De prime abord, ce qui frappe c'est la ressemblance. On peut dire qu'historiquement, dans les deux pays, les politiques de la ville (dite aux Pays-Bas « *Grotestedenbeleid* », politique des grandes villes), apparaissent en même temps dans des vocables proches et avec des objectifs (le souci de la cohésion sociale, de la participation citoyenne) voisins. Dans les politiques mêmes, il y a un fonds commun de mesures mises en œuvre pour améliorer le service à l'usager, rapprocher les instances politiques du citoyen, développer des mesures d'insertion économique et sociale.

Néanmoins, quand on approfondit un peu l'analyse des démarches, on s'aperçoit vite que cette apparente ressemblance masque, en fait, deux problématiques assez différentes. Les différences se manifestent dans les démarches globales, dans les acteurs mobilisés et dans les politiques mises en œuvre.

En France, la politique de la ville est au départ une politique pour les quartiers en difficulté, une politique sociale, ce que souligne le rattachement du ministère de la Ville au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. La politique a évolué en partie vers une approche plus globale de la ville, mais pour privilégier l'agglomération. Paradoxalement, la ville n'est ni l'objet, ni l'acteur principal de la politique de la ville. Aux Pays-Bas, on part d'une approche globale de la ville pour descendre au niveau des quartiers, et les politiques pour les quartiers « fragiles » s'intègrent dans une politique globale de développement des potentialités de la ville. Le ministère est rattaché au ministère de l'Intérieur.

Cela correspond à deux logiques d'intervention publique différentes : en France l'État intervient dans, au sein des villes, et demeure malgré des inflexions l'acteur clef de la politique de la ville. Tout en développant un discours sur le développement local, l'État français tente de faire de la politique de la ville un instrument de réforme du fonctionnement des collectivités locales. Aux Pays-Bas, l'État fixe avec les villes un cadre pour les inciter, et aider à élaborer une politique de la ville, mais la municipalité est l'acteur clef du processus.

Pour mieux appréhender les spécificités de la politique de la ville néerlandaise nous en présentons rapidement les grands traits ce qui permettra de préciser ensuite les ressemblances et les différences.

La politique de la ville aux Pays-Bas

Si en France on peut faire remonter les premiers pas de la politique de la ville aux conventions « Habitat et vie sociale », elle s'affirme en 1990 dans sa terminologie actuelle, puis en 1991 avec la création d'un ministère de la Ville et surtout la mise en place des contrats de ville en 1993. Aux Pays-Bas, la politique de la ville a une histoire assez parallèle, commençant par une politique dite de « Renouveau social » dans les années quatre-vingt, pour déboucher en 1994 avec la « politique des grandes

1. Nous présentons en annexe, une bibliographie dont nous voudrions évoquer ici seulement deux ouvrages de synthèse qui dressent, dans des formes différentes, un état de la recherche sur la ville dans chaque pays.

Pour les Pays-Bas, nous avons pu disposer du travail d'un chercheur, Ronald van Kempen qui a élaboré un inventaire de la recherche sur la politique de la grande ville aux Pays-Bas (*Onderzoek en het grotesteden-beleid : inventarisatie en knelpunten*). Cet inventaire, publié en 1999, dresse un bilan très complet de la recherche sur la ville aux Pays-Bas : liste exhaustive des instituts de recherche et des chercheurs travaillant sur la ville, faisant l'objet d'une brève présentation de leurs thèmes de recherche, synthèse critique de la recherche sur la ville soulignant les acquis et les lacunes de la recherche sur la ville aux Pays-Bas. Nous avons rencontré l'auteur de ce travail, Ronald van Kempen.

Il n'existe pas en France de travail comparable, mais l'ouvrage dirigé par Thierry Paquot, Michel Lussault et Sophie Body-Gendrot (*La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, La découverte, 2000), permet de faire un bilan des réflexions en cours sur le thème de la ville. Il est vrai que la politique de la ville en tant que telle n'est pas examinée comme le faisait observer Claude Bartolone dans une réunion de présentation du livre (mais les publications ne manquent pas sur cette question). On peut ajouter que si, aux Pays-Bas, l'approche comparative est bien présente, celle-ci est marginale en France, ce que Thierry Paquot reconnaissait dans sa présentation de l'ouvrage qu'il a codirigé. Nous avons donc l'opportunité de combler une relative lacune de la recherche.

villes » et la création d'un secrétariat d'État dirigé par M. Kohnstamm. Cette politique se traduit l'année suivante par l'adoption d'une double convention entre le gouvernement et les conseils municipaux de dix-neuf grandes villes : d'une part, avec les quatre grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, dénommé le G4), et d'autre part, avec quinze villes moyennes (le G15), complétée en 1997 par une convention avec six villes supplémentaires (le G6). L'objectif de cette politique est d'améliorer les conditions de vie et la sécurité dans les villes et de revitaliser les économies des grandes villes, et surtout de favoriser une approche coordonnée de ces objectifs.

Pour ce faire, l'État et les villes ont conclu un nombre important d'accords dans les domaines des politiques du travail, de l'éducation, des conditions de vie, de la sécurité et du « *zorg* » (le « care », les soins au sens large). Les partenaires décident en outre de publier régulièrement des informations sur les résultats des différentes politiques.

Pour assurer cette information, ils ont créé un « *monitor* », un instrument d'évaluation, comprenant une importante batterie d'indicateurs composites permettant d'évaluer tous les domaines concernés par la politique de la ville. Depuis 1995, un institut de recherche de Rotterdam, l'Institut pour la recherche socio-économique de l'université Erasmus (ISEO), publie chaque année un rapport d'évaluation de la politique de la ville.

Dans le deuxième cabinet Kok, qui débute en 1998, le secrétariat est devenu un « ministère pour la Politique des grandes villes et de l'Intégration » dont le premier titulaire fut M. R.L.H.M. van Boxtel. Il dépend du ministère de l'Intérieur.

Dans les deux pays, on a attribué à la politique de la Ville un rôle d'expérimentation, puis d'impulsion dans les mutations de l'action publique. Sous ce titre se dessine en France depuis vingt-cinq ans un mode d'intervention des services publics qui, en principe, ne correspond plus au développement de logiques institutionnelles cloisonnées, rayonnantes, arbitrant les demandes dans l'opacité, mais au contraire favorise des logiques coordonnées, orientées sur des territoires spécifiés, négociées et contractualisées. Les maîtres mots que revendique cette modernisation sont transversalité et proximité : transversalité entre les services de l'État, entre élus de communes voisines, entre les différentes instances du pouvoir politique et administratif, qui se rencontrent autour de projets, et du même coup se rapprochent des territoires concrets où leurs actions s'appliquent. À ce niveau de généralité, on retrouve les mêmes préoccupations dans la politique de la ville aux Pays-Bas. Dans les deux cas, il faut beaucoup de patience et de conviction pour voir se dessiner ici l'évolution de l'action publique, à travers de multiples réajustements institutionnels, des tâtonnements à répétition, qui donnent lieu à d'innombrables arbitrages et novations de détail¹. Mesures et réglementations foisonnent, les unes vouées à des fins extrêmement éphémères ou ponctuelles tandis que d'autres rencontrent le succès, le tout aboutissant à un empilage d'une sophistication impraticable.

1. C'est cette chronique que suivent J. Donzelot et P. Estebe, « L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville » *Esprit*, 1994.

On connaît la récente évaluation critique de la politique de la ville en France. Le regard porté par le bureau central du plan à la demande du ministère de l'Intérieur pour une évaluation *ex ante* des programmes développement (équivalents des grands projets de ville français) des vingt-cinq villes concernées par la politique des grandes villes n'a pas été sans sévérité non plus.

Dans son évaluation de la politique des Grandes villes, la GSB, intitulée « En route vers une politique de la ville plus effective » (février 2002), le bureau central du plan résume ses observations en six points.

1. Le rapport stigmatise d'abord une grande uniformité dans les politiques de la ville des vingt-cinq villes. Les rapporteurs se demandent pourquoi certains objectifs comme le développement du tourisme se retrouvent dans vingt-trois villes (sur vingt-cinq). La décentralisation de la politique des grandes villes doit permettre de bien adapter cette politique aux réalités locales, de faire du « sur mesure ». Les problèmes urbains nécessitent de nouvelles mesures créatives, ce qui n'est pas assez souvent le cas.

2. Les programmes ne sont pas toujours adaptés à la nature et à l'importance des problèmes, notamment en matière d'emploi. Selon les rapporteurs, on surestime peut-être l'influence de la dimension municipale dans ce domaine. Par ailleurs, les priorités ne sont pas toujours clairement définies.

3. De façon plus générale, les rapporteurs estiment que l'influence municipale dans la problématique de la politique des grandes villes est parfois limitée (cf. la remarque précédente). Ils suggèrent qu'une approche régionale semble plus adaptée dans de nombreux domaines.

4. L'attention pour les obstacles politiques et les incitations pour les parties intéressées sont estimées parfois insuffisantes. Par exemple, on ne prête pas assez attention aux manques de personnels qualifiés pour mettre en œuvre certaines politiques, la coordination avec les acteurs privés, les corporations (bailleurs) et les investisseurs institutionnels n'est pas toujours suffisante.

5. Les programmes et les cadres financiers qui les accompagnent ne sont pas très transparents. Il n'y a pas assez de lisibilité.

6. Enfin, les objectifs mesurables, les indicateurs retenus par le ministère de la Ville pour évaluer les programmes sont difficiles à manier. Les communes ont peu de prises sur ces objectifs et il est en conséquence difficile de les évaluer en fonction de ceux-ci.

Le programme de recherche

Nous n'avons pas tant cherché à décrire en détail les procédures et contenus des politiques de la ville au niveau national dans les deux pays, qu'à tenter de saisir comment les politiques nationales se concrétisent dans deux villes.

La recherche a été particulièrement attentive à la façon dont dans les deux pays sont opérationnalisés les grands principes, d'une part au niveau de la ville, d'autre part au niveau des quartiers, notamment ceux qualifiés « sensibles » (en France) ou « fragiles » (aux Pays-Bas). Les villes de Rouen et de Haarlem où nous avons conduit nos observations et enquêtes de terrain représentent deux communes dont la situation géographique, les caractéristiques économiques et sociales nous paraissent suffisamment proches pour autoriser une comparaison fondée méthodologiquement.

C'est à partir de trois grandes questions que nous présentons ci-dessous, que nous avons élaboré un certain nombre d'enquêtes de terrains qui seront précisées ensuite.

Les questions de la recherche

Nous nous sommes demandé dans quelle mesure les transformations de l'action publique au niveau local alimentent et tirent profit de dynamiques de participation constructive, notamment dans les quartiers sensibles. Il est vrai que les services publics (en France du moins) ne se sont pas départis de leur place centrale, mais plus précisément, et en suivant les hypothèses interactionnistes précédemment énoncées, on s'est demandé comment ils contribuent à produire en pratique le nouvel interlocuteur qui est le leur. Nous avons observé cela à trois niveaux isolés schématiquement, bien que leurs effets soient nécessairement combinés :

- la qualité de la vie ou la production de l'habitant « usager » ;
- l'insertion ou la production de l'habitant « producteur » ;
- la participation ou la production de l'habitant « citoyen ».

On retrouve ces trois axes dans les politiques territorialisées des deux pays, comme dans les mesures les plus récentes de la politique de la Ville en France, que nous avons étudiée le plus directement en la comparant aux politiques néerlandaises.

La qualité de la vie ou la production de l'habitant « usager »

L'amélioration de la qualité de la vie dans les quartiers est un axe fort des politiques de la ville dans les deux pays. Comme la politique de la ville néerlandaise est une politique de la ville dans son ensemble (nous reviendrons sur ce point dans le prochain chapitre), nous avons envisagé cette question du point de vue de l'habitant de la ville et non pas seulement du point de vue de l'habitant d'un quartier en difficulté.

L'amélioration de la qualité de la vie, du point de vue notamment de la qualité des services disponibles aussi bien publics que privés, des logements et des conditions de vie dans les quartiers là où ils ne sont pas suffisamment présents ou performants est un des enjeux essentiels de la définition de territoires ciblés pour la politique de la ville. En France dès 1991 était mise en place une ligne budgétaire spécifique pour le développement des services publics locaux. Aux Pays-Bas, une politique plus ancienne de transfert de compétences, de moyens et de tâches de l'État vers les communes a renforcé leur rôle dans nombre de domaines sociaux et administratifs. Depuis, le débat français que nourrissent différentes contributions expérimentales concerne l'adaptation de ces services. Comment cela se traduit-il dans les villes de Rouen et de Haarlem ?

- *L'insertion ou la production de l'habitant « producteur »*

En France comme aux Pays-Bas, l'action publique est confrontée à la persistance, voire la croissance de populations que les instances de l'État providence échouent à intégrer dans la société. Cette fracture sociale est particulièrement visible dans les villes. C'est ainsi que depuis le début des années quatre-vingt ont été développées en France comme aux Pays-Bas des politiques visant à réinsérer durablement les populations en difficulté, notamment par le travail. Nous avons comparé comment l'objectif de la réinsertion des personnes sans emploi est formulé et appliqué dans les politiques de la ville aux Pays-Bas et en France.

Comme l'ont analysé Visser et Heymerick (1997), les modalités d'intervention des pouvoirs publics néerlandais jouent un rôle important dans le « modèle des polders ». Nous verrons comment la question de l'insertion/intégration est, d'une part, problématisée, définie et prise en charge dans les textes, institutions et mesures nationales cadrant dans les deux pays la politique de l'emploi et de la ville, et d'autre part, mise en œuvre dans les politiques développées à Rouen et à Haarlem. Nous nous sommes interrogé plus particulièrement sur les formes que revêtent les coopérations politiques des acteurs dans le traitement de la question de l'insertion dans les deux pays.

- *La participation ou la production de l'habitant « citoyen »*

Dans les deux pays, les politiques de la ville se justifient de « déficits de citoyenneté ». En France, la politique de la Ville en appelle, pour mettre fin à la relégation territoriale et culturelle, à « toutes les forces sociales », « toutes les bonnes volontés », appelant à la rescousse de l'action publique les associations, jusqu'alors ignorées¹. La démocratie locale apparaît souvent comme un axe important de l'action publique contre l'exclusion sociale. Ainsi, les politiques de la ville mises en place, sous des vocables divers, dans de nombreux pays européens comprennent plus ou moins explicitement une dimension « participation », comme en France et aux Pays-Bas. Le développement de formes participatives diverses, comme les conseils de quartiers par exemple, représente une question clef de la problématique de la gouvernance urbaine, si par cette notion on entend « le processus d'interaction entre le secteur public et les acteurs ou groupes d'acteurs variés de la société civile [...] c'est-à-dire la vie publique des individus et institutions en dehors du contrôle de l'État » (Paproski, 1993 ; cité par T. Harpham, K.A. Boateng, 1997).

Cette évolution traduit une mutation profonde des pratiques démocratiques, à la recherche à la fois d'une plus grande efficacité et d'une plus grande légitimité. Dans quelle mesure ce processus recouvre-t-il des réalités convergentes dans les deux pays ? De ce point de vue, il est intéressant de comparer les formes de gouvernance qui émergent dans deux pays aux traditions politiques et civiques assez différentes comme la France et les Pays-Bas.

1. P. Brachet, *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels*, Economica, 1995.

Nous avons comparé comment la question de la participation des citoyens est formulée et prise en charge dans les politiques de la ville aux Pays-Bas et en France. Nous analyserons d'abord comment l'objectif de la participation apparaît dans les textes, institutions et mesures nationales cadrant ces politiques dans les deux pays. La comparaison permettra de mettre en évidence le poids des traditions politiques et civiques nationales dans la façon d'appréhender et de mettre en œuvre une volonté apparemment partagée d'accroître l'implication des citoyens dans la vie de la cité.

Les terrains d'enquête

Pour l'étude de terrain de la politique de la ville en France et aux Pays-Bas, nous avons choisi d'analyser les exemples des villes de Rouen et de Haarlem. Dans chacune de ces deux villes, nous avons décidé d'analyser les politiques de la ville en observant plus particulièrement deux territoires distincts : l'un correspondant au centre-ville, l'autre situé dans un quartier considéré comme en difficulté ou fragile.

La recherche a visé en premier lieu à décrire les logiques d'ensemble des politiques de la ville à Rouen et à Haarlem. À cet effet, nous avons réalisé :

- des entretiens avec les acteurs « médiateurs » de la politique de la ville à Rouen et Haarlem ;
- une étude documentaire des politiques de la ville de Rouen et de Haarlem ;
- l'observation des villes, des deux fois deux quartiers retenus et de services du point de vue du cadre de vie et de la qualité de la vie.

Nous avons ensuite mené un certain nombre d'enquêtes et observations dans le cadre des analyses sectorielles liées aux trois grandes dimensions retenues pour notre étude (les questions de l'usager, de l'insertion et de la participation) :

- une enquête par questionnaires menée auprès des usagers sur la qualité de la vie dans les deux quartiers de chaque ville ;
- l'analyse comparée des bibliothèques municipales en tant que services ;
- l'analyse comparée des politiques d'insertion ;
- l'analyse comparée des conseils de quartiers.

En conclusion de notre recherche nous avons réalisé une enquête par questionnaires sur les représentations politiques pour tenter de saisir les constructions politiques différentes qui sous-tendent les politiques dans les deux villes.

Conclusion

Nous ne cherchions pas, après les modèles suédois, japonais ou allemand, un nouveau modèle aux Pays-Bas, mais nous voulions mieux saisir, mieux comprendre dans la comparaison des réussites comme des échecs, ce qui explique, favorise ou freine les dynamiques de changement de l'action publique dans les deux cas étudiés. Le modèle d'analyse que nous avons utilisé a connu hors de France un grand retentissement, et a suscité un foisonnement de recherches. Jusqu'à présent, la théorie du

capital social de Putnam n'a pas vraiment été mise à l'épreuve dans une enquête de terrain en France. Nous espérons que cette recherche apportera une dimension nouvelle à la réflexion sur les politiques publiques en France. Elle vise non seulement à apporter une compréhension plus fine du « modèle des polders », mais aussi et surtout à mieux problématiser et relativiser la tradition politique française, à dénaturer des évidences qu'on n'interroge plus si ce n'est pour pointer « l'exception française ».



CHAPITRE II

Rouen et Haarlem : deux villes comparées

Nous avons choisi Rouen comme exemple français parce que nous voulions éviter de centrer notre recherche sur de grandes métropoles dont les banlieues sont souvent l'objet d'études nombreuses sur les politiques de la ville en France et parce que nous avons, à partir de l'université de Rouen, l'assurance d'une accessibilité du terrain rouennais. Haarlem a ensuite été choisie parce que cette ville néerlandaise, autant que faire se peut, est apparue comme une ville « comparable » au cas de Rouen. Certes, il ne s'agit pas exactement de deux villes « équivalentes », mais dans leurs ressemblances et leurs différences, ces deux villes résument un certain nombre de traits qui rapprochent et distinguent la France et les Pays-Bas.

Dans ce chapitre, nous allons présenter les villes et les politiques de la ville mises en œuvre à Rouen et à Haarlem. Cela nécessitera néanmoins dans un premier temps de préciser comment, dans chaque pays, sont produites et construites les données statistiques qui permettent de décrire les ressemblances et différences. Les modalités de construction des données statistiques s'avèrent assez significatives de deux démarches différentes dans les deux pays. Nous exposons ensuite quelques données aussi bien socio-économiques que politiques concernant les deux villes, dans leur ensemble comme au niveau des quartiers qui ont été les terrains de nos observations, de façon à saisir le contexte local de ces politiques. Nous présenterons enfin le *grand projet de ville* de Rouen et le *programme de développement* de Haarlem, traductions locales des politiques de la ville.

Rouen et Haarlem : deux modes de construction statistique

Avant d'exposer quelques données chiffrées concernant ces deux villes, il n'est pas secondaire de souligner que les statistiques sont produites dans des conditions différentes. À Rouen, il faut utiliser les données produites par l'Insee, un organisme national. Il y a bien aux Pays-Bas un organisme équivalent, le Bureau central de statistiques (CBS), mais il existe également des institutions municipales qui produisent leurs propres données de façon indépendante. À Haarlem, il existe ainsi un département municipal de statistique et de recherche qui produit un bilan statistique annuel très détaillé au niveau de la ville comme au niveau des quartiers, notamment à partir de données provenant du CBS, mais aussi de données locales. Cet organisme facilite considérablement la collecte et la consultation de données. La ville de Haarlem possède ainsi une connaissance de sa réalité qui est très fine, très régulière et très accessible.

Par comparaison, l'accès aux statistiques rouennaises apparaît d'autant plus inconmode. Pourtant, la ville bénéficie de l'implantation d'un « Observatoire régional » de l'Insee, diffusant auprès du public des données nationales, régionales, parfois locales, et produisant des analyses à l'échelle du département, de la région, ou de différents sous-territoires... La comparaison avec l'exemple de Haarlem nous permet de souligner des orientations de l'appareil statistique français, que nous intégrons habituellement comme des contraintes inhérentes à son fonctionnement. Elles tiennent aussi bien à la nature institutionnelle de l'Observatoire régional qu'aux conceptions de la statistique, de la politique et du rapport des institutions au public.

L'Observatoire régional reste dans son activité un outil décentralisé de diffusion des données produites au plan national, dont le recensement est le produit phare, déclinable à toutes les échelles des institutions territoriales, mais dont les principales enquêtes (emploi, logement, consommation, éducation, etc.) restent aveugles aux réalités territoriales. En revanche, l'Observatoire s'avère un piètre instrument de centralisation et de mise à disposition des statistiques collectées par les administrations régionales ou locales. Son identification à un organisme national aboutit au maintien de la dispersion des statistiques entre les multiples administrations qui les produisent pour leurs propres besoins, en les tirant d'une exploitation secondaire de leurs fichiers fonctionnels. Pour le public, ces éléments statistiques dispersés restent généralement inaccessibles. Si d'aventure les données en sont versées à l'Observatoire régional, les territoires de référence, les dates de collation, les critères appliqués aux populations, rendent les comparaisons difficiles. Lorsque, en vue du contrat de ville, il s'avère nécessaire de dresser un panorama social comparé des communes de l'agglomération rouennaise, une étude spécifique est nécessaire aux experts du Sgar, qui démarcheront l'Éducation nationale, la DDE, les services fiscaux, l'ANPE ou la Caf... Encore le panorama qui ressortira de l'étude s'appuiera-t-il sur des données incomplètes concernant les taux de délinquance, et ne bénéficiera d'aucune donnée démographique récente (par exemple nombre d'étrangers, de familles nombreuses, ou répartition en catégories socioprofessionnelles)... puisque l'exploitation du recensement ne les avait pas encore livrées ! Les besoins nationaux, et les décisions prises à leur échelle (rythme de collecte, modifications rompant des séries), apparaissent le plus souvent en total décalage avec les besoins pertinents à l'échelle locale.

On peut penser que cette première analyse ne rend pas suffisamment justice aux travaux spécifiques réalisés par l'Insee Haute-Normandie, et à ses efforts de diffusion à travers les publications régionales que sont les « Cahiers d'AVAL » et les Tableaux économiques de Haute-Normandie (TEHN). Cependant, dans ces publications, ce sont alors les ambitions régionales de l'organisme qui sont affirmées, et l'échelle régionale d'observation qui s'en trouve privilégiée. Ainsi les TEHN ne publient quasiment pas de données communales, et la plupart des études publiées par les Cahiers d'AVAL s'appliquent à l'échelle régionale, même s'ils s'intéressent à la nouvelle clientèle que constitue l'apparition d'entités territoriales intercommunales : les études communales et infracommunales sont exceptionnelles. Dans bien des cas, les données brutes restent inaccessibles, parce qu'elles sont intégrées à des cartes ou à des comparaisons entre territoires, qui leur substituent des fourchettes. En effet,

s'agissant de publications, la diffusion d'analyses, aux préoccupations didactiques plus ou moins prononcées, prend généralement le pas sur la communication des résultats statistiques.

Cette prééminence de l'analyse se justifie également de précautions éthiques (avec de nombreuses références à la Cnil). Les statistiques sociales, notamment celles qui s'appliquent à des objets polémiques comme l'immigration ou la délinquance, sont considérées comme des informations sensibles, et leur diffusion au public suppose l'application de normes de non diffusion ou de diffusion restreinte. Sur ce point, les limites d'accessibilité fixées par la Cnil et les intentions commerciales de l'Insee se rejoignent. En effet, bien que ces deux facteurs puissent apparaître antinomiques, ils contribuent à multiplier les directives de contingentement, avec des interprétations parfois fluctuantes, créant, avec l'élévation de la complexité, une zone d'incertitude qui rend les dépositaires de ces informations extrêmement prudents. Outre les difficultés de recueil et d'échelle, un triple filtre est donc introduit au niveau de la diffusion : pédagogique, éthique et commercial.

Enfin, les objets statistiquement constitués sont également différents. D'une façon générale, les statistiques françaises les plus accessibles présentent un luxe de détails impressionnant s'agissant des personnes et des ménages : CSP, diplômes, déplacements quotidiens, possession d'une voiture, statut dans l'emploi, etc. sont des renseignements qui n'apparaissent pas dans les données communales de Haarlem. Le logement est également traité de façon approfondie par les recensements et les enquêtes nationales françaises. Les administrations sont friandes de ces statistiques qui leur permettent de scruter les populations. En revanche, pour toutes les raisons qui ont été citées précédemment, les données concernant les territoires, ou l'activité institutionnelle, sont beaucoup plus difficilement accessibles. Ainsi, aucune statistique publique ne renseigne sur les emplois existants sur un territoire donné (il existe des statistiques sur les seuls salariés, ou bien sur les emplois des personnes comptabilisés à leur lieu de résidence). De même, les données concernant les aides sociales sont à la discrétion des différents organismes compétents. En un mot, l'appareil statistique français privilégie la statistique ascendante (de la population aux administrations), alors que l'appareil statistique hollandais laisse une place beaucoup plus importante à la statistique descendante (à destination du public, concernant son environnement spatial et institutionnel).

Nous reviendrons sur ce sujet au moment d'étudier les quartiers. Mais intéressons-nous pour l'instant aux caractéristiques comparées des villes de Haarlem et Rouen.

Quelques données comparatives sur Rouen et Haarlem

Rouen et Haarlem¹ sont deux capitales régionales situées toutes deux dans l'orbite de leurs capitales. Certes Haarlem, capitale de la province de la Hollande du nord (qui comprend la ville d'Amsterdam) n'est qu'à une quarantaine de kilomètres d'Amsterdam alors que Rouen est située à près de 130 km de Paris. Cependant, à l'échelle des deux pays, leur proximité relative de la principale métropole nationale est comparable.

Haarlem, une des 496 communes néerlandaises, est une ville plus grande que Rouen ; elle compte 150 000 habitants contre 100 000 à Rouen, mais Rouen domine une agglomération de 470 000 habitants. Haarlem est par contre insérée dans le tissu continu de la grande mégalopole du *Randstad* comprenant les quatre principales villes néerlandaises Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht. La densité des Pays-Bas n'a rien à voir avec l'occupation du territoire français.

Les structures de population par âge sont assez semblables, la population de Haarlem semblant à peine plus âgée. Les proportions de ménages et de personnes isolées sont proches, mais Haarlem compte un peu plus de personnes isolées en pourcentage. Cet indicateur rend notamment compte de l'activité d'enseignement supérieur des deux villes, drainant un grand nombre d'« isolés » sur leurs régions respectives.

Concernant la population immigrée, il faut d'abord observer que les deux pays n'utilisent ni le même terme, ni les mêmes conventions pour évaluer cette population.

Dans la statistique française, la notion d'« étranger » comptabilise les personnes ne possédant pas la nationalité française à la naissance, et ne l'ayant pas acquise par la suite. La catégorie statistique d'« étranger » se conforme à l'optique assimilationniste du « droit du sol », qui prédomine dans la législation française, en ne marquant aucune différence entre les personnes nées de parents étrangers et l'ensemble de la population nationale. Plus loin, l'Insee limite la publication de statistiques qui pourraient donner lieu à un usage discriminatoire ; c'est ainsi que les tris par nationalités à l'échelle des quartiers ne sont pas diffusables. En revanche, la catégorie de « français par acquisition » apparaît dans certains recensements, dont celui de 1999.

1. Nous avons obtenu dans les deux villes la collaboration précieuse aussi bien des élus que des personnels en charge de la politique de la ville.

À Rouen, Yvon Robert, maire de la ville au début de notre recherche, nous a assuré son plein soutien et accédé à toutes nos demandes, ce qui a facilité nos rencontres avec toutes les personnes ayant en charge les éléments que nous voulons étudier. Nous avons ainsi notamment rencontré M. Cipolat, chef du projet de ville, M^{me} Larmaraud, chef de projet « Agglomération », Conchita Schlossser, chef du service « Vie associative et conseils de quartiers », M. Verbaere, directeur du programme local de l'insertion par l'économie de la communauté d'agglomération. Après l'élection de Pierre Albertini, nous avons été reçus par l'adjoint chargé de la politique de la ville M. Devaux, qui s'est également montré très coopératif.

À Haarlem, l'adjointe en charge de la politique de la ville, M^{me} Viegen a joué le même rôle. Nous y avons notamment l'aide précieuse de Mariëlle Spruyt, la directrice de l'important département de recherche et de statistique (quinze personnes) dont est dotée la municipalité de Haarlem et de Pim Huurdeman, responsable du projet de ville, ainsi que de nombreux autres acteurs de la politique de la ville qui ont été d'une grande aide dans nos travaux à Haarlem.

Tableau 1. Quelques données démographiques ¹

Haarlem			Rouen		
population	148 262		population	106 560	
superficie (ha)	3 210		superficie (ha)	2 161	
densité (hab/km ²)	4 619		densité (hab/km ²)	4 931	
hommes			48,94 %		
femmes			51,73 %		
0-19 ans			20,93 %		
20-44 ans			39,82 %		
45-65 ans			23,36 %		
65 ans et+			15,89 %		
hommes			46,5 %		
femmes			53,5 %		
0-19 ans			20,8 %		
20-39 ans			39,4 %		
40-59 ans			21,6 %		
60-74 ans			10,6 %		
75 ans et +			7,6 %		
<i>Composition des ménages</i>			<i>Composition des ménages</i>		
personnes vivant en familles	101 510	68,5 %	personnes vivant en familles	75 526	70,9 %
isolés	46 752	31,5 %	isolés	27 351	29,1 %
taille moyenne ménage	1,78		taille moyenne ménage	1,90	
Alloctones			Étrangers		
total	30 778	20,76 %	total	4 537	4,26 %
dont :			CEE	734	0,69 %
Turcs	5 655	3,81 %	dont :		
Marocains	3 195	2,15 %	Italiens	89	0,08 %
Indonésiens	5 321	3,59 %	Espagnols	88	0,08 %
Allemands	3 627	2,45 %	Portugais	263	0,25 %
Surinam	1 857	1,25 %	hors CEE	3 803	3,57 %
Antilles	871	0,59 %	dont :		
autres	10 252	6,91 %	Algériens	1 059	0,99 %
			Marocains	738	0,69 %
			Tunisiens	168	0,16 %
			Turcs	85	0,08 %
			Français par acquisition	2 716	2,55 %

1. Sauf indication contraire, les données relatives à Haarlem proviennent d'un document intitulé « Jaarstatistiek 1999 », publié en 2000 par le service municipal de recherche et de statistique de la ville de Haarlem et les données relatives à Rouen proviennent de l'Insee.

Aux Pays-Bas, on utilise la notion d'« *allochtone* », distincte de celles d'étranger et de bipatride. Le département de statistique et de recherche de Haarlem définit ainsi trois catégories :

- les *étrangers* : personnes ayant une nationalité non néerlandaise ;
- les *bipatrides* : personnes possédant une double nationalité ;
- les *allochtones comprennent deux catégories* : de *première génération* (personnes nées à l'étranger) et de *deuxième génération* (personnes nées aux Pays-Bas dont au moins un des parents est né à l'étranger).

De la sorte, la statistique néerlandaise répercute un principe ségrégationniste, maintenant éventuellement sur plusieurs générations les différences d'origines (ce critère statistique se rencontre dans de nombreux autres pays), et renforçant un point de vue communautariste. Là où la statistique néerlandaise met en évidence un phénomène migratoire et culturel, la statistique française met l'accent sur les situations juridiques, se rendant volontairement aveugle aux situations de concentration de populations d'origine étrangère.

Les deux villes comprennent un nombre « *d'étrangers* »/« *allochtones* » assez significatif, mais qui recouvre des populations non immédiatement comparables à cause des différences de construction statistique. Ainsi, il y a à Haarlem plus de trente mille « *allochtones* » (soit plus de 20 %) alors que Rouen ne compte que 4 537 « *immigrés* » (un peu plus de 4 %), et 2 716 « Français par acquisition » (2,5 % de la population totale). À Haarlem, les populations « *allochtones* » comprennent quatre grands groupes qui sont, par ordre d'importance : Turcs, Indonésiens, Allemands et Marocains. Un tiers des « *allochtones* » proviennent d'autres pays. À Rouen, les groupes principaux proviennent du Maghreb. Un étranger sur six provient de l'Union européenne.

Du point de vue du nombre des emplois dans la commune, les deux villes sont assez différentes. Alors que les emplois de Rouen sont plus importants (66 134), Haarlem compte une faible proportion d'emplois sur son territoire (61 299 pour une population totale supérieure de 50 %) : de nombreux habitants travaillent en dehors de la ville.

Les découpages territoriaux, et les positions différentes des deux communes dans leurs structures urbaines respectives, justifient la plupart des différences que donnent à lire les statistiques d'activité. Alors que le visiteur peut voir en Haarlem une ville moins industrielle, moins exposée à la pollution, et adossée à une zone touristique importante, les statistiques portent paradoxalement un témoignage inverse. Partie intégrante d'une agglomération trois fois plus peuplée qu'Haarlem, et dont elle est le centre, de même qu'elle centralise un département et une région, la commune de Rouen a repoussé l'emploi industriel vers ses banlieues, tout en concentrant les établissements des secteurs financier, touristique et administratif.

Tableau 2. Données sur l'emploi

Haarlem (1998)			Rouen (1999)				
Emplois par branches			Décompte par branches d'activité...				
		pour 100 emplois sur site	des salariés d'établissements implantés sur le site	pour 100 emplois sur site		des actifs occupés dans la population résidente	pour 100 actifs occupés
agriculture	191	0,31	15	0,02	agriculture	121	0,30
industrie	7 912	12,91	3 143	4,75	industrie	4 144	10,15
électricité	311	0,51	1 815	2,74	énergie	395	0,97
bâtiment	3 127	5,10	2 877	4,35	bâtiment	1 625	3,98
commerce en gros	2 876	4,69	2 300	3,48			
commerce détail	7 303	11,91	7 472	11,30	commerce	4 899	12,00
hôtellerie- restauration	1 871	3,05	6 724	10,20			
transport				5,50	transports	1 841	4,51
communication	4 124	6,73	3 639				
finances	1 781	2,91	7 247	11,0	finances	1 847	4,53
services aux entreprises	8 241	13,44	4 514	6,83	services aux entreprises	6 267	15,35
					services aux particuliers	3 243	7,95
public, éducation, santé	19 934	32,52	14 709	22,20	éducation, santé, action sociale	10 463	25,63
services non marchands	3 628	5,92	11 679	17,70	administration	5 972	14,63
	61 299		66 134			40 817	

La structure des emplois est assez semblable, même si elle est un peu délicate à mesurer avec précision car les nomenclatures de branches ne sont pas identiques. Nous avons adapté la classification française à la nomenclature utilisée à Haarlem. Il y a une proportion d'emplois industriels près de trois fois plus importante à Haarlem, mais si l'on cumule l'industrie, l'électricité et le bâtiment, la différence se réduit : le total s'élève à 18,3 % à Haarlem contre 14,7 % à Rouen. Le commerce y compris l'hôtellerie-restauration représente dans les deux villes un peu moins de 20 % des emplois. Les secteurs publics occupent également des fractions voisines, soit un peu moins de 40 %.

Cependant, la répartition par branches de la population active de la commune est en décalage avec l'activité présente sur son territoire : les Rouennais occupent davantage d'emplois industriels et de services aux entreprises, sans doute dans les communes de la banlieue de Rouen, et moins d'emplois de cols blancs, dans l'éducation, la

santé, l'administration ou le commerce. Si la commune de Rouen tire évidemment profit de l'activité tertiaire générée par son agglomération, elle se caractérise également par des quartiers populaires qui accueillent une part importante des petits salariés et des chômeurs. Le revenu net moyen imposable de la population communale (12 375 euros annuels) est inférieur à celui que l'on rencontre dans la plupart des communes de l'agglomération. Il est également très inférieur au revenu moyen des habitants de Haarlem (que l'on pourrait évaluer à environ 16 500 euros annuels en appliquant les abattements fiscaux français au revenu moyen déclaré).

Les deux villes se situent à proximité de vastes complexes industriels : la zone du canal de la mer du Nord n'est pas loin avec ses industries sidérurgiques, et son activité portuaire. Haarlem est aussi adossée à une zone touristique importante. Socialement, les deux villes affichent des différences de performance du point de vue du chômage encore que, à nouveau, les données demandent à être mises en lumière pour permettre une comparaison raisonnée.

Tableau 3. Quelques données sociales

Chômage					
Haarlem (01-01-1999)	effectifs		Rouen (RGP 1999)	effectifs	
hommes	2 710		hommes	4 657	18,35 %
femmes	2 626		femmes	4 138	17,04 %
total	5 336	5,30 %	total	8 795	17,71 %
					(en % des chômeurs)
long > 3 ans	1 423	26,70 %	long < 1 an	3 113	35,40 %
			long > 1 an	5 064	57,58 %
			long. NR	618	7,03 %
jeunes	747	4,80 %	jeunes (15 à 24 ans)	1 469	16,70 %
Aide sociale	1998		CAF		
Haarlem	effectifs		Rouen	effectifs	
			nombre d'allocataires de minima sociaux (% ménages RP 99)		
Revenu d'assistance	4 557	3,07 %	RMI	4 137	3,88 %
WAO/WAZ/Wajong (allocations inaptes au travail)	10 374	7,00 %	API	517	0,49 %
			AAH	1 671	1,57 %

Source : Caf de Rouen.

Le taux de chômage de Haarlem est ainsi nettement plus faible que celui de Rouen : 5,3 % contre 17,7 %. Néanmoins à Haarlem, le nombre de personnes bénéficiant du

WAO (allocation de travailleurs inadaptés) s'élève à 10 334 (soit 7 % de la population) alors que 1 671 personnes reçoivent à Rouen l'allocation adultes handicapés. Mais les conditions d'attribution sont différentes et la situation sociale des chômeurs français est moins enviable que celle des allocataires néerlandais du WAO.

Le pourcentage de personnes bénéficiant de revenus d'assistance est assez proche dans les deux villes : 3,9 % à Rouen contre 3,07 % à Haarlem. Néanmoins, ce taux ramené à la population totale ne rend peut-être pas raison de l'extension du RMI, parce qu'il y a moins de jeunes à Haarlem. En outre, les revenus d'assistance sont nettement plus élevés à Haarlem, et la population pouvant en bénéficier est plus étendue.

Aux Pays-Bas, la prestation d'assistance est calculée en pourcentage du salaire minimum (50 % pour une personne seule, 100 % pour un couple). En France, l'évolution des minima sociaux (dont le RMI) et du Smic sont indépendantes.

Tableau 4. **RMI/Bijstanduitkering (prestation d'assistance)** (en euros)

	France	Pays-Bas
personne seule	405,62	590,21
couple	608,43	1 180,42

Enfin, les élections municipales nous offrent des indications sur les opinions politiques. Dans les deux villes, on peut comparer ainsi les deux dernières élections de 1995 et 2001 à Rouen et de 1998 et 2002 à Haarlem. Il faut cependant préciser qu'aux Pays-Bas tous les citoyens inscrits sur le registre de la population figurent automatiquement sur la liste électorale tenue par la commune. Les taux de participation ne sont pas immédiatement comparables. En outre, les élections se font selon un scrutin proportionnel aux Pays-Bas et, enfin, le maire néerlandais n'est pas élu mais désigné. Les élections municipales ne concernent donc que le conseil municipal qui ne comprend pas le maire, désigné tous les six ans par la « Couronne », c'est-à-dire par l'État.

Tout cela éclaire le sens des différences. Il y a 113 000 électeurs inscrits à Haarlem contre 55 000 à Rouen. Le taux de suffrages exprimés est de 51,5 contre 54,5 à Rouen, mais il y a 60 020 voix exprimées à Haarlem contre moins de 30 000 à Rouen. Si, comme en Hollande, toute la population en droit de voter était portée sur les listes d'émargement de Rouen, la participation se serait située aux environs de 42 % aux dernières législatives (70,5 % à Haarlem), et de 35 % aux dernières municipales (51,5 % à Haarlem).

À Haarlem, l'enjeu du scrutin ne peut se résumer, comme à Rouen, à l'élection de la liste majoritaire et de sa tête de liste qui sera maire. Comme dans toutes les communes néerlandaises, une liste obtient rarement une majorité au conseil municipal et la formation d'une coalition est généralement nécessaire pour la désignation des adjoints du maire, les échevins, qui vont former avec le maire la nouvelle direction municipale, le collège dit du *B & W* (*Burgemeester en Wethouders*, c'est-à-dire bourgmestre et échevins).

Tableau 5. Les élections municipales

Haarlem					Rouen				
	1998	%	2002	%		1995	%	2001	%
Socialistische partij	3 847	6,21	4 155	6,92	LCR			712	2,40
					LO	1 032	3,06	888	3,00
Groen Links	7 740	12,50	7 453	12,42	Verts	2 365	7,02	3 106	10,40
PvDA	15 534	25,08	12 159	20,26	PS-PC	10 590	31,43	10 441	34,80
D66	4 775	7,71	4 522	7,53					
CDA	8 094	13,07	8 832	14,72	UFD-RPR-DL	9 424	27,97	10 654	35,60
VVD	12 762	20,60	9 744	16,23					
Centrum democraten	988	1,60			divers droite	4 748	14,09		
					MPF			949	3,20
RGS (RPF/GPV/SGP)	1 447	2,34	1 406	2,34	MNR			1 133	3,80
Haarlemse stad partij/Leefbaar Haarlem					FN	4 484	13,31	1 210	4,00
verts autrement	2 500	4,04	9 849	16,41					
Senioren 2000	1 593	2,57	1 306	2,18	divers	30		873	2,90
AOV/unie 55+	2 001	3,23							
autres	660	1,07	594	0,99					
participation	62 807	52,5			votants	33 689	56,75		56,07
suffrages exprimés	61 941	100	60 020	51,5	exprimés	32 673		29 966	54,492
inscrits	118 249		116 535		inscrits	59 367		54 992	

À Rouen, on est passé d'un maire de gauche, socialiste, à un maire de centre droit, dans la logique de l'alternance à la française qui se joue entre les forces de gauche et celles de la droite et du centre. À Haarlem, on est passé d'une large coalition, très caractéristique du paysage politique néerlandais, unissant la droite libérale (VVD), le centre chrétien-démocrate (CDA) et la gauche travailliste (PVDA), à une nouvelle configuration, réunissant le PVDA, le CDA, la gauche verte et D66. Les coalitions traversent de façon variable les frontières de la gauche, du centre et de la droite. Les dernières élections ont été marquées, à Haarlem comme dans de nombreuses communes néerlandaises, par l'émergence d'un nouveau parti populiste, *Leefbaar Nederland*. À l'inverse de nombreuses communes, ce parti n'a pu cependant s'imposer dans le nouveau collège B&W. Ce mouvement traduit la présence aux Pays-Bas d'un vote protestataire populiste aux accents xénophobes et « poujadistes », si l'on peut utiliser ce terme si français pour désigner un vote qui sanctionne surtout la classe politique traditionnelle quelle que soit sa couleur politique.

Tableau 6. Comparaison des deux dernières élections municipales à Haarlem en sièges et en adjoints

	1998			2002		
	%	Sièges	B&W	%	Sièges	B&W
PVDA	25,08	11	2	20,26	8	2
VVD	20,60	7	2	16,23	7	
CDA	13,07	5	1	14,72	6	2
Groen links	12,50	5		12,42	5	1
D66	7,71	3		7,53	3	1
SP	6,21	2		6,92	2	
HaarlSP/LH	4,04	1		16,41	7	
groenen	2,57	1		2,18	0	
CU-SGP	2,34	1		2,34	1	
Solidaire	3,23	1				
Divers		2		0,99	0	

Les quatre quartiers

Dans chacune des deux communes, nous avons sélectionné deux quartiers bien typés :

- le quartier du centre-ville : « Oude stad » (vieille ville) à Haarlem, « Vieux-Marché – Palais de Justice » à Rouen ;
- un quartier plus populaire considéré comme « difficile » dont le choix a découlé des appréciations du responsable municipal de la politique de la ville : « Schlachthuisbuurt » (quartier de l'abattoir ¹) à Haarlem, « Grammont-Sablère » à Rouen.

Cette prise en compte de quartiers très contrastés doit nous permettre de sortir des perspectives monistes qui écrasent les différences en les ramenant à des moyennes. S'agissant d'observer les relations entre institutions et individus, la réalité de ces quartiers nous introduira à la gestion des inégalités. La démarche d'identification de territoires et de phénomènes inégalitaires est d'ailleurs au fondement de la politique de la ville telle qu'elle a été développée en France (mais beaucoup moins en Hollande où celle-ci se réfère à la « globalité » urbaine). Notre comparaison entre un quartier déshérité et un quartier privilégié est donc l'occasion d'évaluer la politique française de la ville sur le point précis qui spécifie ses intentions.

Mener une comparaison statistique entre les quartiers donne une démonstration concrète des différences entre ce que nous appelions systèmes statistiques ascendant et descendant. Pour l'élaboration de données à l'échelle du quartier urbain, la situation d'instruments statistiques au niveau municipal a évidemment donné à Haarlem une

1. Le quartier Grammont-Sablère était également le quartier des abattoirs à Rouen...

certaine avance sur Rouen. Jusqu'à un passé récent, l'unité de base de communication statistique de l'Insee était la commune, avec quelques grandes unités infracommunales pour les grandes villes, d'ailleurs relativement inadéquates à l'identification « naturelle » des quartiers urbains.

Depuis le recensement de 1990, l'Insee a rapproché ses unités infracommunales des besoins créés par la décentralisation de l'aménagement (sous le nom « IRIS 5000 »). Dans le même temps, l'Insee a accédé à des demandes en provenance des responsables de la politique de la ville ; en effet, depuis 1991, le zonage de cette politique est censé s'appuyer sur des données statistiques fiables (d'où la composition, avec la DIV, de tableaux de données spécifiques à ces zones, sur le mode « Profil » jusqu'alors communal ¹).

Enfin, pour le recensement 1999, l'Insee propose les « IRIS 2000 », qui permettent de cerner des quartiers plus caractérisés, descendant jusqu'à 2 000 habitants. Ces différentes ruptures empêchent de suivre l'évolution des quartiers dans le temps, sauf à se consacrer à de longs travaux de redéfinition et de négociation avec l'Insee. De plus, la réduction de l'unité de communication de base ne s'est pas faite sans négociation avec la Cnil, qui interdisait jusqu'alors la communication de données pour les unités inférieures à 5 000 habitants, et à l'intérieur de celles-ci, de données concernant moins de 5 % de la population (notamment pour ce qui concerne la nationalité). Redéfinie pour permettre la communication des IRIS 2000, cette réglementation reste très restrictive, puisqu'elle interdit à l'Insee la communication d'autres données que celles qui figurent dans les IRIS 2000 (risques de recoupement). Tant et si bien qu'aujourd'hui, les données PROFIL sur les quartiers sensibles sont en principe interdites de communication au public... Les règles édictées pour la protection des personnes sont donc très contraignantes pour le public ; elles apparaissent complexes et arbitraires, et dans le même temps, on ne peut s'empêcher de remarquer qu'elles vont de pair avec un système de collecte de données plus intrusif pour les individus qu'informatif sur les territoires et les institutions.

Outre les différences nationales entre les grilles de recueil de données, que nous avons déjà soulignées, la comparaison entre les quatre quartiers est rendue délicate par le fait que les quartiers de référence sont à Rouen 2 à 5 fois plus petits qu'à Haarlem, ce qui ne fait que renforcer leur hétérogénéité (la plus forte différenciation des quartiers de Rouen sera confirmée par d'autres données).

1. En fait, les « PROFIL ZUS » ne correspondent pas aux ZUS avec une absolue précision, mais à des regroupements d'îlots aussi proches que possible des délimitations de ZUS.

Tableau 7. Démographie générale des quatre quartiers

Population des quartiers

Haarlem	Oude stad		Schlachthuisbuurt		Rouen	Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont-Sablère	
	total	% Haarlem	total	%		total	%	total	%
	11 810	7,97 %	5 771	3,89 %		2 474	2,32 %	2 995	2,81 %
	effectifs	%	effectifs	%		effectifs	%	effectifs	%
hommes	6 048	51,21	2 784	48,24	hommes	1 115	45,07	1 421	47,45
femmes	5 762	48,79	2 987	51,76	femmes	1 359	54,93	1 574	52,55
0-19	1 448	12,26	1 171	20,29	0-19	327	13,22	882	29,45
20-44	6 706	56,78	1 953	33,84	20-39	1 267	51,21	938	31,32
45-65	2 632	22,29	1 563	27,08	40-59	476	19,24	626	20,90
65 +	1 024	8,67	1 084	18,78	60-74	223	9,01	357	11,92
					75 et +	181	7,32	192	6,41

Composition des ménages

Haarlem	Oude stad		Schlachthuisbuurt		Rouen	Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont-Sablère	
	effectifs	%	effectifs	%		effectifs	%	effectifs	%
En famille	4 982	42,18	4 131	71,58	En familles	1 483	59,94	2 424	80,93
Isolés	6 828	57,82	1 613	27,95	Isolés	982	40,06	571	19,07
taille moyenne ménage		1,35		1,81	taille moyenne ménage		1,56		2,27

alloctones					étrangers				
	Oude stad		Schlachthuisbuurt			Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont-Sablère	
	effectifs	%	effectifs	%		effectifs	%	effectifs	%
total	2 511	21,26	1 503	26,04	total	103	4,16	261	8,71

Au point de vue des répartitions par âges, les distributions que livrent les quatre quartiers rapprochent nettement par couples les centres-ville et les périphéries : les premiers concentrent les personnes en âge de travailler, et surtout les jeunes adultes, alors que les quartiers périphériques présentent des profils de peuplement plus équilibrés. En Hollande, la prééminence des jeunes adultes au centre-ville se fait au détriment des enfants et des personnes âgées ; dans ce quartier, les personnes isolées sont

en plus grand nombre que les familles (ce qui justifiera le sentiment de solidarité sans familiarité qui caractérisera les Hollandais du centre-ville dans leurs réponses à l'enquête « usagers »). En France, si les enfants sont moins nombreux au centre-ville que dans le reste de la ville, les personnes âgées y restent présentes ; en revanche, le quartier populaire se signale par une très forte proportion de jeunes de moins de 20 ans, qui y sont aussi nombreux que les jeunes adultes. Ce phénomène n'existe pas dans le quartier populaire hollandais, où la proportion des enfants n'est pas plus forte que dans le reste de la ville ; d'ailleurs, on y rencontre davantage de personnes isolées (célibataires, veufs) qu'en moyenne sur l'ensemble de la commune de Haarlem.

On a déjà dit que la situation du chômage dans les deux pays est assez différente, puisque celui-ci ne concerne en Hollande qu'un noyau dur d'environ 5 % des actifs. En tant que différenciateur des inégalités, il s'applique aussi différemment aux deux villes étudiées. À Rouen, les jeunes sont davantage victimes du chômage que les adultes. En Hollande, ce sont les femmes actives qui se trouvent davantage au chômage que les hommes. Dans les deux cas, ces situations inégalitaires sont accentuées sur les quartiers populaires par rapport aux quartiers centraux. Cependant, alors qu'à Haarlem les habitants du centre sont autant au chômage que les habitants du reste de la ville, et que les habitants du quartier populaire subissent un surcroît de chômage d'environ 50 % par rapport à la moyenne, à Rouen, les habitants du centre se trouvent nettement moins en chômage (d'environ 1/3), et surtout, les habitants du quartier populaire subissent un taux de chômage presque deux fois plus élevé que la moyenne ; ainsi, les habitants de Grammont-Sablère se trouvent près de trois fois plus souvent au chômage que les habitants du Vieux-Marché.

Tableau 8. **Données sociales**

Chômage									
	<i>Oude stad</i>		<i>Schlachthuisbuurt</i>			Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont- Sablère	
	effectifs	(en % des actifs)	effectifs	(en % des actifs)		effectifs	(en % des actifs)	effectifs	(en % des actifs)
hommes	320		156		hommes	74	11,56	222	31,76
femmes	262		169		femmes	73	12,15	206	34,86
total	582	6,00	325	8,60	total	147	11,85	428	33,18
		(en % des chômeurs)		(en % des chômeurs)			(en % des chômeurs)		(en % des chômeurs)
long > 3 ans	144	24,70	85	26,20	long < 1 an	64	43,54	97	22,66
					long > 1 an	77	52,38	274	64,02
					long. NR	6	4,08	57	13,32
jeunes	66	4,40	32	6,00	jeunes (15 à 24 ans)	16	10,88	88	20,56

Tableau 8 (suite)

Aide sociale					CAF				
	Oude stad		Schlachthuisbuurt			Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont- Sablière	
	effectifs	% hbt 18-64	effectifs	% hbt 18-64		effectifs	% hbt 18-60	effectifs	% hbt 18-60
Revenu d'assistance	447	4,50	395	10,60	RMI	78	4,98	258	15,41
% femmes	40,9 %		59,7 %		API	0	0	38	2,27
WAO/WAZ /Wajong	183	1,84	236	6,33	AAH	22	1,21	70	4,18
					Total allocataires minima sociaux	100	5,51	366	21,86

Source : CAF de Rouen.

Les étrangers se trouvent aussi deux fois plus nombreux dans ce quartier qu'au centre de Rouen, alors que le taux d'allochtones ne subit pas de telles différences à Haarlem.

Le fait que le quartier populaire du Schlachthuisbuurt soit pointé comme « sensible » par les autorités municipales de Haarlem va de pair avec des versements en beaucoup plus grand nombre au titre de l'aide sociale (ils sont trois fois plus fréquents qu'au centre-ville). Sur ce plan, à Rouen, le contraste entre centre-ville et quartier Grammont-Sablière est encore plus brutal : comparativement à la population, la Caf recense quatre fois plus d'allocataires des minima sociaux.

Au plan économique, les données hétérogènes dont nous disposons dans les deux communes éclairent les différences entre quartiers, sous des jours particuliers. À Haarlem, ce sont deux territoires qui apparaissent inégalement investis par les activités économiques et les services. À Rouen, ce sont deux populations dont les activités sont sensiblement différentes. Dans les deux cas, des activités spécifiques se signalent :

– À Haarlem, la statistique est peu informative lorsqu'elle montre que le centre-ville est évidemment beaucoup plus riche en activités qu'un quartier périphérique (alors qu'elle concentre 8 % de la population, la Oude Stad porte 21,5 % des emplois de la commune -4 % des habitants et 1,2 % de l'activité pour le Schlachthuisbuurt). Cependant, le détail de ces données en termes d'implantations et de tailles des entreprises sera utile à l'aménageur pour l'aider à repérer l'existence de points d'appui territoriaux : au Schlachthuisbuurt, l'équipement commercial est faible, il y a un tissu de petites entreprises du bâtiment et de services, et un pôle financier. Les mêmes données soulignent combien le déséquilibre des services au public joue en faveur de la population de la Oude Stad : en centre-ville, il y a un employé

pour trois habitants dans le secteur éducatif, sanitaire et social, contre un pour vingt-neuf au Schlachthuisbuurt (un pour sept en moyenne sur la commune) ; de même pour le secteur des services non marchands, avec un employé pour neuf personnes habitant en centre-ville, mais un employé pour 186 habitants du Schlachthuisbuurt (un pour 41 habitants en moyenne sur la commune). À Rouen, il n'existe pas de données comparables ; les enquêtes effectuées par l'Insee sur l'aménagement des territoires sont axées sur les services et la notion de proximité, sans rendre compte des poids économiques ; elles sont datées, et rendent insuffisamment compte des quartiers urbains (l'enquête « Équipements urbains » date de 1994, et s'appliquait aux quartiers « IRIS 5000 » ; l'inventaire communal de 1998 ne concerne que les communes rurales).

– À Rouen, la répartition des actifs par branche montre que les habitants de la Sablière travaillent dans des secteurs à main-d'œuvre peu qualifiée et peu valorisée comme les transports ou le bâtiment, alors que les habitants du centre-ville occupent des emplois dans le commerce, le secteur financier ou l'industrie. Pour informer les politiques de l'emploi, ces renseignements doivent entrer dans un panorama social détaillé, avec d'autres renseignements comme le diplôme, les catégories socioprofessionnelles, ou le statut dans l'emploi. La distribution de leurs habitants par niveaux d'études montre combien les quartiers du Vieux-Marché et de Grammont-Sablière sont les produits d'un processus de concentration ségrégative : au Vieux-Marché, 60 % de la population en âge de travailler a fait des études supérieures ; à Grammont-Sablière, les trois quarts des habitants n'ont pas dépassé la troisième. Si bien que les emplois industriels occupés par les habitants du centre-ville sont aux deux tiers des postes de maîtrise ou d'encadrement, alors que parmi les habitants de Voltaire-Grammont, ceux, assez nombreux, qui travaillent dans l'administration, l'éducation, ou le secteur sanitaire et social sont à 70 % des ouvriers ou des employés. Ajoutons que 34 % des actifs du quartier travaillent à temps partiel, alors que c'est le cas de seulement 20 % des habitants du Vieux-Marché.

Tableau 9. Données sur l'emploi

Emplois (1998)					Actifs occupés par branche au lieu de résidence (RP 1999)				
	<i>Oude stad</i>		<i>Schlachthuisbuurt</i>			Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont-Sablère	
		pour 100 emplois sur site		pour 100 emplois sur site			pour 100 actifs occupés		pour 100 actifs occupés
agriculture	6	0,05	3	0,41	agriculture	0	0	4	0,54
industrie	660	5,01	20	2,71	industrie	132	12,13	72	9,76
électricité					énergie	0	0	20	2,71
bâtiment	274	2,08	77	10,43	bâtiment	28	2,57	52	7,05
commerce	3 878	29,44	241	32,66	commerce	168	15,44	48	6,50
transport					transports	48	4,41	80	10,84
communication	1 064	8,08	6	0,81					
finances	464	3,52	71	9,62	finances	64	5,88	12	1,63
services aux entreprises	1 777	13,49	91	12,33	services aux entreprises	140	12,87	104	14,09
					immobilier	12	1,10	16	2,17
public, éducation, santé	3 770	28,62	198	26,83	services aux particuliers	116	10,66	88	11,92
services non marchands	1 280	9,72	31	4,20	éducation, santé, action sociale	228	20,96	204	27,64
					administrations	152	13,97	96	13,01
total	13 173		738		total	1 088		796	

Quoiqu'elles exploitent des points de vue assez différents, ces statistiques laissent entrevoir deux quartiers populaires de nature assez différente, ce qui se confirme dans les données concernant les logements. Grammont-Sablère a été essentiellement construit au sortir de la dernière guerre pour accueillir les pauvres de Rouen, évacués des taudis et des abris sommaires qui avaient été dressés dans un centre-ville très endommagé par le conflit (les données concernant les quartiers centre-ville montrent bien que 20 % des logements du Vieux-Marché ont été reconstruits, ce qui n'a pas eu lieu à Haarlem). Exclues de l'accès aux nouveaux immeubles du centre-ville, les populations démunies furent alors regroupées en périphérie de la commune, dans un quartier à peine viabilisé, où s'exercerait un urbanisme au rabais. À Haarlem, très différemment, le Schlachthuisbuurt est un quartier populaire ancien, dont l'essentiel des immeubles datent de l'entre-deux-guerres : son aspect est marqué par cette temporalité longue, qui a vu se superposer différentes strates de constructions, tout en conservant une grande continuité

urbaine, autour du modèle du pavillon individuel ou du « collectif horizontal », irrigué par un système de rues finement hiérarchisé. Mais depuis les années soixante, le quartier n'a plus connu de changements urbains, alors que Grammont-Sablère, investi par la politique de la ville dès ses premiers essais, a connu deux opérations immobilières d'envergure, auxquelles doit s'ajouter une troisième dans les prochaines années ; à chaque fois, il s'agit de transformer une partie des immeubles collectifs en habitations individuelles.

Tableau 10. Logements

	<i>Oude stad</i>		<i>Schlachthuisbuurt</i>			Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont- Sablère	
Nombre en 1999	5 869		2 787		en 1999	1 935		1 399	
Dates de construction		%		%	Dates de construction		%		%
avant 1918	4 187	71,34	40	1,44					
1919-1930	192	3,27	1 455	52,21					
1931-1950	131	2,23	566	20,31	avant 1949	1 271	65,68	44	3,15
1951-1960	28	0,48	641	23,00	1949-1974	387	20,00	891	63,69
1961-1979	224	3,82	35	1,26	1975-1981	72	3,72	135	9,65
1980-1989	849	14,47	48	1,72	1983-1990	33	1,71	31	2,22
après 1990	258	4,40	2	0,07	après 1990	172	8,89	298	21,30

Enfin, sur le plan électoral, les différences sont également sensibles. En Hollande, les modalités d'inscription précédemment signalées, si elles aboutissent à une participation électorale plus élevée, soulignent davantage les différences de participation électorale entre les quartiers. À Rouen, où il faudrait aller chercher ces différences au niveau des taux d'inscription sur les listes électorales, il nous est impossible de savoir si elles sont plus ou moins accentuées qu'à Haarlem (du fait de bureaux électoraux découpés très différemment des quartiers du recensement). Un point commun dans les tendances comparées des votes dans les deux villes est la tendance protestataire qui se manifeste dans les quartiers périphériques par rapport aux quartiers centraux aux opinions plus centristes. En revanche, l'évolution des quartiers périphériques est très différente sur ce point : ces dernières années, la protestation s'est radicalisée au Schlachthuisbuurt, alors que les votes exprimés à la Sablière se sont « recentrés ». Différences imputables aux avancées inégales de la politique de la ville sur ces deux quartiers ? Il est vrai que, dans l'enquête « usagers », les habitants du quartier Grammont-Sablère reconnaissent les changements obtenus, et attendent d'autres améliorations à venir, alors que les habitants du Schlachthuisbuurt semblent ne rien voir venir.

Tableau 11. Élections municipales

	Oude stad		Schlachthuisbuurt			Vieux-Marché Palais de Justice		Grammont- Sablière	
	1993	2002	1993	2002		1995	2001	1995	2001
	% des exprimés					% des exprimés			
Socialist. partij	4,68	11,34	11,34	10,63	LCR		1,99		3,02
					LO	2,34	1,10	5,90	3,02
Green Links	16,98	17,00	8,12	6,92	Verts	8,06	10,77	3,58	11,96
PvDA	20,96	19,02	39,36	29,95	PS-PC	25,97	27,02	37,03	40,77
D66	10,19	10,08	3,78	2,74					
CDA	10,30	7,68	12,75	11,11	UDF-RPR	37,50	45,46	19,50	29,04
VVD	22,25	15,99	9,24	4,67					
					divers droite	12,66		20,75	
					MPF		4,39		2,21
RGS (RPF/ GPV/SGP)	1,29	1,64	1,40	1,93	MNR		3,59		3,83
Haarlemse stad partij/Leefbaar Haarlem	7,61	14,23	3,50	29,15	FN	12,74	2,89	12,70	4,53
Verts autrement	3,63	2,27	0,56	1,45					
autres	2,11		9,94		divers	0,73	2,79	0,54	1,63
					votants	55,79	56,19	53,05	52,42
exprimés	52,81	50,35	42,73	37,73	exprimés	54,60	54,19	51,66	50,89
inscrits	1 617	1 577	1 671	1 646	inscrits	2 271	1 851	1 082	1 692

Les données électorales concernant les quartiers de Haarlem et de Rouen sont des données relatives à des bureaux de vote situés dans les écoles où nous avons fait notre enquête sur les usagers (voir le chapitre suivant). Il ne s'agit que d'une partie des quatre quartiers.

Les politiques de la ville de Rouen et de Haarlem

Pour présenter les politiques de la ville nous commencerons par présenter les grandes lignes de chaque projet, ensuite nous présenterons la façon dont est pensée la politique de la ville pour les deux quartiers difficiles/fragiles et nous terminerons par quelques données financières.

Les grandes lignes des deux projets

Nous avons deux démarches politiques très comparables aboutissant à des projets relativement voisins aussi bien dans leur énoncé global que dans leur calendrier.

En effet à Haarlem (*Ontwikkelingsprogramma Haarlem, 2000-2004*, Plan de développement pour Haarlem, 2000-2004) comme à Rouen (*Grand projet de ville, 2000-2006*), les municipalités viennent d'adopter leur projet de ville / plan de développement pour les années à venir, et de signer avec l'État les documents contractuels (convention en France, convenant aux Pays-Bas) qui fixent les engagements et les moyens budgétaires. Nous analyserons bien entendu en détail ces documents, aussi bien leur logique interne, que leur adéquation avec les politiques mises en œuvre.

La lecture comparée des deux publications présentant les politiques de la ville dans les deux villes de Rouen et de Haarlem permet une première comparaison. Les documents, intitulés « Programme de développement, 2000-2004 » à Haarlem (*Ontwikkelingsprogramma Haarlem, 2000-2004*) et « Grand projet de ville, 2000-2006 » à Rouen, sont relativement différents aussi bien dans la forme que dans le fond.

Le *Grand projet de ville* de Rouen comprend quarante-deux pages suivies de dix-sept pages d'annexes et se présente sous la forme d'un rapport de travail à la mise en page minimale. Le *Programme de développement* de Haarlem est beaucoup plus long - 168 pages plus six pages d'annexes – et sa présentation (couverture, maquette, mise en page) est nettement plus soignée. Il existe, en outre, une version résumée du *Programme*, illustrée de photos, ainsi que d'autres documents qui présentent la problématique de la politique de la ville (voir l'annexe bibliographique sur Haarlem).

Les contenus sont également assez différents. Ainsi, les diagnostics de départ sont très inégaux, celui de Rouen est très sommaire, et celui de Haarlem assez développé. On pourrait penser que cela s'explique par l'inégale longueur des documents, mais d'autres différences suggèrent qu'il s'agit plutôt de choix significatifs de l'ensemble de la démarche dans les deux villes.

Le *Projet* de Rouen consacre en effet une assez grande importance relative au bilan, aux acquis, aspect qui ne figure pas dans le document de Haarlem. Inversement, Haarlem expose en détail les procédures de consultation, de concertation et d'élaboration dont le *Programme* est l'aboutissement, questions qui ne sont pas évoquées dans le *Projet* de Rouen. Dans la même logique, le chapitre conclusif du *Programme* de Haarlem est consacré à l'analyse des soutiens, des relais dont bénéficient les différentes lignes programmatiques au sein de la population de la ville, parmi les associations comme dans le monde des entreprises, dimension qui n'est pas abordée dans le document rouennais.

Bien entendu, on retrouve dans le *Projet* et le *Programme* les différences de démarches déjà décrites au niveau national. Le *Grand projet* de Rouen est pour l'essentiel une politique pour les quartiers en difficulté. Le programme d'action qui précise le projet de Rouen concerne quasi exclusivement ces quartiers. La logique est bien celle d'une politique des quartiers alors qu'à Haarlem, la démarche du *Programme*

de développement est globale, l'entrée par quartier n'est évoquée que dans un deuxième temps, et celle-ci n'est pas réservée aux quartiers en difficulté. À Rouen, en revanche, la dimension agglomération est assez présente alors qu'elle n'est guère mentionnée à Haarlem.

Sans entrer dans les détails, on peut illustrer ces différences dans les façons dont sont formulés les objectifs centraux et les grandes lignes programmatiques.

À Rouen, la troisième partie du *Grand projet de ville* qui expose la stratégie et les objectifs commence par un premier paragraphe intitulé « L'objectif central et la stratégie : parvenir sur le long terme à une meilleure mixité sociale et urbaine. » (p. 17). Il s'agit bien d'« enrayer la spirale de la paupérisation sociale des quartiers », est-il précisé dès la ligne qui suit.

Cet objectif repose sur le souci de « l'implication des habitants et (de) la résidentialisation » pour être ensuite décliné dans un certain nombre de priorités qui sont :

- favoriser l'accès à l'emploi et aux services ;
- améliorer les conditions de vie au quotidien des habitants ;
- développer une politique en faveur de la jeunesse ;
- contribuer à l'intégration des populations en difficultés et des populations d'origine étrangère ;
- favoriser le développement de la citoyenneté et de la participation des habitants ;
- développer la diversité de l'habitat et la qualité du service rendu.

La façon dont ces différentes priorités seront mises en œuvre est illustrée, précisée par des exemples d'actions déjà entreprises ou à créer dans les quartiers en difficulté. La dernière partie présente le coût et le financement de ces opérations.

À Haarlem, le *Programme de développement* pour les quatre ans à venir vise trois grands objectifs pour la ville :

- améliorer l'attraction culturelle et touristique ;
- développer les services pour les entreprises ;
- promouvoir une bonne et durable qualité de vie.

Ces grands objectifs sont concrétisés par treize lignes de programme :

1. Grandir à Haarlem : 0-12 ans
2. Grandir à Haarlem : 12-24 ans
3. Tous Haarlemmers
4. Les groupes fragiles à Haarlem
5. Le milieu de vie
6. Travail
7. Création et implantation d'entreprises
8. Faciliter la vie des entreprises
9. Tourisme et événements
10. La gestion et le développement de l'espace public
11. Qualité et composition de la réserve de logement
12. Rendre la ville accessible
13. Demandes d'espace

Pour chaque ligne programmatique, des tableaux de synthèse précisent les objectifs, les résultats attendus souvent quantifiés, les mesures préconisées et les partenaires (publics et privés, associations et entreprises) impliqués. Pour l'évaluation future du programme, des indicateurs sont exposés pour chaque ligne programmatique.

Comme dans le *Grand projet* de Rouen, une partie spécifique est consacrée à l'aspect financier des différents programmes, que nous reprenons plus loin.

Les projets des deux quartiers difficiles / fragiles

« Integraal wijkplan » (Plan intégral de quartier) Schlachthuisbuurt

Le Schlachthuisbuurt est un quartier ouvrier typique d'avant-guerre. Il a été retenu comme un des trois « *praeftuinen* » (« jardin d'essais »), projets prioritaires, dans la politique de la ville. Dans la phase d'élaboration du plan, on a examiné les possibilités d'action *top-down* et les ressources du quartier (*bottom-up*). Prendre en compte les deux approches est un élément essentiel de la réussite.

Le projet a été élaboré en concertation étroite avec les habitants, selon une procédure qualifiée d'un « open planproces », un processus de planification ouvert. Un document de trente et une pages détaille les résultats de ces délibérations, onze pages d'analyses et de propositions, vingt pages de projets présentés sous forme de tableau selon un schéma type.

Après avoir rappelé le contexte national de la politique des grandes villes et le contexte local de la politique municipale, le document explicite le choix du Schlachthuisbuurt comme « jardin d'essai » pour la politique de Haarlem. Le document présente ensuite des esquisses du quartier : l'organisation de l'espace du quartier : la situation dans Haarlem, les voies structurantes ; puis décrit rapidement l'offre de logement et les services (commerces, écoles...) présents dans le quartier.

La deuxième partie est consacrée à l'analyse des atouts et handicaps du quartier, ses caractéristiques sociopolitiques, son organisation physique, ses activités économiques, la qualité de l'environnement, la richesse de la vie associative dont les représentants ont d'ailleurs été largement associés à l'élaboration du plan.

Le document présente ensuite les perspectives d'avenir et les priorités du plan du quartier en distinguant les projets en cours et les projets à venir.

Les projets en cours : Créer une offre de logements satisfaisante et différenciée ; améliorer les espaces verts, renforcer les communications avec le centre-ville, assurer la sécurité, maintenir les prestations de services, renforcer l'implication des habitants dans le quartier ; favoriser l'offre d'emploi et la participation au travail ; autant de projets en cours qui seront poursuivis et qui sont accompagnés d'exemples très précis et localisés.

Priorités à moyen et long terme : Ils sont présentés sous la forme d'une liste de sept points :

- réaliser un centre multifonctionnel ;
- améliorer la qualité des logements ;
- réorganiser le centre du quartier ;
- attaquer le chômage des jeunes ;
- plus d'attention pour les jeunes ;
- renforcer les liens sociaux et l'intégration ;
- restructuration de l'environnement des logements et création d'une zone de circulation limitée à 30 km/h.

Les coûts de tous ces projets sont chiffrés et on suggère une structure d'organisation qui associe toutes les parties. Tous les projets sont ensuite présentés dans des tableaux détaillés selon un schéma identique. Nous en présentons un à titre d'exemple.

Tableau 12. **Tableau de bord d'un plan d'action de quartier**

Nom du projet	S-03 lutte contre la drogue
Partie du plan d'action	Plan intégral du quartier Schlachthuisbuurt
Pour quels autres plans d'action les résultats de ce projet sont-ils importants ?	1. Sécurité 2. Qualité de la vie
Résultats visés (concret)	1. Fermeture de trois immeubles 2. Éviter que de jeunes enfants touchent des seringues 3. Informer les jeunes sur les dangers de la drogue 4. Informer les habitants du quartier sur les impossibilités de la lutte contre la drogue
Partenaires avec lesquels vous collaborez	1. Le groupe municipal « Nuisances dues à la drogue » 2. Institution Brijder 3. Police 4. Association emploi jeunes SJH 5. Corporations de logements (bailleurs sociaux) 6. Conseil de quartier 7. Écoles centre de sport 8. Le service municipal de la gestion quotidienne
Début du projet	Automne 1997
Fin du projet	Automne 1998
Y a-t-il des habitants impliqués dans le projet, si oui comment ?	Le comité de quartier sur la sécurité Le groupe de travail prévention et publicité
Le budget total du projet	10 000 florins
Source de financement	Budget politique des grandes villes
Programme à réaliser : (brève description) Demander de façon conséquente de l'attention de la part des corporations de logements, de la police et de la commune. Organiser deux après-midi de prévention pour les habitants du quartier et une visite annuelle pour les classes terminales des deux écoles primaires du quartier. Enfin, il y aura une campagne d'information visant les jeunes par le biais du centre de sport « Everybody » et les éducateurs de jeunes.	

Le quartier Grammont-Sablère et la politique de la ville

Dès les années soixante-dix, le quartier Grammont-Sablère était fortement stigmatisé. À cette époque, il fut inscrit dans les opérations « HVS », ancêtres les plus éloignés de la politique de la ville en France. L'opération consista en une démolition-reconstruction, remplaçant des immeubles collectifs par une centaine de pavillons semi-individuels, et l'implantation d'un collège au cœur du quartier.

En 1994, le quartier figurait à nouveau dans le contrat de ville signé par la commune de Rouen et fut sélectionné au niveau national parmi les sites bénéficiant de la procédure « 50 quartiers ». Cette fois, le collège Albert Camus fut démoli et réimplanté à quelques centaines de mètres (pour la rentrée 1998), et une nouvelle opération de démolition-reconstruction aboutit au relogement de cinquante ménages dans des maisons de ville personnalisées (1999-2001).

En parallèle à ces transformations déjà programmées, l'« Atelier de l'avenir », « processus de concertation et de dialogue », avec les représentants institutionnels, des groupes constitués et une quarantaine d'habitants, débouchait sur un document synthétique de seize pages plus de nombreux hors-textes cartographiques¹. Ceux-ci situaient le quartier dans l'ensemble de la commune de Rouen avec ses voies structurantes et ses grands projets, ses équipements, notamment sportifs, éducatifs, sanitaires et sociaux. La composition du quartier était également analysée en termes de déplacements et d'occupation des sols. Pour finir, la « Charte Grammont » dressait un « cahier des charges pour la restructuration du quartier ». Les objets essentiels en étaient « l'espace central du village », « l'entretien du bâti », « la circulation automobile et piétonne », « les espaces verts », « la maison de quartier », « un lieu de vie polyvalent », « le complexe sportif ». Mais à la différence du document similaire issu de la concertation menée au Schlachthuisbuurt, la « Charte du quartier Grammont » ne définit pas clairement les priorités, ne décrit les actions à entreprendre ni ne chiffre leurs coûts avec quelque précision.

Dans la même période, le quartier perdait son moteur économique avec la fermeture des abattoirs, conditionnant non seulement les emplois de nombreux habitants du site, mais aussi l'activité de plusieurs entreprises dépendant directement de cette proximité.

En 2000, à l'orée du nouveau plan, le document du *Grand projet de ville* décrivait « un bâti de qualité médiocre vieilli prématurément », « un système de voirie interne [...] peu cohérent et incomplet », « un enclavement marqué [...] à l'est par la voie SNCF [...] au sud vers Sotteville dans laquelle il est » emboîté « [...] résultat d'un aménagement incomplet », « un retard d'entretien marqué », « une faiblesse des équipements commerciaux et collectifs »². Plus crûment, Paris-Normandie

1. « La charte du quartier Grammont », Contrat de ville de Rouen, janvier 1997.

2. *Grand projet de la ville de Rouen*, Rapport de présentation, 7 avril 2000.

évoquait « des immeubles inadaptés [...] des fils électriques arrachés, des boîtes aux lettres ouvertes, des peintures jaunies »¹.

Pour le quartier, le *Grand projet de ville* se composait des actions suivantes, où l'on reconnaîtra pour partie les conclusions de la « Charte du quartier Grammont » :

- création de nouvelles voiries, permettant notamment le désenclavement du côté de Sotteville, et contribuant à une démarche de « résidentialisation » des différents îlots qui composent le quartier ; au centre du quartier, un square est également prévu ;
- mise en valeur de l'ancienne chapelle ;
- démolition de 175 logements remplacés par 125 petits collectifs et maisons de ville, essentiellement mais pas exclusivement pour le relogement des mêmes familles ;
- reconstruction du centre social, « vétuste », et son élargissement par de nouvelles infrastructures : « Maison de la petite enfance, salle de répétition musicale, ludothèque... »² ;
- réhabilitation de deux immeubles à vocation très sociale ;
- aménagement, sur la friche des anciens abattoirs, d'un « pôle sportif » centré sur la pratique du football, destiné à attirer un public au-delà du quartier ;
- est également évoquée l'implantation de « kiosques » à l'échelle de sous-quartiers pour le stockage et l'évacuation des encombrants ;
- sur le plan social : accompagnement des relogements ; développement de la mixité de peuplement, par rapport à une vocation exclusivement sociale ; actions spécifiques d'accès à l'emploi.

Presque deux ans plus tard (cinq ans après les réunions de « l'Atelier de l'avenir »), la principale satisfaction est l'implantation très avancée de la clinique Mathilde, qu'annonçait le *Grand projet de ville* et qui devrait subvenir à la perte d'activité occasionnée par l'arrêt des abattoirs. En revanche, aucune des actions figurant réellement dans le cadre du *Grand projet de ville* n'a été menée à terme :

- les nouvelles voiries ont été tracées... sur le papier ; le projet de square s'est affiné avec la projection de différents espaces consacrés à une place piétonne, aux jeux des petits, et à un « jardin des sports urbains » destiné à accueillir les « jeux des grands » ;
- les occupants des immeubles qu'il est prévu de raser sont en cours de relogement ; après une longue attente, et compte tenu de l'état de délabrement des bâtiments, il a été décidé de procéder à la démolition sans attendre la reconstruction ; il n'est plus question de 125 mais de 47 nouveaux logements ;
- la reconstruction du centre social n'est plus à l'ordre du jour : il devrait finalement s'agir d'une simple réhabilitation ;

1. *Paris-Normandie*, 26 juillet 2001, « Changements rêvés dans les quartiers ».

2. *Grand projet de la ville de Rouen*, Rapport de présentation, 7 avril 2000 (les points de suspension figurent dans le document).

- une enquête préalable à la réhabilitation a été réalisée par « Rouen habitat » (Opac de Rouen) auprès des locataires concernés ; par ailleurs, le même organisme s'est engagé dans une démarche de transparence de sa politique d'attribution des logements ;
- le « pôle sportif » devrait céder une partie de son espace à une « médiathèque » dont la nouvelle municipalité a introduit le projet ;
- une nouvelle étude concernant les « kiosques à encombrants » a été présentée en septembre 2001 au conseil municipal, qui n'a pas pris de décision sur ce sujet.

Les finances et la politique de la ville

La comparaison des données financières est un des exercices comparatifs parmi les plus délicats. Les responsabilités des communes ne sont pas les mêmes, les modalités de financement sont différentes et l'opacité des finances de la politique de la ville n'est plus à démontrer, surtout en France ¹.

Néanmoins, il n'est pas inutile de fixer quelques grandeurs en gardant à l'esprit ces précautions et en n'oubliant pas que la commune de Haarlem compte 50 % d'habitants de plus que celle de Rouen.

Nous nous contenterons de quelques brèves remarques car une comparaison approfondie des finances des municipalités et des politiques de la ville obligerait à entrer dans le détail des fonctionnements budgétaires étatiques et municipaux et constituerait un objet de recherche en soi.

Le budget de la ville

La comparaison des budgets de Rouen et de Haarlem est probablement la plus ardue étant donnée la disproportion des responsabilités municipales dans les deux pays. Aux Pays-Bas les communes assument un rôle beaucoup plus important et diversifié qu'en France et reçoivent à des titres divers des fonds publics dont elles assument la répartition (pour les prestations sociales, les dépenses d'éducation, etc.).

Ces précautions en tête, on peut observer que le budget de Haarlem est plus de deux fois supérieur à celui de Rouen.

■

1. Cf. *La Politique de la ville*, Rapport de la Cour des comptes, février 2002.

Tableau 15. Données budgétaires de Haarlem et de Rouen ¹

en millions d'euros	Haarlem	Rouen
Budget total	373,272	171,520
Rapport H/R	2,18	1

1. Les données sont extraites du *Grand projet de ville* pour Rouen et du *Programme de développement* pour Haarlem, données complétées par des informations publiées dans *Rouen Magazine* et par le *Begrotingskrant* (journal du budget) de la ville de Haarlem du 6 novembre 2000.

Les ressources

Haarlem			Rouen		
Principales sources de financements			Type de ressources		
	millions	%		millions	%
Fonds des communes	117,78	31,55	Impôts locaux	50,31	29,33
Ministères des Affaires sociales et du Travail	49,83	13,35	Dotations de la communauté d'agglomération rouennaise	18,91	11,02
Ministère de l'Éducation	49,38	13,23	Dotations de l'État	42,08	24,53
Impôt immobilier d'entreprises	25,37	6,80	Recettes des services (ex. piscine)	10,82	6,31
Impôt sur les déchets	12,68	3,40	Subventions de l'État et autres collectivités	6,10	3,56
Impôt sur l'évacuation eaux usées	5,44	1,46	Autres recettes (ex. récup. TVA)	16,01	9,33
			Emprunts	27,29	15,91
				171,52	100,00

Ressources pour le budget communal hors transferts de revenus

	Rouen	Haarlem
Impôts locaux	29,33 %	20 %
Dotations de l'État	24,53 %	31,55 %

Les ressources des deux communes sont d'origines différentes, les impôts locaux ne comptent que pour 20 % des ressources de la commune à Haarlem, ils s'élèvent à 29 % de celles de Rouen. À Haarlem, l'intégralité des ressources restantes provient de l'État, alors qu'à Rouen, les dotations de l'État ne couvrent que 31,50 % des ressources. La communauté d'agglomération et les emprunts constituent les deux autres ressources des finances de Rouen.

Les dotations de l'État pour la ville au titre du « fonds communal », hors dotations pour l'éducation et les services sociaux, s'élèvent à 31,55 % à Haarlem et la dotation de l'État à 24,53 % du total des ressources à Rouen. À Haarlem, comme nous l'avons déjà souligné, une part importante des autres ressources provenant de l'État sert à financer les services publics décentralisés tels que l'éducation primaire et secondaire ou les services sociaux ; ces types de dépenses n'apparaissent pas dans les budgets des communes françaises. Ainsi parmi les quelque 1900 fonctionnaires

employés par la commune de Haarlem, un grand nombre relèveraient en France de la fonction publique d'État.

Une autre conséquence, c'est que les inégalités de ressources financières entre communes sont beaucoup plus réduites aux Pays-Bas qu'en France. Cela n'est pas sans étonner étant donné le rôle de l'État en France, souvent considéré comme étant le mieux à même de limiter les inégalités.

Tableau 16. Quelques données financières municipales de Haarlem et de Rouen

Dépenses					
	Haarlem			Rouen	
	en millions d'euros	%			%
Salaires	8,617	22,94	Personnel	68,46	39,91
Intérêts et amortissements	41,676	11,17	Remboursement de la dette	23,17	13,51
Achats biens et services	61,608	16,50	Fonctionnement général des services	28,66	16,71
Transferts revenus (assistance sociale, subventions etc.)	120,498	32,28	Autres dépenses	2,29	1,33
Autres	77,000	17,11	Contingent et dépenses obligatoires	4,42	2,58
			Subventions aux associations	9,76	5,69
			Investissements nouveaux	34,76	20,27
	309,399	82,89		171,52	100,00

La répartition de 1 000 euros de budget	Rouen	Haarlem	
Services généraux	274	252	Prestations sociales
Voirie transports	189	173	Éducation
Culture	131	123	Culture et loisirs
Enseignement formation	110	114	Circulation, transport et eau
Sports	70	97	Santé publique et environnement
Espaces verts	48	94	Fonctionnement du conseil municipal
Propreté	38	93	Aménagement et logement
Petite enfance	38	29	Police et sécurité
Jeunesse	34	16	Finances et impôts
Action sociale	33	9	Affaires économiques
Développement économique et tourisme	17		
Animations socioculturelles	7		
Hygiène santé	6		
Logement	5		

Étant donné les responsabilités différentes, les structures des dépenses ne peuvent être les mêmes. Dans la répartition des dépenses, on peut vérifier le rôle important des communes en matière de transferts de revenus, une fonction qui, en France, relève classiquement de l'État, seul à même d'assumer le rôle social. Les parts consacrées aux dépenses de personnel et au fonctionnement général sont proches si on enlève les transferts de revenus, mais il reste des différences qui mériteraient une étude en propre.

La répartition comparée de l'utilisation de 1000 euros dans les deux villes illustre le rôle différent des communes. À Rouen, ce sont les services généraux et les dépenses de voiries et transports qui représentent les deux principaux postes dans les dépenses communales. À Haarlem, ce sont les dépenses de prestations sociales et les dépenses d'éducation qui arrivent en tête. La différence est certes liée à des contextes institutionnels différents, mais ces données favorisent la construction d'une représentation politique et civique du rôle de la commune, qui n'est pas sans lien avec les représentations politiques générales.

Les finances de la politique de la ville

Tableau 17. Finances de la politique de la ville

Rouen (en milliers euros)

Dépenses globales pour six ans (2001-2006)		Financements		
	Total	Ville	Europe + État + Région + département	
1. Restructuration des espaces et équipements publics, vie sociale, direction de projet				
– Dépenses globales	48 935,91	13 263,00	35 825,36	
– Fonctionnement	9 756,69	3 963,66	5 793,04	
– Investissement	39 179,22	9 146,90	29 879,87	
2. Restructuration de l'offre d'habitat	0,00		0,00	bailleurs
– Dépenses globales	45 429,60	8,69	31 251,91	35,00
	0,00	0,00	0,00	
Total	94 365,51	26 382,25	67 077,26	35,00
Répartition en %	100,00	27,96	71,08	0,13

Tableau 17 (suite)

Haarlem (selon les lignes de programmes *1 000 euros)

Coût de 1999 jusqu'en 2003/04		Ville	ECO-lijst	ISV/WSDW	Tiers	à couvrir
1. Grandir à Haarlem : 0-12 ans	39 638	22 650	10 283	0	4 122	2 582
2. Grandir à Haarlem : 12-24 ans	43 216	24 689	11 189	0	4 485	2 854
3. Tous Haarlemmers	21 608	12 322	5 617	0	2 265	1 404
4. Les groupes fragiles à Haarlem	58 903	33 315	14 949	695	5 980	3 964
5. Le milieu de vie	135 316	74 007	31 710	5 547	15 229	8 823
6. Travail	75 651	43 216	19 615	272	7 882	4 666
7. Création d'entreprises implantation	24 615	114	2 410	317	21 611	163
8. Faciliter la vie des entreprises	2 424	0	0	1 450	453	521
9. Tourisme et événement	15 266	9 853	2 410	0	2 011	992
10. La gestion et le développement de l'espace public	75 764	36 043	589	10 985	25 614	2 534
11. Qualité et composition de la réserve de logement	103 792	16 002	0	28 567	42 089	17 134
12. Rendre la ville accessible	1 485	400	0	728	0	357
13. Demandes d'espace	68	54	0	0	14	0
Total	597 745	272 665	98 772	48 562	131 754	45 993
Répartition en %	100,00	45,62	16,52	8,12	22,04	7,69

Haarlem (en milliers euros, État sans Europe)

Dépenses globales pour six ans (1999-2004)							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	99-04
Pilier « Travail et économie »	9 052,75	10 997,03	8 512,78	9 944,26	10 830,32	813,59	
Pilier « Physique »	13 049,57	12 400,88	867,04	639,18	8 116,85	7 908,47	
Pilier « Infrastructure sociale »	6 801,34	6 925,46	7 224,90	7 630,79	6 764,65	0,00	
	28 903,67	30 323,37	16 604,72	18 214,22	25 711,83	8 722,06	128 479,86

Les masses financières engagées au titre de la politique de la ville sont d'ordres très différents. La ville de Haarlem dispose d'un budget politique de la ville de 597 745 milliers d'euros sur six ans contre 94 365 milliers d'euros pour Rouen pour une période équivalente de six années. Si on examine la part des dépenses prises en charge par la ville, elle s'élève à 22 millions d'euros à Rouen, soit 28 % du total des dépenses, alors qu'à Haarlem la ville prend en charge 45,6 % des dépenses, calculs faits à Haarlem hors investissements car leur amortissement s'étale au-delà des six

ans. Bien entendu, le rôle restreint de la commune française limite le sens de la comparaison, puisqu'à Rouen, les fonctions décentralisées assumées par la ville néerlandaise sont le plus souvent assumées par les différents services publics décentralisés au niveau départemental et par le conseil général. Ces masses financières seraient donc à repérer dans l'ensemble des dépenses qui convergent en principe au bénéfice des territoires sans figurer pour autant au budget de la politique de la ville (or, il n'existe pas de tel décompte *a priori*, et moins encore de suivis financiers qui puissent établir cette comptabilité transversale aux administrations et aux collectivités).

Conclusion

En fait les pratiques budgétaires illustrent un mode de fonctionnement des pouvoirs publics néerlandais dans la politique de la ville. C'est l'État néerlandais qui fixe des règles très contraignantes pour les différents acteurs et institutions et il délègue ensuite aux communes le soin de mettre en musique (de faire la « régie », disent les textes néerlandais).

On a bien deux démarches assez différentes. À Rouen, il s'agit d'une politique essentiellement orientée sur les quartiers difficiles, à finalité sociale dominante et qui part donc d'une démarche très territorialisée. C'est fondamentalement la logique « ZEP » dans le domaine urbain, pilotée en grande partie par l'appareil d'État. À Haarlem, la politique est plus globale, concernant la ville dans son ensemble (la ville « complète », dit-on en néerlandais) ; pilotée par la commune, elle place les dimensions économique, sociale et culturelle à un niveau équivalent de ses préoccupations. La démarche est par ailleurs plus participative, par l'importance de la concertation aussi bien dans l'élaboration que dans le suivi du programme. L'analyse de ces différences reste à approfondir, nous ne faisons là qu'évoquer les données qui émergent de la confrontation des deux politiques de la ville.

Il y a une différence particulière et paradoxale à intégrer dans la comparaison, à savoir l'élection du maire à Rouen, sa désignation à Haarlem. En effet, *a priori*, on s'attend à ce que l'élection donne au maire un pouvoir et une autonomie par rapport à l'État, plus grands que la désignation du maire par la « Couronne », c'est-à-dire l'État, comme aux Pays-Bas. Or, dans les faits, notamment dans la politique de la ville, le rôle de l'État est plus grand en France qu'aux Pays-Bas. Par ailleurs, le pouvoir du maire (par rapport au conseil municipal élu dans les deux cas) est plus grand à Rouen qu'à Haarlem. Les deux contextes institutionnels révèlent des dynamiques sociopolitiques d'autant plus intéressantes de comparer qu'il s'agit de deux États unitaires.



CHAPITRE III

L'utilisateur et le client

L'amélioration de la qualité de la vie dans les quartiers est une des principales priorités des politiques de la ville dans les deux pays. Comme la politique de la ville néerlandaise est une politique de la ville dans son ensemble, nous avons envisagé cette question du point de vue de l'habitant de la ville et non pas seulement du point de vue de l'habitant d'un quartier en difficulté qui est privilégié par la politique de la ville en France.

Qualité du cadre de vie, des logements, des services, de la sécurité..., le point de vue de l'habitant – que l'on désignera en France plutôt comme « usager » alors qu'aux Pays-Bas on aura tendance à parler aussi de « client » – peut être appréhendé de multiples façons. Afin d'évaluer et de comparer les relations des habitants aux services publics, et plus généralement le degré de satisfaction des habitants par rapport à la qualité de la vie dans leur quartier et dans la ville, à Haarlem et à Rouen, nous avons développé notre recherche dans deux directions. D'une part, nous avons repris une enquête néerlandaise dite « leefbaarheids monitor », tableau de bord de la qualité de la vie (leefbaar signifie littéralement vivable ¹) qui interroge les habitants sur la façon dont ils évaluent la qualité de la vie dans leur quartier, et, d'autre part, nous avons analysé la façon dont étaient organisés les services des bibliothèques dans les deux villes. Il ne s'agissait pas tant d'obtenir une vision d'ensemble de la façon dont les attentes de l'habitant étaient plus ou moins bien prises en compte, que de saisir comment dans les villes, les habitants d'une part, les pouvoirs publics, d'autre part, perçoivent, construisent la figure de l'habitant usager/client.

La première partie de ce chapitre présente les résultats de notre enquête sur la qualité de la vie, la deuxième partie reprend les principales conclusions de notre comparaison des services des bibliothèques dans les deux villes.

1. Leefbaar Nederland (Pays-Bas vivables) est également le nom choisi par le nouveau parti populiste aux tendances xénophobes créé aux Pays-Bas en juin 2001. Ce parti a réalisé des scores importants aux élections municipales du 6 mars 2002, en moyenne environ 15 % mais parfois beaucoup plus comme à Rotterdam, où il a atteint 35 %. À Haarlem, le parti local rebaptisé Leefbaar Haarlem a réalisé un score de 16,41 %.

L'enquête qualité de la vie (« leefbaarheidsmonitor »)

Cette enquête sur la qualité de la vie est réalisée depuis 1995 tous les deux ans à Haarlem comme dans les vingt-quatre autres villes néerlandaises concernées par la politique de la ville aux Pays-Bas. Un questionnaire commun est utilisé dans toutes les villes, mais l'enquête est réalisée par les instituts statistiques locaux municipaux. L'enquête fait partie des outils mis en place pour évaluer les effets de la politique de la ville aux Pays-Bas. L'engagement à réaliser cette enquête, que nous avons traduite et utilisée (voir annexes), fait partie, comme d'autres, des « conventions » conclus entre l'État et les vingt-cinq villes de la GSB. Les pouvoirs publics et les communes attachent un grand prix à l'évaluation rapide et continue des effets de la politique de la ville.

Le « monitor » que nous avons utilisé, dit « leefbaarheidsmonitor », tableau de bord de la qualité de la vie, est l'indicateur le plus général retenu par les pouvoirs publics pour évaluer les effets de la politique de la ville. Cette enquête évalue les expériences et opinions des citoyens concernant la qualité de la vie dans leur quartier et la ville. Elle s'intéresse à la façon dont les habitants évaluent leurs conditions de vie à travers une série de questions qui abordent successivement : la satisfaction en matière de services dans le quartier ; les problèmes du quartier ; la perception de la vie sociale dans les quartiers ; la qualité des logements ; le problème d'insécurité ; la sociabilité et l'implication des habitants dans la vie du quartier.

En conclusion, le questionnaire réunit quelques informations destinées à mieux cerner les caractéristiques des répondants tout en sauvegardant leur anonymat.

L'échantillon interrogé dans chaque ville est suffisamment grand pour que les données soient également significatives au niveau des quartiers. La première enquête fut menée en 1997 et on commence donc aux Pays-Bas à pouvoir mesurer l'évolution de la satisfaction des habitants dans quelques domaines clefs de la politique de la ville. Un échantillon stratifié d'environ 6 000 personnes âgées de 18 ans et plus est interrogé à Haarlem. L'échantillon est représentatif au niveau de la ville comme des quartiers, ainsi que parmi les immigrants turcs et marocains. 2 820 personnes ont répondu à l'enquête réalisée pour l'année 2000.

Il ne pouvait être question de réaliser la même enquête à Rouen. Il n'y a pas de service recherche et statistique à Rouen et le coût d'une telle enquête aurait largement dépassé notre budget. Nous intéressant en particulier à la façon dont était appréciée la qualité des services publics et privés importants dans la vie quotidienne des familles, nous avons pensé que les parents de jeunes enfants représentaient dans une certaine mesure des groupes représentatifs de la population sur les questions du « leefbaarheidsmonitor ». Nous avons donc décidé d'interroger dans chaque ville les parents d'élèves de deux classes d'écoles primaires. À Rouen et à Haarlem, nous avons cherché une école d'un quartier considéré localement comme « en difficulté » (« fragile » dans la terminologie néerlandaise) et une école du centre-ville en utilisant le questionnaire néerlandais légèrement réduit. En choisissant les deux écoles

avec l'aide des autorités scolaires et municipales locales, nous avons pu obtenir des terrains représentant assez bien deux types de populations assez différentes du point de vue économique, social et culturel.

Le même questionnaire (voir annexes) a donc été distribué, au printemps 2001, à Rouen grâce à l'école Honoré de Balzac dans le quartier de Grammont-Sablrière et grâce à l'école Pouchet dans le centre-ville, et à Haarlem, grâce à la Hamelinkschool dans le Slachthuisbuurt, un des quartiers les plus « fragiles », et grâce à une école du centre-ville, le Kring.

À Rouen, l'enquête s'est déroulée dans de bonnes conditions, nous avons récolté vingt-quatre questionnaires à l'école de la Sablière et vingt-huit dans celle du centre-ville. À Haarlem, l'enquête a permis d'obtenir vingt réponses à la Hamelinkschool, mais dans l'école du centre-ville, l'enquête a échoué (cinq réponses seulement) suite à un congé maladie de la personne qui avait accepté de prendre en charge notre enquête. Faute d'avoir été prévenus à temps, nous avons tenté de réaliser l'enquête après l'été dans une autre école, mais en vain. Nous avons alors décidé d'utiliser pour le centre-ville de Haarlem les résultats de l'enquête réalisée localement en 2000. Le service de statistique et de recherche de Haarlem nous a communiqué les données de l'enquête et ainsi nous avons pu combler les non-réponses d'une des deux écoles de Haarlem. Nous avons pu vérifier pour l'école qui a répondu à notre enquête que les réponses que nous avons obtenues ne s'écartaient pas significativement de celles collectées dans le cadre de l'enquête du service de statistique et de recherche municipal.

Après avoir présenté les caractéristiques sociodémographiques des personnes ayant répondu à notre enquête, nous exposerons et analyserons en trois temps les appréciations des parents concernant en premier lieu leur cadre de vie, le logement et la qualité de divers services disponibles. Nous étudierons en deuxième lieu les opinions des habitants parents sur les nuisances et l'insécurité perçue et subie. Nous examinerons en troisième lieu la façon dont les habitants évaluent leur vie sociale. En conclusion, nous présenterons les résultats d'un certain nombre d'indices de synthèse élaborés par les concepteurs néerlandais du questionnaire qui donnent une première vue d'ensemble des réponses. À partir de ces indices, nous proposerons une mesure possible de la performance institutionnelle en matière de politique de la ville ¹.

Données sociodémographiques

Les principales données concernant l'identité sociale des personnes qui ont répondu sont récapitulées dans le tableau 1.

1. Pour cette enquête, nous tenons à remercier vivement Danièle Trancart qui nous a grandement aidés dans l'exploitation des résultats.

Tableau 1. **Données sur les répondants** (en pourcentages)

	HB	P	Hk	OS
Activité rémunérée	41,6	82,1	50,0	76,4
Bas niveaux de revenu	25,0	14,3	45,0	17,5
Né ou parent né à l'étranger	70,8	25,0	35,0	13,5
% de femmes	75,0	67,8	75,0	50,7
Nombre moyen de personnes par familles	2,7	2,0	1,9	2,1
Âge moyen des répondants	41,5	38,1	36,1	40,3

Dans ce tableau comme dans tous les suivants, les résultats sont présentés par écoles sauf pour le centre-ville de Haarlem. « HB » désigne Honoré de Balzac, l'école primaire du quartier Grammont-Sablrière de Rouen, « P » désigne Pouchet, l'école primaire du quartier du centre-ville de Rouen, « Hk » désigne Hamelinkschool, l'école primaire du quartier « fragile » de Haarlem, « OS » désigne « Oude stad » (vieille ville) de Haarlem.

Dans les écoles, nous avons une majorité de femmes parmi les personnes ayant répondu, alors que dans l'enquête néerlandaise les deux sexes sont à peu près également représentés. Dans les deux quartiers du centre-ville, une majorité de plus des trois quarts exerce une activité rémunérée, alors que pour les deux autres quartiers les proportions vont de 41 % (la Sablière) à 50 % (Slachthuisbuurt).

Il y a un pourcentage plus élevé de personnes nées à l'étranger ou dont les parents sont nés à l'étranger parmi les personnes ayant rempli le questionnaire à Rouen qu'à Haarlem. À la Sablière, plus de 70 % des parents sont dans ce cas, contre 35 % dans le quartier dit « fragile » de Haarlem qui est donc plus mixte de ce point de vue. Ces pourcentages dépassent les moyennes urbaines dans les deux villes mais indiquent bien le type de populations que représentent les parents.

Les familles sont plus nombreuses à la Sablière avec un nombre moyen d'enfants par famille de 2,72, alors que les familles du centre-ville de Rouen comme celles de Haarlem comptent en moyenne environ deux enfants par famille. L'âge moyen est également le plus élevé à la Sablière (HB = 41,5 ; Pouchet 38,1) ; à Haarlem en revanche ce sont les répondants du centre-ville qui sont les plus âgés en moyenne.

L'autoclassement selon le niveau de revenu aboutit à un pourcentage élevé de ménages à bas revenus à la Hamelinkschool, mais les niveaux de référence (par exemple les minima sociaux) sont plus élevés aux Pays-Bas (voir à ce sujet le chapitre précédent). À la Sablière 25 % des parents se classent dans la catégorie des bas revenus contre 14 % dans le centre-ville et 45 % dans le Slachthuisbuurt. On sait toutefois, d'après les statistiques européennes, que la pauvreté en France est plus importante qu'aux Pays-Bas même si la notion de bas revenu néerlandaise (disposer de moins de 118 % du salaire minimum ¹) est assez élevée comparée à celle de la France qui en reste à la définition de la pauvreté comme le revenu correspondant à moins de 50 %

1. La frontière des bas revenus varie selon les années, il s'agit du niveau tel qu'il était calculé en 1995. Source : Arm Nederland 2000.

du revenu médian. L'observation des deux quartiers indique qu'ils n'échappent pas au cas général des deux pays. Au contraire, la plus grande pauvreté de Grammont-Sablère est très affirmée. Les réponses peuvent signifier que la pauvreté est vécue de façon plus honteuse en France qu'aux Pays-Bas.

C'est une des illustrations de la difficulté de la comparaison internationale, la même question (qu'est-ce qu'un bas revenu ?) n'est pas comprise ni vécue de la même façon dans les deux pays.

Dans les deux villes, le niveau d'éducation différencie fortement les quartiers « populaires » des quartiers centre-ville. Dans les deux quartiers « populaires », le niveau d'instruction est assez faible : à la Sablière plus de 65 % des parents (80 % en ne tenant pas compte des « ne sais pas » et « non réponses ») et plus de 80 % dans le Slachthuisbuurt n'ont pas dépassé le niveau collège ou enseignement professionnel court. En revanche, dans les deux quartiers de centre-ville, plus de 60 % des parents à Rouen et 45 % à Haarlem ont poursuivi des études au niveau postbaccalauréat.

La comparaison entre les villes souligne la plus grande importance de l'enseignement professionnel à Haarlem, ce qui est conforme aux différences de la structure éducative entre les deux pays.

Tableau 2. Niveau d'éducation le plus élevé terminé avec un diplôme

	HB	P	Hk	OS
Non scolarisés	8,3	0,0	0	0,0
Enseignement primaire	16,7	3,6	5	6,1
Enseignement professionnel court (CET, CFA)	4,2	0,0	45	6,6
Collège	37,5	0,0	30	11,8
Lycée d'enseignement professionnel	4,2	14,3	5	14,4
Lycée	8,3	14,3	10	15,7
IUT, BTS	0,0	21,4	0	25,3
Université	4,2	42,9	0	19,2
Ne sais pas	8,3	3,6	0	0,0
NR	8,3	0,0	5	

Le cadre de vie

Dans cette partie, nous avons regroupé toutes les questions concernant le cadre physique, relatives d'une part au logement (type, appréciation de la qualité), et d'autre part à la qualité des services divers disponibles dans le quartier.

Le logement

Tableau 3. Type de logement habité

	HB	P	Hk	OS
Maison individuelle mitoyenne ou maison individuelle isolée	12,5	14,3	55	39,4
Appartement dans maison	4,2	7,1	0	43,2
Immeuble de moins de cinq étages	4,2	7,1	25	5,6
Immeuble de cinq étages ou plus	75,0	64,3	20	2,2
Maison de retraite	4,2	7,1	0	0,5
Autres				8,4

Le **type d'habitat** est une caractéristique fortement marquée par les traditions nationales, bien illustrées par l'étude des villes de Haarlem et de Rouen. En effet, les habitants de Haarlem et de Rouen n'occupent pas les mêmes types de logement. Plus de la moitié des parents de la Hamelinkschool habitent dans une maison individuelle alors que plus de 75 % des habitants de la Sablière habitent dans un immeuble de cinq étages et plus. Même le centre-ville de Haarlem ne réunit qu'un cinquième d'habitants dans des immeubles de plus de cinq étages (25 % dans des immeubles de moins de cinq étages et 40 % dans des maisons individuelles) alors qu'ils sont 64, 29 % dans le centre de Rouen. Encore faut-il observer qu'un sondage auprès de familles avec enfants surévalue le nombre de maisons individuelles. Selon les statistiques du recensement pour Rouen, en 1999, 93 % des ménages du quartier du Vieux-Marché habitaient un immeuble, et 95 % des ménages de la Sablière.

Étant donné les espaces respectifs des deux pays, il s'agit bien de choix. Apparemment, ce serait un choix de haute date – puisque les dates de construction de 73 à 74 % des logements du vieux Haarlem et de 65 à 69 % du centre de Rouen sont antérieures à la dernière guerre. Au-delà de l'âge des maisons et immeubles, l'urbanisme, notamment dans les quartiers plus populaires, mais aussi dans le centre, apparaît comme beaucoup plus respectueux d'harmonie et de traditions en Hollande qu'en France. De même, le contraste, très fort entre le centre de Rouen et le quartier de Grammont-Sablière (mais le contraste ne se constate pas seulement dans ce quartier particulièrement défavorisé) est beaucoup moins accentué à Haarlem. Ajoutons que le type de la maison individuelle omniprésent dans les villes néerlandaises n'a rien à voir avec le monde pavillonnaire souvent assez anarchique des villes françaises.

Les différences ne s'expliquent pas par l'importance inégale des logements aidés de type HLM en France et aux Pays-Bas, puisque le logement social est beaucoup plus développé aux Pays-Bas, où il n'évoque pas du tout les mêmes images négatives que le « HLM » suscite en France. Trois mécanismes contribuent au logement aidé aux Pays-Bas. Il existe d'abord un important secteur de logement social locatif, qui représente 41 % des logements contre 16 % en France (source : Sociaal en cultureel Rapport 2000). Deuxièmement, le niveau des loyers dans le secteur privé est assez fortement réglementé, troisièmement il existe des allocations logement venant en

aide aux ménages à faibles revenus. À Haarlem, 56,4 % des logements sont locatifs privés ou sociaux, mais ce pourcentage s'élève à 90 % dans le Schlachthuisbuurt et à 56,1 % dans le centre.

À Rouen, 21,34 % des ménages du Vieux-Marché sont propriétaires de leur logement, et seulement 8,05 % des ménages habitant la Sablière. Par ailleurs, 37 % des ménages du Vieux-Marché et 32 % des ménages de la Sablière perçoivent une allocation logement (sur tout Rouen : 34 %). La proportion élevée sur le quartier central s'explique par une forte population d'étudiants occupant des chambres de bonnes ou partageant des logements. Ainsi, la répartition de l'aide au logement, et la structure physique des logements occupés, pourraient renvoyer à la structure de la propriété foncière, et plus généralement à la structure du capital, encore très marquée en France par l'investissement foncier. L'immeuble à étages traduit dans le paysage la recherche de rentabilisation des investissements fonciers. Le faible coût de l'immobilier aux Pays-Bas traduit la volonté de porter ailleurs l'effort d'investissement (dans des biens mobiliers, traditionnellement ceux qui sont liés au commerce, et aux investissements productifs).

Tableau 4. **Les notes « logement »**

	HB	P	HK	OS
Note moyenne logement	5,5	7,6	6,3 (7)	7,6
Note moyenne environnement logement	5,8	6,9	6,6 (6,7)	7,2

La note entre parenthèses de la Hamelinkschool est la note du leefbaarheidsmonitor.

Les habitants du centre-ville apprécient davantage leur logement et son environnement que ceux des quartiers plus excentrés, mais les différences d'appréciation sont plus accentuées à Rouen qu'à Haarlem. Ce sont surtout les habitants de la Sablière qui donnent une note finale très moyenne là où les parents du Schlachthuisbuurt ont une appréciation un peu plus convenable. Notons que dans le centre-ville on apprécie plus le logement que l'environnement du logement alors que dans les quartiers populaires, l'appréciation est inversée.

Peut-être cela tient-il au statut d'occupation des logements ? Cette hypothèse pourrait être confirmée par l'examen des différents aspects de la satisfaction sur le logement. En effet, le fait de souligner que le « logement est mal entretenu » ne signifie pas du tout la même chose pour un locataire et pour un propriétaire (pour ce dernier, c'est de l'ordre de l'autocritique) ; or, on repère effectivement beaucoup de « logements mal entretenus » à la Sablière et dans le Schlachthuisbuurt.

La qualité des services dans le quartier

Une des premières questions de l'enquête concerne la satisfaction des habitants en matière de services divers comme les commerces, l'éclairage, les transports, les écoles, etc. Le tableau 5 reprend l'ensemble des items et donne le pourcentage de parents s'estimant (très) satisfaits ou (très) peu satisfaits.

Tableau 5. Pouvez-vous dire pour chacun des services dans le quartier, si vous êtes très satisfait, satisfait, peu satisfait, très peu satisfait ? réponses en pourcentages

	très satisfait + satisfait				pas satisfait + très peu satisfait			
	HB	P	Hk	Os	HB	P	Hk	OS
Commerces pour les courses quotidiennes	70,8	89,1	95	85	25,0	10,7	5	14,7
Aires de jeux, équipements pour les enfants	20,8	32,1	75	36	66,7	60,7	25	61,4
Éclairage des rues	66,7	96,4	95	88	25,0	0,0	5	12,0
Espaces verts	16,7	25,0	70	47	66,7	71,4	30	50,0
Transports publics	58,3	78,6	95	90	29,2	10,7	0	10,2
Entretien des rues et des pistes cyclables	58,3	53,6	65	65	29,2	42,9	30	33,4
École maternelle et primaire	87,5	85,7	100	88	8,3	7,1	0	11,9
Équipements, services pour les jeunes	12,5	17,9	20	50	66,7	67,8	70	40,7
Possibilité de parking	29,2	25,0	55	38	45,8	67,8	45	59,9

Globalement, les parents de Haarlem sont plus satisfaits que ceux de Rouen. L'écart est notable entre les habitants des deux quartiers difficiles. Des taux de satisfaction particulièrement élevés (près de 95 %) sont ainsi présents dans le Schlachthuisbuurt pour les commerces, l'éclairage, les transports publics, les écoles, taux jamais atteints à Grammont-Sablrière. On peut également observer que les inégalités de satisfaction entre les deux quartiers de Haarlem sont moins importantes qu'elles ne le sont à Rouen. Cette remarque sera souvent reprise.

Si l'on rentre dans le détail des réponses, à Rouen, concernant la satisfaction des services, les parents de l'école Pouchet sont toujours plus satisfaits que ceux d'Honoré de Balzac sauf pour l'entretien des rues et des pistes cyclables et les possibilités de parking, qui sont des problèmes plus accentués dans les centres-ville. À Rouen, une majorité de personnes est mécontente de la qualité des aires de jeux et équipements pour les enfants, espaces verts, équipements et services pour les jeunes et parkings. Pour les cinq autres services, une majorité de parents exprime sa satisfaction dans les deux quartiers.

Soulignons que, dans les deux villes, quel que soit le quartier d'habitation, les habitants se plaignent de l'insuffisance des équipements pour les jeunes, population au cœur des débats sur la violence urbaine etc. Ce résultat ne manque pas d'étonner étant donné que l'objectif affiché des politiques de la ville est justement de développer des actions en faveur des populations les plus exposées aux difficultés sociales. L'insuffisance des actions en faveur des publics jeunes dont on souligne par ailleurs les incivilités et autres actes d'insécurité paraît paradoxale.

Est-ce le résultat de l'incapacité générale à préciser en pratique ce que pourraient être les « équipements et services pour les jeunes », population adulte et institutions se renvoyant le problème de savoir ce qui permettrait que les jeunes – « muets » – se

reconnaissent dans des équipements ? Les choix de la nouvelle municipalité de Rouen concernant l'affectation de l'espace libre qui jouxte le quartier de la Sablière, désormais destiné à l'implantation d'une médiathèque alors que les jeunes manquent d'équipements adaptés à leurs besoins, illustre une telle difficulté « politique » à maîtriser les enjeux de tels choix d'équipements.

Les problèmes de sécurité, de nuisances

En matière de sécurité, le questionnaire interroge les habitants, d'une part, sur leur appréciation concernant la fréquence de certains problèmes dans le quartier et, d'autre part, sur leur sentiment personnel d'insécurité comme sur les actes d'insécurité qu'ils ont subis personnellement (la victimation).

Les problèmes du quartier

Le tableau 6 présente les questions et les réponses en pourcentage sur la fréquence de certains problèmes tels que les vols et les nuisances diverses.

Tableau 6. **Problèmes se produisant souvent, parfois, presque jamais ou jamais dans votre quartier** (en %)

	ça arrive souvent				parfois				presque jamais			
	HB	P	Hk	Os	HB	P	Hk	Os	HB	P	Hk	OS
Vol des vélos	37,5	7,1	65	37	25,0	35,7	35	39,2	12,5	17,9	0	23,5
Cambriolages dans des voitures	33,3	10,1	10	20	25,0	42,9	85	46,8	25,0	17,9	5	32,8
Dégradation, destruction de voiture et vol d'éléments de voiture (ex. rétroviseurs)	37,5	17,9	20	32	37,5	32,1	65	45,0	8,3	17,9	15	23,1
Bruit excessif	41,7	42,9	20	39	33,3	25,0	75	34,3	12,5	17,9	5	27,0
Menaces	20,8	3,6	5	5	12,5	21,4	25	26,6	37,5	46,4	40	68,6
Souillures, tags etc.	54,2	32,1	55	36	20,8	35,7	30	30,1	4,17	17,9	5	33,7
Nuisances de groupes de jeunes	29,2	17,9	20	18	12,5	35,7	65	36,7	33,3	25,0	0	45,3
Alcoolisme sur la voie publique	29,2	32,1	5	34	16,7	35,7	25	40,4	25,0	21,4	70	25,4
Être embêté dans la rue	20,8	3,6	10	9	16,7	32,1	0	32,5	41,7	50,0	75	58,4
Rues sales	41,7	32,1	75	52	16,7	42,9	25	33,9	25,0	21,4	0	13,5
Caca de chien	66,7	71,4	65	65	20,8	17,9	35	24,6	0,0	3,6	0	10,5
Destructions de cabines téléphoniques, arrêts de bus ou autres	41,7	14,3	25	10	25,0	46,4	15	37,1	4,2	28,6	50	52,3
Cambriolage dans des logements	25	0,0	10	4	25,0	42,9	80	40,1	20,8	39,3	10	55,8
Violences	16,7	3,6	5	7	29,2	28,6	20	32,7	29,2	35,7	65	60,3
Nuisances des voisins	33,3	7,1	25	7	20,8	7,1	65	29,3	25,0	67,9	10	63,9
Problèmes de drogue	20,8	14,3	30	13	20,8	28,6	20	26,9	20,8	17,9	40	60,3
Vol à la tire (vol de sac à main)	16,7	3,6	10	2	16,7	32,1	5	20,6	25,0	17,9	40	77,0

Globalement, la perception de la survenance de problèmes est plus prononcée à la Sablière que dans le Schlachthuisbuurt alors que c'est l'inverse pour le centre-ville de Rouen et de Haarlem. Les habitants de la vieille ville de Haarlem déclarent une fréquence plus élevée de problèmes que ceux du centre de Rouen.

À Rouen, d'après les parents, il y a plus de problèmes à la Sablière que dans le centre-ville sauf pour le bruit excessif et l'alcoolisme sur la voie publique. On retrouve la même opposition entre le Schlachthuisbuurt et le centre-ville à Haarlem, les habitants du quartier de l'abattoir de Haarlem exprimant une fréquence des problèmes plus importante que ceux de la vieille ville. Mais de ville à ville, les habitants du centre-ville de Haarlem soulignent plus que ceux de Rouen la fréquence de problèmes alors que pour les quartiers populaires, c'est à Rouen que l'on signale le plus de problèmes.

Les deux quartiers de Haarlem peuvent se comparer selon le degré des différentes nuisances de la série : c'est-à-dire que chacun des quartiers présente des « défauts », par rapport auxquels les habitants expriment des sensibilités et des demandes à la fois différentes et comparables. À Rouen, les réponses donnent au contraire l'impression d'une disproportion des nuisances, presque toujours en défaveur de la Sablière, et avec des écarts souvent considérables, surtout pour les nuisances les plus graves (tout ce qui a trait aux conflits interpersonnels, à la violence et à la délinquance) ; du coup, les éléments les plus passifs de ce paysage (parkings, saleté, crottes de chiens, éclairage...) peuvent être banalisés : on peut supposer qu'ils passent au second plan pour des habitants dont la sensibilité aux nuisances est émoussée.

À ce sujet, on peut également remarquer que le questionnaire, adapté à évaluer des situations urbaines « normales », est moins adapté à une situation dégradée comme la Sablière, jusque dans sa structure « urbaine », puisqu'une grande partie du quartier échappe à la classification des espaces entre « espaces verts », « rues », « parkings », « logements »... abandon à la friche, faiblesse des voiries, dégradation profonde des lieux de parking...

Globalement donc, les habitants de Rouen ont plus le sentiment que ceux de Haarlem qu'il y a des problèmes sauf pour les problèmes suivants : vol de vélos, souillure et tags, saleté des rues, caca de chien et les problèmes de drogue. Dans tous les autres cas, on dit plus à Rouen qu'à Haarlem que le problème (cambriolages, bruit, etc.) « arrive souvent ».

On observe un souci de la propreté plus net à Haarlem qu'à Rouen. Cela montre la difficulté des comparaisons internationales, car une visite des deux quartiers montre un quartier de Haarlem nettement moins dégradé que celui de Rouen. Les normes de propreté minimale semblent nettement plus élevées à Haarlem, c'est un cliché que de parler du souci de la propreté des Néerlandais qui semble ici être illustré.

Du fait de l'inadaptation du questionnaire à la situation profondément dégradée de la Sablière, certaines réponses logiques apparaissent dès lors insuffisamment critiques (les « rues sales », par exemple, mais encore faudrait-il qu'il y ait des rues... !) Du coup, la saleté dans les rues n'est pas un problème très important à la Sablière : les

rues sont entretenues à peu près normalement, mais pas les abords d'immeubles, ou le large no man's land qui s'est creusé au centre du quartier.

En revanche, les habitants de Haarlem disent plus souvent que les problèmes se manifestent parfois, moins souvent « presque jamais », mais selon le problème les situations sont assez diverses. Il y a notamment moins de menaces, d'embêtements sur la voie publique et de violences.

La différence entre « souvent » et les autres réponses peut être éclairée par un rapprochement avec le tableau 8 permettant de comparer les événements survenus depuis un an dans une famille et l'opinion plus générale et plus subjective (sur les sujets : vol de vélos, cambriolage dans les voitures, dégradation de l'extérieur de la voiture, cambriolage dans les logements, vol à la tire, et éventuellement violence et menaces). Le fait qu'un type de nuisance soit nettement plus cité comme « arrivant souvent » que parmi les événements dont les enquêtés ont été victimes dans l'année révèle l'inquiétude, le ras-le-bol et la stigmatisation du quartier. C'est ce qui arrive à la Sablière pour toutes les nuisances évoquées. Au contraire, le fait qu'un type de nuisance soit moins ou autant cité comme « arrivant souvent » que parmi les événements dont les enquêtés ont été victimes dans l'année prouve que les faits concernés sont dédramatisés, assimilés comme aléatoires ou exceptionnels. C'est ce qui se passe dans le quartier du Vieux-Marché pour toutes les nuisances citées, et en Hollande, pour presque toutes (à l'exception des vols de vélos dans les deux quartiers, et des dégradations externes de la voiture pour le quartier de la Hamelinkschool).

L'insécurité ressentie et déclarée

Les questions sur l'insécurité concernent à la fois le sentiment d'insécurité et les actes d'insécurité déclarés subis.

- *Le sentiment d'insécurité*

Le sentiment d'insécurité est assez prononcé dans le quartier de Grammont-Sablière, plus de 60 % des parents exprimant un sentiment d'insécurité, alors que dans le quartier du Schlachthuisbuurt la majorité ne ressent pas un tel sentiment. La majorité des habitants du centre-ville éprouve le même sentiment de relative sécurité mais il faut noter qu'au centre-ville de Haarlem la population se partage en deux parties quasi égales. Même si le débat sur l'insécurité n'occupe pas aux Pays-Bas la place qu'il tient en France, le thème de l'insécurité dans les villes tend à prendre de l'importance.

Tableau 7. Le sentiment d'insécurité en général

	HB	P	Hk	Os
oui	62,5	32,2	30	46
non	29,2	64,3	55	54
je ne sais pas	8,3	3,6	10	
NR			5	

- *Les victimes d'actes de délinquance*

Le questionnaire posait toute une série de questions pour savoir si les parents avaient été victimes de vol, violences, etc. (tableau 8)

Tableau 8. **Actes d'insécurité déclarés subis**

	HB		P		Hk		Os	
	oui	non	oui	non	oui	non	oui	non
Les douze derniers mois, y a-t-il eu une tentative de cambriolage de votre logement <i>sans</i> que quelque chose soit volé ?	4,2	95,8	3,6	89,3	5	90	5	
Au cours des 12 derniers mois, a-t-on volé quelque chose dans votre logement ?	0	100	10,7	89,3	0	95	6	
Au cours des 12 derniers mois, a-t-on volé quelque chose dans votre (vos) voiture(s) ?	12,5	62,5	10,7	75	5	75	12	
Au cours des 12 derniers mois, a-t-on volé ou détruit quelque chose se trouvant à l'extérieur de votre (vos) voiture(s) ?	12,5	58,3	17,9	75	45	55	32	
Quelqu'un de votre ménage a-t-il au cours des 12 derniers mois été victime d'un vol de vélo ?	12,5	79,2	10,7	85,7	40	55	18	
A-t-on, au cours des 12 derniers mois, utilisé des menaces ou de la violence, lors d'un vol de votre porte-monnaie, portefeuille ou sac ?	8,3	91,7	0	100	0	100	8	
A-t-on, au cours des 12 derniers mois, volé votre porte-monnaie, portefeuille ou sac sans utiliser des menaces ou de la violence ?	8,3	91,7	10,7	89,3	0	60	3	
En dehors de ce dont nous avons parlé dans les questions précédentes, y a-t-il eu au cours des 12 derniers mois d'autres choses de volées ?	8,3	87,5	0	100	10	90	8	

À propos des personnes qui se déclarent victimes d'actes de délinquance, il faut remarquer que sentiment d'insécurité et déclarations de victimation varient de façon parallèle. À Haarlem, il y a plus de victimes déclarées de vol d'un élément extérieur à la voiture ou d'un vélo qu'à Rouen, mais pour les autres problèmes évoqués, la situation paraît plus délicate à Rouen, sans que les différences avec Haarlem soient réellement significatives.

Les centres-ville, plus riches, sont davantage touchés par les vols sur les personnes, ou dans les appartements, ce qui semble assez logique. En comparaison, le quartier populaire de Haarlem subit surtout la petite délinquance, sans violence, et avec des effractions limitées. Au contraire, vols et effractions n'épargnent pas le quartier de la Sablière, surtout singularisé par rapport aux autres quartiers par les actes de violence.

Les relations sociales

Dans cette partie, nous analysons les réponses des habitants sur leur perception de la qualité de la vie sociale et sur les différentes formes de sociabilité et de participation sociale. Il s'agit, comme dans tout le questionnaire, de comparer des opinions, en sous-entendant que les références, les critères d'évaluation sont les mêmes. L'analyse des différentes réponses montre que ce n'est pas simple tout particulièrement dans ce type d'interrogations.

La qualité de la vie sociale dans les quartiers

Évidemment, on est dans le domaine de la subjectivité. Mais les opinions exprimées donnent une idée du rapport entre les habitants et leur environnement, c'est-à-dire leur quartier, sa population, et la ville dans son entier. Chaque quartier présente un profil selon les types relationnels qui y prévalent, caractérisés par le degré d'interconnaissance (tableau 9, a), la familiarité et la solidarité (tableau 10, d), et la conflictualité (tableaux 9, b et 10, e). De plus, on peut mesurer l'attachement au quartier, à la fois à travers des sentiments subjectifs (tableau 9, a ; 10, a et c), et des déclarations (tableau 10, b).

Tableau 9. L'interconnaissance

		tout à fait d'accord, d'accord				en désaccord, tout à fait en désaccord			
		HB	P	Hk	Os	HB	P	Hk	Os
a.	Dans ce quartier, les gens se connaissent à peine	29,2	64,3	55	50,4	54,2	21,4	45	46,3
b.	Dans ce quartier, les gens s'entendent plutôt bien	45,8	57,1	50	85,5	37,5	0,0	40	11,1
c.	Les gens de ce quartier aiment bien rester habiter ici	45,8	53,6	35	89,4	29,2	7,1	30	8,4

Tableau 10. La cohésion sociale

		tout à fait d'accord, d'accord				en désaccord, tout à fait en désaccord			
		HB	P	Hk	Os	HB	P	Hk	Os
a.	C'est embêtant d'habiter dans ce quartier	33,3	0,0	15	5,2	45,8	75,0	60	93,7
b.	Si possible, je vais déménager de ce quartier	54,2	17,9	55	11,8	25,0	67,8	40	86,9
c.	Dans ce quartier, c'est bien	62,5	75,0	15	80,7	25,0	3,6	45	11,5
d.	J'habite dans un quartier sympathique avec beaucoup de solidarité	33,3	24,7	40	47,6	45,8	35,7	45	40,0
e.	Je me sens chez moi avec les gens de ce quartier	37,5	53,6	30	69,6	50,0	14,3	50	22,5

Tableau 11. **Appréciation globale du quartier****Trouvez-vous que c'est un quartier où c'est agréable d'habiter ?**

	HB	P	Hk	Os
très agréable	8,3	17,9	10	22,5
agréable	45,8	64,3	50	72,0
désagréable	16,7	7,1	40	4,4
très désagréable	20,5	0,0	0	1,1
ne sais pas/sans opinion	8,3	10,7	0	
NR	7,0		0	

La Sablière est caractérisée par une forte interconnaissance, mais également par de la méfiance, et du conflit potentiel. Le Vieux-Marché est caractérisé par une faible interconnaissance, de sorte que la solidarité n'est pas assurée, mais il y a de la familiarité et de la confiance *a priori* entre les habitants. Le quartier populaire de Haarlem est caractérisé par un degré moyen d'interconnaissance, et un niveau correct de solidarité, mais peu de satisfaction dans les contacts. Le Vieux Haarlem est caractérisé par une interconnaissance plutôt faible, mais beaucoup de confiance dans les contacts et de la solidarité.

À travers ces quatre quartiers, on peut donc identifier l'opposition de deux situations urbaines, le centre et la périphérie. Au centre, on a tendance à connaître moins de voisins, mais avec les avantages d'un anonymat familial (même si on ne se connaît pas, on a le sentiment de bien se comprendre, voire d'être de la même famille) : cela s'explique sans doute par le choix que la structure urbaine impose à sa population (habiter le centre, c'est davantage choisir son habitat). En périphérie, on se connaît davantage, mais à la Sablière, c'est peut-être trop, avec tout le potentiel de conflictualité qui peut en découler. Notre enquête confirme ainsi à la Sablière une ambiance « villageoise », mais ce village n'est peut-être pas l'idéal que perçoivent les urbanistes qui veulent y dessiner une « place de village »...

À cette opposition fondamentale, on peut apporter une retouche importante en termes nationaux, au plan de la solidarité qui semble distinguer les deux villes : à Haarlem, même si l'on se sent environné d'étrangers, de nombreuses solidarités peuvent se trouver assurées ; à Rouen, quel que soit le sentiment de connaissance ou de familiarité avec les autres habitants, ces réseaux semblent beaucoup moins denses.

Une deuxième façon de jauger le quartier, c'est l'attachement qu'on ressent à son égard ; contrairement à ce qui se dit parfois de la Sablière, l'envie de déménager est très présente malgré l'attachement au quartier ; peut-être en partie produite par les facteurs exogènes (stigmatisation du quartier par rapport au reste de la ville), puisque dans le jugement global, contrairement à ce qui se passe dans le quartier populaire de Haarlem, les nuisances semblent contrebalancées par les aspects positifs (interconnaissance). Ce qui est certain, c'est que les possibilités de sortir de ce quartier, pour

un grand nombre d'habitants de la Sablière, sont très limitées. En effet, on sait qu'il s'agit du quartier de Rouen dont les loyers sont les plus faibles ; à âge sensiblement équivalent, les habitants de la Sablière sont les plus anciennement installés dans leur quartier. Moyennant quoi les termes de « quartier de relégation », ou « d'assignation économique à résidence » sont ici pertinents. Les parents de l'école Honoré de Balzac sont attachés à leur quartier pour plus de 62 %, soit plus que ceux de l'école Pouchet ou de la Hamelinkschool. Les habitants du centre-ville de Haarlem apparaissent assez attachés à leur quartier.

Par comparaison à la Sablière, le quartier populaire de Haarlem apparaît davantage comme un quartier de passage, voire d'évolution vers d'autres résidences, peut-être de promotion sociale ; le flux d'aménagements et de déménagements semble à peu près préservé dans les faits, et dans la relation avec l'extérieur, la partie ne semble pas perdue ; aussi le quartier fait-il l'objet d'un certain rejet de la part d'une majorité de ses habitants, qui tout en lui reconnaissant des qualités, souhaitent surtout s'en éloigner.

Les centres-ville offrent les images inversées de ces deux versions du quartier populaire. Visiblement, les habitants du Vieux-Marché ont le sentiment qu'ils habitent au meilleur endroit de Rouen ; aussi, quelles que soient les critiques qu'ils pourraient faire à leur quartier, ils ne désirent le quitter qu'à condition de quitter la ville elle-même (ceux qui ne sont pas attachés au quartier et ceux qui ne sont pas attachés à la ville semblent constituer une minorité identique). En revanche, le point de vue des habitants du Vieux Haarlem est plus nuancé. Ils sont très satisfaits de leur quartier, davantage que ceux du centre de Rouen, mais ils sont plus nombreux à se dire attachés à leur ville qu'à leur quartier, peut-être parce que les nuisances qu'ils perçoivent aujourd'hui dans ce quartier central écornent leur satisfaction, mais aussi parce qu'ils peuvent identifier à Haarlem des quartiers plus agréables (et effectivement, Haarlem se trouve à proximité d'une zone très résidentielle et balnéaire).

Les réponses à des affirmations sur l'interconnaissance montrent que les parents de la Sablière habitent un quartier où l'on se connaît, ce qui les distingue des autres quartiers. Cela ne signifie pas nécessairement bonne entente ni surtout solidarité. En revanche, ils opposent le centre-ville où l'on se connaît moins bien. Sur le plaisir d'habiter, il vaut mieux habiter le centre-ville.

Mais l'évaluation globale distingue peu les deux villes, si ce n'est qu'un cinquième des parents de la Sablière estiment que c'est très désagréable d'habiter le quartier, alors qu'ils sont 40 % des parents de la Hamelinkschool à estimer que c'est désagréable d'habiter le Schlachthuisbuurt. Est-ce ceux qui ont voté pour *Leefbaar Nederland* ?

La sociabilité

La sociabilité est appréhendée à partir de questions sur les pratiques « sportives », y compris les sports intellectuels, et les sorties.

Du point de vue de la pratique sportive (tableau 12), les habitants des quartiers de centre-ville font davantage d'activités sportives physiques ou intellectuelles, mais l'écart avec le quartier populaire est une fois de plus beaucoup plus grand à Rouen qu'à Haarlem. Globalement, les parents de la Sablière sont la population la moins active avec un quart de pratiquants seulement, contre 40 % du Schlachthuisbuurt, alors que 60 % des habitants du centre-ville s'adonnent à une activité sportive. La pratique des sports est aussi plus collective à Haarlem (question 32, b).

Tableau 12. **Pratique d'activité sportive**

Question 32, a. Pratiquez-vous d'une façon ou d'une autre un sport ? Les sports intellectuels comptent également.

	HB	P	Hk	Os
oui	25	60,7	40	63,8
non	75	39,3	60	36,2

Concernant les sorties au café, au cinéma, etc. (tableau 13), une majorité des parents dans les quatre quartiers répond positivement qu'il leur arrive de sortir, par exemple au café, au cinéma, à une discothèque, etc. Néanmoins, plus de 40 % des parents de la Sablière avouent ne pas sortir, contre 30 % parmi les parents du Schlachthuisbuurt. Une personne sur cinq dans le centre-ville de Rouen est dans ce cas, contre seulement une personne sur dix à Haarlem. Il semble que l'on sorte moins à Rouen qu'à Haarlem et les écarts entre les deux quartiers à Rouen sont à nouveau plus importants qu'à Haarlem.

Tableau 13. **Les sorties**

Question 32, d. Vous arrive-t-il de sortir ? Par exemple au café, au cinéma, au théâtre, au musée, à un événement sportif, à une discothèque, au centre culturel, etc. ?

	HB	P	Hk	Os
oui	58,3	78,6	65	90,0
non	41,7	21,4	30	9,6

Enfin, la question sur l'évaluation de leurs contacts sociaux, dont les réponses sont données dans le tableau 14, demande aux personnes interrogées si, de façon générale, elles sont satisfaites de leurs contacts avec d'autres personnes.

Si, à Haarlem, plus de 80 % des habitants estiment globalement avoir suffisamment de contacts, ils ne sont qu'environ 50 % dans les deux quartiers de Rouen, où au moins une personne sur cinq dit n'avoir pas assez de contact. À la question sur les

obstacles, le temps (pour le centre-ville en premier) et l'argent (pour la Sablière en premier) apparaissent comme les facteurs les plus importants.

Tableau 14. **Évaluation des contacts**

Question 32, I. Estimez-vous dans l'ensemble avoir suffisamment de contacts avec d'autres personnes, c'est-à-dire en dehors du travail, de l'école ou de votre propre foyer ?

	HB	P	Hk	OS
oui, sûrement	54,2	46,4	85	87,8
oui, mais j'aimerais plus de contacts	20,8	21,4	5	8,3
non, je n'ai pas assez de contacts	20,8	28,6	10	1,7
ne sais pas	4,2	3,6	0	

La sociabilité est moins développée à Rouen qu'à Haarlem, dans les quartiers « populaires » que dans le centre-ville, et les écarts sont plus importants à Rouen qu'à Haarlem. Si les pratiques différentes du centre-ville s'expliquent aisément en termes socioculturels, les autres différences renvoient à d'autres explications qui nous ramènent à l'opposition entre les deux villes.

Implication dans la vie du quartier

Les questions concernant l'implication portent notamment sur la participation des habitants à des activités d'amélioration du cadre de vie et sur le sentiment de coresponsabilité des habitants.

D'après les réponses des parents de l'école Honoré de Balzac (tableau 15) seuls les habitants de la Sablière paraissent s'impliquer significativement dans la vie du quartier (à 37,50 %). Paradoxalement, ils se sentent néanmoins moins coresponsables que ceux du Schlachthuisbuurt de Haarlem (tableau 16). Les parents du centre-ville de Rouen et de Haarlem comme ceux de la Hamelinkschool se sentent beaucoup plus coresponsables.

Tableau 15. **Avez-vous participé à l'amélioration du cadre de vie de votre quartier ?**

	HB	P	Hk	Os
oui	37,5	3,6	10	22
non	50,0	85,7	90	78
ne sais pas/sans opinion	7,0		0	0

Tableau 16. **Vous sentez-vous coresponsable du cadre de vie dans votre quartier ?**

	HB	P	Hk	Os
oui	25	71,4	45	87,8
non	54,2	17,9	50	10
ne sais pas / sans opinion	20,8	10,7	5	

Un autre paradoxe des réponses, c'est que les parents de la Sablière sont relativement les plus nombreux (un tiers) à estimer que la municipalité agit suffisamment pour les impliquer (tableau 17) alors que ceux du centre-ville de Rouen comme ceux du Schlachthuisbuurt à Haarlem (à 85 %) sont beaucoup plus mécontents de ce point de vue. Ils sont aussi les seuls à estimer majoritairement que le quartier s'est amélioré (45 %) et va s'améliorer (66 %). Or, à tous points de vue, la qualité de la vie dans le quartier de Grammont-Sablière est nettement moins bonne.

Tableau 17. Pensez-vous que la municipalité agit suffisamment pour impliquer les habitants dans les changements du quartier ?

	HB	P	Hk	Os
oui	33,3	10,7	0	40,6
non	45,8	53,6	85	38,0
ne sais pas / sans opinion	16,7	32,1	15	
NR	4,2	3,6	0	

Le « paradoxe » de la Sablière est éloquent sur les effets des modes de participation volontaristes qui ont été mis en place en France dans les quartiers « sensibles ». « L'implication dans la vie du quartier » peut être acquise au travers de la Régie de quartier, de l'activisme des associations, ou des initiatives de concertation mises en œuvre en vue de la réhabilitation, depuis de nombreuses années, par Rouen Habitat, la Ville de Rouen ou l'aménageur (nous en trouvons d'autant plus de traces que nous sommes allés interroger directement certains parents au cours d'un stage d'insertion – dont une partie se trouvaient de ce fait employés par la Régie de quartier ou participants à d'autres actions collectives). Mais ces différentes actions n'aboutissent pas à un sentiment de responsabilité. Pour plusieurs raisons : d'abord justement parce qu'elles sont le fait du volontarisme de macroacteurs institutionnels (justement signalé par les habitants de la Sablière à propos de la municipalité), et de plus, parce qu'elles sont souvent ponctuelles ou limitées à l'aspect le plus trivial de l'implication (Régie de quartier), les habitants participant à des actions ou à des réunions où il apparaît que l'avenir de leur quartier est « pris en main » par d'autres.

On peut également y ajouter un effet « d'assignation » *via* les modes d'accès au logement, pour expliquer l'écart entre les quartiers populaires et les quartiers centraux : il est assez logique de se trouver moins responsable d'un quartier qu'on n'a pas choisi.

Néanmoins le jugement sur l'attention aux problèmes du quartier est sévère partout : environ les deux tiers des enquêtés l'estiment insuffisante sauf dans le centre-ville de Haarlem.

Conclusion : Présentation synthétique des résultats de notre enquête

Le tableau 18 présente les indices de synthèse de l'enquête. Ce tableau donne les principaux résultats de l'enquête pour les quatre quartiers. Il permet donc de récapituler la double comparaison que nous avons développée tout au long de la présentation des données de l'enquête, d'une part, entre les répondants des deux quartiers « difficile / fragile » et, d'autre part, entre les deux quartiers des centres-ville à Rouen et à Haarlem.

Tableau 18. Indices de synthèse

	HB	P	HK	OS
<i>Note moyenne pour le logement</i>	5,5	7,6	7,0	7,6
Note moyenne pour environnement du logement	5,0	6,9	6,7	7,2
Indice de synthèse dégradation	7,1	5,9	7,0	5,7
Indice de synthèse cohésion	5,1	5,8	4,7	6,2
Indice de synthèse nuisances	5,6	4,1	5,9	3,8
Indice global de satisfaction des services	49,0	59,8	76,9	68,6
Indice d'évaluation globale du quartier	5,7	8,1	5,5	8,1
Sentiment d'insécurité	62,5	32,1	30,0	45,7
<i>Êtes-vous très attaché, attaché, pas attaché ou pas du tout attaché à votre quartier ?</i>				
– très attaché	16,7	14,3	5,0	19,7
– attaché	45,8	39,3	30,0	54,1
– pas attaché	20,8	35,7	50,0	19,7
– pas du tout attaché	8,3	3,6	15,0	4,8
<i>Pensez-vous que l'année passée votre quartier s'est amélioré ou dégradé ?</i>				
– amélioré	45,8	17,9	0,0	34,0
– dégradé	25,0	7,1	20,0	21,4
– sans changement	20,8	53,6	75,0	41,5
– ne sais pas / sans opinion	8,3	17,9	5,0	3,5

Sauf pour les indices dégradation et nuisances et le sentiment d'insécurité, plus l'indice est élevé plus les habitants sont satisfaits.

Globalement, et sans surprise, les appréciations générales sont meilleures dans le centre-ville que dans le quartier difficile pour tous les indicateurs. À Haarlem, il y a cependant deux exceptions. L'indice global de satisfaction des services est meilleur dans le quartier populaire et le sentiment d'insécurité est plus élevé dans le centre-ville. À Rouen, les habitants sont toujours plus satisfaits dans le centre-ville qu'à Grammont-Sablère. Les habitants du quartier de la Sablière expriment un sentiment d'insécurité deux fois plus élevé que ceux du centre-ville. Néanmoins il n'y a

que dans le quartier de la Sablière qu'il existe une majorité relative des habitants pour estimer que le quartier s'est amélioré. C'est cependant dans le même quartier que le pourcentage de ceux qui estiment que le quartier s'est dégradé est le plus élevé.

Globalement encore, les notes sont plutôt meilleures à Haarlem qu'à Rouen sauf pour l'indice de cohésion et l'indice d'évaluation globale plus élevés dans le quartier de la Sablière que dans le Schlachthuisbuurt. L'indice d'évaluation globale du quartier comme l'indice de cohésion sociale ont trait aux relations sociales internes (est-ce un quartier agréable à vivre du point de vue des relations humaines) plutôt qu'à la qualité des services. La participation à des activités et l'attachement au quartier semblent également plus forts.

Si l'appréciation des habitants des deux centres-ville diffère donc plutôt peu, il y a un contraste entre les deux quartiers « difficiles ». D'une part, les habitants du Schlachthuisbuurt sont plus satisfaits des conditions matérielles (logement, environnement du logement, qualité des services), mais les relations sociales y semblent moins positivement appréciées. Les chiffres sont cependant proches, on peut donc dire qu'il n'y a pas de différences statistiquement significatives. La relative insatisfaction du quartier du Schlachthuisbuurt est peut-être liée à la plus grande mixité sociale du quartier. Le sentiment de dégradation « sociale » est peut-être ressenti par les habitants d'origine néerlandaise (le vote « *Leefbaar Haarlem* » lors des élections municipales de mars 2002 confirmerait cette hypothèse). Cela n'empêche pas un plus fort sentiment d'insécurité à Rouen qu'à Haarlem.

À partir du tableau 18, nous pouvons calculer un indice global de performance institutionnelle dans les deux villes, un peu à l'image de ce que propose Robert Putnam dans *Making Democracy Work*. Cet indice prend en compte un ensemble assez divers de dimensions de la qualité de la vie dans les quartiers, il a une relative cohérence interne (les résultats vont plutôt dans le même sens pour tous les indicateurs), et il traduit les attentes des gouvernés comme des gouvernants.

Tableau 19. **Indice global de performance**

	HB	P	HK	OS
Note moyenne pour le logement	5,5	7,6	7,0	7,6
Note moyenne pour environnement du logement	5,0	6,9	6,7	7,2
Indice de synthèse dégradation	2,9	4,1	3,0	4,3
Indice de synthèse cohésion	5,1	5,8	4,7	6,2
Indice de synthèse nuisances	4,4	5,9	4,1	6,2
Indice global de satisfaction des services	4,9	6,0	7,7	6,9
Indice d'évaluation globale du quartier	5,7	8,1	5,5	8,1
Sentiment d'insécurité	3,7	6,9	7,0	5,5
Note d'attachement (très attaché + attaché)	6,3	5,4	3,5	7,4
Sentiment d'évolution (amélioré + sans changement – détérioré)	4,1	6,4	5,5	5,3
Indice global de performance (moyenne des 10 indicateurs)	4,8	6,3	5,5	6,5

Toutes les notes sont exprimées sur 10, les pourcentages ont été divisés par 100, les notes des indices de dégradation et de nuisances, et du sentiment d'insécurité, ont été recalculées de façon à pouvoir être intégrées dans une moyenne (score de ces indices = 10 - note des indices). La note d'attachement est égale à la somme des pourcentages des personnes se déclarant attachées et très attachées divisées par 10 ; la note du sentiment d'évolution est égale à la somme des pourcentages des personnes signifiant une amélioration ou ne voyant pas de changement – détérioré, divisée par 10.

Plus l'indice global de performance est élevé plus les habitants sont satisfaits. Cet indice constitue une ébauche d'index de performance de la politique de la ville du moins du point de vue de la dimension qualité de vie. Il permet de voir des différences significatives entre les quatre quartiers. Les habitants des quartiers « difficiles » sont moins satisfaits que ceux du centre-ville, les inégalités par rapport au centre-ville sont plus grandes à Rouen qu'à Haarlem, les habitants de Rouen, de quartiers équivalents, sont moins satisfaits que ceux de Haarlem.

Seuls les habitants de la Sablière donnent une note inférieure à la moyenne à leur quartier. Il se peut que le caractère particulièrement dégradé du quartier Grammont-Sablière soit à l'origine de ce phénomène, mais un certain nombre d'autres indicateurs de notre recherche tendent à suggérer que le souci de limiter les inégalités est une caractéristique sociopolitique néerlandaise assez fondamentale.

La taille limitée des échantillons conduit à ne retenir qu'avec prudence ces résultats, qui sont néanmoins convergents avec les autres observations que nous avons conduites. En tout état de cause, ce type d'évaluation représente un exemple de ce qui pourrait être transféré en France pour combler une lacune d'évaluation assez unanimement déplorée en matière de politique de la ville.

Service public et rapport au public : les bibliothèques municipales à Rouen et Haarlem

Pour compléter cette approche générale, nous avons étudié plus particulièrement le service municipal des bibliothèques dans les deux villes. Nous avons bien affaire à deux conceptions de la production d'un service public.

D'après les statistiques publiées par la municipalité pour 2001, 19 307 personnes étaient inscrites à la bibliothèque à Rouen, et y avaient emprunté 431 952 ouvrages.

La même année à Haarlem, il y avait 44 443 inscrits à la bibliothèque, pour 1 500 789 documents empruntés.

La fréquentation de la bibliothèque est donc bien supérieure à Haarlem : environ 33 % des Haarlemois de plus de 10 ans sont inscrits à la bibliothèque (contre 20 % des Rouennais du même âge), et y réalisent en moyenne trente-quatre emprunts par an (contre vingt-deux emprunts par an à Rouen).

Cette statistique recouvre dans les deux villes l'ensemble des implantations de la bibliothèque municipale, c'est-à-dire :

- à Rouen la bibliothèque d'étude et de conservation Jacques Villon, et cinq établissements dits « annexes », répartis sur différents quartiers ;
- à Haarlem la bibliothèque centrale, trois bibliothèques affectées aux parties de la ville les plus excentrées, et un « point de prêt ».

Parmi les annexes rouennaises, la bibliothèque R. Parment est celle qui propose l'implantation la plus centrale et les horaires les plus larges. Elle dessert naturellement le quartier Vieux-Marché – Palais de Justice. C'est pourquoi nous y avons mené la partie la plus importante du travail de terrain. Ces observations sont complétées par quelques notes concernant la bibliothèque d'étude, également située au centre de Rouen. Enfin, pour le quartier de la Sablière, nous nous sommes rendus à la bibliothèque du centre social (précisons que l'annexe municipale la plus proche était fermée pour travaux).

À Haarlem, où nous n'avons pas pu mener un travail de terrain aussi fouillé, nous nous sommes seulement rendus à la bibliothèque centrale. En revanche, nous avons bénéficié sans démarches particulières d'une information statistique détaillée, qu'il est coutumier en Hollande de diffuser à l'ensemble du public.

L'ensemble des observations vise à dégager les composantes du service en tant qu'il s'agit d'une relation avec un public. Nous postulons l'existence de deux « rapports au public », constructions cohérentes avec deux contextes nationaux aux déterminants sociaux et culturels différents.

Conditions d'inscription, aspects formels

Avant tout, inscrivons-nous... c'est obligatoire avant tout emprunt (mais on peut évidemment rechercher des livres et les consulter sur place sans être inscrit). Pour s'inscrire à la bibliothèque de Rouen, il faut présenter une pièce d'identité et un justificatif de domicile (facture d'eau, d'électricité, de téléphone, etc. datant de moins de trois mois)¹. Hors ce point particulier, qui reporte évidemment la plupart des demandes, les formalités prennent en principe quelques minutes et une carte personnelle est immédiatement remise au lecteur.

Il en coûte 9,15 euros pour un adulte habitant la commune de Rouen, 12,20 euros dans le cas contraire (pour les moins de 18 ans, inscription gratuite aux Rouennais, 6,10 euros pour les autres). Les mineurs doivent fournir une autorisation parentale. Les étudiants, enseignants, animateurs, éducateurs, les « employés et retraités de la Ville de Rouen », et les personnes non imposables, peuvent bénéficier d'un tarif réduit (6,10 euros). Quant aux demandeurs d'emploi, bénéficiaires du RMI ou du Fonds national de solidarité, et « allocataires en fin de droits », ils peuvent s'inscrire

1. La carte d'inscription comporte un cartouche spécifique pour l'apposition d'une photographie d'identité, mais cette formalité n'est pas appliquée dans les faits.

gratuitement. Bien entendu, toutes ces réductions sont soumises à la production de justificatifs de situation, ce qui représente beaucoup de pièces plus ou moins probantes pour des droits plutôt modiques.

À Haarlem, les prix sont à peu près équivalents : gratuité pour les jeunes de moins de 16 ans, et 9,74 euros pour les adultes. En revanche, la grille des réductions est beaucoup plus simple, concernant seulement deux catégories d'âge (2,49 euros pour les 16-18 ans, et 7,25 euros pour les plus de 65 ans). Ainsi, politique de service et politique sociale, voire politique municipale de ressources humaines, sont clairement séparées. Il est vrai qu'au regard d'une politique sociale à la fois plus généreuse, et davantage axée sur les plus démunis, la multiplication des petits avantages à de multiples ayants droit semble dérisoire. Par ailleurs, on ne trouve pas traces des avantages catégoriels accordés à une série de professionnels au titre de leurs supposés rôles d'intermédiaires du livre.

L'offre

Espaces, confort, environnement

La bibliothèque R. Parment se trouve au premier étage d'une galerie commerciale (c'est également le cas pour la bibliothèque St. Sever, sur la rive gauche). Les locaux sont de construction récente, fonctionnels, mais sans grâce. L'ensemble est entièrement vitré sur ses faces extérieures. Moquette au sol et faux plafond absorbent les bruits. Tables, chaises, bureaux et lampes pour les bibliothécaires, dans des tons pastel accordés, relèvent visiblement d'un investissement récent et unitaire. D'un seul tenant sur environ 400 m², la salle de lecture s'étire le long d'une allée centrale, qui relie à ses extrémités deux espaces plus larges, l'un destiné aux enfants, l'autre à la lecture de la presse et des BD. Ces deux espaces sont équipés de fauteuils. Hors ces deux pôles spécialisés, l'espace disponible pour la consultation des ouvrages sur place est restreint : quelques tables, accolées à une quinzaine de chaises, sont dispersées entre les rayonnages. Encore l'accès à certains rayonnages est-il rendu impossible lorsque des lecteurs sont installés. La faute à la disposition inconmode des lieux, autant qu'à leur exigüité.

Objets

À l'annexe R. Parment comme dans l'ensemble des bibliothèques municipales (à l'exception de l'annexe St. Sever, actuellement fermée pour travaux), le livre est fortement privilégié. L'audiovisuel se résume à quelques cassettes audio à contenu didactique (deux mètres linéaires essentiellement consacrés à des méthodes de langues). L'écrit non-livre est mieux représenté. On peut trouver tous les principaux quotidiens, y compris « Paris-Normandie » et « L'équipe ». De nombreux magazines sont également exposés sur un présentoir (les principaux hebdomadaires et mensuels généralistes, des magazines consommateurs, de vulgarisation scientifique, etc.). S'y ajoutent plusieurs bacs d'albums BD.

À l'intérieur de la catégorie « livre » elle-même, littérature générale et littérature enfantine se taillent la première part. Dans un échantillon de trente très grands succès littéraires de l'édition française ; vingt-huit sont présents dans la bibliothèque, la plupart en plusieurs exemplaires, dont des éditions pour la jeunesse, et des éditions en braille, en « vision large » ou en cassettes, pour les malvoyants. Pour tous ces livres ou presque, d'autres exemplaires sont présents dans les autres annexes de la bibliothèque municipale. Parmi ces très grands succès, il n'y a pas de discrimination entre les ouvrages d'auteurs français ou étrangers, même s'il y a une prime aux livres consacrés par l'école qui les a transformés en œuvres didactiques (*Le petit prince*, *Le vieil homme et la mer*, *Lettres de mon moulin*, ou *Le journal d'Anne Franck*). Parmi les livres plus récents, on trouve *Les particules élémentaires* (M. Houellebecq), best seller pourtant controversé de l'année 1998, en neuf exemplaires (sur l'ensemble des annexes), ce qui semble prouver que la demande du public est respectée, au moins quand elle se manifeste clairement. Dans notre échantillon de grands succès éditoriaux, deux seulement sont absents de la bibliothèque municipale ; il s'agit de *Caroline chérie*, best seller de C. Saint-Laurent, et de *Kafka ou l'innocence diabolique* d'A. Vialatte, troisième vente de l'année 1998 ; à noter qu'il s'agit, dans le premier cas, d'une littérature assez « légère », et dans le second, d'un des deux seuls essais de notre liste. C'est ici que se situe en effet la faiblesse d'une politique d'acquisition qui tourne le dos à la spécialisation : à côté de la littérature générale, on peut trouver « un peu de tout », donc sur chaque thème ou matière, peu de chose (par exemple, sociologie et essais sociaux au sens large tiennent en quinze mètres linéaires).

À Haarlem, la place du livre, si elle reste essentielle, est beaucoup moins hégémonique. Toutes les bibliothèques (à l'exception du « point de prêt ») proposent un fonds d'œuvres sur supports magnétiques, comportant CD, cassettes audio et vidéo, cédéroms, DVD, et même des jeux pour Playstation. Selon les différentes implantations, ces différents supports représentent 5 à 10 % des documents répertoriés ; contrairement à Rouen, il n'y a donc pas une annexe spécialisée en médiathèque. En bibliothèque centrale, les rayons des vidéos, des cédéroms et des jeux sont parmi les mieux situés, visibles dès l'entrée dans les lieux ; les partitions occupent également une place importante. Il semble que la bibliothèque ait naturellement intégré dans ses missions la présentation de l'ensemble des œuvres écrites, quelle que soit la forme de l'écriture, et sans instituer de frontières entre les différentes modalités de création. Cependant, les conditions d'emprunt des œuvres sur supports magnétiques (sauf cassettes audio et vidéocassettes de type informatif) sont plus restrictives : l'emprunt est limité à une semaine, et payant (2,8 euros). Si l'on calcule des taux d'emprunt annuels moyens par type de supports, les produits les plus récents, jeux pour Playstation et DVD, sont les plus empruntés ; le succès des autres types de supports est comparable (de 2,68 emprunts par an et par document pour les CD musicaux à 5,47 pour les cédéroms, en passant par 3,41 pour les livres).

À la recherche du livre (assistance, fichiers, signalétique, classement)

Les 25 000 ouvrages environ que compte l'annexe R. Parment sont disposés « en accès libre », sur des rayonnages bas en acier. De chaque côté de l'allée centrale, des

panneaux en carton de graphie artisanale identifient chaque rayonnage à un thème. En fait, dans un espace réduit, l'aménagement privilégie le repérage des ouvrages autour d'une circulation « normale » du visiteur.

Des présentoirs, en différents endroits de la bibliothèque, permettent d'exposer certains livres apparemment distingués pour la richesse de leur jaquette et pour leurs illustrations. Du côté de l'entrée, une cimaise amovible permet de signaler les événements culturels par voie d'affichage. Toujours à l'entrée, des livres sont exposés sur un présentoir conseil, et une liste des « nouvelles acquisitions » est parfois affichée (en fait, un listing informatique peu lisible).

Un terminal informatique est à la disposition du public. Il s'agit d'un matériel vieillot (hardware), à l'interface peu conviviale (software). On le consulte debout. Des dépliant sur sa tablette, une feuille affichée à proximité, sont censés aider le public à s'approprier le mode opératoire. En pratique, pour en tirer les premières cotes, les lecteurs font appel aux bibliothécaires, comme je le fais moi-même. Une fois apprivoisé, l'animal se révèle plutôt efficace. Il permet les recherches par auteur, titre, sujet, collection (ou par des mots de ces différentes entrées) ; mais je n'ai pas compris comment procéder à des recherches croisées. Pour chaque ouvrage identifié, le logiciel fournit non seulement les références complètes, mais également la situation (emprunté, inempruntable, disponible), et le lieu où l'on pourra le trouver (bibliothèque et section de celle-ci) ; car tous les ouvrages des différentes annexes (à l'exception notable de la bibliothèque d'étude) sont enregistrés dans le système et celui-ci fonctionne en réseau. Problème : une fois l'ouvrage convoité localisé dans une annexe éloignée, il faut aller le chercher par ses propres moyens, avec pour seul secours, de la part des bibliothécaires, une réservation téléphonique.

L'aménagement de la bibliothèque de Haarlem est également construit autour de l'accès direct au livre, nous y reviendrons. En fait, la différence essentielle tient à la banalisation de l'outil informatique. Toutes les bibliothèques de Haarlem en sont équipées, et toutes mettent également une imprimante à disposition du public, qui peut ainsi éditer des bibliographies. On trouve une dizaine de terminaux dans chacune des deux principales annexes. En bibliothèque centrale, pas moins de vingt-huit terminaux, les uns à côté des autres sur des tables adaptées, permettent aux lecteurs de faire leurs recherches dans un temps raisonnable, même en cas d'affluence.

Gestion des emprunts

La carte de lecteur est dite « magnétique » ; en fait, elle est équipée d'un code barre qui lui confère un caractère absolument personnel, et permet l'enregistrement instantané des emprunts. Obligatoirement muni de cette carte (gare aux distraits), le lecteur peut obtenir jusqu'à cinq livres et cinq revues à la fois, pendant trois semaines. Le terme de cette période est tamponné sur un signet inséré par le bibliothécaire dans les ouvrages prêtés. S'il souhaite prolonger le prêt, le lecteur pourra obtenir un délai supplémentaire par un simple coup de téléphone (à condition de téléphoner avant la date du retour « normal »). Sans quoi, il sera mis à l'amende de 0,15 euro par semaine et document en retard, règlement que les bibliothécaires appliquent avec un peu de gêne, usant d'humour pour revendiquer ces sommes dérisoires.

La bibliothèque de Haarlem applique un règlement similaire, avec des tarifs modulés selon les types de supports (un peu plus élevés qu'à Rouen en ce qui concerne les livres, mais dix fois plus élevés pour la plupart des supports magnétiques).

Contrairement à la bibliothèque de Rouen, la bibliothèque de Haarlem est équipée à sa sortie de portiques anti-vol.

L'accueil de publics spécifiques

À la bibliothèque R. Parment, le visiteur trouve en général trois bibliothécaires : deux se trouvent à l'accueil principal, près de l'entrée, où sont gérés les inscriptions, les emprunts et les retours ; le troisième bibliothécaire s'occupe de l'espace « enfants », clairement scindé du reste de la bibliothèque par son mobilier. Cinq fauteuils poufs attendent les enfants. Des bacs au sol permettent aux plus jeunes d'accéder directement aux livres qui leur sont destinés. Certains s'étendent sur la moquette pour lire plus à leur aise. Cet effort particulier à destination des enfants témoigne qu'ils constituent un public essentiel dans la démarche de la bibliothèque R. Parment ; cette politique s'applique à l'ensemble des annexes de la bibliothèque municipale, qui comportent toutes des sections « jeunesse ».

La même remarque vaut pour les aveugles et les mal voyants, à en juger par les ouvrages qui leur sont réservés : livres en braille et en « vision large », et cassettes (une quarantaine, soit l'essentiel des documents audiovisuels de R. Parment).

Si les enfants figurent également parmi les cibles essentielles de la bibliothèque de Haarlem, celle-ci destine de plus une part non négligeable de ses acquisitions à un public totalement négligé par la bibliothèque de Rouen, à savoir les immigrés. De nombreux rayonnages y sont chargés de littérature en langue étrangère, alors que la bibliothèque Parment dispose d'à peine une demi-douzaine de ces ouvrages, d'ailleurs de type didactique, donc à destination de lecteurs francophones. À Haarlem, si l'usage didactique n'est pas exclu (le fonds le plus important est en langue anglaise, un autre en français), la préoccupation du public migrant est clairement exprimée par l'importance des collections en turc, allemand et arabe, qui sont les trois populations étrangères les plus représentées dans la ville. Ces livres sont en plus grand nombre dans les annexes proches de quartiers où vivent des communautés identifiées, et les rayonnages concernés sont signalés par des panneaux en hollandais et dans la langue en question, en dessous du drapeau national.

Segmentation contre syncrétisme

L'espace restreint, le système informatique un peu désuet, la signalétique artisanale, la composition du fonds, la situation dans un espace commercial, signalent en l'annexe R. Parment l'intention d'un équipement modeste, disposant de moyens raisonnables, jamais ostentatoires. Certaines limites signalées (exiguïté de l'espace de consultation, priorité à la littérature générale, enfantine, et à la presse) entrent elles-mêmes visiblement dans une gestion des ressources et des priorités (une politique), à laquelle il convient de ramener cette annexe :

– pour ce qui concerne les adultes, une demande essentielle d'emprunt à domicile, orientée vers les ouvrages grand public ;

- pour ce qui concerne les jeunes et les enfants, le contact avec le livre, avant ou indépendamment de l'emprunt ;
- enfin, pour les amateurs de presse (souvent des adultes d'un certain âge), la possibilité de lire sur place son journal favori.

La vocation de R. Parment est ainsi de répondre aux demandes de lecture présentes dans le grand public, qui n'est qu'une composante des missions de service qu'accomplissent les bibliothèques municipales rouennaises.

Pour compléter notre appréhension du rapport au public, il faut donc se rendre à la « bibliothèque d'étude », en fait l'établissement central dans son bâtiment historique (qui, lui, ne porte pas le nom d'« annexe »). La bibliothèque J. Villon reflète l'ancienne vision de la démocratisation du livre : figure de l'autodidacte, dans un projet éducatif qui élève le peuple en dignité, sous conditions d'efforts et de soumission aux normes. Dans la montée d'escaliers vers la salle de lecture, on en trouvera les illustrations explicites, en quatre allégories monumentales qui parcourent les âges de l'humanité : de l'impuissance interrogative des sauvages à l'admiration craintive des barbares, puis de la soumission des copistes à la fierté bien droite de l'ouvrier du livre, à chaque époque la lettre exerce son pouvoir civilisateur. Qui n'aurait été suffisamment averti par ces toiles édifiantes, ni intimidé par les dimensions des lieux (six mètres sous plafond dans la salle de lecture !), sera bientôt convaincu qu'il est bien en un lieu de culture... au contact de l'organisation de la consultation, directement inspirée du modèle de la vieille Bibliothèque nationale. Les livres sont évidemment inaccessibles (à l'exception de quelques usuels), les fichiers tenant l'espace central : multiples fichiers qui permettent les entrées par matière et auteur, mais fragmentent le fonds en tranches historiques : avant 1950, après 1950, fonds normand, après février 2001... Sans précision de la date d'édition, il faudra donc parcourir trois fichiers différents pour chaque recherche. L'informatisation est « en cours », mais il n'y a pas de poste de consultation : la liste des ouvrages nouvellement enregistrés doit être consultée au bureau central, ce pourquoi « nous vous remercions de votre compréhension »... D'immenses bureaux monumentaux, derrière lesquels trônent les bibliothécaires, dressent une barrière incontournable entre l'espace de consultation et l'espace de conservation. De multiples panneaux énoncent toute une constitution d'interdictions en tous genres : interdiction de manger et boire, plan Vigipirate, interruption horaire de la communication des ouvrages, limitation des photocopies... Ils fixent également l'art et la manière de rechercher et commander les ouvrages (les mentions obligatoires, la couleur des fiches à employer selon la côte de l'ouvrage, et selon que l'on désire l'emprunter ou le consulter sur place, les lieux où déposer les fiches et les livres retournés, le bureau où demander des renseignements...), façon d'affirmer que nul n'est censé ignorer la loi, et qu'il existe des modalités réglementaires pour s'adresser au personnel. Celui-ci, d'ailleurs, n'est aucunement en cause, qui se montre d'une grande amabilité dans ce cadre hyper normatif. Il n'empêche que le lecteur novice, évidemment, patauge dans un univers de règles plus ou moins occultes (notamment en ce qui concerne la réservation des places, ou des ouvrages), provoquant au passage quelques froncements de sourcils parmi le peuple ombrageux de la bibliothèque ; enfin, après quelque temps de fréquentation, fier de ses connaissances toutes neuves, il

pourra attendre en toute confiance que les ouvrages qu'il sélectionne lui soient servis, à sa place numérotée. Il sera mûr alors pour une initiation plus avancée, dans le cercle des classements les plus précieux (les manuscrits de la salle Géricault).

Bref : la bibliothèque J. Villon est un lieu encore tout empreint du sacre sécularisé des Écritures. Mais ce lieu, comme son modèle idéal, est aujourd'hui en pleine décrépitude : les néons jettent une lumière blafarde sur les murs immenses et nus dont les peintures s'écaillent, les revêtements des sols et des murs se dégradent, les fenêtres sont engluées de poussière, des lézardes apparaissent. Le cadre monumental porte évidemment l'entretien ou même le nettoyage à des coûts prohibitifs ; les interventions de remise en état restent ponctuelles et parcellaires. Rénovée au début des années soixante pour accueillir la toute nouvelle université de Rouen et ses 4 000 étudiants, la bibliothèque Villon a vieilli dans son jus, pendant que l'université et ses bibliothèques s'éloignaient du centre-ville. Aujourd'hui, sa conception l'adresse naturellement à une élite : visiblement, ses 150 places d'étude sont le plus souvent occupées par des étudiants et des enseignants.

Lapsus personnel ou institutionnel, l'un des bibliothécaires me parle des « bibliothèques publiques » (les annexes), distinctes de la bibliothèque d'étude. C'est bien de cela qu'il s'agit : on a renoncé à faire cohabiter diffusion et étude. Certes les locaux s'y prêtent mal, les voisinages ne sont sans doute pas faciles à concilier, mais rien ne va dans ce sens, surtout pas la distribution de l'espace qui aboutit à interdire au public l'essentiel des 4 755 m² de la bibliothèque, organisée autour d'un mobilier individualisant et encombrant, et de la livraison « à la place », à tel titre que rien n'est prévu pour les lecteurs qui désireraient seulement emprunter des livres sans les consulter sur place (ils s'occupent et poirotent en attendant leur commande).

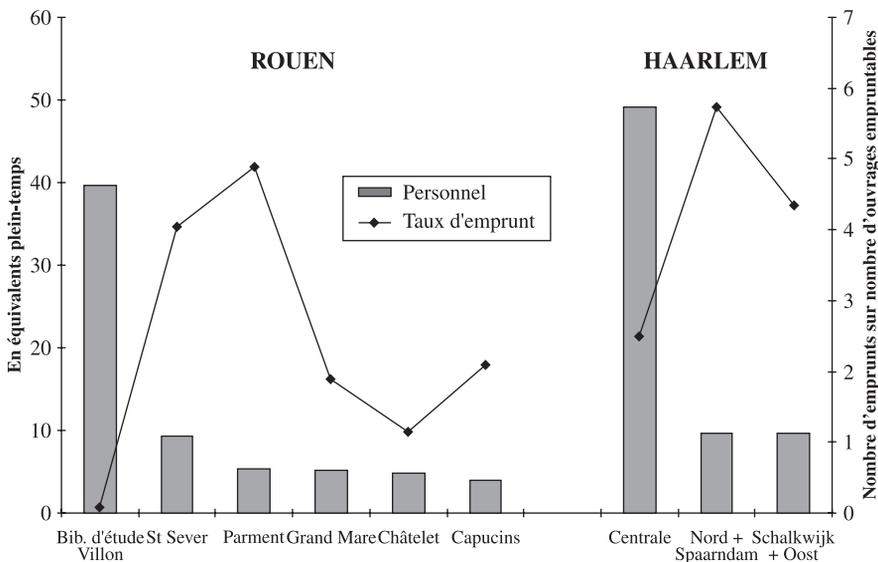
La démultiplication des sites rend finalement compte d'une double segmentation. Segmentation des ouvrages, car le fonds de la bibliothèque d'étude est le seul à ne pas être informatisé, restant de fait inconnu et difficilement accessible pour les lecteurs des « annexes ». Segmentation du public, dont témoigne un rapport différencié : le public vers lequel il faut aller et celui qui gravite « à l'ancienne » les marches du savoir. De plus, l'ostracisme du livre conduit à superposer spécialisation et sectorisation pour reproduire cette segmentation sur un nouveau plan : la quasi-totalité des ouvrages sur supports magnétiques sont ainsi situés à l'annexe St. Sever, sur la rive gauche historiquement plus déshéritée. Cette coupure trahit l'abandon de l'ancien idéal : la bibliothèque n'est plus couronnée par la communauté des savoirs. Au passage, on peut s'interroger sur le sort qui est réservé à toute une littérature intermédiaire, qui pourrait intéresser le « grand public », sans exiger les compétences de l'étude (l'histoire locale et régionale, la connaissance sectorielle du monde contemporain...).

Le choix qui a été fait à Haarlem est tout différent : si le développement de plusieurs bibliothèques traduit pareillement l'ambition de proximité, les partages de missions entre les différentes implantations ne produisent pas, ou beaucoup moins, de segmentation culturelle. Bien entendu, la bibliothèque de Haarlem, riche d'histoire comme celle de Rouen, tient également à l'abri ses livres anciens et ses livres de collection, mais leur présence ne structure pas le rapport au public. Hormis les collections anciennes, les livres de la bibliothèque centrale sont enregistrés sous informatique.

L'antique bibliothèque est conservée, mais derrière le bâtiment le plus ancien où se trouve toujours la salle d'étude, autour d'une cour pavée où l'on pénètre avec son vélo, de vastes locaux ont été aménagés. Construits pour l'essentiel de plain-pied, leurs nombreuses baies donnant sur la cour intérieure, des espaces bien distincts sont consacrés à la consultation, à l'étude, à l'accès internet. Il y a même un « café-lecture », qui autorise des usages non studieux du livre dans le cadre même de la bibliothèque.

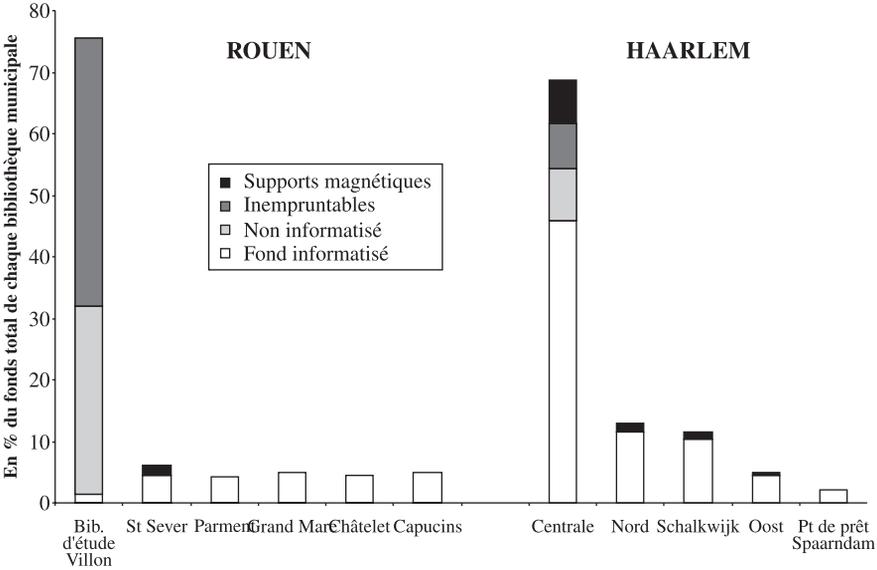
Ouverture aux cultures étrangères, aux supports magnétiques, à des cadres non académiques, cette qualité d'ouverture qui traverse toute la logique de service est également sensible dans les horaires de la bibliothèque de Haarlem. À Rouen, durées et horaires d'ouverture varient avec la centralité et le degré de spécialisation des différentes « annexes ». Les bibliothèques les plus centrales – R. Parment (31 heures), St. Sever seule discothèque (25,5 heures), et la bibliothèque d'étude, dont une partie du fonds ne peut être prêtée (37 heures) – sont les plus largement ouvertes. Les bibliothèques dont la zone d'attraction est plus ciblée, et limitée par leur éloignement au centre – Châtelet (19 heures), Grand'Mare (18,5 heures) – ont des horaires restreints. Tous ces horaires intègrent environ un quart d'ouverture en week-end (le samedi). En revanche, elles ferment toutes pendant toute la journée du lundi. Ainsi, la multilocalisation n'est pas utilisée pour élargir les plages horaires d'accessibilité : près de 80 % des horaires se situent entre 13 heures et 18 heures, et aucune des six bibliothèques n'est jamais accessible au-delà de 19 heures. À Haarlem, la bibliothèque centrale à elle seule offre des plages horaires plus larges (48 heures par semaine) que l'ensemble des implantations rouennaises. Ses horaires sont également plus diversifiés, puisqu'elle ouvre le lundi, et plusieurs jours par semaine jusqu'à 20h 30.

Personnel affecté et taux d'emprunt, par établissement



Ainsi, dans ses 5 000 m² dont la plus grande part est accessible, la bibliothèque centrale, comme les bibliothèques annexes, a vocation à recevoir le « grand public ». Celui-ci y trouve la plupart des livres en libre accès, dans un rapport direct et banalisé... des paniers en plastique très ressemblants à ceux que l'on trouve dans nos supermarchés sont à disposition pour faire provision de lecture. Et cela n'empêche en rien le travail d'étude.

Composition des fonds



Une affectation différente des moyens

Cet écart dans la conception des usages du livre trouve des prolongements jusque dans l'économie des moyens investis dans la bibliothèque municipale.

Certes, la concentration dans l'équipement central des collections précieuses et des fonds les plus anciens assoit dans les deux villes la prévalence de la bibliothèque centrale. Celle-ci bénéficie des espaces les plus étendus, et des effectifs les plus importants. Dans les deux villes, cette prévalence s'établit avec des proportions similaires de concentration de moyens. À Rouen, cette concentration de moyens importants à la bibliothèque d'étude, ajoutée à la volonté de démultiplier les annexes (une annexe supplémentaire), produit un émiettement plus important des ressources : on a évoqué l'exiguïté spatiale de l'annexe Parment ; à Haarlem au contraire, les deux principales annexes bénéficient chacune de 1500 m² (mais les deux dernières sont très petites). La même remarque s'applique à la répartition des fonds, avec cette nuance qu'à Rouen, ce sont les ouvrages inempruntables qui créent un déséquilibre en faveur de

la bibliothèque centrale. En ce qui concerne l'importance des moyens en personnels, les deux villes se situent exactement au même niveau, et, à Haarlem comme à Rouen, le personnel de la direction générale, et celui qui s'occupe des collections précieuses, favorisent les établissements principaux auxquels ils sont rattachés.

Cependant, l'organisation différente du rapport au public explique que ces répartitions de moyens apparemment semblables puissent se traduire par des résultats très différents, et être comprises comme des affectations radicalement différentes. En effet, de même que les très grands espaces de la bibliothèque d'étude de Rouen restent pour l'essentiel inaccessibles au public, la concentration des moyens qui y sont alloués ne se traduit pas du tout dans le nombre des emprunts. Alors que l'établissement central de Haarlem réalise 43,5 % des emprunts de sa bibliothèque municipale, la bibliothèque Villon compte pour à peine plus de 4 % des emprunts effectués à Rouen. Il s'ensuit que l'essentiel des ressources des bibliothèques de Rouen (notamment en personnel) apparaît affecté à un rôle de conservation, alors qu'à Haarlem, ces tâches inévitables semblent disparaître dans une mission générale de mise à disposition des ouvrages. Pourtant, quand elles bénéficient de réseaux d'accès et de moyens, les bibliothèques annexes de Rouen (Parment, St. Sever) réalisent des taux d'emprunts aussi élevés que ceux que l'on rencontre à Haarlem (taux établi par le nombre d'emprunts sur le nombre d'ouvrages empruntables).

Dans ces conditions, faut-il s'étonner que la bibliothèque de Rouen fournisse un service moins efficient ? Certes, ses moyens sont nettement moins importants (environ 3,2 millions d'euros contre 5,8 millions à Haarlem), y compris quand on les ramène à la population des deux villes (30 euros par habitant à Rouen contre 39 à Haarlem). Mais l'ordre est inversé lorsqu'on rapporte ces dépenses à la production de chacune des deux bibliothèques, évaluée par le nombre d'inscriptions (131 euros par personne inscrite à Haarlem, 167 euros à Rouen), ou par le nombre d'ouvrages empruntés (3,9 euros par emprunt à Haarlem, 7,5 euros à Rouen).

Si la comparaison avec le fonctionnement de la bibliothèque de Haarlem aide à pointer les limites et carences visibles dans le fonctionnement de la bibliothèque de Rouen, et de déconstruire dans sa propre logique le rapport de service qu'elle entretient avec la population, ce point de vue critique n'est pas seulement développé dans notre analyse. Il est présent dans nombre d'expériences concrètes, extérieures ou marginales au dispositif de la bibliothèque, qui relèvent des politiques sociales et de la politique de la ville : création d'un poste de « médiateur du livre », multiples initiatives associatives, organisation d'une bibliothèque dans les locaux du centre social, sont autant de tentatives pour rompre la segmentation culturelle. Nous étudierons rapidement la dernière citée.

Le livre au centre social Grammont-Sablrière : une autre logique de service ?

Une subvention de 100 000 F en provenance du contrat de ville a été attribuée au centre social Grammont-Sablrière pour créer dans ses murs une petite bibliothèque. Ameublement neuf, acquisition de logiciels et d'encyclopédies électroniques,

ordinateurs d'occasion, récupération de rayonnages et de livres auprès de la bibliothèque municipale, ont permis l'aménagement du lieu : ouvrant par une large baie sur l'entrée du centre social, trois salles contiguës du centre d'activité (environ 500 m²), dont la première accueille les rayons de livres.

Une jeune femme habitant le quartier a la charge de la bibliothèque et du soutien scolaire. L'année dernière, elle a passé un diplôme d'animation, dont elle a consacré le mémoire aux ateliers de lecture pour enfants, qu'elle a animés sur place avec l'aide de la médiatrice du livre basée à l'annexe St. Sever, et d'un travailleur social de la CAF. Elle continue à mener seule ce travail auprès d'un petit groupe d'enfants. L'annexe St. Sever étant en chantier, les relations avec la bibliothèque municipale se sont distendues. Mais cela n'est pas très important : à aucun moment, l'animatrice ne conçoit sa mission en référence à cette spécialisation ou à ce service particulier : ce qui compte à ses yeux, c'est sa propre implantation locale au service de la population, dont elle connaît toutes les familles, et accueille tous les enfants par leur prénom et d'affectueuses embrassades. En semaine à partir de 16 heures, et tous les mercredis après-midi, les lieux accueillent l'aide aux devoirs, des jeux et un atelier arts plastiques.

Autant dire qu'ici, la bibliothèque n'existe plus en tant qu'espace spécialisé. Ses murs ont éclaté, et le livre se trouve directement à portée du public dans un espace familier. Le problème, c'est qu'on peut douter, purement et simplement, de l'existence ici d'une bibliothèque. Certes, les horaires d'ouverture sont respectés (tous les jours en semaine de 14 heures à 19 heures, et toute la journée du mercredi) ; certes, le local bénéficie d'une large publicité dans le quartier, mais le lieu lui-même n'est pas identifié comme une bibliothèque. En journée, se trouvant directement dans le prolongement du hall du centre social, il permet aux animateurs et bénévoles de trouver un refuge provisoire pour diverses activités personnelles ou professionnelles. À partir de 16 heures, l'espace est investi par les enfants ; à vrai dire, même dans le cadre du soutien scolaire les livres disponibles trouvent peu d'utilité : il est plus facile de recourir à son manuel scolaire, ou aux adultes présents, que de manier un dictionnaire ou rechercher des documents. Car il y a tout de même quelques livres : 30 à 35 mètres linéaires, d'ouvrages essentiellement destinés à la jeunesse, BD, manuels scolaires, revues, usuels, la plupart usagés. Mais peu d'ordre : il n'existe pas de fichier, les matières elles-mêmes n'apparaissent pas, les livres ne sont pas en place, les côtes qu'ils portent ne sont pas cohérentes, et à certains endroits, ils sont entassés plutôt que rangés. Le fonds de « documentation pratique et sociale » qui pourrait s'adresser aux familles du quartier n'est pas mis à jour. Le renouvellement des ouvrages par l'organisation d'échanges avec la bibliothèque municipale, n'a pas été mis en œuvre. À peine deux ou trois adultes semblent avoir emprunté des livres depuis la création de la « bibliothèque ». L'animatrice préfère voir les gens du quartier se déplacer jusqu'à l'annexe municipale la plus proche, « une vraie bibliothèque ».

Tout cela est bien compréhensible, puisque les moyens sont terriblement réduits, et d'ailleurs, le propos n'est pas là. Cette « bibliothèque », les livres qui la composent, ne constituent pour le centre social qu'un potentiel parmi d'autres, dans son double rapport à la puissance publique et aux habitants du quartier. La mission se conçoit dans une perspective beaucoup plus large, perspective dans laquelle les différents outils d'animation ne sont que prétextuels et ponctuels. Pour le directeur du centre

social, la « bibliothèque » (en fait, la « bibliothèque-ludothèque-aide scolaire-accueil du mercredi ») est un outil au service d'une politique éducative de construction de règles sociales. De fait, des règles apparaissent aux murs, la plupart formulées à la première personne comme si elles avaient été édictées collectivement par les enfants. Elles ne diffèrent pas fondamentalement des principales règles que l'on peut lire sur les panneaux de la bibliothèque municipale, sinon qu'elles sont beaucoup plus détaillées notamment dans les interdictions (« je respecte mes camarades et ne commets aucune violence, ni verbale, ni physique » ; « je dis bonjour et m'installe à une place en essayant de faire le moins de bruit possible »). La « bibliothèque » bénéficie d'un respect relatif de ces règles : son seuil signifie quelque chose (on n'y fume pas, on y évite les éclats de voix les plus forts...).

Cependant, et le livre, et la culture en général telle qu'elle est conçue dans les bibliothèques, et la mise en pratique des règles qui conditionnent leur accès, restent un horizon assez lointain. Si, à la bibliothèque municipale, le dispositif s'imposait comme gangue ritualisante, ici l'absence de moyens et le faible niveau d'institutionnalisation laissent libre cours aux motivations premières du public. Ce que recherchent parents et enfants, c'est un lieu qui évite de « traîner sur la rue », quand il fait nuit et froid, qui permette de s'occuper sagement et sous surveillance, à distance des multiples risques d'un quartier classé sensible. Et face à cette demande, le livre n'a pas trouvé sa place.

On peut sans doute incriminer l'isolement des animateurs et du centre social dans le travail de cette demande : où sont les agents de la « politique du livre », les instituteurs, les éducateurs ? Chacun, apparemment, est resté prisonnier de son espace. L'un d'entre eux critique l'obtention par le Centre social des crédits nécessaires à la mise en place de sa bibliothèque, « sans personnel qualifié, sans utilisateurs », alors que d'autres petites bibliothèques existaient déjà (notamment à l'école du quartier), sans disposer non plus des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

Entrant au centre social, on se demandait si la mobilisation d'autres moyens (réduits), d'autres organisations (extérieures aux bibliothèques et aux compétences qui y sont nécessaires), et d'autres politiques (limitées dans le temps et l'espace), si cette mobilisation était bien la meilleure manière de modifier la logique de segmentation du service bibliothécaire. Or, bien au contraire, l'exemple de cette « bibliothèque » tendrait à démontrer que ce type d'élargissement du service offert au public poursuit dans la logique de l'émiettement et de la segmentation, jusqu'à créer une périphérie culturelle où la bibliothèque n'est plus qu'un décor sans usage lectoral.

Si l'observation de ce seul exemple constitue une base bien trop réduite pour conclure, elle montre comment les logiques à l'œuvre dans le rapport de service s'étendent au-delà d'une seule institution, et comment la politique de la ville et ses bonnes intentions peuvent elles-mêmes en être les vecteurs par la création de services bas de gamme.

Avec la future implantation d'une médiathèque dans le quartier de la Sablière, il s'agit de tout autre chose... du moins si sont menées au bout les intentions de la municipalité de déplacer l'ensemble des collections de la bibliothèque Villon, de les associer aux ouvrages propres à une médiathèque, et de tirer profit de ce changement pour modifier le rapport au public en ouvrant l'équipement sur le quartier.



CHAPITRE IV

La politique de la ville et la question de l'insertion ¹

 1. Nous avons présenté une première version de ce chapitre aux Huitièmes journées de sociologie du travail, à Aix-en-Provence, 21, 22 et 23 juin 2001.

En France comme aux Pays-Bas l'action publique est confrontée à la persistance, voire la croissance de populations que les instances de l'État providence échouent à intégrer dans la société. Cette fracture sociale est particulièrement visible dans les villes. C'est notamment pour cette raison que depuis le début des années quatre-vingt ont été développées en France comme aux Pays-Bas des politiques de la ville visant à réinsérer durablement les populations en difficulté, notamment par le travail. Dans ce chapitre, nous nous proposons de comparer comment l'objectif de la réinsertion des personnes sans emploi est formulé et appliqué dans les politiques de la ville à Rouen et à Haarlem.

Comme l'ont analysé Visser et Heymerick (1997) les modalités d'intervention des pouvoirs publics néerlandais jouent un rôle important dans le « modèle des polders ». La façon dont cette question est problématisée, définie et prise en charge dans les textes, institutions et mesures nationales cadrant dans les deux pays les politiques de l'emploi et de la ville, et mise en œuvre dans les politiques développées à Rouen et à Haarlem, met en lumière deux conceptions différentes de la prise en charge de cette question par les pouvoirs publics des deux pays.

Dans une première partie, nous rappelons les principales caractéristiques comparées des politiques de l'emploi et de l'insertion dans les deux pays. Dans la deuxième partie, nous analyserons ces politiques à Rouen et à Haarlem.

Les politiques de l'emploi et de l'insertion aux Pays-Bas et en France

La crise économique des années quatre-vingt, a bien mis en évidence les différences des modèles nationaux en matière de solidarité, de politiques d'insertion, et de distribution des rôles pour mener ces politiques.

Une crise, deux modèles de solidarité

Sans reprendre ici l'analyse des bonnes performances économiques néerlandaises assez bien connues grâce aux écrits de Visser et Heymerick (1997) et, en France, de Freyssinet (2000), et de Wierink dans la *Chronique internationale* de l'Ires, nous rappellerons juste que les Néerlandais eux-mêmes tiennent à relativiser ces « bons » résultats. Ils soulignent l'importance du chômage caché, la persistance d'un noyau dur du chômage, le pourcentage élevé d'actifs déclarés inaptes, le rôle du travail

partiel. Le fait que le volume de l'emploi est aujourd'hui à peu près égal à celui de 1970 et que la croissance des années quatre-vingt-dix a davantage profité aux femmes et aux jeunes qu'aux exclus explique que, comme en France, la politique de la ville néerlandaise se préoccupe de plus en plus de l'exclusion sociale.

Une rapide approche comparative indique cependant que le problème de l'exclusion ne se présente pas exactement dans les mêmes termes dans les deux pays. Sans développer en détail une comparaison des marchés du travail, il faut rappeler quelques différences, avant d'analyser les politiques de l'insertion et de la ville.

Le taux de chômage français est trois fois plus élevé que celui des Pays-Bas, mais, en France, les jeunes sont nettement plus touchés par le chômage qu'aux Pays-Bas (26 % contre 9 % en 1998). Il en va de même pour le chômage des bas niveaux de qualification (15 % contre 7 %). Le chômage de longue durée est en revanche plus important aux Pays-Bas (47 % contre 42 %).

Le pourcentage d'actifs occupés dans la population en âge de travailler est faible dans les deux pays. Cependant, si l'on raisonne sur la base d'équivalent plein temps, le taux de participation néerlandais apparaît plus faible qu'en France. Cela est, bien entendu, lié au pourcentage élevé de personnes déclarées inaptes (14 %), et à l'importance du temps partiel. Les petits boulots de moins de dix heures par semaine concernent 5,1 % des Néerlandais (et même une femme sur dix) et seulement 0,6 % des Français.

Données sur l'emploi (1998)

	NL	France
Taux de chômage	4,0	12,0
Taux de chômage des jeunes	9,0	26,0
Taux de chômage des faibles niveaux de formation	7,0	15,0
Chômeurs depuis plus d'un an en % du total	47,0	42,0
Taux net de participation	68,0	61,0
Taux net de participation en équivalent plein temps	54,0	57,0
Actifs occupés avec un emploi de 1 à 10 heures	5,1	0,6

Source : rapport SCP 2000 : *Nederland in Europa*.

Au cœur de la crise de l'emploi, le système néerlandais de protection sociale a pris en charge la mise à l'écart du marché du travail d'une part importante de la population laborieuse, dans la logique d'un système où la protection sociale assure des revenus de remplacement et des minima sociaux assez élevés. D'où l'importance des dépenses « passives » : une partie de la population pouvait se trouver éloignée de l'emploi parce qu'elle était protégée de la pauvreté par des allocations d'assez bon niveau.

En France, au contraire, on a privilégié les dépenses actives. Les primes aux entreprises, les emplois subventionnés dans le secteur non-marchand, les formations, drainent davantage de fonds que les allocations. Les revenus de solidarité, faibles, ne sont qu'un filet de sécurité destiné aux plus pauvres.

Ces deux conceptions du traitement du chômage ont d'importantes conséquences sur la constitution des marchés de l'emploi. En Hollande, le modèle redistributif encourage à se consacrer à des activités non économiques, et à accepter des emplois à temps partiel. Avec un traitement social moins généreux en allocations et en dispenses de recherche d'emploi, et des mesures actives encore caractérisées par la création massive d'emplois précaires dans le secteur non-marchand (Erhel et alii, 1997), les pouvoirs publics français attisent finalement la concurrence entre candidats aux emplois « normaux », à temps plein, qui restent la référence centrale d'un système plus méritocratique qu'égalitaire, ce qui maintient les jeunes à l'écart de l'emploi et de la stabilité dans l'emploi.

Réintégration ou insertion

Dans chaque pays, le problème de l'insertion est formulé en fonction de ces caractéristiques du marché du travail et de la façon dont la question est apparue sur l'agenda politique et social.

Aux Pays-Bas, au cours des années quatre-vingt, le coût croissant de la solidarité a fait prendre conscience du faible taux d'activité. Au début des années quatre-vingt-dix, avec le premier gouvernement dirigé par l'ancien syndicaliste W. Kok, l'emploi est devenu la priorité absolue. Il fallait désormais réduire le nombre des bénéficiaires de prestations et œuvrer à la « réintégration » définie comme « la (ré) introduction de bénéficiaires de prestations au chômage ou en invalidité sur le marché du travail » (SCP, 2000). Dans cette réorientation, la perspective d'atteindre le million de personnes déclarées inaptes a joué un grand rôle. Par la suite, la persistance d'un noyau dur de chômeurs et d'exclus, et le nombre resté élevé de personnes déclarées « inaptes » malgré la reprise, n'ont fait qu'accentuer l'importance de la « réintégration ». Le droit à une prestation a été de plus en plus lié à l'obligation de chercher un emploi. Progressivement, cette idée a été acceptée dans l'opinion publique comme dans le gouvernement. Le principe de l'obligation de travail est cependant appliqué avec prudence, plus des deux tiers des allocataires sont en réalité dispensés de chercher un emploi.

En France, le cheminement des idées et des politiques n'est pas le même. L'insertion et l'exclusion sont des problématiques nées du développement du chômage massif notamment des jeunes. C'est par référence à ce public que s'élabore la problématique de « l'insertion » avec le rapport de B. Schwartz sur « l'insertion sociale et professionnelle des jeunes », et la création de la « délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté » qui s'en est suivie (1981). Avec l'approfondissement de la crise et notamment la croissance importante du chômage de longue durée, d'autres priorités (chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI) s'ajoutent aux jeunes. À noter qu'en France, on crée le RMI au moment où les Pays-Bas s'approprient à restreindre par l'intégration professionnelle le droit au minimum social, qui reste cependant supérieur au RMI (590 euros contre 405 euros pour une personne seule, 1 180 euros contre 608 pour un couple).

Globalement le SCP (bureau social et culturel du plan) estime que le nombre de personnes à insérer s'élève à 1,6 million aux Pays-Bas en 2000. Ce nombre correspond à la somme des prestataires d'allocations chômage, invalidité et assistance. En France, les statistiques sont beaucoup moins précises. Le rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale ne contient aucune donnée précise sur le nombre de personnes « exclues ». Selon les estimations du Commissariat général du plan pour 1997, il y avait 6,7 millions de personnes adultes demandeurs d'emploi, en formation professionnelle, sous-employées, chômeurs découragés et personnes en retrait anticipé d'activité. Les proportions de personnes « exclues » semblent voisines, mais la comparaison est difficile si ce n'est que la façon dont les deux pays repèrent, comptent et classent les exclus est révélatrice de certains choix.

Les acteurs

Dans les deux pays les politiques de la ville et de l'emploi relèvent des pouvoirs publics, mais les acteurs publics ne sont pas tout à fait les mêmes, ni le rôle des partenaires sociaux.

Les grandes orientations sont adoptées dans chaque pays par le gouvernement et le Parlement. Néanmoins, aux Pays-Bas, notamment pour les questions touchant à l'emploi et à la protection sociale, l'implication des organisations syndicales et patronales dans l'élaboration de la politique est beaucoup plus grande.

Cela ne se passe pas sans conflits comme l'illustrent les tribulations du dernier plan pour l'emploi du gouvernement Kok qui a connu trois versions avant d'être adopté par le Parlement (voir Wierink, 2000). Les protestations communes des partenaires sociaux, furieux d'être dessaisis d'une grande part de leur pouvoir, ont contraint le gouvernement à abandonner son projet et à soumettre au Parlement des propositions prenant en compte les points de vue des partenaires sociaux. Dans la nouvelle configuration institutionnelle qui organise la nouvelle politique de l'emploi et de l'insertion dite « *sluitende aanpak* » (approche globale ou exhaustive), les organisations patronales et salariées sont présentes, avec les communes, dans la nouvelle institution qui pilote le dispositif, le LIWI (l'Institut national du travail et des revenus). Dans ce domaine comme dans d'autres, les pratiques et les institutions de concertation n'éliminent ni les conflits ni les crises, mais donnent aux politiques publiques un soutien qui va largement au-delà des majorités parlementaires. C'est un élément essentiel dans l'acceptation de ces politiques par l'opinion.

Le rôle clef attribué aux communes illustre une autre différence importante entre les deux pays. Aux Pays-Bas, la « réintégration » est clairement de la responsabilité des communes, chargées de la « mise en scène » (*de régie*) de la politique nationale. L'État définit les orientations, arrête les masses budgétaires, mais ce sont les communes qui mettent en œuvre cette politique non sans disposer d'une certaine autonomie et de marges de décision.

En France c'est l'appareil d'État national et décentralisé qui pour l'essentiel met en œuvre la politique de l'emploi. Les collectivités régionales et locales jouent un rôle

grandissant, mais dans cette décentralisation l'autonomie des collectivités locales est plus limitée et les organisations syndicales et patronales ont un rôle assez formel, si ce n'est marginal, à tous les niveaux.

Cette approche néerlandaise ne signifie pas un État faible. Dans un débat à l'Institut allemand d'Amsterdam (voir le compte rendu par Meritis, 1997), des observateurs néerlandais, à défaut de voir dans l'expérience néerlandaise un modèle, estimaient qu'on pouvait en tirer la leçon que la réforme d'un État providence pouvait se faire sans consensus. Selon ces observateurs, dont Visser et Heymerick, l'obstruction d'acteurs sociaux comme en France mène à l'immobilité ou au recul. Une réforme comprend des risques politiques tels qu'il faut du temps et qu'il faut avoir des interlocuteurs représentant de larges segments de la société pour dépasser les intérêts divergents des divers groupes et tenir compte des autres et des générations à venir. Le corporatisme peut mener à des conflits importants comme ceux qu'ont connus les Pays-Bas en 1991. « C'est pour cela que le corporatisme a besoin d'un État fort, ce qui n'est pas la même chose qu'un grand État ».

Les politiques de la ville et l'insertion à Rouen et à Haarlem

Le Grand projet de ville, 2000-2006 pour Rouen souligne l'existence d'un « chômage important et durable au niveau du bassin d'emploi et de l'agglomération qui touche également la ville centre » (municipalité de Rouen, 2000). *Le Programme de développement* pour Haarlem 2000-2004 rappelle que Haarlem a un taux de chômage relativement bas (5,3 % contre 14,2 % à Rouen en 1999), mais ajoute qu'« il y a un groupe de chômeurs de longue durée assez important composé de femmes, de personnes à bas niveau de formation et d'allochtones, et concentré dans certains quartiers de la ville, qui n'a pas profité de la croissance des créations d'emploi » (municipalité de Haarlem, 2000). De son côté, le contrat de ville de l'agglomération de Rouen entend toucher le « noyau dur du chômage » et la « population des sites prioritaires ».

Les politiques locales de l'emploi sont complexes, apparaissent comme la construction chaotique d'un enchevêtrement d'acteurs, de mesures, d'institutions. En outre, dans les deux cas, ces politiques sont assez récentes et comprennent des opérations en phase d'expérimentation.

Sans entrer dans une comparaison terme à terme des dispositifs locaux (qui n'a probablement pas de sens), nous voudrions souligner certaines caractéristiques des deux démarches qui suggèrent quelques particularités importantes de chacun des deux pays dans leur appréhension du problème de l'insertion. Ces différences apparaissent dans les logiques d'ensemble des dispositifs, dans la définition et la construction des publics, comme dans les relations aux publics destinataires de ces dispositifs.

Les dispositifs

Haarlem : une volonté de coordination

La politique de la ville de Haarlem a subi ces dernières années une réorientation assez importante. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, les actions en matière d'emploi étaient très dispersées, peu coordonnées. Chaque institution développait son programme. À partir de 1995, la ville a tenté d'introduire plus de cohérence. Cette année-là, la commune a créé une Corporation du travail, une organisation de médiation pour le travail pour les chômeurs en grande ou assez grande difficulté. La corporation a notamment eu en charge les emplois publics mis en place par le gouvernement (les emplois « *Melkert* »). Elle a pris en gestion directe certains emplois et des stages d'expériences professionnelles.

Vers le milieu de 1996, Haarlem a créé le premier centre de travail et de revenus des Pays-Bas (CWI), qui concrétise localement le rapprochement entre les organismes de la sécurité sociale, les services de l'emploi et la commune. À terme, le CWI doit devenir le guichet unique pour tous les publics de ces institutions.

En 1998, la loi sur l'insertion des chômeurs (WIW) a accru le rôle des communes, loi complétée en 2000 par l'adoption de la politique pour l'emploi dite « *sluitende aanpak* » expression qui signifie « approche globale, exhaustive ». C'est dans l'esprit de cette orientation politique nationale que la commune a défini un « programme d'action coordonné » destiné à tous les actifs sans travail. Cela signifie aussi travailler à une coopération accrue de tous les acteurs impliqués dans les politiques d'insertion. Le développement du rôle des centres de revenu et d'emploi (CWI) constitue un aspect important de cette coordination.

Le plan d'action publique du service des affaires sociales et du travail représente une autre bonne illustration de cette volonté de coordination. Ce service municipal est un service décentralisé du ministère du même nom, mais il est sous autorité municipale avec du personnel municipal. Ce service gère l'assistance sociale et la coordination avec les services de l'emploi, ses représentants dirigent le CWI. Chaque année, le service municipal des affaires sociales et du travail a l'obligation d'exposer un plan d'action politique, intitulé pour 2001 : « *le client et la chaîne* ». Ce plan présente la façon dont la politique des affaires sociales et du travail s'articule avec l'action d'autres services municipaux concernés par la mise en œuvre de la politique sociale. Comme l'indique le titre, les notions de « client » et de « chaîne » (ou de réseau) sont centrales dans cette approche.

Le rapport, accessible à tout un chacun, simple habitant, élu ou autre, commence par dresser l'état de la clientèle dont on prévoit une baisse de plus de 10 % en 2001 et dont on décrit les caractéristiques de façon très détaillée. Il explicite le rôle central du client. Les services doivent être organisés en fonction des besoins de la clientèle, les clients doivent participer à l'évaluation continue des services. Ensuite, il est fait un rapide descriptif des groupes cibles. La troisième partie s'intitule la « chaîne », qui renvoie à l'idée que tous les services et acteurs privés ou publics concernés par l'élaboration et l'exécution de la politique doivent réfléchir et intervenir de façon coordonnée. La note

souligne que le service municipal des affaires sociales et du travail a ses propres tâches mais que l'ensemble des objectifs poursuivis ne peut dépendre de son seul rôle. Le rapport fait ici référence à la politique de la ville. La quatrième partie examine les prestations, les informations, les droits et obligations des clients. Enfin, dans une dernière partie est analysée la façon dont chaque client doit avoir une perspective. C'est la partie la plus importante qui détaille les efforts faits pour offrir du travail, aux chômeurs et à ceux qui sont plus ou moins inaptes au travail, pour améliorer les possibilités de garde des enfants, et développer une politique d'activation sociale. Cette politique d'activation est un élément important de la démarche d'insertion et en traduit bien la logique d'ensemble. Nous la détaillons plus loin.

Rouen : émiettement d'acteurs et poids de l'État

En France, le traitement de l'exclusion est encore très éloigné d'un schéma à filière unique, même si des avancées ont été réalisées. Les deux entrées principales dans les parcours d'insertion, l'entrée par la demande d'aide sociale, *via* l'assistance sociale, et l'entrée par la recherche d'emploi, *via* l'ANPE, restent séparées : les communes (CCAS), le département (Ddass) et l'Agence pour l'emploi administrent séparément l'accueil et l'orientation, avec des corps de professionnels et des procédures distincts.

À cette première distinction s'ajoutent les distinctions de publics spécifiques (jeunes, handicapés) et les divisions territoriales. La politique de la ville a contribué à doter plusieurs communes de l'agglomération d'un accueil municipal spécifique pour l'orientation vers l'emploi. À Rouen, la Maison de l'emploi et de la formation (MEF) a été créée dans le cadre du précédent contrat de ville (1994-1999). Elle est implantée au cœur d'un quartier sensible. Pendant plusieurs années, la MEF a fonctionné sous la forme trompeuse d'une association loi 1901, les responsabilités statutaires étant en fait exercées par des conseillers municipaux pour le compte de la mairie. Ses débuts extrêmement difficiles, son développement chaotique, encore aujourd'hui les statuts précaires de son personnel et sa dépendance extrême à l'égard des crédits de la politique de la ville, témoignent du désir ambigu des élus locaux de prendre pied sur un terrain situé hors des prérogatives municipales, mais sans y investir les deniers de la commune, et avec des orientations inégales qui reflètent un piètre souci de la demande. Autre structure créée à la faveur du précédent contrat de ville, en 1996, la Régie de quartier chargée du nettoyage des espaces extérieurs et parties communes des immeubles sur la plus grande partie du quartier Grammont-Sablrière y emploie dix-neuf salariés. En dehors de sept encadrants, il s'agit de personnes en insertion, toutes issues du quartier, employées à temps partiel sous contrats aidés, pour une durée maximale de douze mois. Leurs prestations sont réglées par deux conventions : l'une passée avec la Ville de Rouen concerne le nettoyage des espaces verts et voiries, l'autre passée avec Rouen Habitat (Opac de Rouen) concerne les parties communes des immeubles, l'entretien des espaces verts, le débarrasage des encombrants et le nettoyage des containers à ordures. *Via* la représentation statutaire des deux commanditaires, la municipalité de Rouen détient de fait la majorité au CA de la Régie : il s'agit bien d'une association paramunicipale, mais les élus se gardent d'y assumer des orientations qui excéderaient les décisions nécessaires au fonctionnement. Ainsi, les habitants du quartier impliqués dans cette

association soulignent combien le soutien politique a manqué dans la conquête de nouveaux marchés, rendue indispensable par la restructuration urbaine, ou lorsque les services municipaux ont refusé que la Régie utilise leurs engins.

La MEF, la Régie du quartier Grammont, comme la Régie des Hauts de Rouen, datent d'une époque où les initiatives d'insertion de la politique de la ville se déclinaient d'abord à l'échelle du quartier et des « services de proximité ». Mais en 2000, les financements spécifiques à l'emploi dans le cadre de la politique de la ville se sont raréfiés ; celui-ci y est associé aux enjeux du développement économique à l'échelle de l'agglomération, ce qu'enregistre le GPV, enterrant d'un mot « l'illusion » selon laquelle « c'était à la ville d'amener les emplois sur place ». Il s'agit maintenant de créer des outils permettant de capter la relance économique, et de mobiliser les chômeurs au-delà de leur quartier : le lancement d'une nouvelle ligne de transport, et l'aménagement d'une « couveuse » pour la création d'entreprises, sont présentés dans le document du GPV comme les projets essentiels en faveur de l'accès à l'emploi. Quant à la convention thématique passée au niveau de l'agglomération, elle insiste sur l'accessibilité des dispositifs de formation aux publics « les plus fragilisés », notamment en développant « un important volet d'information, plus particulièrement en direction des territoires relevant de la géographie prioritaire ». Il est vrai qu'outre l'extension des PLIE (structure déjà créée à Rouen lors du XI^e Plan), la seule mesure financière figurant au XII^e Plan dans le cadre emploi de la politique de la ville est la création « d'équipes emploi-insertion » dont le rôle essentiel sera de « faciliter l'accès des habitants à l'information sur l'emploi et la formation »¹.

L'Insee constatait récemment que le chômage avait progressé dans les zones urbaines sensibles entre 1990 et 1999². Cependant, contrairement à ce que font certains commentateurs, il est bien difficile d'attribuer cet échec à un programme national bien déterminé, qui serait par exemple « la politique de l'emploi de la politique de la ville », dans la mesure où, sauf leur classement prioritaire dans l'accès à des emplois aidés ou l'implantation de microdispositifs, les quartiers sensibles n'ont guère bénéficié d'orientations spécifiques³. En matière de politique des affaires sociales et d'emploi, comme pour toute politique publique, les mesures de « droit commun » doivent favoriser la population des quartiers sensibles, et la politique de la ville n'intervenir qu'à titre complémentaire, pour combler des manques. Or, comme nous l'avons vu à propos de la MEF ou de la Régie de quartier, les outils issus de cette politique sont de petits navires, lâchés par gros temps sans port d'attache bien assuré.

1. Fiche technique supplément à la *Lettre de la DIV*, n° 61, novembre 2000.

2. J.-L. Le Toqueux, J. Moreau « Les zones urbaines sensibles : forte progression du chômage entre 1990 et 1999 », *Insee Première*, n° 835, mars 2002.

3. Outre les mesures que nous rapportons, présentes à Rouen, on peut cependant citer, sur la période concernée :

- la classification des quartiers sensibles en zones comportant des avantages pour l'implantation des entreprises (mais on comptait seulement quarante-quatre zones franches pour 750 quartiers classés sensibles) ;
- la création des emplois-villes (mais rapidement transformés en emplois jeunes pour lesquels le fait territorial devenait un facteur favorisant parmi d'autres).

Par ailleurs, aucune des instances spécialisées dans la lutte contre l'exclusion n'applique véritablement son action aux périmètres spécifiquement déterminés par la politique de la ville. À Rouen, la communauté d'agglomération, signataire du contrat de ville, est la collectivité la plus adéquate pour diriger cette action. C'est elle qui détermine sur crédits du contrat de ville les financements des actions d'insertion sur l'ensemble de son territoire, mais son intervention est encore trop récente pour que l'on puisse en juger, sauf à constater qu'il s'agit d'une tutelle supplémentaire pour l'ensemble des acteurs du secteur. Cependant, on peut lire que dans le cadre du contrat de ville établi par la communauté d'agglomération, la convention thématique « développement économique et accès à l'emploi et à l'activité » ne se réfère jamais à une géographie prioritaire des quartiers. Le texte précise par exemple que le programme « Trace » à destination des jeunes concerne toutes les communes de l'agglomération, quelle qu'y soit la situation du chômage (trente-trois communes), « même si une attention particulière peut être portée aux jeunes résidant dans les communes relevant de la géographie prioritaire ». Dispositif opérationnel de lutte contre l'exclusion de la même communauté d'agglomération, le PLIE pourrait être cette instance d'intervention sur les sites prioritaires, mais dans le cadre de ses effectifs de huit cents bénéficiaires, il est seulement prévu « 20 à 30 % de demandeurs d'emplois issus de communes bénéficiaires d'une convention territoriale ou relevant de la convention thématique développement économique et accès à l'emploi » : un engagement vague, qui ne concerne pas moins d'une douzaine de communes... ! Évidemment, il s'agit de ne s'aliéner aucune municipalité, en faisant valoir commune par commune des quotas de bénéficiaires aussi flous qu'acceptables.

Pour les chefs de projets en charge d'animer la politique de la ville, avec entre autres objectifs le développement de l'insertion, l'équation consiste donc à mettre tous les acteurs autour d'une même table en priant pour qu'ils se muent en partenaires autour de projets communs. Ainsi « Rouen Seine Aménagement », chargé de l'exécution du GPV sur le quartier Grammont-Sablière, a pris le pari de réunir un groupe de travail « insertion » où figurent notamment la Mission locale de Rouen, la Régie de quartier de Grammont, l'association la Sablière, l'ANPE, la MEF, le chantier d'insertion municipal, le PLIE, la communauté d'agglomération, la région et la commission locale d'insertion. Montage difficile, à en croire les participants. D'un côté, les chefs de projets, et les associations locales, peuvent estimer que les quartiers prioritaires (ou les nouvelles entités intercommunales) sur lesquels s'exerce la politique de la ville ne bénéficient pas d'un effort adapté en matière d'insertion et d'emploi. Leurs remarques ne manquent pas de fondements, notamment statistiques. Ils doivent faire prévaloir le souci du public prioritaire, les objectifs communs de l'insertion et de l'accès à l'emploi, à l'encontre de la division des tâches et des territoires, qui servent d'assise à ce partenariat hétéroclite. Sur l'autre bord, aux yeux des acteurs spécialisés, l'ambition d'appliquer les définitions territoriales de la politique de la ville aux démarches d'insertion peut apparaître déplacée, et le lancement d'actions sur la base d'une réunion des bonnes volontés, une méthode empreinte de naïveté, et d'un certain volontarisme dépensier. Ils évoquent la perte de temps, les « effets d'affichage », etc. Par ailleurs, tous peuvent affirmer qu'ils n'ont pas attendu la politique de la ville pour travailler en réseau...

En effet, des rapprochements ont eu lieu, plus particulièrement ces dernières années. Outre le fonctionnement des deux principaux dispositifs partenariaux que sont le RMI et le PLIE (nous y reviendrons), de nombreuses collaborations sont nouées. En 2001, l'État a souhaité que sur chaque région, des diagnostics et des plans d'action locaux soient lancés par le service public de l'emploi (ANPE, DDTE, Afp) en concertation avec une large palette d'intervenants, pour programmer des actions précises, avec des objectifs fixés en termes de résultats. À Rouen cependant, aucune convention de ce type n'a été signée pour l'instant, et l'un des responsables du SPE le justifie sans ambages en qualifiant de tels partenariats d'« usines à gaz » imaginées par la technocratie parisienne. En revanche, des accords concrets ont été conclus entre l'ANPE et les municipalités pour que ces dernières puissent développer un accueil en matière d'emploi : le personnel des CCAS suit des stages de sensibilisation dans les agences locales, et les services municipaux de l'emploi (comme la MEF de Rouen) bénéficient *via* Minitel ou internet des offres collectées par l'ANPE. Autour des organismes les plus importants comme l'ANPE, le dispositif RMI ou le PLIE, on voit donc se développer des systèmes de conventions et de contrats bilatéraux, des mises à disposition ou des délégations de services. La constitution de réseaux sur de telles bases signifie que chaque organisme important reste dominé par ses priorités, suit sa propre évolution en fonction de décisions prises par des assemblées différentes, et appliquées sans préparation partenariale : en réseau, oui, mais chacun le sien... Ainsi, le PLIE ignore quel sera son avenir avec la mise en place du Pare par l'ANPE, qui risque d'absorber les missions qui lui étaient jusqu'alors confiées. De même, alors que le montage de l'équipe emploi-insertion prévue aux Hauts de Rouen prend du retard, des rumeurs insistantes attribuent son blocage à l'incapacité de l'ANPE, de la mission locale et du service insertion de la ville de Rouen de s'accorder pour en partager la responsabilité.

Ainsi, la démarche de coopération est en général très différente de ce qui se passe à Haarlem avec le regroupement et la mise en place de services communs sous une même autorité territoriale. Les différences tiennent pour partie aux poids respectifs des élus locaux, poids qui est affecté en France par la division des prérogatives en matière de politique sociale et d'emploi (la formation professionnelle pour les Régions, l'insertion pour les départements, la politique de la ville pour les agglomérations). Cette division des pouvoirs signifie également un émiettement des forces et des moyens, y compris pour une administration nationale spécialisée comme l'ANPE¹. Ainsi, les communes en sont réduites à la conduite d'initiatives de proximité, avec des moyens très limités et dépendants d'orientations budgétaires étrangères à leur autorité. Dans cette configuration fortement polémique, où le pouvoir des collectivités locales est marginalisé, il est fatal que la politique de lutte contre l'exclusion dans les territoires prioritaires porte d'abord les traces des variations stratégiques de l'État. La loi du guichet l'emporte sur les capacités locales de coopération.

C'est ce dont prend acte le GPV en décrivant une agglomération mieux irriguée par les moyens de transport, où il est temps de procéder à « l'inventaire » qui rendra les

■

1. Cf. B. Brunhes, « Eurothérapies de l'emploi », Presses de Sciences Po, 1999.

outils d'insertion plus « cohérents » et « accessibles ». Cette « centralisation de la connaissance » sera l'œuvre du PLIE. À l'initiative de la communauté d'agglomération rouennaise, le PLIE vise à être un relais efficace entre les structures d'emploi et d'insertion présentes sur le territoire (structures d'accueil des différentes communes, agences locales pour l'emploi, missions locales, services sociaux, structures d'appui aux projets). Au lieu que les demandeurs passent habituellement de module en module, d'institution en institution, sans que l'on puisse suivre clairement motifs et effets, le PLIE intervient auprès d'une cohorte dont l'évolution peut être suivie sur plusieurs années. Cependant, sa capacité fixée à huit cents personnes par périodes de quatre ans fait du PLIE une « mesure » parmi d'autres. Et avec cette approche contingente, une autorité et des moyens limités, il se place lui-même dans une logique de juxtaposition plutôt que de coordination des dispositifs existants, comme on va le voir à propos de la sélection de son public.

Les publics

À Rouen, non pas un, mais des publics : les bénéficiaires

Chaque personne admise dans le PLIE doit d'abord correspondre à l'une des catégories suivantes : bénéficiaire du RMI, handicapé, demandeur d'emploi depuis plus de deux ans, jeune de moins de 26 ans, demandeur d'emploi faiblement qualifié. Mais cela ne suffit pas : elle doit également faire partie d'un « public prioritaire » que détermine : sa situation culturelle (référence à la politique en faveur de l'insertion des migrants), sa situation familiale (référence à la politique familiale en faveur des parents isolés), sa situation résidentielle (référence à la territorialisation de la politique de la ville), sa situation sociale.

Ces critères ne sont pas tellement fondés sur des caractéristiques personnelles des demandeurs, mais sur une répartition des contributions du PLIE aux besoins de diverses administrations affectées aux politiques catégorielles. Il s'agit à la fois de ne pas superposer les démarches, de respecter le champ de compétence de chacun, et de limiter ses responsabilités dans le traitement du problème de l'emploi. Ainsi le PLIE ne s'adresse-t-il qu'aux jeunes « sans difficultés sociales lourdes », ce qui distingue la place du programme « Trace », et reconnaît à la mission locale son rôle de résoudre au préalable lesdites difficultés susceptibles d'entraver l'insertion professionnelle. De même, les bénéficiaires du RMI doivent avoir « signé un contrat d'insertion dans l'année » : ce qui renvoie aux travailleurs sociaux et aux commissions locales d'insertion la responsabilité de faire vivre les contrats d'insertion. En ce qui concerne les chômeurs, le critère retenu (plus de deux ans de chômage récurrent) évite de se confondre avec la définition administrative du demandeur d'emploi longue durée, qui déclenche diverses interventions de l'ANPE.

Enfin, et enfin seulement, les personnes admises au PLIE doivent présenter des qualités personnelles de motivation, des capacités de mobilité, et d'employabilité relative. Pour bénéficier des « parcours d'insertion » accompagnés par le PLIE, il ne suffit donc pas de le vouloir, ni d'en être capable : il faut avoir été défini, *via* des

procédures administratives, comme bénéficiaire éventuel du dispositif. Ainsi, la notion de bénéficiaire, commune avec les autres dispositifs sociaux, signifie des formes de coordination essentiellement agencées par des principes organisationnels, où la demande du public semble quelquefois se perdre. Dans le cas du PLIE, dispositif partenarial, le fonctionnement interne donne lui-même à lire un travail de normalisation interorganismes. Le dispositif est conçu, à l'image de la politique de la ville, sur le principe de la discrimination positive : le public ciblé mérite un accompagnement renforcé, chaque référent du PLIE ayant en charge le suivi de quarante bénéficiaires, alors que les conseillers de l'ANPE reçoivent autant de demandeurs d'emploi en une seule journée de travail.

Cependant, cette notion d'accompagnement qui était à leurs débuts la marque de fabrique des PLIE a été aujourd'hui adoptée par de nombreux autres dispositifs. D'une part, elle a été appliquée à d'autres publics prioritaires : jeunes dans le cadre du programme « Trace », RMistes *via* diverses associations spécialisées prestataires du conseil général. D'autre part, elle est l'outil essentiel de la mise en œuvre par l'ANPE du programme « Nouveau départ », destiné depuis 1999 à des publics en difficulté. Aujourd'hui, l'ANPE de Rouen applique de fait une méthode similaire pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, le premier entretien débouchant sur une offre de service graduée : niveau de libre accès aux offres pour les demandeurs d'emploi qui semblent pouvoir mener seuls leur recherche ; appui personnalisé ponctuel fondé sur l'examen de la recherche d'emploi, et sur des offres de formation adaptées (par exemple des ateliers de recherche d'emploi) ; accompagnement renforcé consistant en des rendez-vous réguliers avec un même conseiller, sur une période de trois mois, pour l'aide à la recherche d'emploi ou la reconstruction du projet professionnel ; enfin, accompagnement avec appui social, *via* des prestataires, dans le cadre de mesures gérées par la Ddass. Contrairement à ce qui se passe en Hollande, cette palette n'est pas fondée sur un « profilage » statistique des demandeurs au moment de leur inscription, mais sur des entretiens menés en divers moments de leur trajectoire, et tenant compte de leur évolution¹. Ce foisonnement de mesures d'accompagnement organisées par des institutions diversifiées crée évidemment la nécessité, pour les organismes responsables, de caractériser avec plus de précision leurs services, et de se coordonner pour éviter les « doublons », car il est apparu que certains « exclus » étaient suivis simultanément par plusieurs accompagnateurs. Serait-il utopique de souhaiter une centralisation de l'offre d'accompagnement au niveau territorial, ce qui supposerait la mise en commun des financements et la coordination des accueils, permettant d'offrir à chaque bénéficiaire un accompagnement et un seul ? Pour l'heure, rien de tel ne se profile, sinon des accords particuliers, par exemple la mise en commun des fichiers du PLIE et de l'ANPE, pour éviter que leurs mesures d'accompagnement ne se chevauchent. Dans le même temps, le directeur du PLIE constate la lassitude des bénéficiaires, passant de mesure d'accompagnement en mesure d'accompagnement, d'un accompagnateur X à un accompagnateur Y.

1. À ce sujet, voir *Les Cahiers de l'Observatoire de l'ANPE* : « Actes des premiers entretiens de l'emploi », 30-31/03/1999. Notamment les contributions de J. De Koning et de B. Gazier.

À Haarlem : les clients

La ville de Haarlem s'est donné comme objectif d'offrir en 2002 à tous les nouveaux « clients » un parcours d'insertion, qui peut être du travail, du travail subventionné, de l'activation sociale, des soins, ou rien. En 2005, tous les inscrits devront bénéficier d'un parcours adapté. Depuis 2000, tous les nouveaux « clients » doivent s'adresser au CWI, qui les enregistre, établit leurs droits à une allocation, met à leur disposition les données de sa « banque d'offres d'emplois ». Pour le moment, les salariés des différents organismes travaillent ensemble au sein du CWI. À terme, il s'agira d'un organisme autonome dont la municipalité aura la responsabilité.

Une des tâches importantes du CWI consiste à évaluer la distance des « clients » par rapport au marché du travail. Quatre groupes (dits « phases ») sont distingués selon leur « distance plus ou moins grande au marché du travail ». La « phase 1 » comprend les personnes supposées en capacité de trouver un travail quasi immédiatement, nécessitant juste une médiation. Pour les personnes en « phase 2 », on peut viser à une réintégration dans, au plus, un an, alors qu'il faut compter un an, au moins, pour espérer la réintégration des personnes en « phase 3 ». Le quatrième groupe comprend les personnes nécessitant « de l'aide et des soins » avant de pouvoir espérer un emploi sur le marché du travail.

On soulignera enfin l'utilisation, sans guillemets dans les documents néerlandais, de la notion de « client » pour désigner le public de la sécurité sociale comme des services de l'emploi. Le document déjà présenté qui expose la politique municipale du service local des affaires sociales et de l'emploi est intitulé « Le client et la chaîne » (municipalité de Haarlem, 2000b).

Cette relation au public en termes de clients signifie d'abord une connaissance très précise du public. Chaque organisme chiffre sa clientèle. Ainsi, il est précisé que la « clientèle » du service des affaires sociales et de l'emploi, composée des allocataires de prestations de l'assistance sociale, s'élève à 3 906 personnes (6 065 avec les enfants et cohabitants) au 1^{er} mai 2000. La prévision est de 3 585 pour l'an 2001. Elle est classée selon les groupes cibles (les indépendants, les gens du voyage, les femmes – mères isolées –, les SDF, les étrangers, les personnes âgées, les handicapés) et répartie selon les « phases » : 86 % appartiennent aux « phases » 3 et 4.

Elle signifie ensuite « agir avec efficacité et avec attention à l'égard des clients », selon le document. Il faut limiter le nombre de personnes qui n'ont pas recours aux services sociaux, la plupart du temps faute d'information, adapter le fonctionnement (heures d'ouverture, accessibilité des bureaux, lisibilité des documents) de façon à faciliter le recours aux services. Cela se traduit ensuite par la participation des clients. Il existe ainsi un « panel » de clients qui se réunit une fois par trimestre pour donner son avis sur le fonctionnement du service municipal.

La politique « d'activation sociale »

Dans le programme de développement 2000-2004 de Haarlem, il y a une ligne de programme « groupes fragiles ». Afin de préciser comment cet objectif était pris en compte, le service municipal des affaires sociales et du travail a élaboré une

approche dite « d'activation sociale » dont une note de présentation illustre bien la démarche néerlandaise que l'on peut résumer en quatre points : *le rôle de la commune ; la concertation ; les publics cibles ; la méthode de travail.*

- *Le rôle de la commune*

En tant qu'exécuteur de la loi sur l'assistance sociale et autres dispositifs concernant les personnes bénéficiant d'allocations sociales, la commune joue un rôle clef. « Le soutien de personnes dans une situation d'arriération est une tâche centrale de la commune. » Cela ne signifie pas que la commune prend directement en charge tous les aspects de cette mission. La commune peut ainsi confier l'exécution de la politique d'activation sociale soit à des services municipaux soit à des associations diverses. C'est parfois un inconvénient pour les bénéficiaires que l'on désigne comme des « clients », mais selon les services sociaux de la commune « aucun service ne peut offrir la diversité nécessaire dans l'expertise ».

- *La concertation et le travail en réseau*

La note insiste tout particulièrement sur les modes de coopération, de coordination entre tous les acteurs publics et privés ainsi qu'avec les personnes – les « clients » – concernées par ces mesures. La bonne coordination joue un rôle essentiel dans la réussite de cette politique. Elle traduit l'importance accordée aux Pays-Bas à l'organisation d'un travail en réseau.

Le mode de préparation de l'action publique visant à mettre en musique cet objectif de la politique de la ville permet de souligner une nouvelle fois le rôle de la concertation qui vise à se donner les conditions de la réussite. C'est à partir d'une réunion rassemblant tous les partenaires – institutions officielles, organisations représentant les clients, fonctionnaires et responsables politiques –, qu'a été rédigée la note qui précise la façon dont les services devront être améliorés, et pris en compte les besoins du citoyen de Haarlem.

- *Le public cible*

Cette politique vise le public le plus éloigné de l'insertion, celui dit en phase 4. Il s'agit de toucher toutes les personnes nécessitant des interventions permettant de les réinsérer dans la vie sociale. Il peut s'agir de drogués, de personnes surendettées, ou souffrant de problèmes psychiques nécessitant la prise en charge de soins. En bref, tous ceux qui sont menacés d'exclusion : des chômeurs de longue durée, des gens avec des revenus minimaux, des parents isolés, des inaptes au travail, des personnes âgées, des patients psychiatriques, des anciens détenus, des SDF, des allochtones et des drogués.

- *La méthode de travail*

La mise en œuvre de cette politique d'activation repose d'abord sur le travail en commun des diverses institutions et des organisations de clients. L'implication continue de tous les partenaires est centrale.

On rappelle l'importance du respect des « clients », le refus d'utiliser la contrainte. La responsabilité finale de la réinsertion appartient au client.

On souligne également la nécessaire « professionnalisation » des acteurs de la réinsertion. On insiste pour de l'offre « sur mesure », adaptée aux différents publics cibles, voire aux cas individuels. On poursuit ce qui marche, on utilise des succès pour atteindre d'autres personnes, on préconise d'aller là où sont les gens : mosquées, centres de quartiers, maternelles, on aide les institutions qui s'engagent.

Il n'y a pas de cadre légal pour l'activation sociale mais des possibilités de financements – un budget d'environ 550 000 euros était prévu pour 2001. Enfin, la note conclut en annonçant que l'ensemble du dispositif sera évalué au printemps 2002.

Le plan départemental d'insertion de Seine-Maritime ou la complexité du modèle français d'action publique en matière d'insertion

L'examen du plan départemental d'insertion (PDI) de Seine-Maritime montre les difficultés du modèle français d'action publique dont les grandes et nobles ambitions se diluent dans un dispositif émietté à l'extrême.

En France, la dispersion organisationnelle rend beaucoup plus difficile le comptage et le suivi de la population concernée par les démarches d'insertion. Les lieux de gestion qui bénéficient d'une vision plus ou moins panoramique se situent au-dessus de la commune : en dehors du PLIE dont on a vu qu'il ne s'adresse qu'à une population extrêmement minoritaire, le dispositif du RMI est la tentative la plus aboutie pour mettre au point une gestion d'ensemble des actions d'insertion, qu'il s'agisse de soins, d'aide sociale, d'accès au logement ou à l'emploi. C'est pourquoi nous retiendrons ce niveau d'observation.

Comme le CWI, le dispositif RMI associe des professionnels de l'aide sociale et des spécialistes de divers domaines de l'insertion dont l'emploi. Comme pour le CWI, une collectivité territoriale est en charge du dispositif, mais à la différence du CWI, elle le conduit en association avec l'État, et à tous les niveaux de direction on trouve des représentants du département et des représentants de la préfecture, de l'ANPE, de la Ddass, voire de la DDTEFP et de la DDE. Une telle organisation parallèle à celle du département, avec des instances *ad hoc* marquées par l'intervention de l'administration, se prête à des dérives : c'est ainsi que pendant plusieurs années, le fonctionnement du dispositif se réglait de façon purement bureaucratique entre le secrétariat général de la préfecture et la direction des services du département, en des procédures qui échappaient largement au regard des élus.

Si une partie des professionnels directement impliqués dans le dispositif ne sont pas rattachés au département, de fortes synergies s'exercent lorsque des équipes constituées travaillent en un même lieu et sous une même autorité ; en la matière, il faut cependant remarquer que les lieux de contact avec le public, et les lieux de travail, restent extrêmement éclatés, disjoignant notamment :

– l'« instruction », c'est-à-dire la mise au point des dossiers des bénéficiaires et des contrats d'insertion, incombant essentiellement aux services sociaux des communes

(CCAS) et du département (Ddass) (en décembre 2000, il y avait 24 782 allocataires RMI en Seine-Maritime) ;

– la « liquidation », c'est-à-dire le paiement des allocations, à la charge de l'État, *via* la Caf et la MSA (en 2000, le montant des allocations versées par l'État aux bénéficiaires de Seine-Maritime était de 91,4 millions d'euros) ;

– l'insertion proprement dite, partie « active » des dépenses affectées au RMI, qui incombent au département pour un montant légal fixé à 17 % des allocations versées (en 2000, les dépenses de la Seine-Maritime s'élevaient à plus de 18,8 millions d'euros). En fait, les organes départementaux du dispositif s'occupent d'administrer des actions d'insertion, elles-mêmes réalisées par des organismes extérieurs spécialisés – le plus souvent des associations à but non lucratif.

La loi prévoit que, tous les ans, les services départementaux élaborent, en concertation avec leurs commissions locales d'insertion (situées au niveau territorial du canton), un programme départemental d'insertion (PDI) soumis au vote du comité de pilotage du dispositif. Celui-ci est une vaste assemblée (soixante-cinq membres sur le papier) : représentants de collectivités (département, région, communes), de l'État (pas moins de neuf représentants, parmi lesquels le procureur de la République, l'inspecteur d'académie et le directeur de l'Équipement...), représentants d'organismes du secteur économique (CCI, chambre d'agriculture, etc.) et social (syndicats, associations caritatives), représentants des CLI et « membres associés » (Caf, CMSA, Udaf...). Fermant une parenthèse de quelques années lors desquelles le programme avait pris un caractère purement formel, une réorganisation survenue en 1999 permet que la sous-direction de l'insertion rende public cet épais document qui informe en profondeur sur son action (130 pages). Il est essentiellement destiné aux élus départementaux et aux organismes tiers impliqués dans le fonctionnement du dispositif ¹.

Le PDI 2001 fait d'abord le point sur la population allocataire à l'échelle de la Seine-Maritime : répartitions démographiques classiques et par montants touchés, évolution pour la première fois dégressive depuis la création du RMI, et description particulière des allocataires demandeurs d'emploi. Une partie des données provient de l'ANPE, une autre des Caf ou de la MSA. Puis, le document expose l'organisation du dispositif RMI, en insistant sur les changements qui visent essentiellement à faciliter la circulation de l'information, consistant notamment à regrouper les services de l'insertion au niveau de chaque arrondissement. Une modification du formulaire du contrat d'insertion facilite « d'une part l'expression du bénéficiaire, et d'autre part, l'explication de ses décisions par la CLI ». Cette partie comporte également un rappel au règlement pour le fonctionnement des CLI, annonçant la diffusion d'une « charte de la CLI », « dans le souci de garantir un traitement plus égal des usagers sur le territoire du département et avec l'objectif de garantir des délais corrects de traitement des dossiers ».

1. En 2000 a été publié un catalogue des mesures d'insertion (48 pages), imprimé sur papier glacé, avec une maquette soignée et des illustrations. Plus accessible que le PDI, ce document était destiné à « tous les partenaires de l'insertion » (et non pas au grand public, malgré sa forme).

La partie centrale du PDI détaille les « bilans et perspectives en matière d'insertion », en quatre chapitres différenciant « le logement », « la santé », « l'insertion sociale », et « l'insertion professionnelle, par la formation et l'économique ». Chaque type d'action y fait l'objet d'une fiche (il n'y en a pas moins de cinquante et une), distinguant ce qui était prévu et ce qui a été réalisé en 2000, et les perspectives 2001. Reposant sur le souci louable de rendre compte en détail de la multiplicité des actions et de leur progression, cette partie du document est extrêmement technique. Même avec l'aide des lexiques de sigles qui accompagnent chaque chapitre, il est douteux que la plupart des élus puissent prendre connaissance de la totalité des fiches, et encore moins développer sur cette base un point de vue critique. Dans la présentation rédactionnelle, ce système aboutit à plusieurs moments sur des incohérences, notamment en ce qui concerne les détails du thème « insertion emploi », avec une confusion dans les divers financements, et un chevauchement des « mesures » ponctuelles et des « dispositifs » qui les combinent. Beaucoup de fiches se confondent en fait avec la participation à des dispositifs tiers ; en revanche, ces fiches ne sont accompagnées d'aucun propos synthétique d'orientation générale. Finalement, la volonté de souligner l'ampleur du travail effectué pour la bonne administration des mesures et des contrats interinstitutionnels, soulignant la complémentarité de l'action de l'État et du département, rend impuissant à dégager les lignes forces de la politique menée. Et ce, précisément, au moment de l'examen politique du dispositif.

Après ces fiches, le PDI présente les budgets insertion de la Seine-Maritime pour l'année écoulée et l'année à venir : évolution depuis les origines du RMI, répartition en types d'actions et entre les commissions locales. Enfin, chaque commission locale a contribué au document, en dressant un bilan des principaux chapitres de ses dépenses, quelques statistiques élémentaires concernant la population allocataire de son territoire, et en fixant ses priorités pour l'exercice à venir. En 2000, les actions menées par la commission locale d'insertion de Rouen-Bois-Guillaume (Rouen et trois petites communes de sa banlieue nord) avaient coûté un peu moins de 1,5 million d'euros (1,7 million prévu pour 2001). Ces actions s'adressaient à une population dont le nombre de 4 869 allocataires au 31/12/00 fournit une indication¹. Cependant, parmi ceux-ci, 15,7 % seulement étaient titulaires d'un contrat d'insertion (38 % en tout avaient déjà signé un tel contrat).

Si l'on peut reprocher au PDI de manquer d'orientations globales, il faut lui reconnaître le mérite de pointer plusieurs problèmes de fonctionnement, dont ce taux insuffisant de signataires de contrats parmi les allocataires est sans doute le plus aigu. Là encore, le morcellement du dispositif est pour partie responsable : les assistantes sociales ouvrent des droits en faveur de personnes pour lesquelles elles n'ont pas le temps d'élaborer de contrats. Leurs services allèguent d'un manque d'effectifs. Mais peut-être aussi ne sont-elles pas convaincues de la valeur du contrat comme le sont les spécialistes de l'insertion. Il faut également remarquer que ceux-ci sont beaucoup plus au contact des actions d'insertion dont ils aident le montage,

1. Il s'agit en effet d'une simple indication, dans la mesure où le rapport des actions aux bénéficiaires devrait être établi non pas sur des statistiques de stocks, mais sur des statistiques de flux, inexistantes.

suivent et évaluent le fonctionnement, que ne le sont les assistantes sociales, pourtant chargées de rédiger les contrats avec les bénéficiaires. Or, le contrat est la pièce indispensable à l'entrée dans les dispositifs d'insertion, *via* la validation en commission locale d'insertion. Celles-ci, au contraire des assistantes sociales, ont tendance à limiter la durée des contrats signés pour inciter les allocataires à se montrer plus dynamiques, faisant dès lors monter encore le nombre d'allocataires dépourvus de contrat. En bout de chaîne, les associations qui mènent les actions se désolent de ne voir arriver qu'une partie du public prévu, et plus encore, de constater que les parcours des personnes sont hachés de discontinuités (et leurs propres efforts dilapidés), par la nécessité d'élaborer et valider un nouveau contrat à chaque étape de l'insertion. Certes, l'association d'insertion peut alors se reposer sur la confiance en ses relations avec certains travailleurs sociaux, et poursuivre une action en attendant un nouveau contrat d'insertion... mais c'est alors sans l'assurance de voir valider par la CLI le contrat qui seul permet de rétribuer cette prestation.

Une autre conséquence de la dispersion des moyens qui multiplie les procédures bureaucratiques se fait sentir aux limites extérieures du dispositif RMI. En effet, les financements ne s'adressent en principe qu'aux seuls bénéficiaires du RMI ; en conséquence, les personnes qui quittent le dispositif quelle qu'en soit la raison ne bénéficient plus des mêmes prestations d'insertion. Il convient donc que la Ddass crée des prestations similaires au bénéfice des non bénéficiaires du RMI, pour préserver la continuité d'un accompagnement antialcoolique, d'une aide psychologique ou d'un suivi individualisé.

Si, jusque dans les parcours personnels, l'efficacité du dispositif souffre ainsi des effets de l'émiettement des missions, on devrait pouvoir compter sur les élus pour en colmater les brèches en orientant convenablement les financements. Or, ce serait oublier que les élus – au contraire des représentants des bénéficiaires, présents dans l'évaluation du dispositif hollandais – sont eux-mêmes impliqués dans cette dynamique de fractionnement. Ainsi constatera-t-on que les financements des CLI au sein du même département sont très inégaux : si l'on ramène leurs dotations au nombre d'allocataires enregistrés au mois de décembre, les crédits dont disposent les CLI varient du simple au double (notre indicateur s'établit ainsi en 2000 à 299 euros pour la CLI de Rouen-Bois-Guillaume, contre 669 euros pour la CLI de Bacqueville-en-Caux). Ainsi la représentation électorale locale, au moment du vote des crédits, vient-elle interférer en défaveur de l'égalité de traitement entre bénéficiaires du RMI, au profit des initiatives d'insertion implantées sur leurs propres territoires... et singulièrement, à rebours des orientations de la politique de la ville, puisqu'à ce jeu-là, ce sont essentiellement les cantons ruraux qui sont avantagés.

Conclusion

Dans l'analyse comparée des politiques de l'emploi, on est souvent très attentif au degré de privatisation des dispositifs, dimension que nous avons ici négligée. Nous avons préféré souligner les différences, d'une part, dans l'appréhension et la mesure de l'exclusion, d'autre part, dans les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des

politiques. Le rôle des communes, les modalités de coordination, les relations aux publics, les conceptions du rôle de la personne dans son retour à l'emploi nous paraissent tout aussi importantes. Le contraste entre les deux démarches est assez grand. Au-delà des différences dans la façon de prendre en charge les « exclus », ce sont surtout les différences dans l'organisation de l'action publique qui sont frappantes. La notion de décentralisation n'est pas entendue et mise en œuvre de la même façon dans les deux pays. On est probablement là au cœur de deux conceptions différentes de l'État.



CHAPITRE V

Démocratie locale et politiques de la ville comparées

La démocratie locale apparaît comme un axe important de l'action publique contre l'exclusion sociale. Ainsi, les politiques de la ville mises en place, sous des vocables divers, dans de nombreux pays européens comprennent souvent plus ou moins explicitement une dimension « participation » comme en France et aux Pays-Bas. Le développement de formes participatives diverses, comme les conseils de quartier par exemple, représente une évolution plus ou moins récente que l'on peut observer à Haarlem comme à Rouen. Ces conseils seraient un facteur de la gouvernance urbaine que Paproski définit comme « le processus d'interaction entre le secteur public et les acteurs ou groupes d'acteurs variés de la société civile [...] c'est-à-dire la vie publique des individus et institutions en dehors du contrôle de l'État » (Paproski, 1993).

Cette évolution traduit une mutation profonde des pratiques démocratiques à la recherche à la fois d'une plus grande efficacité et d'une plus grande légitimité dans un contexte de crise des formes représentatives de la démocratie. Dans quelle mesure ce processus que l'on observe dans de nombreux pays recouvre-t-il des réalités convergentes ? De ce point de vue, il est intéressant de comparer les formes de démocratie locale qui émergent dans deux pays aux traditions politiques et civiques assez différentes comme la France et les Pays-Bas.

Dans ce chapitre, nous nous proposons de comparer comment la question de la participation des citoyens est formulée et prise en charge dans les politiques de la ville à Rouen et à Haarlem. Nous analyserons la façon dont est définie et problématisée cette question dans les textes, institutions et mesures nationales cadrant ces politiques dans les deux pays et comment on a pensé et défini le rôle et le mode de fonctionnement des conseils de quartier dans les deux villes. Nous analyserons ensuite de façon plus détaillée la pratique de la démocratie locale à Rouen, puis verrons comment les Néerlandais évaluent la participation qu'ils mettent en œuvre à Haarlem.

La participation et les politiques de la ville aux Pays-Bas et en France

Les discours comparés dans les deux pays sur la participation révèlent un paradoxe. En France, la question de la participation occupe une place importante dans les textes et réflexions officiels sur la politique de la ville. Ainsi Jean-Pierre Sueur, chargé d'un rapport officiel sur la ville (1998), consacre des passages importants à la « place des habitants ». Il souligne le développement des procédures de consultation, le rôle des associations, la mise en place de structures d'implication dans la décision, mais

note aussi que « ni la socialisation ni l'implication dans les processus de décision ne se décrètent ». Il évalue bien en quoi la participation va à l'encontre des habitudes. « L'intervention publique n'ose pas s'appuyer sur la capacité de la société civile à développer ses propres modes de résolution des problèmes. Dans le même temps, la fragilité du corps social met la population dans la situation d'attendre de l'intervention publique les réponses aux questions auxquelles elle ne sait plus faire face. »

J.-P. Sueur écrit néanmoins que « la question de la participation n'insère pas la politique de la ville dans un dispositif spécifique à destination des quartiers en difficulté, mais en fait l'aiguillon d'un véritable progrès de notre démocratie et de notre capacité d'action collective, qui profiterait à la ville tout entière » (Sueur, p. 157). Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la politique de la ville de prôner la participation, un thème qui concerne bien la ville dans son ensemble, à l'occasion d'une politique qui concerne les quartiers défavorisés. Or, dans ces quartiers défavorisés, l'exclusion de la vie politique et sociale est probablement encore plus prononcée que l'exclusion économique.

La lecture du rapport *Refonder l'action publique locale* (2000), rédigé sous l'égide de l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy, illustre bien la prudence des responsables politiques français. Les propositions pour « améliorer la participation des citoyens à la vie locale » témoignent de la réticence à penser de façon autonome la participation des citoyens. Ainsi, les membres des conseils de quartier « sont désignés par le conseil municipal sur des listes associant des représentants des associations et des habitants reconnus pour leur engagement et volontaires ». L'ensemble de ce rapport reflète bien la vision républicaine, administrative et dirigiste de l'action publique locale. Dans un entretien récent, le maire de Grenoble exprime clairement cette conception de la participation : « Nous avons fait plus de mille réunions en cinq ans. L'opinion publique ne nous demande pas de nous concerter plus mais d'être plus lisibles, moins brouillons » (*Libération* du 5 mars 2001). En France, « la participation des habitants » apparaît comme un « récitatif obligé » (Delarue, 1991, p. 233) de la politique de la ville.

Paradoxalement, aux Pays-Bas, le thème de la participation n'est guère développé dans les descriptifs de la politique de la ville alors qu'il existe une forte tradition de participation dans la société néerlandaise. L'objectif de la *Grotestedenbeleid* est d'améliorer les conditions de vie et la sécurité dans les villes et de revitaliser les économies des grandes villes. Depuis 1995, l'État et vingt et une villes (devenues vingt-sept, en 1997) ont conclu un nombre important d'accords dans les domaines des politiques du travail, de l'éducation, des conditions de vie, de la sécurité et du « *zorg* » (le « care », les soins au sens large) sans que la participation en tant qu'objectif soit particulièrement soulignée.

Néanmoins, la place des habitants dans cette politique est bien réelle. D'abord en termes d'information. Depuis 1995, un institut de recherche de Rotterdam publie chaque année un « *monitor* », un tableau de bord, instrument d'évaluation, comprenant une importante batterie d'indicateurs composites évaluant tous les domaines concernés par la politique de la ville.

Si, dans la politique de la ville, la participation n'apparaît pas comme objectif, c'est qu'elle est déjà une donnée de la vie politique et sociale néerlandaise. Ainsi, dans le rapport du SCP (*Sociaal en Cultureel Planbureau*) de 2000 « *Nederland in Europa* », il apparaît nettement que les Néerlandais participent beaucoup plus que les Français quelles que soient les formes de participation, politiques, syndicales, associations volontaires. Il ne s'agit pas du modèle républicain français, mais d'une société de concertation (*overleg*). Toute prise de décision doit être précédée de délibérations approfondies avec tous les acteurs impliqués (D'Iribarne, 1989). C'est une caractéristique essentielle de la démocratie consociative. L'affaiblissement des « piliers » (*zuilen*) prouve qu'il ne s'agit ni d'un phénomène qui relèverait de pratiques communautaires, ni de la contrepartie d'un État faible.

La problématique de la démocratie locale est bien présente dans la réflexion politique néerlandaise. Le rapport de la commission d'État, *Dualisme et démocratie* (*Staatcommissie*, 2000, p. 13) part d'un constat : « Des transformations sociales ont brisé le monopole de la démocratie représentative traditionnellement porté par les partis. De nouvelles formes de participation et d'implication plus directe se manifestent. Le système représentatif est menacé de perdre non seulement son monopole mais aussi sa primauté. » C'est du bas de la société que la pression s'exerce sur les institutions où la pratique de la participation existe déjà depuis longtemps. « Parce que la commune est le pouvoir public qui est le plus proche du citoyen, se développent au niveau municipal de nouvelles formes de participation. La concertation était déjà utilisée depuis longtemps. S'y ajoute un nouveau processus d'élaboration de la décision politique : la politique municipale est faite avec les citoyens et ne leur est pas présentée toute ficelée » (p. 60). Le développement de la participation n'est pas pensé comme une forme de décentralisation mais comme la redéfinition des modalités de gouvernement des villes dans le sens de la gouvernance. Les deux pays illustrent deux modalités de fonctionnement politique, deux dynamiques de transformation : le top-down en France et le bottom-up aux Pays-Bas.

La participation à Haarlem et à Rouen

Dans les politiques de la ville à Haarlem et à Rouen, on retrouve cette place paradoxale de la question de la participation. À Rouen, comme nous l'avons déjà souligné, l'objectif central du *Grand projet de ville*, consistant à « parvenir sur le long terme à une meilleure mixité sociale et urbaine », repose sur le souci de « l'implication des habitants et (de) la résidentialisation ». Il est décliné dans un certain nombre de priorités (six) qui concernent l'emploi, les conditions de vie, les jeunes, les populations en difficulté, l'habitat, et l'objectif de « favoriser le développement de la citoyenneté et de la participation des habitants ».

À Haarlem, le *Programme de développement* pour les quatre ans à venir vise à améliorer l'attraction culturelle et touristique, à développer les services pour les entreprises et à promouvoir une bonne et durable qualité de vie. Ces grands objectifs sont concrétisés par treize lignes de programme concernant les jeunes, les groupes

fragiles, le travail, les entreprises, etc., sans que la question de la participation soit évoquée parmi ces priorités.

L'apparent contraste en termes de participation change de signification quand on passe de l'affirmation des principes à leur traduction dans la pratique.

Dans le *Programme* de Haarlem, la participation n'est pas affichée comme objectif, elle est en revanche présente dans l'élaboration et le suivi. La participation est un moyen. En France, c'est l'inverse, le projet est élaboré de façon assez bureaucratique, et l'intervention des citoyens semble assez limitée. La participation est un objectif, une espèce d'injonction paradoxale.

On voit bien à quel point dans les deux villes il y a entre l'action publique et les différentes formes de participation citoyenne à la vie de la cité des relations qui ne se comprennent qu'insérées dans les traditions d'action publique et civique nationales. L'exemple des conseils de quartiers donne une bonne idée de ces différences. Une même idée, une même institution prenant le même nom dans les deux villes (conseil de quartier et *wijkraad*) se traduit de façon très différente dans la pratique.

Les conseils de quartiers

Nous avons mis en rapport dans un tableau la façon dont sont définis et décrits le rôle, l'organisation et le fonctionnement des conseils de quartiers (CQ), à Rouen et à Haarlem. La comparaison révèle bien les différentes conceptions de la démocratie locale, la prégnance dans les formes de « participation » de deux modèles démocratiques différents.

La création

Historiquement, les conseils de quartiers ont été institués à Haarlem en 1973 à la suite de premières initiatives d'habitants remontant aux années soixante, alors qu'à Rouen ils sont institués en 1996 à la suite de l'engagement du maire nouvellement élu en 1995. À Haarlem, les conseils sont ensuite effectivement mis en place à la demande des habitants d'un quartier, alors qu'à Rouen, c'est la municipalité qui décide d'en expérimenter d'abord cinq puis de les généraliser en 1998. Cette origine *top-down* en France et *bottom-up* aux Pays-Bas est une première différence assez significative.

Les conseils de quartiers à Haarlem et à Rouen : caractéristiques comparées

	Haarlem	Rouen
Création	Arrêté municipal de 1973 donne la possibilité de créer des conseils de quartiers à l'initiative des habitants. En 2001, il y a 34 conseils de quartiers, comprenant en moyenne de 5 à 7 personnes.	Les assemblées et conseils de quartiers sont créés en 1996, sur décision du maire. En 2001, il y a 13 conseils de quartiers.
Définition	Un conseil est un groupe d'habitants (composé de volontaires) qui s'engage pour l'amélioration, la préservation du cadre d'habitat et de vie dans le quartier. Il doit être durable, fonctionner démocratiquement, avoir un territoire de travail de dimension raisonnable et doit se savoir soutenu par les habitants. Article 8 de l'arrêté : défendre les intérêts des habitants des quartiers dans le respect de cet arrêté.	Les conseils de quartiers devront être un lieu de consultation et de concertation sur tous les projets concernant la vie du quartier, qu'ils soient élaborés par les services municipaux ou par les habitants eux-mêmes, un lieu de communication et d'échanges d'informations. Il s'agit de renforcer la cohésion sociale et de développer la vie citoyenne au sein de chaque quartier.
Rôle	Dans un premier temps, il s'est agi d'influencer les décisions publiques au moyen du droit d'expression (<i>inspraak</i>). Depuis 1997, il s'agit aussi de participation, c'est-à-dire de promouvoir le développement d'idées et d'initiatives avec les intéressés. Les habitants interviennent donc dans la phase préparatoire des politiques. Les résultats de la participation forment une base pour les projets et orientations (« <i>conceptbesluit</i> ») politiques.	Interface dynamique entre les habitants d'une part, les élus et les services municipaux d'autre part, les conseils de quartiers ont un rôle de première importance. Tout ce qui touche à la qualité et au cadre de vie les concerne. Ici, on s'informe, on fait savoir, on confronte les options, on liste les besoins, on essaye de dégager les problèmes les plus importants, on propose des solutions en tenant compte de l'intérêt général... Bref, on fait vivre la démocratie au quotidien.
Pouvoirs Attributions	Les conseils n'ont pas de pouvoir de décision. Les conseils peuvent de façon volontaire ou sur sollicitation donner un avis à l'exécutif municipal. La municipalité doit motiver la prise en compte comme le refus de l'avis. Elle a aussi l'obligation de donner toutes les informations utiles.	Le CQ est une instance de consultation des habitants dans le domaine du cadre de vie quotidien, de l'usage de la ville et de son devenir.
Tâches	Attirer l'attention des habitants et du conseil sur les sujets d'intérêt pour le quartier. Réunir, discuter et diffuser de l'information à ces sujets. Promouvoir la participation des habitants à la concertation sur ces sujets. Coordonner la concertation entre les habitants et les autres parties intéressées. Aider les habitants à plaider leurs souhaits auprès de la municipalité. Transmettre souhaits et idées des habitants à la municipalité.	Les acteurs du dispositif, habitants, services municipaux et élus s'engagent à assumer un rôle d'information les uns vis-à-vis des autres : formulation réciproque de questions et de demandes ; transmission d'informations en amont des projets de la commune durant toute la durée de leur élaboration et de leur réalisation. Les assemblées permettent d'« établir un contact direct entre les élus et la population », l'ouverture de « cahiers de doléances ».

	Haarlem	Rouen
Composition	Un seul collège d'au minimum 5 membres élus, dont au moins les 4/5 doivent être des habitants du quartier. Pas moins de 5 pas plus de 15 et en nombre impair.	Deux collèges : Chaque conseil de quartier comprend 2 élus municipaux désignés par le maire, membres de droit, et des personnes qui se sont portées volontaires et doivent soit habiter, soit exercer une activité, soit être propriétaires dans le quartier
Modalités de désignation des conseillers	Élection tous les 4 ans au moins par des élections générales ou une élection lors d'une assemblée générale ou par une combinaison des 2 méthodes par les personnes de plus de 18 ans habitant le quartier. Au moins 10 % des habitants doivent participer à l'élection. Des exceptions peuvent être admises par le collège B&W. Il y a une assemblée générale annuelle. Le CQ y rend compte de ses activités et de sa gestion.	Est membre du conseil, toute personne se déclarant volontaire avant le 30 juin 1998 minuit. Pour se porter volontaire, il faut avoir 16 ans révolus. La défection d'un ou plusieurs membres ne donnera pas lieu à son remplacement. Les assemblées doivent réunir une à deux fois par an des habitants de chacun des quartiers de la ville pour établir un contact direct entre les élus et la population.
Fonctionnement	Le conseil se réunit 6 fois par an selon le règlement. Il se réunit en outre dans un délai de 3 semaines à la demande d'au moins 3 conseillers ou d'un minimum de 15 habitants. Les séances du conseil sont en règle générale publiques, avec la possibilité motivée de faire autrement. On ne peut prendre des décisions qu'en présence d'au moins la moitié des membres. Au moins 4 fois par an, le conseil informe les habitants au moyen d'un bulletin distribué à domicile sur les réunions et autres activités du CQ.	Les séances de travail du CQ se déroulent 3 fois par an à huis clos dans un local arrêté par le maire. Le maire ou ses représentants désignés sont présents à ces séances ainsi qu'au moins un membre du personnel municipal rattaché au service « Vie associative ». En fonction des questions inscrites à l'ordre du jour, les personnels municipaux peuvent y être invités ou s'y adjoindre. Une réunion publique a lieu une fois par an en présence de monsieur le maire. Les habitants sont informés par l'hebdomadaire municipal, par voie de presse et d'affichage. Une boîte à idées clairement identifiable est installée près des locaux de réunion du conseil ; un panneau d'affichage est installé à côté des boîtes à idées. Il sert à annoncer les réunions publiques et à afficher les comptes rendus des séances de travail.
Bureau/ Animation	Bureau Le conseil désigne en son sein un bureau comprenant un président, un secrétaire et un trésorier. Ce bureau est responsable devant le conseil. Ils sont élus pour un an. Le bureau prépare les réunions, les comptes rendus, gère les budgets.	Animation Chaque CQ désigne parmi ses membres 4 secrétaires chargés de coanimer avec les deux élus municipaux désignés par le maire les séances de travail plénières ; d'élaborer les comptes rendus des séances ; de préparer les réunions publiques avec le service « Vie associative ».

	Haarlem	Rouen
Moyens	<p>Un conseil peut se faire rembourser ses frais de fonctionnement. Il faut pour cela élaborer un budget assez simple sur la base duquel des avances sont réglées ; le conseil dispose d'une somme de 3 100,00 florins, augmentée de 1,50 fl par habitant de plus de 18 ans.</p> <p>Selon les moyens disponibles, la commune peut attribuer des moyens supplémentaires pour certaines activités. Le budget municipal des conseils de quartier s'élève en 1999 à 369 500,00 fl.</p>	<p>La participation aux CQ est gratuite, bénévole et individuelle.</p> <p>Un service de « suivi des CQ » assure toute la logistique nécessaire au bon fonctionnement : envoi des convocations, réservation des salles, affichage des comptes rendus. Chaque conseil y dispose d'un coordonnateur attitré. Deux élus municipaux référents assurent en outre le lien entre chaque conseil et la mairie.</p>
Conflits	<p>Les plaintes concernant le CQ, provenant d'habitants ou de conseillers, sont traitées en première instance par le CQ lui-même. En cas de désaccord, c'est l'assemblée annuelle qui est saisie. Si nécessaire l'affaire est soumise au collège B&W.</p> <p>En cas de désaccord entre un CQ et le B&W, le conflit est soumis à la commission des Affaires générales et administratives.</p> <p>Le CQ est dissout si le nombre de conseillers est inférieur à 5, ou si, lors d'une assemblée annuelle, moins de 80 % des habitants présents semblent soutenir le conseil.</p>	<p>Le maire et les 2 élus se portent garants du bon fonctionnement du CQ au regard du respect des libertés individuelles et des principes de non discrimination sociale, raciale, ethnique ou religieuse.</p> <p>Le maire remplit une fonction d'arbitrage en cas de conflit et d'infractions graves aux engagements moraux. Sur proposition de la Commission démocratie locale, le maire peut être amené à modifier les présentes modalités de fonctionnement.</p> <p>En ultime recours, le maire peut dissoudre un CQ.</p>

Sources des informations du tableau :

Rouen

1. « Assemblées et conseils de quartier, création », rapport de la commission démocratie locale soumis à la séance du conseil municipal du 19 janvier 1996.
2. Modalités de fonctionnement des 13 conseils de quartiers, suite à la délibération du conseil municipal du 15 mai 1998.
3. Conseils de quartiers : à quoi ça sert ? Supplément à *Rouen magazine*, n° 114, décembre 2000.

Haarlem

1. *Algemene informatie over de haarlemse wijkraden* (2001)
2. *Verordening op de Wijkcraden* (1973)
3. *Model van een Wijkraad-reglement* (1973)

Définition, rôle, pouvoirs

Formellement assez proches, dans les deux cas les conseils n'ont « pas de pouvoir de décision ». On insiste à Rouen sur le fait que les CQ sont des « lieux de consultation et de concertation » alors qu'à Haarlem on souligne le passage de la concertation (*inspraak*) à la participation. À Rouen, le conseil est une « interface », à Haarlem, c'est une instance de représentation des habitants que le conseil doit mettre en capacité d'intervenir dans la phase préparatoire des politiques. Le conseil municipal doit à Haarlem réagir de façon motivée aux avis du conseil de quartier. Cette disposition n'existe pas à Rouen. Le mot « participation » n'est utilisé dans aucun des textes de référence décrivant les CQ à Rouen.

À Haarlem, le CQ a pour tâche de représenter les habitants, de les aider à prendre en charge les problèmes de leur quartier, de promouvoir leur participation, de les aider

dans leurs démarches en direction de la mairie. À Rouen, le CQ est un dispositif entre les habitants et les élus qui joue un rôle de circulation de l'information dans les deux sens. Il s'agit plus d'un organe intermédiaire que d'un organe des habitants. Les assemblées annuelles de Haarlem ont pour fonction de contrôler les responsables du conseil de quartier, à Rouen elles ont pour fonction d'« établir un contact direct entre les élus et la population », l'ouverture de « cahiers de doléances ».

À Haarlem, il y a une réflexion sur la façon de passer de la consultation à la participation à l'élaboration des projets. Le conseil dispose de moyens et d'un rôle en matière d'information qui en fait une instance complémentaire et autonome par rapport au conseil municipal alors qu'il tend à Rouen à être instrumentalisé. L'utilisation à Rouen du terme de « cahier de doléances » que les assemblées de quartier pourraient élaborer est assez révélatrice. Cette pratique qui remonte à l'Ancien Régime est assez révélatrice. D'une certaine façon, comme les États généraux, les conseils doivent satisfaire au « devoir de conseil », à une volonté plus ou moins contrainte d'associer l'opinion publique aux décisions politiques du maire.

L'organisation des conseils de quartiers et leur fonctionnement

À Haarlem, il y a un seul collègue composé des habitants qui sont les seuls à pouvoir devenir membres d'un conseil de quartier. À Rouen, il y a deux collèges dans chaque conseil : les habitants (ou personnes actives dans le quartier), d'une part, et les représentants de la mairie, d'autre part. La désignation des conseillers se fait par l'élection à Haarlem, de plus en plus lors d'une assemblée générale des habitants. À Rouen, après une première phase d'expérimentation d'une désignation par élection, les membres du conseil sont de simples volontaires.

Les CQ de Haarlem sont dirigés en toute autonomie par un bureau que les conseillers élisent librement et contrôlent de façon étroite. À Rouen, chaque CQ est animé par un collectif composé de 4 secrétaires et des deux élus municipaux avec le bureau. Les CQ n'ont, au contraire de Haarlem, pas de budget autonome et dépendent pour leurs moyens de la logistique mise à leur disposition par la mairie. À Haarlem, le conseil dispose d'un budget propre d'environ 1 500 euros, plus une part proportionnelle selon le nombre des habitants. Les réunions d'un conseil se tiennent « à huis clos dans un local arrêté par le maire » à Rouen, elles sont publiques à Haarlem. Les conflits sont gérés par le maire à Rouen, par le conseil à Haarlem.

Une brève histoire de conseils de quartiers à Rouen permet de préciser cette analyse.

Comités de quartiers et conseils de quartiers à Rouen

Qui s'intéresse à la démocratie participative à Rouen est invité à ne pas confondre « conseils de quartiers » et « comités de quartiers ».

Les comités de quartiers sont des structures de statut associatif. On en compte une vingtaine, présents dans la plupart des quartiers de la ville. Ces comités se réfèrent à

des entités spatiales d'importance disparate, leur répartition et leur dynamisme étant les fruits de la libre initiative des habitants, de la vitalité des sentiments de voisinage et d'identification à un lieu-dit. Les comités sont le plus souvent installés dans des équipements collectifs municipaux ou paramunicipaux, et chacun d'entre eux revendique plusieurs dizaines d'adhérents. Leurs objets sont diversifiés, avec pour dénominateurs communs l'animation et la solidarité, en priorité à destination des personnes âgées. Cependant, la plupart d'entre eux ne s'en tiennent pas là, d'une part en poussant leurs animations en direction des plus jeunes, d'autre part en s'attribuant un rôle de porte-parole des habitants auprès de la commune et des administrations. Les comités sont d'ailleurs réunis en une fédération locale qui inscrit dans ses statuts l'objectif d'« étudier en commun toutes les questions d'intérêt général ».

Parmi eux, le comité Grammont-Sablrière, fort de 110 membres, anime le « club des anciens », qui tient ses réunions au centre de « Vie sociale ». Il s'agit essentiellement d'entretenir les relations amicales par des loisirs collectifs : repas dans un restaurant routier, « panier » alimentaire de la nouvelle année, « galette des rois », repas annuel des anciens, sorties touristiques, la convivialité est au premier plan – « pas d'activités culturelles... ils ont travaillé toute leur vie »¹, justifie le président. Le comité organise tous les ans un voyage touristique à l'étranger pour une cinquantaine d'habitants : dans ce quartier populaire, cela suppose des formules de paiement à la convenance de chacun, par termes étalés tout au long de l'année. Un travail de fourni, donc, et un secteur d'intervention qui apparente cette structure à une antenne locale du comité des fêtes municipal. C'est d'ailleurs l'origine même du comité Grammont, créé en 1961 sous le titre de « Comité de quartier et des fêtes », bien avant de prendre la forme associative en 1991.

S'adressant essentiellement aux retraités, le comité ne peut se prétendre représentatif de la population du quartier. Mais il est, tout à la fois, l'une des composantes de la vitalité propre au quartier, prenant sa part dans l'organisation des événements collectifs qui s'y déroulent, et un intermédiaire reconnu entre les réalités du quartier, les élus et les techniciens municipaux. Au quotidien, les responsables des comités exercent leur surveillance sur le bon fonctionnement technique de leur quartier, et signalent ici un arbre couché, là une erreur dans la collecte des déchets, ou une réclamation sur le traitement des voiries, etc. Sous l'ère Lecanuet, les comités étaient officiellement chargés de tenir des « cahiers de doléances », ouverts aux réclamations des gens du quartier, à destination du conseil municipal, et leurs responsables avaient toute légitimité pour interpeller les services municipaux. Les comités de quartiers étaient donc une manière de faire participer la société civile à la gestion municipale. Leurs responsables se trouvaient investis d'une mission de représentation, fruit d'une double légitimité : de leur légitimité sociale reconnue par le pouvoir local, et de leur légitimité d'intermédiaires auprès des instances administratives et politiques locales, reconnue par les habitants du quartier. De sorte que la créatrice du comité Grammont devint conseillère municipale sur la liste Lecanuet, et que l'on continue à trouver parmi les présidents de comités divers notables, généralement classés à

1. Interview de Claude Jourdain, président du comité Grammont-Sablrière, le 10/01/02.

droite sur le champ politique, comme l'adjoint J. Maillard, le conseiller municipal G. Gripon ou le conseiller général B. Bellanger. Comme en témoigne, depuis la fin des municipalités Lecanuet, la transformation des comités en associations de plein droit, les liens qui les unissaient à la commune se sont certes distendus, mais demeurent actifs. Ainsi, survivance de relations consanguines anciennes, la Ville de Rouen continue à rembourser au mois le mois le loyer du bureau qu'occupe le comité Grammont, et, tous les ans en principe, le maire vient participer au « repas des anciens » : « C'est le rôle d'un maire d'écouter les doléances de tout le monde »¹. Bien entendu, ce contact direct est renouvelé au moment des campagnes municipales, lorsque le maire sortant se rend en visite sur les quartiers, rencontrant notamment les présidents des comités.

La majorité municipale de gauche, sortie des urnes en 1995, avait fait figurer l'amélioration de la démocratie locale dans ses programmes électoraux. Sans doute les comités de quartier n'étaient-ils en rien les instances de débat que souhaitaient implanter les nouveaux élus verts et socialistes. Ces comités de quartier, dont la dominante « cheveux d'argent » (c'est le nom de l'un d'entre eux) rendait comme on l'a dit la représentativité contestable, l'étaient également par leur multiplication sur la vieille ville et leur présence plus forte sur les zones résidentielles excentrées que sur les quartiers les plus peuplés et les plus démunis. À ce titre, ils pouvaient être suspectés de représenter essentiellement les intérêts de commerçants, de petits propriétaires ou de professionnels libéraux soucieux de préserver leurs places conquises dans l'ordonnement urbain, incarnant ainsi des forces plus réactives que constructives. Certainement la nouvelle municipalité pouvait-elle également critiquer la sédimentation de ces comités dans l'ancien appareil municipal de relations avec la population, voire leur implication gestionnaire avec des élus historiques historiquement situés à droite. Ainsi la directrice du service « Vie associative et conseils de quartiers » en parle-t-elle avec condescendance, comme de « structures nées dans l'après-guerre, obsolètes »², étrangères à l'idée qu'elle se fait de la participation.

Les membres de la commission municipale « démocratie locale » préféreront se revendiquer de la loi du 6 février 1992 sur la démocratie locale, et aller chercher aux quatre coins de la France des précédents plus adaptés au souffle novateur qu'ils entendent faire souffler sur la bonne ville de Rouen. Car il s'agit rien moins que de « renforcer la cohésion sociale et développer la vie citoyenne au sein de chaque quartier »³. Pour donner toutes ses chances à cette vaste ambition, les concepteurs des conseils de quartiers souhaitent conférer à l'élection des conseillers la légitimité démocratique maximale : le suffrage universel. De plus, la population électorale est pour l'occasion élargie aux mineurs de plus de 16 ans, aux étrangers, et aux personnes qui travaillent sur les quartiers ou y sont propriétaires immobiliers, même si elles n'y habitent pas. En revanche, les candidats ne doivent pas avoir d'autre mandat électif. La philosophie du

1. *Ibid.*

2. Interview de Conchita Schlösser, directrice du service municipal « Vie associative et conseils de quartiers », le 13/12/00.

3. Séance du conseil municipal du 19/01/96 (présentation du rapport par J.-P. Camberlin, Verts).

projet consiste clairement à ériger des outils de « démocratie locale directe »¹, des « lieux de consultation et de concertation sur tous les projets concernant la vie du quartier »², bien distincts du système représentatif. Cependant, les instances nouvellement créées intégreront des délégués associatifs (au maximum 40 % des membres de chaque conseil), et surtout, des membres de droit issus du conseil municipal (cette disposition était d'ailleurs prévue par la loi du 6 février 1992). Ainsi conçus, les conseils de quartier de Rouen, loin d'être une alternative à la démocratie représentative, apparaissent comme un moyen de renforcer la représentativité démocratique des élus par la rencontre directe avec leurs administrés.

Lors du débat en conseil municipal, les élus d'opposition se posent en garants des « organes représentatifs du peuple »³ soi-disant menacés par ces nouvelles instances : « il existe des institutions tout à fait légales comme le conseil municipal, souverain en la matière »⁴ ; « les Rouennais votent aux élections municipales, ils ont l'occasion de rencontrer leurs élus, à différents moments de la vie politique [...]. Il y a un danger, que finalement nous-mêmes, élus municipaux, et notre fonction, soient très dévalorisés »⁵. Ils dénoncent « un risque de politisation »⁶ des conseils de quartiers, et de « paralysie municipale »⁷, par l'apparition d'une « hiérarchie parallèle qui amènera fatalement, à plus ou moins long terme, la destruction du pouvoir légal »⁸. Les élus de la majorité répondent en insistant sur le rôle strictement consultatif des futurs conseils de quartier. Pour compléter cet argument, ils ont beau jeu de se draper dans l'idéal démocratique (« pour faire l'apprentissage de la démocratie et faire en sorte que les habitants soient mieux associés aux décisions de la municipalité »⁹), se présentant en fervents partisans d'une avancée dont les critiques tiennent évidemment aux « conceptions archaïques de l'opposition sur la façon de faire de la politique »¹⁰, ou relèvent d'« un opposant à la démocratie »¹¹. En fait, partisans et adversaires des conseils de quartiers, surtout occupés à renforcer leurs lignes de partage politiques, se comportent comme s'ils étaient convaincus que des forces importantes vont converger dans ce nouveau dispositif.

Il n'en sera rien. Dès le lancement de l'opération, la participation des habitants s'avère inférieure à ce qui était attendu. Le nombre de participants aux élections des conseillers, inférieur à 5 % des électeurs inscrits (alors même que le corps électoral

1. Interview de Conchita Schlæsser, directrice du service municipal « Vie associative et conseils de quartiers », le 13/12/00.

2. Rapport pour la « création d'assemblées et conseils de quartiers », par la commission « Démocratie locale », soumis à la séance du conseil municipal de Rouen à sa séance du 19/01/96.

3. Séance du conseil municipal du 19/1/96 (J. Alexandre).

4. *Ibid.* (G. Pennelle, FN.)

5. *Ibid.* (G. Pennelle, FN.)

6. *Ibid.* (J. Alexandre.)

7. *Ibid.* (G. Pennelle, FN.)

8. *Ibid.* (J. Alexandre.)

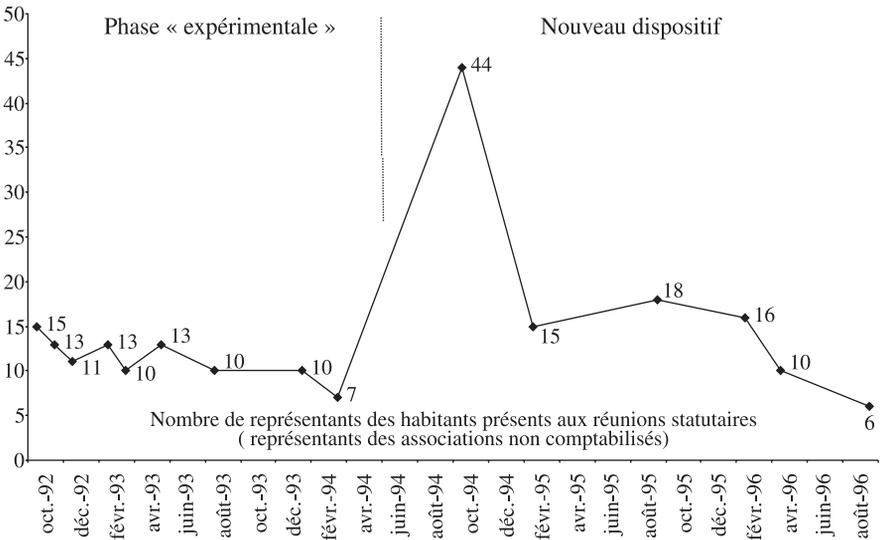
9. *Ibid.* (Y. Robert, maire, PS.)

10. *Ibid.* (J.-P. Camberlin, Génération écologie, à J.-M. Tissot, UDF.)

11. *Ibid.* (P. Lescene, adjoint, PS, à J.-M. Tissot, UDF.)

était élargi pour la cause), ressemble à un désaveu pour la municipalité qui avait pris l'initiative de les convoquer. Les classes moyennes sont considérablement surreprésentées parmi les conseillers de quartiers ; au Vieux-Marché, il y a près de cent candidats inscrits pour quinze postes de conseillers à pourvoir ; au contraire, à Grammont-Sablère, le nombre de candidats ne suffit pas à fournir le même nombre de représentants des habitants statutairement prévus. Du coup, tous les candidats y sont élus ; il apparaîtra assez rapidement que les plus actifs d'entre eux n'appartiennent pas à la population caractéristique du quartier sensible, mais plutôt à une marge d'intermédiaires habitant les abords. Au bout d'une année de fonctionnement, à raison d'une réunion par mois (sans compter les réunions de commissions, etc.) le problème de la participation se confirme. Sur le quartier Grammont-Sablère, comme sur le quartier Vieux-Marché, le nombre de représentants des habitants présents aux réunions est divisé par deux. À l'issue de la phase expérimentale, qui aura duré dix-huit mois au lieu d'une année annoncée, le dispositif est élargi des cinq quartiers initiaux (dont Grammont-Sablère et Vieux-Marché-Cauchoise) à treize conseils de quartiers installés pour l'ensemble de la ville (au lieu de vingt-trois initialement annoncés). Surtout, la municipalité décide de réduire le nombre de réunions, de les ouvrir au public, et d'abandonner la désignation électorale des représentants des habitants au profit du volontariat.

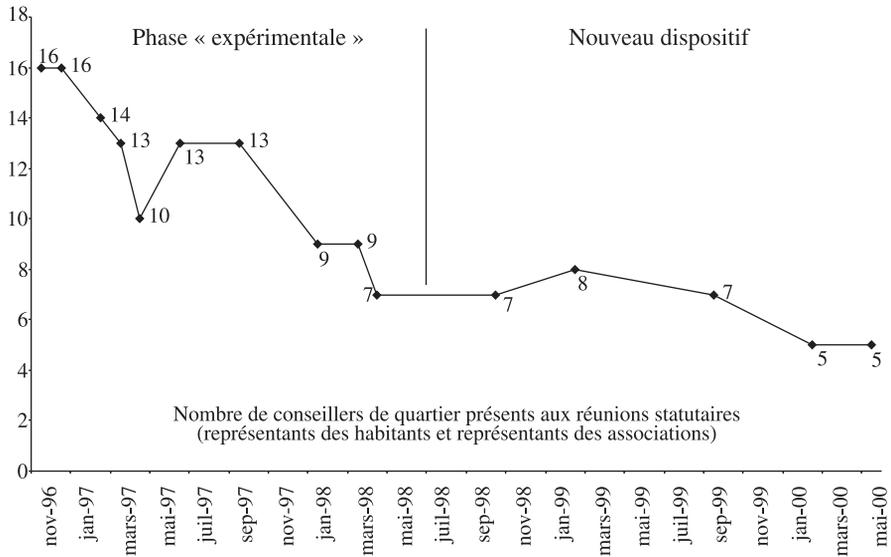
**Évolution de la participation au conseil de quartier
« Vieux-Marché-Cauchoise »**



Cet ajustement qui aurait pu redresser les effectifs des conseils n'aura que peu d'effets sur ceux-ci. Mais la justification avancée pour la nouvelle configuration du dispositif mérite que l'on s'y arrête : la « trop grande fréquence des réunions »

aboutissait à « une disjonction du temps de la demande et du temps de réponse »¹. C'est dire ce qui se joue dans ladite « démocratie de proximité » : au-delà des habitages idéologiques, la période expérimentale des conseils de quartier a mis en lumière dans leur propre dynamique la domination d'une interaction politique qui consiste au jeu des questions-réponses entre électeurs et élus municipaux.

Évolution de la participation au conseil de quartier « Grammont-Sablère »



Une interaction politique verticale

Significativement, les élus avaient souhaité à l'origine que les zones de référence des conseils de quartiers correspondent avec les circonscriptions électorales. Les jours de grande affluence aux conseils de quartiers sont précisément les jours où le maire y assiste. Dès leur installation, les représentants des habitants se sont emparés de leurs mandats pour introduire auprès des élus délégués de nombreuses réclamations sur le fonctionnement de leur ville. Mais dans les réponses de ceux-ci, les contraintes réglementaires ou financières, le partage institutionnel des domaines d'intervention, les avis techniques, les études en cours, les délais, les modalités habituelles d'intervention, tenaient une place considérable. Alors, les mêmes questions sont ressassées

1. Interview de Conchita Schlæsser, directrice du service municipal « Vie associative et conseils de quartiers », le 13/12/00.

à tous les élus et aux techniciens qui se présentent ; confrontés au manque de réactivité de la municipalité, les conseils de Grammont-Sablrière comme du Vieux-Marché recourent à la motion ou à la pétition, adressent des lettres ou des demandes de rendez-vous au maire. Les rares réponses positives concernent en général des interventions de services municipaux sur des problèmes ponctuels.

Le conseil du Vieux-Marché met en place des commissions pour traiter de différents sujets ; l'objectif est évidemment de sortir de l'anecdotique, de ne pas mêler les questions de vie quotidienne et le traitement de problèmes de fond. Mais les commissions constituées ne parviennent guère à élaborer des propositions crédibles ; soit elles échouent à rassembler leurs membres, soit elles aboutissent rapidement à des idées dont les tenants et aboutissants apparaissent hors de portée de leurs animateurs. Très naturellement, comme s'ils ne pouvaient exister en dehors de la participation municipale, ceux-ci tentent alors d'obtenir des rendez-vous en mairie... Par ailleurs, les conseillers sont informés des projets, reçoivent une information sur ce qu'entreprend la ville, mais il est très rare que les suggestions qu'ils émettent trouvent grâce aux yeux de leurs interlocuteurs. Un technicien municipal s'en justifie aux membres du conseil Vieux-Marché : « il nous arrive d'intégrer certaines idées émanant des usagers, mais d'une manière générale, si l'idée coûte très cher, ou remet en cause la cohérence de l'ensemble, elle ne sera pas prise en compte »¹. Même dans les cas où ils sont reçus positivement, les avis des conseils de quartiers ont toutes chances d'être occultés, remis en cause, abandonnés au cours du cheminement des décisions politiques et techniques, avant que les réflexions se transforment en réalisations. De ces mécanismes de modification des projets, les conseillers de quartiers sont les spectateurs impuissants, apprenant les décisions de la bouche des élus après qu'elles ont été prises, en des lieux institutionnels éloignés. L'un des membres du conseil Vieux-Marché se désole que sa participation lui permette seulement de recevoir à l'avance les informations municipales qu'il aurait obtenues tôt ou tard. Ses collègues s'interrogent sur les retombées de leur action pour la population du quartier. Entre les certitudes des techniciens et le domaine de la responsabilité politique telle que la conçoivent les élus, il ne semble pas y avoir de place pour leurs initiatives et préoccupations.

Lors du lancement des conseils de quartiers, un règlement intérieur avait été édicté par la municipalité, qui allait assez loin dans les précisions concernant l'organisation (élection d'un bureau, ordre du jour, convocations), la tenue des réunions (*quorum*), la rédaction des comptes rendus, les rencontres avec les habitants. Les conseils de quartiers s'efforcèrent de maintenir ces éléments de formalisme, discutant et votant des comptes rendus de réunions qui n'avaient pourtant aucune incidence décisionnelle. Allant dans le même sens, la symbolique de l'élection qui avait présidé à la mise en place des conseils expérimentaux avait mis en appétit certains conseillers, qui identifiaient dans ce processus la source du pouvoir de décision, et se crurent autorisés à formuler des « demandes totalement incongrues », consistant à « faire un boulot d'élus »². Il est vrai que lorsque le registre de l'échange s'éloigne du jeu des

1. Conseil de Quartier Vieux Marché-Cauchoise, CR de réunion du 19/06/97.

2. Interview de Conchita Schlæsser, directrice du service municipal « Vie associative et conseils de quartiers », le 13/12/00.

questions-réponses avec l' élu ou les services municipaux, il est beaucoup plus difficile à chacun de trouver ses marques. Les habitants du Vieux-Marché dénoncent la pollution aux abords de la gare routière, et pendant plusieurs mois leurs interlocuteurs municipaux les renvoient vers les responsabilités d' Air Normand et du district ; mais au moment où les conseillers de quartier finissent par interpellier ceux-ci, la mairie leur propose de missionner son service de l'hygiène ou les pompiers... L' élu concepteur des conseils de quartiers doit le préciser : « il ne faut pas confondre information, consultation, concertation et participation. La participation n' est pas concevable sans une formation de technicien » ¹. Les dernières réunions des conseils de quartiers sont de plus en plus dominées par la parole institutionnelle ; les élus et les fonctionnaires s' y trouvent souvent majoritaires ; les techniciens de la municipalité et de différentes administrations sont appelés à couvrir de leurs exposés la répétition lancinante des mêmes questions et plaintes toujours remises au lendemain. Au pire, le propos tourne à la leçon de civisme ou à un exposé sur la sociologie du quartier... visant à « éduquer » les conseillers aux dures réalités institutionnelles de l' action publique.

Toute cette évolution était en fait contenue en germe dans les ambiguïtés concernant la position des conseillers de quartiers, révélatrices d' un « référentiel politique » marqué de populisme, et d' une conception fétichiste du pouvoir. Issus de l' élection, obligés par des statuts votés en conseil municipal, les conseillers de quartiers pouvaient en effet s' imaginer en « représentants du peuple », qualité qu' une partie de leurs interlocuteurs souhaitaient sans doute leur reconnaître. Cependant, après une consultation sans moyens, sans campagne, sans débats contradictoires, ils ne furent que les produits d' une incarnation sans travail de représentation : un simple échantillon de la population, ce à quoi ils ne pouvaient se résigner. Pour pouvoir jouer le rôle de relais avec les populations, ils demandèrent que leurs photos soient publiées ; ils tentèrent d' organiser des rencontres avec la population en l' absence des élus, dont la parole aimante le débat et « ne laisse pas de place à la présentation des réflexions ou études menées par le conseil de quartier » ² ; enfin, ils souhaitèrent organiser de petits événements, des animations locales qui leur permettraient de rencontrer les habitants... mais l' animation dépendait d' autres structures. Les interrogations des conseillers de quartier, cherchant à trouver place quelque part sur la ligne verticale qui unit élus et électeurs, reproduisent finalement à l' échelle de la proximité les questions de la représentation politique, alors même qu' il s' agissait d' instaurer des lieux de « démocratie directe ». Et les modalités de réponse qu' ils tentent d' élaborer ressemblent fort à une « notabilisation de proximité » à l' image de ce que produisaient les comités de quartiers. Encore les « notables » des comités de quartiers avaient-ils l' avantage de reformuler les « doléances » en les faisant leurs, jusqu' à cultiver un art du décryptage et de la formalisation en termes plus ou moins universels. Que la question de la participation démocratique se trouve à nouveau liée à des formes de notabilisation et de clientélisme, voilà qui dénote de puissantes inerties

1. J.-P. Camberlin, conseil de Quartier Vieux Marché-Cauchoise, CR de réunion du 19/06/97.

2. Conseil de Quartier Grammont-Sablrière, CR de la réunion du 14/01/98.

sociétales, alors même que les concepteurs des conseils de quartiers affirmaient leur ambition d'une instance consultative d'aide à la décision. Mais faute d'un travail horizontal d'élaboration auquel ils ne parvinrent qu'exceptionnellement, ce qui se manifesta finalement dans les conseils de quartiers était le même échantillon de points de vue contradictoires que les élus rencontrent habituellement dans les différents lieux où ils fréquentent leurs mandants.

En 2001, le programme « Imagine Rouen » de la liste Albertini prévoit de réformer les conseils de quartiers en les intéressant davantage aux projets urbains. Dans le même temps, le ministère de l'Intérieur présente au Parlement de nouveaux textes législatifs prévoyant l'instauration de conseils de quartiers dans toutes les grandes villes. Portée à la majorité municipale en mars 2001, la nouvelle équipe se déclare en faveur du maintien des conseils de quartiers, mais ne s'empresse pas d'en relancer le fonctionnement. Quelques réunions se tiennent, une consultation est annoncée sur l'avenir des conseils, mais les comptes rendus ne sont plus publiés sur internet. Sur le quartier Grammont-Sablère, les associations et le système d'ouverture des réunions favorisent une remobilisation de la nouvelle opposition municipale. À l'automne, une réforme du dispositif est annoncée : le nombre de quartiers passe de treize à quinze ; le nombre de représentants des habitants est réduit à un maximum de quinze par conseil, *via* un tirage au sort parmi les volontaires ; les débats doivent être recensés sur les projets préparés par la municipalité ; des budgets spéciaux destinés à la communication des conseils de quartiers sont annoncés (qu'ils géreront en propre) ; enfin, des fonctions d'« ingénieurs de quartiers » sont créées dans le personnel municipal, afin que chaque quartier dispose d'un « interlocuteur unique permettant de mieux cerner et suivre les demandes des habitants ». Par ailleurs, il est question d'isoler dans chaque conseil de quartier la représentation des habitants et la représentation associative.

Cette histoire rouennaise de la participation des habitants confirme dans sa dynamique propre l'essence *top-down* des logiques françaises de construction démocratique.

D'abord parce qu'avant d'être des instances démocratiques, les conseils de quartiers apparaissent comme une question liée à des stratégies de conquête et de conservation du pouvoir local. En lançant de nouveaux dispositifs de concertation toujours animés par leurs services, et qui vivront le temps de cette animation, certains élus semblent essentiellement soucieux de paraître plus démocrates que leurs concurrents. Dans certaines communes, ces dispositifs sont précisément activés dans l'année qui précède les élections (à tel titre que l'article 125-5 de la loi du 6 février 1992 interdit explicitement ces pratiques, dont le coût sera désormais porté au budget de campagne du candidat sortant). La concertation elle-même est une manière de se montrer « à l'écoute », de cultiver le contact avec l'habitant, voire d'inscrire la réponse à des demandes ponctuelles dans un rapport de clientélisme.

Ensuite parce que les différentes instances imaginées par les élus de bords différents se réfèrent toujours à un axe politique vertical, sillon de puissantes inerties sociétales dans lequel retombent même des démarches aux finalités différentes. Les fonctionnaires territoriaux reconnaissent d'ailleurs dans les différentes situations de consultation des habitants des dispositifs extrêmement « piégeux » pour les élus... M. Machin veut

un arrêt d'autobus devant sa porte, M. Truc est intarissable sur les troubles de voisinage, etc., et l'accumulation de demandes individuelles formulées à brûle-pourpoint constitue, aux yeux de ces observateurs avisés, comme une épreuve de vérité. Les jeunes élus y laisseront fraîcheur et bonne volonté, se faisant prendre à des engagements qui s'avéreront impossibles à tenir, perdant d'emblée leur crédibilité aux yeux des autres élus ou des chefs de services municipaux ; au contraire, l'élue expérimenté saura éviter d'être coincé entre des promesses trop vite formulées, et les contraintes de l'action politique ou administrative qui ne manqueront pas de s'interposer.

Tant et si bien que divers agents considèrent que dans une démarche de concertation bien menée, la présence du maire ou des élus municipaux est intempestive, soit qu'elle repousse la participation, soit qu'elle l'attire sur des voies qui ne favorisent pas une réelle concertation. Cette remarque trouve notamment ses applications dans la gestion de projets concernant la politique de la ville.

La participation des habitants à la politique de la ville

Ainsi, le projet urbain des Hauts de Rouen est examiné par les habitants, qui sont consultés en amont sur les objectifs structurants. Dans cette perspective, on en est aujourd'hui à définir un « plan de communication » qui permette de communiquer, sinon avec tous les habitants, du moins avec des groupes aussi représentatifs que possible. Il faut trouver, pour chaque composante de la population, un contact et une logique de travail adaptés. Pour commencer, toutes les associations ont été invitées à rencontrer une première fois les urbanistes (trois urbanistes de renom au niveau européen). Pour chacune des associations, on a invité son représentant officiel et un membre de base. Mais certaines erreurs ont été commises dans la prise de contact, notamment en ce qui concerne les jeunes. Dans un deuxième temps, une enquête par questionnaires est prévue, qui sera diffusée *via* divers interlocuteurs collectifs soigneusement ciblés. Des intermédiaires bien implantés sur le quartier désignent ces interlocuteurs. Les jeunes seront contactés cette fois autour de l'association de réinsertion sociale, *via* une personnalité du quartier qui jouit d'un fort prestige auprès d'eux ; un autre interlocuteur identifié est le club de pétanque, qui réunit un grand nombre d'hommes ; un autre groupe contacté est une association de femmes africaines. Pour mener à bien ces contacts, les préoccupations essentielles consistent à se centrer sur le fonctionnement urbain en écartant les autres sujets, à rendre le projet palpable (alors que les gens ne sont pas capables de travailler sur plans), à faire preuve de pédagogie (donc à être soi-même parfaitement lucide sur ses connaissances). Évidemment, cette démarche se situe en rupture avec une certaine tradition de représentativité qui nie l'existence des groupes primaires, et se constitue sur un axe vertical. Mais il est difficile de cerner la portée d'une démarche qui en est à ses commencements.

La politique de la ville pourrait impulser un mouvement qui déplacerait les enjeux au-delà des élus locaux, en contournant l'interaction piègeuse de l'élue et de son électeur. C'est bien ce qui est tenté ici. Quels en ont été les fruits à Rouen ? Les éléments de modernité dont se revendique la politique de la Ville permettent-ils d'échapper aux déterminismes que nous avons dégagés ?

À la Sablière, l'évocation de la participation des habitants au projet urbain fait inévitablement référence à l'expérience de l'« Atelier de l'avenir ». Cette référence n'est d'ailleurs pas seulement rouennaise, puisque l'« Atelier de l'avenir » de la Sablière a été plusieurs fois cité en modèle lors de séminaires de sensibilisation à la participation qui se sont déroulés au niveau national. L'expérience est relativement ancienne, puisqu'elle date déjà de 1996, et peu de documents restent disponibles ¹, en dehors de conclusions générales, assez vagues sur le contenu comme sur la méthode. Aucune évaluation n'a été menée. Il faudra recourir aux témoins directs pour en recomposer l'histoire. Ils rapportent le rôle d'impulsion d'une association locale à l'origine de la démarche. C'est très vite la commune de Rouen – et plus précisément la nouvelle municipalité fraîchement élue – qui sélectionne et rétribue un cabinet spécialisé pour conduire la participation, en début d'exercice du contrat de ville. Trois demi-journées de débat réunissent une soixantaine de personnes au cœur du site : habitants, mais aussi des élus et quelques fonctionnaires, mobilisés pendant un week-end. Quatre groupes de travail sont initiés pour poursuivre la définition du projet. Faisant une synthèse de leurs souhaits, la « Charte Grammont » est notamment signée par l'État, les maires des communes de Rouen et de Sotteville.

Ceux qui ont participé à cette concertation soulignent sa densité humaine, le souffle d'aspirations, le bruissement d'échanges, caractères fortement valorisés par le cabinet intervenant, qui annexe à ses conclusions des photographies des participants comme s'il s'agissait d'un événement festif ou culturel. Le hic, c'est que ce « symbole de citoyenneté active » ², « outil de dynamisation et de reconstitution de lien social » ³, n'était nullement connecté avec les études techniques et les différentes phases d'expertise du projet. Comme si la technique et la mise en œuvre étaient extérieures à la citoyenneté et aux liens sociaux... « Les habitants ont participé aux “Ateliers de l'avenir”, mais après, tout ce qui s'est passé leur a complètement échappé. » ⁴ Pourtant la situation des débats très en amont des réalisations était sans doute une bonne chose, pour éviter que des projets tout faits étouffent les aspirations existantes. Mais, alors que des constats techniques plus avancés aboutissaient à donner davantage de contenu au projet urbain, la concertation n'était plus de mise pour en accompagner la définition progressive. Pendant un temps, il n'y eut même plus de chef de projet pour la Sablière. L'élue du quartier voyait fondre les moyens dont elle disposait pour « travailler avec les habitants » ⁵. Lors de réunions du conseil de quartier, ceux-ci demanderont longtemps ce que devenait l'« Avenue de la coupe », qu'ils avaient souhaitée comme un symbole de désenclavement et de la nouvelle vocation sportive de la Sablière ⁶. Pendant ce temps, une mission d'urbanisme avait succédé à la mission initiale de concertation, avec un nouveau cabinet intervenant,

1. Le document récapitulatif détaillé n'est apparemment pas parvenu jusqu'aux animateurs actuels du *Grand Projet de Ville*. Reste « La charte du quartier Grammont », document beaucoup plus succinct.

2. « La charte du quartier Grammont », janvier 1997, p. 7.

3. *Ibid.*, p. 6.

4. Interview F. Siard, conseillère municipale de la liste Robert, le 28/05/01.

5. *Ibid.*

6. Compte-rendu du conseil de Quartier la Sablière-Grammont, 25/03/98.

puis après la transcription dans le GPV des principales conclusions, une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée serait confiée à une SEM.

Depuis l'« Atelier de l'avenir », cinq années se sont écoulées, et de multiples réunions entre la municipalité, l'OPAC, les organismes chargés de financer le réaménagement du quartier, et une foule d'intervenants plus ou moins identifiés. Mais ni les travaux de voiries, ni les travaux de démolition reconstruction, ni les travaux de réhabilitation n'ont commencé. Pendant des années, plusieurs dizaines de familles ont continué à habiter dans des conditions scandaleuses les immeubles promis à la destruction, dont l'entretien avait été en conséquence abandonné. Avec le recul, le moment de la concertation apparaît ambivalent. L'« Atelier de l'avenir », aurolé d'un volontarisme désuet : temps fort ou coup de pub de la politique de la ville ? Et les nombreuses réunions de consultation et d'information menées par l'Opac, concernant les pieds d'immeubles ou le relogement, jamais suivies de décisions : un mode « *new look* » de gestion des tensions sociales ?

De leur côté, les techniciens en charge de constituer le contrat de ville et le GPV regrettent la « passivité des habitants », et « l'énergie colossale » dépensée à une tâche mal identifiée. Ils en sortent convaincus qu'il convient de limiter la concertation à des fonctions d'information, et d'écoute des besoins – et encore, les études apparaissent souvent plus fiables et plus instructives : « chacun son métier ». On peut en effet se demander s'il y avait d'autres alternatives pour ce quartier que la résidentialisation et le désenclavement. Comme par hasard, les démolitions, la restructuration de l'espace public autour de rues, une plus forte privatisation des espaces autour des logements, sont des orientations nationales de la politique de la ville dans sa dimension urbanistique. Quant à l'orientation la plus originale qui ressortait de la consultation des habitants, à savoir la spécialisation « sportive » de la Sablière qui devait attirer des usagers au-delà des limites du quartier, elle a été finalement remise en cause par la décision d'implanter la nouvelle médiathèque municipale en place d'un second terrain de football. Une « volonté du nouveau maire »¹, un type de décision « qui appartient au domaine réservé des élus »², et de ce fait n'a été l'objet d'aucune consultation préalable. En effet, la nouvelle municipalité élue dans l'intervalle pouvait se prévaloir de « la vraie sanction : le vote »³.

Ainsi, trop proche des élus, la participation est dévoyée, mais, trop éloignée d'eux, ses conclusions sont faiblement prises en compte. Relancé depuis fin 2001 par la SEM chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée du réaménagement de la Sablière, le processus de consultation semble devoir naviguer entre ces deux écueils. Pour le chef de projet, la méthode consiste à encadrer la concertation par de solides avis techniques : « faire gamberger les gens, ça n'a pas de sens s'il n'y a pas de construction des propositions »⁴. Il est donc fondamental de présenter des sujets, et

1. Interview de B. Devaux, deuxième adjoint chargé de la politique de la Ville, le 25/01/02.

2. *Ibid.*

3. Interview de G. Larmaraud, à propos de la participation des habitants à la politique de la Ville, le 06/09/00 (GL était alors chef de projet du contrat de Ville à la communauté de l'agglomération rouennaise).

4. Interview de D. Faure, « Rouen Seine Aménagement », le 21/11/01.

d'organiser les échanges, de façon telle que l'on « sorte du jeu du dépit et de la revendication »¹. S'il y a dans cette animation une certaine dose de savoir-faire, la construction d'un « rapport citoyen » aux institutions consiste essentiellement en la composition d'objets de négociation, entre population et administrations. L'ancienne élue du quartier Grammont-Sablrière allait dans le même sens, en identifiant l'apport essentiel de l'« Atelier de l'avenir » dans la rencontre entre techniciens des services et habitants : « maintenant, quand ces gens-là travailleront pour le quartier, ils sauront pour qui ils travaillent »².

Si les pratiques de concertation sont habituellement conceptualisées dans le cadre des problématiques de la démocratie locale, on voit bien à travers ces réflexions qu'un enjeu intermédiaire, qui conditionne ces pratiques, est la construction des relations de service, et l'organisation, non pas d'instances démocratiques sur le champ politique, mais des relations du public aux administrations. De ce point de vue, la politique française de la Ville est bien une politique de modernisation de l'État à travers ses services, mais elle avance masquée, en faisant valoir le service spécifique que mériteraient des populations ou des quartiers d'exception.

En l'espèce, c'est sans doute un des atouts sociétaux de la Hollande que d'avoir développé très tôt un interface direct entre les « clients » et les services publics, comme on l'a vu notamment à propos des politiques d'insertion. En France, les techniciens en charge de la politique de la ville, techniciens de mission, sont les porteurs de cette démarche contre les techniciens des services. Chefs de projets ou délégués de la politique de la ville pour leur administration, ils tentent de faire avancer, sur un terrain difficile, l'idée de missions au service du public. Bien sûr, cette notion de mission s'exprime d'abord en termes fonctionnels, qui signifient transversalité des services, décloisonnement, management par le projet et les objectifs. Mais la mission a également des résonances symboliques, bon nombre de ces missionnaires étant persuadés qu'ils effectuent une tâche qui mérite un investissement supérieur... et en cela, les fonctionnaires ne sont pas démentis par leur hiérarchie qui leur affecte ces responsabilités en surplus de leurs postes habituels. Nouveaux hussards, ils sont d'autant plus pénétrés du caractère sacré de leur action qu'ils rencontrent une certaine vérité populaire, sous toutes les formes de la misère. Leurs débats avec leurs collègues des services sont donc d'autant plus vifs que les agents des services publics, tels que nous les avons rencontrés, apparaissent convaincus de détenir un mandat officieux de représentation politique des usagers, quand bien même, situés à un niveau relativement élevé de leurs administrations, ils ne rencontrent presque jamais le public.

Faisant le pari quelque peu révolutionnaire de mettre en mouvement les services grâce à la force de mobilisation des habitants, les promoteurs de la politique de la ville en savent pourtant le cadre étroit. De fortes pressions sur le calendrier de conduite des projets rétrécissent la place de la concertation, et elles sont exercées par

1. *Ibid.*

2. Interview F. Siard, conseillère municipale de la liste Robert, le 28/05/01.

les élus d'une part, par les procédures bureaucratiques et les échéances budgétaires d'autre part. La communication avec la population prend beaucoup de temps, et ce temps n'est pas prévu dans les délais fixés pour consommer des crédits, ou faire entrer les décisions dans les échéances politiques. C'est pourquoi il est plus facile de programmer la concertation en début d'action, quand le contenu et le calendrier des projets sont encore très flous.

« C'est toujours bon à prendre » ou brève évaluation de la participation à Haarlem

La tradition participative à Haarlem n'empêche pas un regard critique sur les pratiques, on pourrait même dire que l'expérience de la participation favorise ce regard critique. Dans ce domaine comme dans d'autres, le souci de l'évaluation apparaît rapidement. La lecture du compte rendu d'une évaluation de la politique de participation et de consultation dans la commune de Haarlem ¹ éclaire la façon dont la participation est vécue par les divers acteurs.

Il s'agit d'une évaluation qualitative de la participation à Haarlem, conduite les 20 et 21 avril 1999 à partir de l'organisation de quatre groupes de discussions, réunissant respectivement dans un hôtel de Haarlem :

- des citoyens,
- des représentants des groupes d'intérêts (conseils de quartiers, associations d'entreprises),
- des fonctionnaires des divers départements,
- des membres du conseil municipal, dont certains membres de la commission des plaintes et membres citoyens de cette commission.

Vue générale de la participation

Les participants étaient invités à une première discussion générale sur les notions de participation et de consultation. Si les discutants partagent une même conception de la participation définie comme le fait de prendre part, d'être partie intégrante du processus de la politique municipale, la pratique n'est pas toujours vécue de façon positive. À l'usage, la participation apparaît comme un concept difficile, problématique, fatigant ; dans le groupe de fonctionnaires on parle de comportements gênants (embêtants), et sirupeux (gluants). D'un côté les fonctionnaires reprochent à certains de confondre la participation avec la décision, d'autre part, des organisations de la société civile reprochent aux fonctionnaires de confondre participation et information.

1. *Dat nemen we mee. Over participatie en inspraak in de gemeente Haarlem*, september 1999. « C'est bon à prendre. À propos de la participation et de la consultation dans la commune de Haarlem, septembre 1999 ».

La participation doit débiter dès la formulation des problèmes, sinon la réponse est souvent contenue dans la façon de poser le problème. La bonne fin du processus de participation pose aussi question.

La participation est très variable selon les projets. Le citoyen de base apparaît moins concerné par les grands projets, on laisse cela aux conseils de quartiers. Néanmoins ces grands projets suscitent le plus de problèmes et donc d'attention de la part de la mairie. Certains se plaignent que n'importe qui peut intervenir dans ces discussions. D'autres soulignent que les petits projets sont un peu délaissés.

Les conditions d'une bonne participation

L'ouverture (la transparence), l'engagement (l'implication), la confiance, apparaissent comme les conditions d'une participation réussie. L'ouverture (la transparence), renvoie à la communication et au fait de rendre des comptes. La communication est soulignée comme une notion clef.

On attend également une bonne motivation, une bonne argumentation dans la prise de décision. Les habitants souhaitent une attitude positive de la part des fonctionnaires vis-à-vis de la participation. Les fonctionnaires demandent plus de cohérence et font part d'une surcharge de travail. Il est enfin nécessaire de bien préciser le rôle et le processus de la participation.

Dans l'ensemble, les groupes ne sont pas mécontents de la façon dont la participation se déroule à Haarlem. Cela renvoie à une longue tradition de participation dans la ville.

Le processus de participation

Qui doit avoir l'initiative ? Dans la pratique, c'est le plus souvent la commune qui est à l'initiative des projets. La communication est un aspect important de la participation : il faut de la continuité, de l'information en temps et en heure, et de la lisibilité (le langage administratif est trop utilisé). Les réunions nécessitent de bons comptes rendus. On souhaite des comptes rendus rédigés par des non-fonctionnaires. Le rôle du conseil municipal manque de clarté.

Le choix des participants

Qui participe au processus de participation ? *A priori*, tout le monde. Mais plus les projets sont de grande ampleur, plus les représentants des groupes d'intérêt sont nombreux et moins les citoyens individuels sont présents. Le plus souvent le conseil de quartier est le premier interpellé, ce qui facilite le processus de consultation avec les organisations d'habitants. Mais certains participants font part d'un manque de communication entre les conseils de quartier et les habitants.

Les élus citent le fonctionnaire de la participation comme une bonne entrée. Il y a un accord assez large pour dire que le choix des participants appartient à la mairie. Les fonctionnaires parlent de la nécessité d'analyser les groupes cibles. Il faut y consacrer plus de temps et d'énergie.

La légitimité des participants

La légitimité des participants apparaît comme un problème important. On parle d'un fossé entre les conseils de quartiers, composés d'habitants, et l'intervention des intervenants institutionnels. Les conseils de quartiers sont de plus en plus proches de la mairie, et s'éloignent des habitants.

Mais le citoyen est dur à mobiliser. Cela relève plus de la responsabilité des organisations d'habitants que de celle des conseils. Il faut utiliser tous les clubs et les associations existants. Les élus redoutent de rencontrer toujours les mêmes participants « professionnels ».

Le chemin formel

Un projet issu de la participation est exposé comme projet politique au B&W (Collège composé du maire et des échevins ou adjoints) ; on organise éventuellement de nouvelles réunions consultatives. Le B&W saisit ensuite une commission d'avis puis suit la décision prise soit par le B&W soit par le conseil municipal. Éventuellement un citoyen peut déposer une plainte auprès de la commission des plaintes qui existe dans la commune. Les membres de la commission d'avis, et certains membres du conseil municipal, se plaignent d'un manque d'information.

Le résultat final est-il meilleur grâce à la participation ? Ce n'est pas certain, mais l'acceptation du résultat est meilleure.

Le futur

Il faut améliorer le fonctionnement du processus institutionnel de participation : organiser plus et mieux l'information, les réunions, changer les attitudes ; la mairie doit avoir une vision plus affirmée, il faut travailler avec des hypothèses alternatives.

Les conseillers municipaux : ils ont besoin de plus de formation, plus d'explications par le journal municipal, plus de transparence, plus d'argumentation, plus de comptes rendus, et souhaitent donner plus de pouvoir à la commission des plaintes.

Les citoyens souhaitent plus de participation dans les petits projets, améliorer la communication (journal municipal), éviter les points de vue *a priori* dans les conseils de quartiers.

Les fonctionnaires recherchent une meilleure coopération entre eux, soulignent la nécessité de plus expliquer, et de mieux analyser les groupes cibles des actions municipales.

Conclusion

La comparaison vise à mettre en évidence comment dans deux pays une même problématique de la gouvernance et de la démocratie locale, un vocabulaire proche, véhiculent en réalité des conceptions et des pratiques assez différentes.

En fait, en France, la participation est pensée comme une dimension de la politique de décentralisation de l'État français, comme la nécessité de développer le contrôle des pouvoirs publics au plus proche des citoyens sans remettre en cause fondamentalement le mode de fonctionnement des pouvoirs publics. La participation-décentralisation de l'État est ainsi une décentralisation du mode de fonctionnement des institutions étatiques au niveau municipal. Il faut rapprocher l'action publique au plus près des citoyens, mais la conception dirigiste de l'action publique n'est guère remise en cause.

Aux Pays-Bas, la participation s'inscrit dans une tradition civique et politique qui fait de la discussion, de la concertation, de la recherche du consensus, du compromis, une pratique obligée et permanente. La question de la participation transcende les clivages partisans, les « piliers ». L'affirmation de l'individu et le respect des minorités se traduisent par une « grande résistance aux pressions exercées par l'autorité hiérarchique » (d'Iribarne, 1989). La légitimité démocratique sortie des urnes doit être en permanence confirmée, vérifiée dans les délibérations.

Aux Pays-Bas, la participation est un élément important du processus de décision politique, une amorce de démocratie participative. En France, elle apparaît comme un supplément d'âme pour la démocratie représentative, un moyen d'éclairer les élus et l'administration. La démocratie participative est vite suspectée de favoriser des sociabilités communautaires. Dans un pays où, comme l'observe Daniel Pinson (2000), « le qualificatif de citoyen met l'accent sur la détention de droits (et de devoirs) politiques, qui, en tout cas en France, font plus référence à la nation qu'à la cité », on a du mal à penser réellement le citoyen comme acteur en dehors des moments électoraux ou des mouvements sociaux. La démocratie participative locale est vécue par beaucoup comme une remise en cause du modèle républicain français.

Cela ne signifie pas que la participation va sans poser problème, y compris aux Pays-Bas. Ainsi à Haarlem comme à Rouen, les conseils se heurtent à des problèmes de légitimité par rapport aux élus et au personnel communal. Ils suscitent les mêmes types de critiques : la participation, c'est difficile, fatigant, sirupeux (Gemeente Haarlem, 1999b). Les fonctionnaires reprochent aux habitants de confondre la participation avec la décision et les habitants reprochent aux fonctionnaires de confondre participation et information. L'analyse comparée des modalités de gouvernance qui se développent dans de nombreux pays apparaît comme un thème révélateur des traditions civiques et politiques différentes.

La participation ne pose pas seulement problème au personnel politique professionnel, elle est également problématique pour les chercheurs dont les catégories et modèles d'analyse sont plus adaptés à l'analyse de la démocratie représentative qu'à celle de la démocratie participative. La participation n'est pas qu'une question d'efficience, elle pose la question de la légitimité démocratique des politiques publiques. L'évaluation des experts n'est pas toute l'évaluation : il faut faire place à une évaluation citoyenne dont la reconnaissance effective renvoie à une réflexion renouvelée de la démocratie.



CHAPITRE VI

Représentations et usages politiques comparés

En conclusion de nos diverses observations des terrains rouennais et haarlemmois, nous avons réalisé une dernière enquête sur les représentations politiques dans les deux villes.

Nous avons élaboré un questionnaire (voir annexes) destiné à appréhender la façon dont les Français et les Néerlandais évaluent le rôle des diverses institutions politiques, l'importance et l'influence respective des acteurs dans la vie politique, la place du citoyen dans la vie de la cité, les conceptions de la citoyenneté, du civisme, les modalités de participation à la vie politique.

En réalisant cette enquête à Rouen et à Haarlem, nous voulions ainsi comparer les deux points de vue néerlandais et français sur le politique pour vérifier l'hypothèse cardinale de notre recherche ; à savoir que dans un certain nombre de domaines la variable nationale (ici appréhendée au niveau de deux villes) joue un rôle primordial dans la compréhension de l'action publique.

Le questionnaire a été adressé aux divers interlocuteurs que nous avons eu l'occasion de rencontrer à Rouen et à Haarlem. Le plus souvent il leur était demandé de diffuser entre cinq et dix questionnaires dans leur lieu de travail et d'activité. Il visait donc des personnes que l'on peut nommer, pour reprendre le vocabulaire de Pierre Muller, des « médiateurs », des personnes clefs dans l'élaboration des référentiels politiques. Dans ce groupe de médiateurs nous avons distingué quatre catégories : des représentants des habitants ou responsables d'associations, des élus municipaux, des responsables de services publics, des agents de politiques sociales.

Nous avons donc envoyé quatre-vingts questionnaires dans les deux villes en demandant à certains de nos interlocuteurs de le diffuser autour d'eux. Nous avons eu vingt-sept réponses dans chaque ville. Le tableau 1 indique la répartition des répondants parmi les catégories de médiateurs.

Tableau 1. **Caractéristiques des répondants par catégorie de « médiateur »**

	Rouen (total)	Haarlem (total)
Représentant des habitants ou responsable d'association	8	3
Élu municipal	6	1
Responsable de service	8	6
Agent de politiques sociales	5	17

La répartition des réponses parmi les catégories de médiateurs est assez différente dans les deux villes, notamment à cause de la surreprésentation de la catégorie agents des

politiques sociales et de la sous-représentation des élus à Haarlem par rapport à Rouen. L'analyse statistique des réponses suggère cependant que le type de catégorie ne joue pas un rôle déterminant dans les réponses. Statistiquement, les effectifs des deux premières catégories sont cependant trop faibles à Haarlem pour fonder sûrement cette remarque. Nous reviendrons dans la dernière partie de ce chapitre sur cette question.

Nous présentons les résultats en quatre parties. La première décrit la façon dont les personnes ayant répondu conçoivent le rôle des institutions et des différents acteurs. La deuxième partie s'intéresse aux représentations de la citoyenneté et de la « cité » (au sens de communauté politique). La troisième partie analyse les différentes formes d'engagement politique dans les deux villes. Dans la dernière partie, nous présentons une vision plus synthétique des résultats de notre enquête, en proposant à partir d'un traitement statistique plus approfondi de nos données, une analyse explicative des différences de représentations politiques que nous aurons décrites dans les parties précédentes. Nous tenons à remercier tout particulièrement Danièle Trancart pour son aide dans le traitement statistique des données. Sans son aide, nous n'aurions pas pu développer notre analyse.

Le rapport aux institutions et aux acteurs

Pour décrire la façon dont les deux groupes évaluent l'importance des diverses institutions, nous présentons dans le tableau 2 le classement des institutions tel qu'il résulte des réponses à la première question. Dans cette question, on demandait : « Selon vous, quelle importance devraient avoir les institutions politiques suivantes ? (il s'agit de votre opinion sur ce qui serait souhaitable, non sur ce qui est le cas actuellement) ».

Les institutions citées étaient : le maire, les adjoints du maire, le conseil municipal, l'agglomération, le département, la région (la province), l'assemblée nationale (deuxième chambre), le sénat (première chambre), le gouvernement, le chef d'état (président, reine), les institutions européennes. Il fallait indiquer si l'institution politique devait avoir une très grande importance, grande importance, assez grande importance, peu d'importance.

Tableau 2. Le classement des institutions considérées comme « importantes ou très importantes » par une majorité des personnes interrogées

	Rouen		Haarlem
Maire	88,8 (14,8)	Conseil municipal	92,5 (62,9)
Président	80,4 (7,4)	Assemblée nationale	85,1
Gouvernement	77,8	Gouvernement	66,6
Région	77,7 (7,4)	Adjoints au maire	59,2 (48,1)
Europe	77,7 (23,3)		
Assemblée nationale	74,1		
Département	66,6 (14,8)		
Agglomération	66,6 (37)		

Entre parenthèses, le pourcentage correspondant de la même institution dans l'autre ville quand l'institution n'apparaît pas dans le classement. Nous n'indiquons dans ce tableau que les institutions qui recueillent un score supérieur à 50 % dans chaque échantillon.

L'importance des institutions

Les deux pays accordent des importances très différentes aux diverses institutions politiques. Les différences de classement sont en partie imputables aux spécificités institutionnelles de chaque pays, mais elles traduisent aussi des visions différentes du politique. On développera l'analyse de ces réponses en quatre points.

Premièrement, à Rouen l'exécutif est privilégié par rapport au délibératif, alors qu'on observe l'inverse à Haarlem. Pour le maire *versus* le conseil municipal, l'opposition est frappante entre les deux villes. Moins de 15 % des Haarlemmers considèrent la fonction de maire comme (très) importante contre 88,8 % des Rouennais. Il est vrai que le maire néerlandais est désigné et que le pouvoir du « bourgmestre » est plus limité que celui du maire en France, mais les « échevins » (adjoints du maire), qui exercent de fait les pouvoirs du maire français sont classés après le conseil municipal par le groupe de Haarlem. Le fait d'observer le même inversement de classement (l'exécutif et le délibératif) pour l'Assemblée nationale (*Deuxième chambre* aux Pays-Bas) par rapport au gouvernement confirme le sens des classements. Même si les différences de pourcentage sont moins importantes, cela indique qu'il y a, quant aux rôles de l'exécutif et du délibératif, une appréciation différente des institutions. Cela reflète une différence dans la conception du pouvoir des institutions représentatives dans les deux pays.

Deuxièmement, on remarque ensuite dans le classement des différences que l'on peut imputer à des particularités institutionnelles comme l'importance de la Région ou du Département dont les équivalents néerlandais obtiennent de très faibles scores. Cela est bien entendu particulièrement net pour le Président étant donné que le chef de l'État néerlandais, la Reine, n'a qu'un pouvoir très formel. En France, le poids de l'agglomération, du département, de la région est plus important qu'aux Pays-Bas. C'est lié aux différences de l'architecture institutionnelle, à la faiblesse des collectivités locales autres que la commune et à la concentration des communes néerlandaises qui contraste fortement avec nos dizaines de milliers de communes de toutes tailles. Cela est lié à la décentralisation, mais là encore la comparaison n'est pas évidente, étant donné que la décentralisation néerlandaise des pouvoirs publics vers les communes est beaucoup plus approfondie aux Pays-Bas qu'elle ne l'est en France non seulement à l'égard des communes, mais aussi à l'égard des collectivités territoriales.

Troisièmement, de façon globale, les Néerlandais accordent une moindre importance aux institutions politiques que les Français. Quatre institutions seulement sont considérées comme (très) importantes par plus de 50 % des répondants à Haarlem, alors qu'elles sont au nombre de huit à Rouen. Comparativement, la scène politique apparaît comme très encombrée en France par rapport à un paysage institutionnel plus simple aux Pays-Bas. En termes d'efficacité de l'action publique cela joue très probablement un rôle.

Enfin, quatrièmement, les Rouennais donnent un rôle plus important aux institutions européennes, un petit quart des habitants de Haarlem estimant que le rôle des institutions européennes est (très) important contre plus des trois quarts de ceux de Rouen.

Pour un pays que l'on estime attaché à l'idée européenne, ce résultat constitue une surprise et mérite d'être souligné, nous aurons l'occasion d'y revenir.

Ce premier résultat témoigne d'une différence d'appréciation importante entre les deux villes. Certes, bien que l'on ait demandé l'avis concernant le rôle souhaitable, il traduit l'effet des institutions existantes. Les réponses montrent cependant dans chaque ville un relatif consensus sur l'état de la répartition des pouvoirs.

Le rôle des acteurs

La question 3 interrogeait les médiateurs sur la compétence des acteurs (élus, électeurs, habitants, fonctionnaires, experts, membres des partis politiques, du gouvernement, des associations). Elle demandait d'« indiquer dans quelle mesure les personnes suivantes paraissent plus ou moins compétentes *selon vous* pour décider des questions politiques telles que construire des logements sociaux, des équipements scolaires... ? (partir de 1 pour les personnes *selon vous* les plus compétentes, puis 2, 3 etc.) ».

Le tableau 3 présente les résultats des réponses :

Tableau 3. **Compétence des acteurs**

	Rouen		Haarlem
Élus	88,9	Élus	62,9
Habitants	59,2 (22,2)	Experts	59,2
Membres du gouvernement	44,4	Membres du gouvernement	51,8
Experts	44,4	Membres des partis politiques	44,4 (11,1)
Membres des associations	37 (25,9)	Fonctionnaires et employés territoriaux	44,4 (14,8)

Le classement a été fait à partir de la totalisation des pourcentages de personnes ayant classé un acteur 1^{er}, 2^e ou 3^e.

À Rouen et à Haarlem, les élus apparaissent comme les acteurs considérés les plus compétents pour décider de questions politiques. Cette appréciation est cependant plus accentuée à Rouen où l'on classe à 88,9 % les élus comme compétents contre 62,9 % à Haarlem. Les classements divergent pour la deuxième place, attribuée aux habitants à Rouen et aux experts à Haarlem (qui sont cependant considérés par 44,4 % des Rouennais comme compétents). Ce résultat est surprenant étant donné ce que l'on sait sur la place respective des habitants dans les deux villes (voir leur rôle dans l'élaboration des projets et programmes respectifs dans le cadre des politiques de la ville). Cela peut s'expliquer à Rouen par le souci des personnes interrogées, concernées par la prise de décision, d'apparaître politiquement correctes. À Haarlem, cela pourrait signifier une plus claire distinction entre les notions de compétence politique et de compétence technique. La traduction en néerlandais de compétence a peut-être donné une nuance plus technique à la question, ce qui explique également la place des fonctionnaires et employés territoriaux dans le classement. Dans les deux villes, les membres du gouvernement occupent la troisième place avec des pourcentages voisins.

Dans la suite du classement on peut retenir deux autres différences. À Haarlem, 44 % des répondants attribuent une relative compétence aux membres des partis politiques, ce qui n'est le cas que pour seulement une personne sur dix à Rouen. Il y a un contraste entre la politisation en France et le peu de crédit fait aux membres des partis censés pourtant fournir le personnel dirigeant de toutes ces institutions tant valorisées dans la question précédente. En revanche, à Rouen on pense que les membres des associations ont un rôle à jouer. Il semble que dans les deux pays la notion d'association (*vereniging*) n'évoque pas tout à fait la même chose. Peut-être là encore le souci d'être politiquement correct conduit-il à surévaluer les associations.

Influence des acteurs

En fait pour bien comprendre le sens de ces classements, on peut rapprocher ces résultats de la question 4 qui interrogeait les personnes sur l'influence des acteurs pour faire aboutir un projet dans le cadre de la politique de la ville.

Tableau 4. **Influence des acteurs**

À votre avis, pour qu'un projet ait le plus de chances d'aboutir dans le cadre de la politique de la ville menée à Rouen, il faut que l'initiative provienne :
(plusieurs réponses possibles : cochez-la ou les affirmations qui vous paraissent correctes)

	Rouen		Haarlem
D'un élu municipal	51,9	Des habitants d'un quartier	85,2
Des habitants d'un quartier	48,5	Des services municipaux spécialisés	70,4
De la communauté d'agglomération	48,1	D'une grande administration	25,9
Des services municipaux spécialisés	33,3	Du ministère de la Ville	18,5
D'une grande administration	22,2	D'un élu municipal	18,5
Du ministère de la Ville	22,2		

Les pourcentages correspondent aux personnes ayant indiqué que les acteurs étaient influents.

Si l'on examine en effet quels sont les acteurs qui ont le plus de chance de faire aboutir un projet dans le cadre de la politique de la ville, les habitants retrouvent la première place à Haarlem (avec 85,2 %), les élus apparaissant comme peu influents. À Rouen en revanche, les élus (51,9) occupent toujours la tête du classement, précédant de peu, il est vrai, les habitants (avec 48,5 %). À Haarlem, l'influence pourrait renvoyer au poids politique, la compétence à l'expertise technique, alors qu'à Rouen, les deux notions auraient été perçues de façon inversée. En tout état de cause, cela montre que le classement issu de la question précédente est à relativiser.

À la deuxième place des acteurs influents on retrouve à Haarlem les services municipaux spécialisés qui sont avec les habitants les seuls acteurs vraiment influents, les autres acteurs obtenant des scores assez faibles. Comme particularité rouennaise, il

faut souligner le rôle de la communauté d'agglomération alors que les services municipaux semblent n'avoir qu'une influence secondaire. Dans les deux pays, le rôle du ministère de la Ville est assez limité.

Dans les deux villes, le jeu politique comme les attentes des médiateurs révèlent deux configurations assez différentes, deux conceptions différentes des modes de gouvernement des villes. Cette différence apparaît peu dans les réponses à la question sur les difficultés que rencontre en pratique la politique de la ville à Rouen et à Haarlem, si ce n'est qu'à Rouen on souligne à la fois le poids excessif de l'État et le désintérêt du citoyen. Cette réponse n'est pas paradoxale car elle peut se lire comme le sentiment rationnel de dépossession du citoyen face à un État à la fois omniprésent et hors de portée.

Les représentations de la citoyenneté

Un deuxième ensemble de questions s'interroge sur la façon dont les acteurs interrogés envisagent la communauté citoyenne, la place des citoyens dans la cité (au sens de communauté politique), les frontières de la citoyenneté, les rapports entre les citoyens dans la cité. On touche ici aux questions du civisme, de la citoyenneté, aux différences dans les conceptions du bien commun dans les deux villes. La question de la place des citoyens est déjà présente dans le rôle des institutions et dans la perception de la compétence et de l'influence des acteurs. D'autres questions plus spécifiques s'intéressaient à la façon dont les répondants envisageaient la place du citoyen dans la vie politique et sociale.

Les formes de citoyenneté

Des questions sur la lecture de la presse, les attentes en matière de participation, les comportements « civiques » supposés de leurs concitoyens, la conception de l'usage des services publics mettent en lumière quelques différences assez significatives entre les deux villes.

La lecture de la presse

Ayant affaire à un public de médiateurs, nous avons tout naturellement un public qui se dit très intéressé par les questions politiques (d'après les réponses à la question 26, 92,5 % des Rouennais et 88,8 % des Haarlemmois sont (très) intéressés par la politique). Les deux groupes participent quasiment tous aux élections. Au-delà de la question électorale, ils rendent compte des façons diverses dont la question de la participation à la cité est vécue dans les deux villes, des représentations différentes des relations entre citoyens, et de la notion de citoyenneté.

La lecture de la presse (un des éléments pris en compte par Putnam dans son indice de la citoyenneté dans *Making Democracy Work*) révèle d'abord une différence entre les deux groupes (tableau 5). La très grande majorité des Haarlemmers lit tous les jours ou presque un quotidien ; ils ne sont qu'une petite moitié à le faire à Rouen.

Les Néerlandais sont généralement abonnés et consomment beaucoup plus que les Français la presse quotidienne.

Tableau 5. Dans quelle mesure, lisez-vous un ou des quotidiens ?

	Rouen	Haarlem
Très régulièrement, presque tous les jours	48,1	85,2
Régulièrement, plusieurs fois par semaine	44,4	14,8
Rarement	7,4	
Jamais		

La participation

Interrogés sur la nécessité ou non d'accroître la participation aux différents niveaux de la vie politique (tableau 6), on observe que les habitants de Rouen ont une soif de participation plus grande que ceux de Haarlem à tous les niveaux politiques. Cela correspond cependant plus à un retard dans le degré de participation, ainsi qu'à la faible importance des institutions départementales et nationales, ou à l'existence d'un plus grand sentiment d'exclusion des citoyens en France. Nous avons vu dans le chapitre précédent à quel point la question de la participation était plus présente dans les pratiques de la politique de la ville à Haarlem qu'à Rouen. Les réponses témoignent d'une prise de conscience de la part des médiateurs rouennais du manque d'intervention citoyenne dans les affaires de la cité.

Tableau 6. La participation des citoyens
De façon générale, pensez-vous qu'il faille accroître la participation, le rôle des citoyens aux différents niveaux de décision politique ?

	Rouen	Haarlem
Au niveau municipal	96,3	77,8
Au niveau départemental	63,0	29,6
Au niveau régional	63,0	29,6
Au niveau national	63,0	33,3
Au niveau européen	66,7	37,0

De la part des Néerlandais, elles soulignent l'opposition entre le niveau municipal et tous les autres niveaux pour lesquels environ un tiers souhaite une plus grande participation. Manifestement, les deux groupes ne se réfèrent pas à la même réalité, voire à la même notion (la traduction ne pose pourtant pas de problème). Même au niveau européen, les Haarlemmois ne souhaitent pas une plus grande participation. Réalisme, scepticisme (on se souvient qu'ils attribuent un moins grand rôle à l'Europe que les Rouennais) ? Effet de petit pays moins en capacité d'influer ? Il est difficile de trancher.

Le civisme

Les répondants des deux villes apparaissent également attachés aux conseils de quartiers (question 12), et à l'idée de la coresponsabilité des citoyens en matière de qualité de vie dans leur quartier (question 10). Néanmoins, interrogés de façon plus précise sur un exemple de coresponsabilité, les deux groupes n'évaluent pas de la même façon la disposition au civisme de leurs concitoyens.

Tableau 7. Économie d'eau ou d'électricité
Si des responsables publics demandaient d'économiser l'eau ou l'électricité pour des raisons d'urgence, diriez que les gens tiendraient compte de cette demande ?

	Rouen	Haarlem
Très probablement	11,1	11,1
Probablement	14,8	37,0
Cela dépendra	40,7	37,0
Peu probable	25,9	11,1
Très peu probable	3,7	3,7
Ne sais pas		

Les Rouennais ne sont qu'un quart à penser que leurs concitoyens tiendraient compte d'une demande d'économie contre près de la moitié des Haarlemmois. Ils sont également un quart à estimer qu'un comportement civique serait peu probable contre un dixième des habitants de Haarlem.

L'utilisateur client

Enfin, dans leur façon de concevoir le rapport du citoyen aux services publics, les Néerlandais acceptent à plus de 90 % de concevoir ce lien comme celui d'un client (cf. le chapitre sur l'insertion), alors que les Français tout en étant près de 60 % à accepter cette façon de voir, comptent un tiers de personnes qui s'affirment opposées à cette idée d'un usager client des services publics (tableau 7).

Tableau 8. L'utilisateur client
Pensez-vous qu'il faille considérer les usagers des services municipaux comme des clients ?

	Rouen	Haarlem
oui	59,3	92,6
non	33,3	7,4

On peut rappeler que pour les Haarlemmers qui se situent plus à gauche que les Rouennais, considérer les usagers comme des clients ne fait pas question alors qu'à Rouen, les répondants de gauche sont réticents à cette idée. Le rapport marchand ne s'oppose pas au service public aux Pays-Bas.

La représentation de la communauté politique

Plusieurs questions visaient à mesurer la façon dont les deux groupes se représentaient les relations au sein de leurs communautés respectives et la façon dont ils envisageaient ou non l'élargissement de la citoyenneté politique aux étrangers. Les réponses mettent en évidence deux conceptions différentes de la communauté politique.

La confiance entre les habitants

La question 24 pose la question de la confiance en général (tableau 9). Dans les deux villes les médiateurs sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle « *on peut faire confiance à la plupart des personnes* », mais il s'agit de plus de quatre répondants sur cinq à Haarlem contre moins de deux sur trois à Rouen. À Haarlem, le sentiment de confiance en général est plus élevé qu'à Rouen, où près de trois personnes sur dix avouent qu'on « *n'est jamais assez prudent dans nos relations avec les gens* », alors que 7,4 % des Haarlemmers se reconnaissent dans cette formulation.

Tableau 9. La confiance générale

	Rouen	Haarlem
On peut faire confiance à la plupart des personnes	63,0	81,5
On n'est jamais assez prudent dans nos relations avec les gens	29,6	7,4

Interrogés plus en détail sur la confiance accordée à différentes catégories d'acteurs, le pourcentage de personnes confiantes est toujours supérieur à Haarlem sauf pour les médias locaux (tableau 10). Il s'agit à ce propos de la seule institution qui ne bénéficie pas de la confiance de la part d'une majorité des répondants et les pourcentages sont proches dans les deux villes. On peut encore noter que la différence de confiance entre les deux villes est maximale pour les vendeurs et les immigrés, et assez forte pour les élus municipaux (alors que l'échantillon de Rouen comprend un nombre plus élevé d'élus qu'à Haarlem).

Globalement donc les médiateurs sont un peu moins confiants à Rouen qu'à Haarlem et cela ne dit rien sur le degré de confiance des habitants en général.

Tableau 10. La confiance plus spécifique
Diriez-vous que l'on peut faire confiance :

	Rouen	Haarlem
Aux gens de votre quartier	77,8	92,6
À vos collègues de travail	81,5	92,6
Aux vendeurs dans les magasins	55,6	92,6
Aux médias locaux	44,4	40,7
À la police locale	70,4	88,9
Aux immigrés	63,0	92,6
Aux élus du conseil municipal	66,7	81,5

Les frontières de la communauté

Les deux groupes ont été interrogés sur le droit de vote des immigrés aux élections municipales et législatives (tableau 11).

Pour les élections municipales, les deux groupes donnent des réponses proches. Plus des quatre cinquièmes des répondants dans les deux villes sont prêts à donner le droit de vote aux immigrés de l'Union européenne et près des deux tiers aux immigrés hors Union européenne avec cependant dans le deuxième cas une plus forte opposition à Rouen.

En revanche, pour les élections législatives les deux villes divergent. À Haarlem, plus des quatre cinquièmes continuent à penser que les immigrés de l'Union européenne peuvent participer aux élections législatives, alors que cette idée divise le groupe rouennais en deux parties quasiment égales. La différence se creuse pour les immigrés ne provenant pas de l'Union européenne. Une majorité de 55 % des Haarlemmois pense que cela ne pose pas de problème, alors qu'à Rouen un tiers seulement accepte cette éventualité, deux tiers s'y opposant.

Tableau 11. Le droit de vote aux élections municipales et législatives
Pensez-vous qu'il faille donner le droit de vote :

	Rouen	Haarlem
Aux immigrés provenant de pays l'Union européenne ?		
<i>Élections municipales</i>		
– oui	88,9	85,2
– non	11,1	7,4
<i>Élections législatives</i>		
– oui	51,9	81,5
– non	48,1	11,1
Aux immigrés provenant de pays hors de l'Union européenne ?		
<i>Élections municipales</i>		
– oui	63,0	63,0
– non	37,5	25,9
<i>Élections législatives</i>		
– oui	33,3	55,6
– non	66,7	33,3

Les médiateurs de Haarlem accordent moins d'importance aux institutions européennes mais acceptent plus volontiers d'ouvrir leur citoyenneté politique aux Européens et même aux non-européens. Aux Pays-Bas, la loi reconnaît déjà ce droit de vote aux municipales, visiblement en accord avec l'opinion. Il est vrai que le succès de « *Leefbaar Nederland* » montre les limites de cette tolérance. En France, il y a de fortes réticences à ouvrir cette citoyenneté politique, y compris à gauche. Les différences renvoient à la force de l'idée nationale, aux traditions historiques, aux valeurs de tolérance.

Les formes d'engagement politique

Nous entendons ici par engagement politique la participation à la vie de la cité.

Deux questions sur les formes d'engagement permettent de mettre en évidence deux formes d'action collective bien différenciées. La première question (question 34, tableau 13) s'intéressait aux formes d'action politique (pétitions, réunion politique, grève) pratiquées par les répondants. Sauf pour l'item sur le don du sang qui avait été ajouté aux pratiques plus politiques, les médiateurs de Rouen ont des scores plus élevés que ceux de Haarlem.

Tableau 13. Les formes d'action politique
Avez-vous dans les douze derniers mois :

	Rouen	Haarlem
Signé une pétition	48,1	18,5
Assisté à une réunion politique ou une manifestation	70,4	7,4
Travaillé sur un projet local	77,8	63,0
Participé à des protestations, boycotts	14,8	0,0
Donné du sang	14,8	14,8
Participé à une grève	22,2	0,0

En revanche, le résultat est inversé pour la question 35 qui interrogeait sur les adhésions aux partis, syndicats et associations. Cette fois-ci, les scores sont plus élevés à Haarlem sauf pour les adhésions à une association culturelle et à une association religieuse. On voit bien ici un exemple de la « dépillérisation », dans un pays où, il y a peu, l'appartenance à des groupes religieux était si importante. Inversement on constate à Rouen la faiblesse de l'adhésion politique et syndicale dans des milieux *a priori* plus favorables.

Tableau 14. L'adhésion
Êtes-vous membre :

	Rouen	Haarlem
D'un parti politique	11,1	29,6
D'un syndicat	11,1	59,3
D'une association humanitaire	25,9	37,0
D'une association religieuse	11,1	0,0
D'une association culturelle	51,9	44,4
D'une association sportive	37,0	74,1

D'un mot : on agit plus à Rouen, on adhère plus à Haarlem. On retrouve une des traditions politiques françaises, peu favorable aux associations intermédiaires, très sensible à l'action. Il s'agit bien de deux configurations spécifiques. Il est intéressant que cette tradition ressorte indépendamment des classements politiques. Les formes

de traduction que les citoyens politiques donnent à leurs engagements apparaissent comme relativement spécifiques à chaque pays.

Les deux logiques sociopolitiques

Afin de compléter cette analyse à plat des réponses, analyse qui oppose les données de Rouen et de Haarlem, il faut examiner quelle est la logique d'ensemble des différences dans les réponses entre les deux groupes de répondants. Il faut notamment vérifier l'impact d'autres variables explicatives (telles que le sexe, l'âge, les catégories de répondants et les affiliations politiques) sur les différences que nous avons observées en comparant les deux villes.

Pour analyser comment se structurent ces représentations, nous avons soumis nos données à une analyse en composantes principales¹. Cette analyse met en évidence trois composantes structurant les représentations. La première a trait essentiellement aux institutions politiques et aux formes d'engagement. Elle rend compte de 16,1 % de la variance des réponses. Elle représente les formes institutionnelles et citoyennes de l'action politique. Elle oppose ceux qui attachent plutôt une grande importance aux institutions politiques et à l'action à ceux qui lisent la presse, privilégient l'adhésion et acceptent de considérer les usagers comme des clients. En un mot, c'est l'axe politique. La composante 2 reflète la plus ou moins grande confiance des répondants dans leurs concitoyens ainsi que leur perception du comportement de leurs concitoyens en matière d'économie d'eau. Elle rend compte de 11,1 % de la variance des réponses. Elle représente un axe davantage structuré par les formes de civisme. En un mot, on peut dire que c'est l'axe plutôt civique. La composante 3 regroupe les questions sur le vote des non européens, le rôle de certains acteurs. Elle montre qu'une troisième dimension s'organise autour de la question des valeurs. C'est l'axe idéologique. La part de variance expliquée est de 8,2 %.

Pour vérifier dans quelle mesure ces réponses s'expliquent par les caractéristiques des individus interrogés (outre la ville, l'âge, le sexe, le classement sur l'échelle politique et la catégorie de médiateur), nous avons projeté les positions des individus dans l'espace des composantes. Cela conduit aux résultats suivants. L'axe politique (composante 1) est influencé très significativement par la ville d'origine des répondants et également, mais dans une moindre mesure, par la catégorie des médiateurs. L'axe civique (composante 2) est influencé assez significativement par la ville et également, mais dans une moindre mesure, par l'âge. Enfin l'axe idéologique (composante 3) est influencé de façon assez significative par les positions des individus

1. L'analyse en composantes principales réalisée permet de résumer la structure de l'ensemble des variables étudiées par un petit nombre de facteurs. Pour valider le score obtenu, il suffit de vérifier que toutes les variables sont corrélées entre elles et que la structure des données est plutôt unidimensionnelle. Ce dernier point est vérifié, si la part de variance expliquée sur le premier axe factoriel (mesure de la dispersion de l'ensemble des établissements étudiés sur cet axe) est importante.

Pour le test statistique, le degré de significativité est inférieur à 01 pour « très significatif » et inférieur à 05 pour « significatif ».

sur l'échelle politique. La variable « catégorie » joue donc un rôle non négligeable pour la composante 1. Elle traduit effectivement une opposition entre les deux villes dans les compositions des échantillons (cf. le tableau 1 de ce chapitre).

Les trois composantes principales rendent compte de la façon dont s'organisent, se structurent les représentations et les pratiques politiques dans chaque ville. On voit donc que l'opposition entre les deux villes se manifeste surtout sur le premier axe, par rapport auquel les affiliations politiques des individus apparaissent comme neutres alors que ceux-ci jouent sur le deuxième axe qui est structuré par les formes de civisme. La première composante traduit un rapport au politique : les institutions valorisées, la participation et les formes d'engagements politiques. La deuxième composante reflète une conception du civisme, ce qui renvoie à la notion de communauté politique, à la confiance qui y règne. L'analyse de nos données suggère un lien entre les formes de civisme et l'échelle gauche-droite. Il peut donc souligner un effet de construction de la notion de civisme, lié peut-être à l'importance de la tolérance dans la culture politique néerlandaise qui dans le référentiel français est davantage marquée à gauche alors qu'elle est plus diffuse dans le référentiel néerlandais. Il n'est cependant pas totalement surprenant que le civisme, c'est-à-dire la représentation que l'on se fait de la communauté politique, du rapport entre ses membres, soit de nature idéologique.

Conclusion

À l'issue de ce chapitre, on peut récapituler les principaux résultats et de dégager la cohérence d'ensemble de cette enquête.

Premièrement, les représentations politiques concernant le rôle plus ou moins grand qu'il faut accorder aux diverses institutions politiques et l'influence perçue des acteurs dans la vie politique sont le premier facteur organisant les réponses. D'un côté, il y a ceux qui valorisent l'exécutif par rapport au délibératif, soulignent l'influence des habitants ; de l'autre côté, il y a ceux qui estiment prépondérant le rôle du gouvernement, du maire, et accordent aux élus la plus grande influence. Dans l'explication de ces deux grandes conceptions du politique, les villes apparaissent comme un très fort facteur explicatif des différences. En fait dans les deux pays, les représentations sont en accord avec la logique des institutions et les pratiques politiques dominantes, et ceci en grande partie indépendamment des opinions politiques. Il y a comme des habitus politiques fortement différenciés qui structurent l'espace institutionnel, les pratiques et les représentations.

Deuxièmement, la confiance dans les diverses catégories de concitoyens, l'anticipation inégale de comportements civiques supposés, est plus faible à Rouen qu'à Haarlem. La survalorisation du politique en France fait contraste avec un relatif retrait du citoyen dans la sphère privée. Est-ce le signe d'une crise plus profonde de la société française, ou le corrélat d'un mode de fonctionnement de la société ? Les réticences vis-à-vis du vote des non-européens, plus grandes à Rouen, comme la moindre lecture de la presse, vont dans le même sens d'un repli sur soi. La demande de participation

plus grande des médiateurs rouennais traduit la prise de conscience d'une coupure entre le politique formel et le citoyen.

Troisièmement, dans leurs formes d'engagement politique, les Rouennais adhèrent plutôt à un modèle d'action, les Haarlemmois plutôt à un modèle d'adhésion. Cela confirme certaines analyses classiques du syndicalisme d'action en France, par exemple, mais il est frappant de constater que cette appréhension différente du politique transcende les différences idéologiques. L'action est une forme d'engagement plus intense, mais également plus brève, moins impliquante à terme, l'adhésion suppose plus de confiance dans les autres, dans les institutions.

Quatrièmement, les deux composantes principales, que nous avons nommées « politique » et « civique », illustrent la thèse de Putnam que nous avons retenue à titre d'hypothèse. Il y a une relation forte entre les caractéristiques politiques (les formes d'action politique) et les caractéristiques civiques (les formes d'organisation de la vie sociale). Une relation qui renvoie à la notion de capital social qui fait référence à la fois à des réseaux, des formes de relations sociales et à des valeurs, comme l'égalité, une capacité d'agir ensemble, de produire des biens collectifs. Il y a comme une cohérence entre la survalorisation du politique, des instances exécutives voire de la personnalisation des pouvoirs et une confiance et une adhésion faible d'un côté, et entre la priorité au délibératif, au pouvoir collectif, à la confiance et à l'adhésion d'autre part.

Nous ne voudrions pas conclure à un déterminisme culturaliste. Tout n'est pas déterminé à partir des traditions politiques, mais ces traditions existent et dessinent des possibles, des formes de vivre et d'agir ensemble qui ne sont pas indéterminées. Les institutions, les pratiques, les idéologies forment une logique, une cohérence d'ensemble. Cette enquête donne chair aux hypothèses de l'analyse sociétale.



Annexes

Questionnaire sur la qualité de la vie comparée à Rouen et à Haarlem (Pays-Bas) – Mai 2001

Rouen, le 10 mai 2001

Chère Madame, Cher Monsieur,

Dans le cadre d'une recherche universitaire sur les conditions de vie comparées à Rouen et à Haarlem (aux Pays-Bas), nous vous demandons de bien vouloir prendre le temps de répondre au questionnaire ci-joint.

Ce questionnaire, que vous remplissez de façon anonyme, s'intéresse à la façon dont les habitants de Rouen et de Haarlem évaluent leurs conditions de vie. Il pose un certain nombre de questions sur les services disponibles dans votre quartier (les facilités de commerce, les possibilités de parking, les espaces verts, etc.), sur la qualité de la vie (la propreté, les relations sociales), sur les caractéristiques de votre logement, sur les questions de sécurité. Il vous interroge sur votre appréciation de l'évolution passée et future de votre quartier comme de la ville dans son ensemble. Enfin, il vous questionne sur vos activités sociales (sportives associatives, etc.) et, en conclusion, il vous demande quelques informations destinées à mieux cerner les caractéristiques des répondants tout en sauvegardant votre anonymat.

Le même questionnaire sera distribué dans deux écoles à Rouen (Honoré de Balzac et Pouchet) et dans deux écoles du centre et d'un quartier périphérique à Haarlem. La recherche ne vise pas à savoir où l'on vit le mieux, mais à comparer les opinions et les pratiques sociales dans une ville française et dans une ville hollandaise assez comparables.

À l'issue de l'analyse des réponses, vous recevrez un compte rendu du résultat de cette enquête dont la réussite repose sur votre participation.

Ne vous laissez pas impressionner par la longueur du questionnaire. Pour la plupart des questions, les réponses sont faciles et rapides à indiquer en entourant le code réponse ou en cochant la réponse qui vous paraît la plus appropriée.

Si vous avez de questions concernant ce questionnaire, vous pouvez nous téléphoner au numéro 02 35 14 64 07. En cas d'absence, vous pouvez laisser un message, nous vous rappellerons.

En vous remerciant de votre collaboration, nous vous prions de croire, chère Madame, cher Monsieur, à l'expression de nos salutations les meilleures.

Antoine Bevort,
*Département de sociologie,
université de Rouen*

David Charrasse,
sociologue consultant

A Qualités des services dans le quartier

Pour commencer, on va vous poser quelques questions sur la qualité des services dans le quartier.

1. Pouvez-vous dire pour chacun des services dans le quartier, si vous êtes très satisfait, satisfait, peu satisfait, très peu satisfait ?

POUVEZ-VOUS ENTOURER LE CODE-RÉPONSE QUI VOUS CONVIENT ?								
		très satisfait	satisfait	pas satisfait	très peu satisfait	ni satisfait ni pas satisfait	ne sait pas	Sans réponse
a.	commerces pour les courses quotidiennes	1	2	3	4	5	7	9
b.	aires de jeux, équipements pour les enfants	1	2	3	4	5	7	9
c.	éclairage des rues	1	2	3	4	5	7	9
d.	espaces verts	1	2	3	4	5	7	9
e.	transports publics	1	2	3	4	5	7	9
f.	entretien des rues et des pistes cyclables	1	2	3	4	5	7	9
g.	école maternelle et primaire	1	2	3	4	5	7	9
h.	équipements, services pour les jeunes	1	2	3	4	5	7	9
i.	possibilité de parking	1	2	3	4	5	7	9

B Les problèmes du quartier

Les questions suivantes concernent un certain nombre de problèmes et de délits qui PEUVENT se produire dans votre quartier.

2. Pouvez-vous dire si les problèmes suivants se produisent souvent, parfois, presque jamais ou jamais dans votre quartier ?

POUVEZ-VOUS ENTOURER LE CODE-RÉPONSE QUI VOUS CONVIENT ?					
		ça arrive souvent	ça arrive parfois	ça n'arrive presque jamais	ne sait pas/sans opinion
a.	vol de vélos	1	2	3	7
b.	cambrjolages dans des voitures	1	2	3	7
c.	dégradation, destruction de voiture et vol d'éléments de voiture (ex rétroviseur)	1	2	3	7
d.	bruit excessif	1	2	3	7
e.	menaces	1	2	3	7
f.	souillures, tags, etc.	1	2	3	7
g.	nuisances de groupes de jeunes	1	2	3	7
h.	alcoolisme sur la voie publique	1	2	3	7
i.	être embêtés dans la rue	1	2	3	7
j.	des rues sales	1	2	3	7
k.	caca de chien	1	2	3	7
l.	destructions de cabines téléphoniques, arrêts de bus ou autres	1	2	3	7
m.	cambrjolage dans des logements	1	2	3	7
n.	violences	1	2	3	7
o.	nuisances des voisins	1	2	3	7
p.	problèmes de drogue	1	2	3	7
q.	vol à la tire (vol de sac à main)	1	2	3	7

C **Qualité de la vie dans les quartiers**

Vous allez lire quelques affirmations concernant le quartier que vous habitez

3. Pouvez-vous pour chaque affirmation indiquer si vous êtes totalement d'accord, d'accord, en désaccord tout à fait en désaccord

POUVEZ-VOUS ENTOURER LE CODE-RÉPONSE QUI VOUS CONVIENT ?							
		tout à fait d'accord	d'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	ni d'accord ni pas d'accord	ne sait pas/pas d'opinion
a.	« Dans ce quartier, les gens se connaissent à peine »	1	2	3	4	5	7
b.	« Dans ce quartier, les gens s'entendent plutôt bien »	1	2	3	4	5	7
c.	« Les gens de ce quartier aiment bien rester habiter ici »	1	2	3	4	5	7

4. Les affirmations suivantes concernent l'environnement immédiat de votre lieu d'habitation. Pouvez-vous pour chaque affirmation indiquer si vous êtes totalement d'accord, d'accord, en désaccord tout à fait en désaccord ?

POUVEZ-VOUS ENTOURER LE CODE-RÉPONSE QUI VOUS CONVIENT ?							
		tout à fait d'accord	d'accord,	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	ni d'accord ni pas d'accord	ne sait pas/pas d'opinion
a.	« C'est embêtant d'habiter dans ce quartier »	1	2	3	4	5	7
b.	« Si possible, je vais déménager de ce quartier »	1	2	3	4	5	7
c.	« Dans ce quartier, on est bien »	1	2	3	4	5	7
d.	« J'habite dans un quartier sympathique avec beaucoup de solidarité »	1	2	3	4	5	7
e.	« Je me sens chez moi avec les gens de ce quartier »	1	2	3	4	5	7

5. Trouvez-vous que c'est un quartier agréable à habiter ?

	très agréable		–	1
	agréable		–	2
	désagréable		–	3
	très désagréable		–	4
	ne sais pas/sans opinion		–	7

D La qualité de votre logement**Quelques questions sur votre logement****6. Dans quel type de logement habitez-vous ?**

maison individuelle mitoyenne	–	1
maison individuelle isolée	–	2
appartement dans maison	–	3
immeuble de moins de 5 étages	–	4
immeuble de 5 étages ou plus	–	5
maison de retraite	–	6
immeuble type Jardins d'Arcadie	–	7
maison de soins	–	8
péniche ou caravane	–	9
autres : précisez :	–	10

Quelques affirmations à propos de votre logement**7. Pouvez-vous, pour chaque affirmation, indiquer si vous êtes totalement d'accord, d'accord, en désaccord tout à fait en désaccord**

		tout à fait d'accord	d'accord, en	en désaccord	tout à fait en désaccord	ni d'accord, ni en désaccord	Ne sait pas/sans opinion
a.	L'aménagement des pièces est correct	1	2	3	4	5	7
b.	Le logement est trop petit	1	2	3	4	5	7
c.	Le logement est mal entretenu	1	2	3	4	5	7
d.	Le logement respire une bonne ambiance	1	2	3	4	5	7

E Sentiment d'insécurité dans le quartier**Les questions suivantes concernent vos éventuelles impressions d'insécurité****8a. Vous sentez-vous parfois en insécurité ?**

	oui	–	1	allez à la question 9 allez à la question 9
	non	–	2	
	je ne sais pas	–	7	

8b. Vous sentez-vous en insécurité souvent, parfois, rarement ?

	souvent	–	1
	parfois	–	2
	rarement	–	3
	ne sais pas	–	7

8c. Vous sentez-vous parfois en insécurité dans votre quartier ?

	oui	–	1
	non	–	2
	je ne sais pas	–	7

F Victime de problème de sécurité au cours des 12 derniers mois

Dans les questions suivantes, vous pouvez indiquer les problèmes dont vous avez été vous-même ou votre logement/voiture/vélo, victime AU COURS DES 12 DERNIERS MOIS

9a.	Les douze derniers mois, y a-t-il eu une tentative de cambriolage de votre logement SANS que quelque chose soit volé ? (Si vous possédez plusieurs logements, nous parlons de celui que vous occupez en ce moment)	oui non	– –	1 2	allez à la question 10a

9b.	Si oui, combien de fois ?		fois

10a.	Au cours des 12 derniers mois, a-t-on volé quelque chose dans votre logement ? (Si vous possédez plusieurs logements, nous parlons de celui que vous occupez en ce moment)	oui non	– –	1 2	allez à la question 11a

10b.	Si oui, combien de fois ?		fois

Les questions suivantes concernent les voitures qui appartiennent à votre ménage

11a.	Combien de voitures non-utilitaires ont été EN MÊME TEMPS à la disposition de votre ménage au cours des douze derniers mois ?	0 1 ou +	voitures voitures	– –	allez à la question 12a

11b.	Au cours des 12 derniers mois, a-t-on volé quelque chose dans votre/vos voitures ?	oui non	– –	1 2	allez à la question 11d

11c.	Si oui, combien de fois dans votre propre quartier ?		fois

11d.	Au cours des 12 derniers mois, a-t-on volé ou détruit quelque chose se trouvant à l'extérieur de votre(vos) voiture(s), par exemple un rétroviseur, une antenne, un pneu ou accessoire, indépendamment des conséquences d'un incident éventuel ? Nous ne parlons ni de dégradations, ni de vols DANS la voiture	oui non	– –	1 2	allez à la question 12a

11e.	Si oui, combien de fois dans votre propre quartier ?		fois

12. De combien de vélos a disposé votre ménage EN MEME TEMPS au cours des 12 derniers mois ?

		0	vélo	-	allez à la question 13a
		1 ou +	vélo	-	

13. Quelqu'un de votre ménage a-t-il au cours des 12 derniers mois été victime d'un vol de vélo ?

		oui	-	1	allez à la question 13a
		non	-	2	

14. Si oui, combien de fois dans votre propre quartier ?

		fois
--	--	------

15. A-t-on, au cours des 12 derniers mois, utilisé des menaces ou de la violence, lors d'un vol de votre porte-monnaie, portefeuille ou sac ?

		oui	-	1	allez à la question 14a
		non	-	2	

16. Si oui, combien de fois dans votre propre quartier ?

		fois
--	--	------

17a. A-t-on, au cours des 12 derniers mois, volé votre porte-monnaie, portefeuille ou sac sans utiliser des menaces ou de la violence ?
(Il s'agit ici d'avoir été victime personnellement d'un pickpocket)

		oui	-	1	allez à la question 15a
		non	-	2	

17b. Si oui, combien de fois dans votre propre quartier ?

		fois
--	--	------

18a. Au cours des 12 derniers mois, avez-vous été menacé de violences physiques ?

		oui	-	1	allez à la question 19
		non	-	2	

18b. Si oui, combien de fois dans votre propre quartier ?

		fois
--	--	------

G Implication dans le quartier**19. Avez-vous participé à l'amélioration du cadre de vie de votre quartier ?**

	Oui	-	1	
	non	-	2	
	ne sait pas/sans opinion	-	7	

20. Pensez-vous que la municipalité agit suffisamment pour impliquer les habitants dans les changements du quartier ?

	oui	-	1	
	non	-	2	
	ne sait pas/sans opinion	-	7	

21. Vous sentez-vous coresponsable du cadre de vie dans votre quartier ?

	oui	-	1	
	non	-	2	
	ne sait pas/sans opinion	-	7	

22a. Pensez-vous que l'année passée votre quartier s'est amélioré ou dégradé ?

	amélioré	-	1	allez à la question 23
	dégradé	-	2	
	sans changement	-	3	
	ne sait pas/sans opinion	-	7	

22b. Pour quelles raisons dites-vous que le quartier s'est amélioré (ou dégradé) ?

1.	
2.	
3.	

23. Pensez-vous que dans les prochaines années, la qualité de votre quartier va s'améliorer ou se dégrader ?

	va s'améliorer	-	1	
	va se dégrader	-	2	
	sans changement	-	3	
	ne sait pas/sans opinion	-	7	

24. Êtes-vous très attaché, attaché, pas attaché ou pas du tout attaché à votre quartier ?

	très attaché	-	1	
	attaché	-	2	
	pas attaché	-	3	
	pas du tout attaché	-	4	
	ne sait pas/sans opinion	-	7	

25. Depuis combien de temps habitez-vous dans ce quartier ?

	moins de 2 ans	-	1	
	entre 2 et 5 ans	-	2	
	entre 5 et 10 ans	-	3	
	10 ans et plus	-	4	
	ne sait pas	-	7	

26. Quels sont selon vous, les principaux problèmes dans le quartier qui devraient être traités prioritairement ?

1.
2.
3.

27. Pensez-vous que la municipalité a beaucoup, suffisamment, pas assez d'attention pour les problèmes de votre quartier ?

	beaucoup	–	1	
	suffisamment	–	2	
	pas assez	–	3	
	ne sait pas/sans opinion	–	7	

Les questions suivantes concernent votre ville (Rouen)

28a. Pensez-vous que l'année passée la ville de Rouen s'est améliorée ou dégradée ?

	amélioré	–	1	allez à la question 29 allez à la question 29
	dégradé	–	2	
	sans changement	–	3	
	ne sait pas/sans opinion	–	7	

28b. Pour quelles raisons dites-vous que Rouen s'est amélioré (ou dégradé) ?

1.
2.
3.

29. Pensez-vous que dans les prochaines années, la qualité de votre quartier va s'améliorer ou se dégrader ?

	va s'améliorer	–	1	
	va se dégrader	–	2	
	sans changement	–	3	
	ne sait pas/sans opinion	–	7	

30. Êtes-vous très attaché, attaché, pas attaché ou pas du tout attaché à votre ville ?

	très attaché	–	1	
	attaché	–	2	
	pas attaché	–	3	
	pas du tout attaché	–	4	
	ne sait pas/sans opinion	–	7	

H Votre jugement global final

31. Vous avez répondu à des questions concernant votre logement et le quartier que vos habitez. Sur ces deux aspects, pouvez-vous donner une note entre 1 et 10 ?

Quelle note de 1 à 10 donneriez-vous ?	note
pour votre logement	
pour l'environnement de votre logement	

I Participation

On voudrait encore vous poser des questions concernant différents domaines dans lesquels vous êtes actif/active en dehors du travail, de l'école ou de la maison

32a. Pratiquez-vous d'une façon ou une autre un sport ? Les sports intellectuels comptent également.

		Oui	-	1	allez à la question 32d
		non	-	2	

32b. Combien de fois pratiquez-vous ce(s) sports ?

	moins d'une fois par mois	-	1	
	une fois par mois	-	2	
	plusieurs fois par mois	-	3	
	une fois par semaine	-	4	
	plus d'une fois par semaine	-	5	
	ne sait pas	-	8	

32c. Avec qui pratiquez-vous ce(s) sports ?

	le plus souvent à plusieurs	-	1	
	le plus souvent seul	-	2	
	seul ou à plusieurs	-	3	

32d. Vous arrive-t-il de sortir ? Par exemple au café, au cinéma, théâtre, musée, à un événement sportif, à une discothèque, au centre culturel etc. ?

		oui	-	1	allez à la question 32f
		non	-	2	

32e. Quelle est la fréquence de ces activités ?

	moins d'une fois par mois	-	1	
	une fois par mois	-	2	
	plusieurs fois par mois	-	3	
	une fois par semaine	-	4	
	plus d'une fois par semaine	-	5	
	ne sait pas	-	8	

32f. Êtes-vous, d'une façon ou une autre, actif (active) en tant que volontaire ? Donnez-vous, par exemple, régulièrement de l'aide à des voisins, des malades, des personnes âgées, ou avez-vous une fonction dans un club, une institution religieuse, un parti, un syndicat ?

		oui	-	1	allez à la question 32h
		non	-	2	

32g. Quelle est la fréquence de ces activités ?				
	moins d'une fois par mois	–	1	
	une fois par mois	–	2	
	plusieurs fois par mois	–	3	
	une fois par semaine	–	4	
	plus d'une fois par semaine	–	5	
	ne sait pas	–	7	

32h. Avez-vous encore d'autres activités de loisirs, passe temps qui n'ont pas été évoqués ? Il peut s'agir de musique, théâtre, suivre des cours etc.				
	oui	–	1	allez à la question 32k
	non	–	2	

32i. Quelle est la fréquence de ces activités ?				
	moins d'une fois par mois	–	1	
	une fois par mois	–	2	
	plusieurs fois par mois	–	3	
	une fois par semaine	–	4	
	plus d'une fois par semaine	–	5	
	ne sait pas	–	7	

32j. Pratiquez-vous ces activités seul ou avec d'autres ?				
	le plus souvent à plusieurs	–	1	
	le plus souvent seul	–	2	
	seul ou à plusieurs	–	3	
	ne sait pas	–	7	

32k. Combien de fois rencontrez-vous des amis ou de la famille (qui n'habitent pas dans le même logement que vous) ? Il s'agit ici du nombre de fois que vous recevez des amis, de la famille à la maison ou que vous allez en visite chez eux. Il peut aussi s'agir de rencontres se passant dehors, dans la rue, un parc, à la plage etc.				
	jamais	–	1	
	moins d'une fois par mois	–	2	
	une fois par mois	–	3	
	plusieurs fois par mois	–	4	
	une fois par semaine	–	5	
	plus d'une fois par semaine	–	6	
	ne sait pas	–	7	

Dans les questions précédentes vous avez indiqué dans quelle mesure vous êtes actif/active dans les domaines du sport, du volontariat, des sorties, des passe-temps divers. Il est possible que vous désiriez être plus actif/active mais que vous ne puissiez pas l'être pour une raison ou une autre. C'est l'objet des questions suivantes.

32l. Estimez-vous dans l'ensemble avoir suffisamment de contacts avec d'autres personnes, c'est-à-dire en dehors du travail, de l'école ou de votre propre foyer ?				
	Oui, sûrement	–	1	allez à la question 33
	oui, mais j'aimerais plus de contacts	–	2	
	non, je n'ai pas assez de contacts	–	3	
	ne sait pas	–	7	

**32m. Dans quels domaines aimeriez-vous avoir plus de contacts ?
Vous pouvez donner plusieurs réponses**

	sport	–	1	
	sorties loisirs	–	2	
	passé temps	–	3	
	volontariat, activités bénévoles	–	4	
	rencontrer des amis	–	5	
	autres : par ex :	–	6	
	ne sait pas	–	7	

32n. Qu'est-ce qui vous en empêche ?

	l'argent	–	1	
	le temps	–	2	
	les distances, problèmes de transports	–	3	
	je ne connais personne pour faire ces activités avec lui	–	4	
	la santé, handicap	–	5	
	autres, par ex. :	–	6	
	ne sait pas	–	7	

J Données sociodémographiques

En conclusion, nous voudrions vous poser quelques questions concernant vos caractéristiques personnelles. Nous rappelons que les réponses resteront strictement anonymes.

33. Quel est le niveau d'éducation le plus élevé que vous avez terminé avec un diplôme ?

	enseignement primaire			
	enseignement professionnel court (CET, CFA)			
	collège			
	Lycée d'enseignement professionnel			
	Lycée professionnel			
	IUT, BTS			
	Université			
	ne sait pas			

34a. Exercez-vous une activité rémunérée ?

	oui	–	1	
	non	–	2	allez à la question 35

34b. Si oui, pouvez-vous préciser quelle activité professionnelle vous exercez ?

--	--

34c. Pouvez-vous préciser la durée hebdomadaire de cette activité professionnelle ?

	Moins de 12 heures par semaine	–	1
	Entre 12 heures et moins de 20h par semaine	–	2
	Entre 20 heures et moins de 30 heures par semaine	–	3
	Entre 30 heures et moins de 35h par semaine	–	4
	Entre 35 heures et moins de 39h par semaine	–	5

35. **Quelle est votre activité principale ?**

	élève/étudiant femme/homme au foyer chômeur retraité militaire autre : activité bénévole travail
--	---

36. **On parle parfois de niveaux de revenus différents.
Estimez-vous que vous appartenez à un groupe avec un bas niveau de revenu, un niveau moyen ou un niveau élevé ?**

	bas niveau de revenu niveau de revenu moyen niveau de revenu élevé
--	--

37a. **Vous-même, ou l'un de vos parents, êtes-vous né(e) à l'étranger ?**

	oui non ne sait pas	– – –	1 2 7	allez à la question 38 allez à la question 38
--	---------------------------	-------------	-------------	--

37b. **Vous-même, êtes-vous né(e) en France ?**

	oui non ne sait pas	– – –	1 2 7	à
--	---------------------------	-------------	-------------	---

37c. **Votre père est-il né en dehors de la France ?**

	oui non ne sais pas	– – –	1 2 7	à
--	---------------------------	-------------	-------------	---

37d. **Votre mère est-elle née en dehors de la France ?**

	oui non ne sait pas	– – –	1 2 7	à
--	---------------------------	-------------	-------------	---

38. **Quel est votre âge ?**

39. **Êtes-vous un homme ou une femme ?**

	homme femme	– –	1 2	
--	----------------	--------	--------	--

40. **Votre ménage compte combien de personnes (y compris vous-même) ?**

41. **Parmi ces personnes, combien ont moins de 18 ans ?**

42. **Quel est votre code postal ?**

*Merci de nous retourner le questionnaire par l'intermédiaire de l'école de vos enfants.
Merci de votre collaboration.*

15 novembre 2001

Enquête sur les représentations politiques en France et aux Pays-Bas

Dans le cadre d'une recherche sur les politiques de la ville comparées aux Pays-Bas et en France, nous nous permettons de demander votre collaboration. Notre recherche vise plus particulièrement à étudier les pratiques politiques, les représentations du citoyen en tant qu'utilisateur des services publics, en tant que citoyen et en tant que travailleur que véhiculent les politiques mises en œuvre dans les deux villes. Nous ne cherchons pas quelle est la meilleure politique, mais quelles logiques, quelles représentations du politique s'expriment dans les deux pays.

Afin de compléter notre recherche, nous voudrions demander aux divers interlocuteurs que nous avons eu l'occasion de rencontrer, ainsi qu'à un certain nombre d'autres personnes actives dans les domaines que nous étudions, de répondre à un questionnaire sur la façon dont ils appréhendent certaines questions politiques, le rôle des citoyens, la place des institutions politiques.

En réalisant cette enquête à Rouen et à Haarlem, nous pourrons ainsi comparer les deux points de vue néerlandais et français sur la politique.

C'est l'objet de ce questionnaire.

Nous vous remercions de bien vouloir répondre à ces questions qui seront traitées dans le respect de l'anonymat des personnes et de leurs institutions de rattachement. Le questionnaire comprend des questions qui portent sur les conceptions du politique, de la société qu'expriment les Français et les Néerlandais. Nous posons également des questions sur certaines de vos pratiques. Enfin, en conclusion, nous posons des questions sur vos caractéristiques personnelles qui seront utiles à l'analyse des différences que nous pourrions constater.

Bien entendu, nous vous adresserons un compte rendu de travail.

Nous vous joignons une enveloppe timbrée qui vous permettra de nous retourner le questionnaire.

Nous vous remercions de votre collaboration.

**Antoine Bevort
David Charrasse**

0. Ce sont vos points de vue personnels qui nous intéressent, sachant que nous référerons anonymement à votre position de :

Représentant des habitants ou responsable d'association	<input type="checkbox"/>
Élu municipal	<input type="checkbox"/>
Responsable de service	<input type="checkbox"/>
Agent de politiques sociales	<input type="checkbox"/>

1. Selon vous, quelle importance devraient avoir les institutions politiques suivantes ?
(il s'agit de votre opinion sur ce qui serait souhaitable, non sur ce qui est le cas actuellement)

	Très grande importance	Grande importance	Assez grande importance	Peu d'importance
Le maire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les adjoints du maire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le conseil municipal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'agglomération	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le département (le conseil général)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La région (le conseil régional)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le sénat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le gouvernement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La présidence de la république	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les institutions européennes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Pouvez-vous indiquer dans quelle mesure les personnes suivantes vous paraissent plus ou moins compétentes selon vous pour décider des questions politiques telles que construire des logements sociaux, des équipements scolaires... ?

(partir de 1 pour les personnes selon vous les plus compétentes, puis 2, 3 etc.)

	Classement
Les élus	
Les électeurs	
Les habitants	
Les fonctionnaires et les employés territoriaux	
Les experts	
Les membres des partis politiques	
Les membres du gouvernement	
Les membres des associations	
Autres	

3. Pour faire aboutir un projet dans le cadre de la politique de la ville, diriez-vous : (cochez l'affirmation qui vous paraît correcte)

En général c'est très simple	<input type="checkbox"/>
En général, c'est assez simple	<input type="checkbox"/>
En général, c'est assez compliqué	<input type="checkbox"/>
En général, c'est très compliqué	<input type="checkbox"/>

4. A votre avis, pour qu'un projet ait le plus de chances d'aboutir dans le cadre de la Politique de la Ville menée à Rouen, il faut que l'initiative provienne

(plusieurs réponses possibles : cochez la ou les affirmations qui vous paraissent correctes)

Des habitants d'un quartier	<input type="checkbox"/>
D'une grande administration	<input type="checkbox"/>
Du ministère de la Ville	<input type="checkbox"/>
D'un élu municipal	<input type="checkbox"/>
De la communauté d'agglomération	<input type="checkbox"/>
Des services municipaux spécialisés	<input type="checkbox"/>

5. D'après vous, quelles sont les difficultés que rencontre en pratique la politique de la ville à Rouen ?

	Grande difficulté	Difficulté moyenne	Difficulté négligeable
La complexité des textes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La concurrence des institutions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'insuffisance des financements	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La lenteur des procédures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'incompétence des responsables	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'absence de volonté politique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La mauvaise volonté des agents	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le poids excessif de l'État	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le manque de réalisme des objectifs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le désintérêt des habitants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres (précisez)			

6. Pensez-vous que l'année passée le quartier du Vieux Marché s'est amélioré ou dégradé ?

	amélioré	<input type="checkbox"/>	
	dégradé	<input type="checkbox"/>	
	sans changement	<input type="checkbox"/>	
	ne sait pas/sans opinion	<input type="checkbox"/>	

7. Pensez-vous que l'année passée le quartier de la Sablière s'est amélioré ou dégradé ?

	amélioré	<input type="checkbox"/>	
	dégradé	<input type="checkbox"/>	
	sans changement	<input type="checkbox"/>	
	ne sait pas/sans opinion	<input type="checkbox"/>	

8. D'après vous, quelles sont les personnes dont l'attitude a le plus d'effets sur la politique de la ville à Rouen (classez-les des plus influentes (1) aux moins influentes (7))

Les habitants	
Les électeurs	
Les élus locaux	
Les experts, les consultants	
Les employés des services publics	
Les responsables des organismes spécialisés dans cette politique	
Les élus nationaux, le gouvernement	

9. De façon générale, pensez-vous qu'il faille accroître la participation, le rôle des citoyens aux différents niveaux de décision politique ?

Au niveau municipal	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Au niveau départemental	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Au niveau régional	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Au niveau national	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Au niveau européen	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

10. Dans quelle mesure pensez-vous que les gens sont coresponsables de la qualité de la vie (par exemple la propreté) dans leur quartier ? Cochez l'affirmation qui vous paraît correcte

Leur comportement n'a pas d'impact du tout	<input type="checkbox"/>
Leur comportement a peu d'impact	<input type="checkbox"/>
Leur comportement a un impact modéré	<input type="checkbox"/>
Leur comportement a un gros impact	<input type="checkbox"/>
ne sait pas	<input type="checkbox"/>

11. Dans quelle mesure pensez-vous que les gens ont la possibilité d'agir de façon à contribuer aux décisions importantes en matière de politique urbaine (par exemple : protection de l'environnement, qualité des transports publics) ? Cochez l'affirmation qui vous paraît correcte

Leur action n'a pas d'impact du tout	<input type="checkbox"/>
Leur action a peu d'impact	<input type="checkbox"/>
Leur action a un impact modéré	<input type="checkbox"/>
Leur action a un gros impact	<input type="checkbox"/>
ne sait pas	<input type="checkbox"/>

12. Croyez-vous à l'utilité des conseils de quartier ?

Oui Non

13. Les cinq appréciations suivantes portent sur la consultation des habitants à propos des projets qui concernent leur quartier.

Indiquez si vous êtes tout à fait d'accord, d'accord, pas d'accord, pas du tout d'accord

	<i>Tout à fait d'accord</i>	<i>D'accord</i>	<i>Pas d'accord</i>	<i>Pas du tout d'accord</i>
C'est une perte de temps	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cela permet d'informer les habitants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cela permet que les responsables des services et les usagers se rencontrent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cela permet de prendre les bonnes décisions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cela permet d'obtenir le respect des nouveaux aménagements	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cela contribue à la politique d'insertion sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Avez-vous participé à des réunions de conseil de votre quartier en tant qu'habitant ?

Oui Non

15. Avez-vous participé à des réunions de conseil de quartier en tant qu'invité ?

Oui Non

16. Pensez-vous qu'il faut donner le droit de vote aux élections municipales

aux immigrés provenant de pays l'Union européenne ?

Oui Non

aux immigrés provenant de pays hors de l'Union européenne ?

Oui Non **17. Pensez-vous qu'il faut donner le droit de vote aux élections législatives ?**

aux immigrés provenant de pays l'Union européenne ?

Oui Non

aux immigrés provenant de pays hors de l'Union européenne ?

Oui Non **18. Pensez-vous qu'il faut considérer les usagers des services municipaux comme des clients ?**Oui Non **19. En ce qui concerne chacun des services suivants l'équipement du quartier du Vieux Marché vous paraît-il très satisfaisant, satisfaisant, peu satisfaisant, très peu satisfaisant ?**

		<i>très satisfaisant</i>	<i>Satisfaisant</i>	<i>pas satisfaisant</i>	<i>très peu satisfaisant</i>	<i>ni satisfaisant ni pas satisfaisant</i>	<i>ne sait pas</i>	<i>Sans réponse</i>
a.	commerces pour les courses quotidiennes	1	2	3	4	5	7	9
b.	aires de jeux, équipements pour les enfants	1	2	3	4	5	7	9
c.	éclairage des rues	1	2	3	4	5	7	9
d.	espaces verts	1	2	3	4	5	7	9
e.	transports publics	1	2	3	4	5	7	9
f.	entretien des rues et des pistes cyclables	1	2	3	4	5	7	9
g.	école maternelle et primaire	1	2	3	4	5	7	9
h.	équipements, services pour les jeunes	1	2	3	4	5	7	9
i.	possibilité de parking	1	2	3	4	5	7	9

20. En ce qui concerne chacun des services suivants l'équipement du quartier de La Sablière vous paraît-il très satisfaisant, satisfaisant, peu satisfaisant, très peu satisfaisant ?

		<i>très satisfaisant</i>	<i>Satisfaisant</i>	<i>pas satisfaisant</i>	<i>très peu satisfaisant</i>	<i>ni satisfaisant ni pas satisfaisant</i>	<i>ne sait pas</i>	<i>Sans réponse</i>
a.	commerces pour les courses quotidiennes	1	2	3	4	5	7	9
b.	aires de jeux, équipements pour les enfants	1	2	3	4	5	7	9
c.	éclairage des rues	1	2	3	4	5	7	9
d.	espaces verts	1	2	3	4	5	7	9
e.	transports publics	1	2	3	4	5	7	9
f.	entretien des rues et des pistes cyclables	1	2	3	4	5	7	9
g.	école maternelle et primaire	1	2	3	4	5	7	9
h.	équipements, services pour les jeunes	1	2	3	4	5	7	9
i.	possibilité de parking	1	2	3	4	5	7	9

21. Si des responsables publics demandaient d'économiser l'eau ou l'électricité pour des raisons d'urgence, diriez-vous que les gens tiendraient compte de cette demande ?
(cochez l'affirmation qui vous paraît correcte)

très probablement	<input type="checkbox"/>
probablement	<input type="checkbox"/>
cela dépendra	<input type="checkbox"/>
peu probable	<input type="checkbox"/>
très peu probable	<input type="checkbox"/>
ne sait pas	<input type="checkbox"/>

22. D'après vous, est-il souhaitable que la municipalité joue un rôle dans l'insertion des personnes en difficulté (chômeurs longue durée, handicapés etc.) ?

Oui Non

23. D'après vous, quelles sont les personnes dont l'attitude a le plus d'effets sur l'insertion d'une personne en difficulté ?
(classez-les des plus influentes (1) aux moins influentes (7))

Sa famille, ses amis	
Les élus locaux	
Les responsables économiques, les dirigeants d'entreprises	
Les employés des services sociaux	
Les formateurs	
Les responsables des organismes spécialisés dans l'insertion	
Les élus nationaux, le gouvernement	

24. De façon générale, diriez-vous que :
(Cochez l'affirmation qui vous semble la plus proche de votre avis)

l'on peut faire confiance à la plupart des personnes	<input type="checkbox"/>
l'on n'est jamais assez prudent dans nos relations avec les gens	<input type="checkbox"/>

25. De façon plus précise, diriez-vous que l'on peut faire confiance :

aux gens de votre quartier	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
à vos collègues de travail	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
aux vendeurs dans les magasins	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
aux médias locaux	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
à la police locale	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
aux immigrés	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
aux élus du conseil municipal	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

26. Dans quelle mesure êtes-vous intéressé par les affaires publiques politiques ?

très intéressé	<input type="checkbox"/>
intéressé	<input type="checkbox"/>
peu intéressé	<input type="checkbox"/>
pas du tout intéressé	<input type="checkbox"/>
ne sait pas	<input type="checkbox"/>

27. Dans quelle mesure, lisez-vous un ou des quotidiens ?

Très régulièrement, presque tous les jours	<input type="checkbox"/>
Régulièrement, plusieurs fois par semaine	<input type="checkbox"/>
Rarement	<input type="checkbox"/>
Jamais	<input type="checkbox"/>

28. Combien d'heures par semaine regardez-vous la télévision ?

Zéro heure	<input type="checkbox"/>
Moins de 5 heures	<input type="checkbox"/>
5 à 15 heures	<input type="checkbox"/>
15 à 25 heures	<input type="checkbox"/>
25 à 35 heures	<input type="checkbox"/>
Plus de 35 heures	<input type="checkbox"/>

29. Quel est votre sexe ?

Homme Femme

30. Quel est votre âge ?

..... années

31. Quel est votre lieu de résidence ?

Commune :

Quartier (pour les habitants de Rouen) :

32. Quel est le niveau scolaire le plus élevé que vous avez terminé avec un diplôme ?

enseignement primaire	<input type="checkbox"/>
enseignement professionnel court (CET, CFA)	<input type="checkbox"/>
collège	<input type="checkbox"/>
Lycée d'enseignement professionnel	<input type="checkbox"/>
Lycée	<input type="checkbox"/>
IUT, BTS	<input type="checkbox"/>
Université	<input type="checkbox"/>
ne sait pas	<input type="checkbox"/>

33. Avez-vous voté aux dernières élections ?

municipales,	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Législatives	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Présidentielles	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
européennes	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
ne sait pas	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

Liste des entretiens

Rouen

Ait Aouage, président de l'association « Rencontre » et administrateur de la Régie de quartier de Grammont, le 31 mai 2001.

M. Aouissi, chargé d'insertion de la Régie de quartier Grammont-Sablère, le 10 mai 2001.

M^{me} A. Bacheley, chef de projet « Politique de la ville » pour la Ville de Rouen, le 18 janvier 2002.

M. Baret, conseillère en économie familiale et sociale, le 18 décembre 2001.

M^{me} Bimont, directrice de l'école Pouchet, le 12 décembre 2001.

H. Boubeche, directeur du centre social de la Sablière, le 27 novembre 2001.

J.-M. Bureau, directeur de la Régie de quartier Grammont-Sablère, le 14 mai 2001.

S. Caudron, directeur de l'Agence locale « Rouen Habitat » de Grammont-Sablère, le 24 octobre 2001.

J.-M. Cipolat, directeur de l'habitat pour la Ville de Rouen, le 5 juillet 2000.

M^{mes} S. Denis et M. Tourlaimain, secrétaires de la CLI de Rouen Bois-Guillaume, le 14 décembre 2001.

B. Devaux, deuxième adjoint au maire de Rouen, chargé de la politique de la ville, le 25 janvier 2002.

M^{me} Dumesnil, directrice de l'école Honoré de Balzac, le 12 décembre 2001.

D. Faure, chef de projet du GPV de la Sablière pour « Rouen Seine Aménagement », le 21 novembre 2001.

J.-P. Fleurimont, sous-directeur à l'insertion du département de Seine-Maritime, le 19 juin 2001.

B. Gach, chargé de mission à l'insertion pour la Ville de Rouen, le 22 novembre 2001.

L. Herve, agent ANPE chargé de l'emploi-formation en cellule d'appui RMI, le 24 janvier 2002.

M. Jourdain, président du comité de quartier de Grammont, le 10 janvier 2001.

M. Lambert, directeur départemental de l'ANPE, le 11 juin 2001.

M^{me} G. Larmaraud, chef de projet du contrat de ville à la communauté de l'agglomération rouennaise, le 6 septembre 2000.

M^{me} C. Lillini, chef de service « Ville, logement et solidarité » en préfecture de Rouen, et M^{me} G. Baynaud, délégué de l'État pour le GPV de Rouen (DDE), le 23 janvier 2002.

F. Limare, chef de projet politique de la ville pour la ville de Canteleu, le 17 juillet 2000.

C. Perret, responsable d'unité de travail à la CAF de Rouen, le 22 novembre 2001.

M. Rivet et M^{me} N. Nivoix, du bureau d'étude de la CAF de Rouen, le 7 septembre 2001.

Y. Robert, maire de Rouen, le 1^{er} décembre 2000.

F. Siard, conseillère municipale, le 28 mai 2001.

C. Schlosser, directrice du service municipal « Vie associative et conseils de quartiers », le 13 décembre 2000.

A. Verbaere, directeur du PLIE de l'agglomération rouennaise, le 23 novembre 2001.

D. Vignon, directeur du centre social de la Sablière, le 10 mai 2001.

P. Vionnet, directeur du GIP-GPV de Rouen, le 23 janvier 2002.

Haarlem

Fred Ausma, directeur de l'école primaire Hamelinkschool, les 21 février 2001 et le 21 mai 2001.

Marc Bonzel, chef du service finances de la ville, le 20 février 2001.

Marlies Bouwman, conseil de gestion à la mairie, le 21 février 2001.

Wim Dijk, responsable de la bibliothèque de Haarlem, par e-mail en février 2002.

Lœkie van Es, directrice de l'école primaire du Kring, le 21 février 2001 et le 21 mai 2001.

Pim Huurdeman, membre du cabinet du maire, chargé du suivi de la politique de la ville, le 28 septembre 2001.

Ronald van Kempen, chercheur à l'université d'Utrecht, chargé d'un rapport sur la recherche en matière de la politique des grandes villes, le 27 septembre 2000.

Éric Lemstra, directeur de l'institution « Jeugdzorg Kennemerland »,
le 20 février 2001.

M. Steef de Loze, services des affaires sociales, le 2 février 2001 et en contact régulier par la suite.

Jolanda Nooteboom, le 20 février 2001.

Paul Platt, service de l'éducation de la ville, le 1^{er} février 2001.

J.J.H. Pop, maire de Haarlem, le 19 février 2001.

Rob Smits, directeur du CWI de Haarlem, le 22 mai 2001.

Jerøen Springveld, chargé des conseils de quartier, le 1^{er} décembre 2001.

Mariëlle Spruyt, chef du service de recherche et de statistique de la ville de Haarlem, à partir de la première visite en septembre 2000 et à chaque passage à Haarlem par la suite.

Hans van der Straten, chef du service des affaires économiques de la ville,
le 19 février 2001.

Ed Theunen, service des affaires sociales, le 2 février 2001.

M^{me} Viegen, adjointe au maire, chargée de la politique de la ville,
le 26 septembre 2000.

Le conseil de quartier du centre-ville, le 12 décembre 2001.

La bibliothèque du centre-ville, le 22 mai 2002.



Bibliographie

Généralités

Abeles M. et Jeudy H.-P., *Anthropologie du politique*, Armand Colin, 1997.

Becker H., *Outsiders* Métailié, 1985.

Bevort A. et Prigent A., « Les recherches comparatives internationales en éducation : quelques considérations méthodologiques », *Revue internationale en éducation*. Sèvres, n° 1, mars 1994.

Bevort A., « Performances institutionnelles et traditions civiques en Italie. En relisant Robert Putnam », *Revue française de Science politique*, n° 2, avril 1997.

Brachet P., « *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels* », *Economica*, 1995.

Chaline Cl., *Les politiques de la ville*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997.

Coleman J., *Foundations of Social Theory*, Cambridge : Harvard University Press, 1990.

Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système*, Le Seuil, 1977.

D'Iribarne Ph., « Culture et "effet sociétal" », *Revue Française de sociologie* XXXII, 1991, p. 599-614.

– *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Le Seuil, 1989.

Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.

Fukuyama Fr., *Trust*, Penguin Books, 1995.

Granovetter R., « Threshold models of collective behavior », *American Journal of Sociology*, 82, p. 1420-1443.

Gremion P., *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, 1976.

Hirschman A. O., *Un certain penchant à l'autosubversion*, Fayard, 1995.

Marcou G. et al., *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'Harmattan, 1997.

Maurice M., Sellier Fr. et Silvestre J.-J., « Analyse sociétale et cultures nationales, Réponse à Philippe d'Iribarne », *Revue française de sociologie*, XXXIII, 1992, p. 75-87.

– *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne : essai d'analyse sociétale*, PUF, 1982.

Maurice M., « Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, n° 2, 1989.

Muchembled R., *La société policée. Politique et politesse en France du XVI^e au XX^e siècle*, Le Seuil, 1998.

Muller P., *Les politiques publiques*, PUF, « Que sais-je ? », 1990.

Neveu C., « Nationalité et citoyenneté : une approche anthropologique », in Giordano C. et Rolshoven J. (dir.), *Europäische Ethnologie, ethnologie européenne*, Éditions universitaires de Fribourg, Suisse, 1999.

Olson M., *Grandeur et décadence des nations*, Bonnel, col. « Économie sans rivages », 1983.

Paugam S., *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales du revenu minimum d'insertion*, La Documentation française, 1998.

Putnam D. R., *Bowling Alone. The collapse and revival of american community*, Simon and Schuster, 2000.

– « The strange Disappearance of Civic America », *The American Prospect*, 24, hiver 1996.

– « Bowling alone », *Journal of Democracy*, n° 6, janvier 1995, p. 65-78.

Putnam D. R. with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

Reynaud J.-D., *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 1989.

Rosanvallon P., *Le peuple introuvable*, Gallimard, 1998.

Schemeil Y., *La science politique*, Armand Colin, 1995.

« Sociaal en cultureel plan bureau (2000) », *Sociaal en Cultureel rapport 2000. Nederland in Europa* (Le rapport social et culturel 2000. Les Pays-Bas en Europe), SCP.

Sociologie du travail, « Les comparaisons internationales. Théories et méthodes », Dunod, n° XXXI 2/89, 1989.

Strauss A., « La méthode comparative continue en analyse qualitative », in *La trame de la négociation*, L'Harmattan, 1992.

Sueur J.-P., *Demain la ville*, Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française, 1998.

Todorov T., *Nous et les autres. La réflexion française sur la diversité humaine*, Le Seuil, 1989.

Visser J., Hemerijck A., *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 1997.

Walzer M., *Sphères de Justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Le Seuil, 1997.

Politiques de la ville

Anderson A., *Politiques pour la ville*, Syros, 1998.

Behar D., « L'agglomération, entre gouvernement et gouvernance », *Habitat et Société*, septembre 2000.

– « En finir avec la politique de la ville ? », *Esprit*, novembre 1999.

Behar D. et Epstein R., « Sécession urbaine : un mythe démobilisateur », *Le Monde* 3/7, 1999.

Bidou-Zachariasen C., « La prise en compte de "l'effet-territoire" dans l'analyse des quartiers urbains », *Revue Française de socio*, XXXVIII, 1997.

Bordet J., « *Les jeunes de la cité* », PUF, 1998.

Cité des Sciences et de l'Industrie, « La politique de la ville », Dossier documentaire, décembre 1993.

Cavallier G. (pdt), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport final du groupe de travail interministériel et interpartenaires, mai 1999.

Damon J., « La politique de la ville », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 784, La Documentation française, 9/5/1997.

Datar, « Sites témoins pour les contrats d'agglomération », *Premières rencontres nationales agglomérations*, Clermont-Ferrand, 30/3/2000.

Délégation interministérielle à la Ville, *Contrats de ville 2000-2006*, ronéoté (dont circulaire 14-153, du 31/12/98), juin 2000.

– *Ville Vie Vacances*, juin 2000.

– *Contrat de ville 2000-2006 : déplacements et transports publics*, B.O. de l'Équipement, des Transports et du Logement, n° 2000-5, 25/3.

– *Les adultes-relais*, circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26/4/00, Textes officiels, juin 2000.

– *2000-2006, le programme français de rénovation urbaine*, septembre 2000.

– *2000-2006, les programmes européens et la politique de la ville*, mars 2000.

– *Règles de financement de la politique de la ville*, Textes officiels, septembre 2000.

– *2000-2006, le GIP-DSU, un outil au service de la politique de la ville*, Repères, avril 2000.

– *Les politiques de la ville depuis 1977*, ronéoté, centre de ressources DIV, décembre 1999.

– *Le bilan de la politique de la ville au XI^e Plan*, ronéoté, 16/2, version 5, 1998.

– *La lettre de la DIV*, n^{os} 48 (juillet-août 1999), 55 (mars 2000), 60 (sept.-oct. 2000), 61 (novembre 2000).

Donzelot J. et Estebe Ph., « L'État animateur. Essai sur la politique de la ville », *Esprit*, 1994.

Dubet F. et Lapeyronnie D., *Les quartiers d'exil*, Le Seuil, 1992.

Dunoyer de Segonzac P., « Grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain », *Actualités HLM*, février 2002.

Epstein R., « Le préfet-ajusteur », *Pouvoirs locaux*, mars 2000.

Garnier-Muller A., *Les « Inutiles ». Survivre au quotidien en banlieue et dans la rue*, Éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, 2000.

Iaurif, « Regards sur la politique de la ville », *Cahier*, n^o 123 (dt J.L. Laville « La politique de la ville et l'insertion par l'économique »), juin 1999.

Jacquier C. (dir.), « La question urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses », *Cahiers du DSU*, septembre 2000.

Van Kempen R., *Onderzoek en het grotestedenbeleid : inventarisatie en knelpunten* (La recherche et la politique de la ville : inventaire et problèmes), ministère de l'Intérieur des Pays-Bas, juin 1999.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Circulaire du ministre délégué à la Ville du 14/10, relative à la négociation des contrats de ville, 1999.

– *Les contrats de ville du XI^e Plan*, Dossier ressources, novembre 1993.

Marasca B., Madrid P. et F. Agassiz, « Pertinence des indicateurs utilisés pour l'évaluation des politiques de la ville. Application au département de Seine-et-Marne », in CREDOC « *Cahier de recherche* », n^o 111, novembre 1997.

Pages D., Péliissier N. (dir.), *Territoires sous influence*, L'Harmattan, 2000.

Passavants R., *Les flammes de l'exclusion. Insécurité urbaine... espérance citoyenne*, Le temps des cerises, 1999.

Paquot T., Lussault M. et Body-Gendrot S., *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, La découverte, 2000.

Poquet G., « Du zonage des quartiers aux territoires de projet. La politique de la ville à la recherche de son échelle géographique », in CREDOC « *Cahier de recherche* », n^o 141, décembre 1999.

Sociaal en cultureel plan bureau : *Sociaal en Cultureel rapport 2000. Nederland in Europa* (Le rapport social et culturel 2000. Les Pays-Bas en Europe), SCP.

Sociaal en cultureel plan bureau : *Op weg naar een effectiever Grotestedenbeleid*. (En route vers une politique de la ville plus effective, février 2000, CPB. *Staatscommissie dualisme en lokale democratie* (1999) *Dualisme en lokale democratie. De gemeente vernieuwt*. (Dualisme et démocratie. La municipalité se rénove) *Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, (résumé du rapport de la commission d'État « Dualisme et démocratie »), Samson.

Sueur J.-P., *Demain la ville*, Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française, 1998.

Sur Rouen

Acadie, *Évaluation de la politique de la ville en Haute-Normandie*, Rapport intermédiaire, 1996.

Conseil général de la Seine-Maritime, *Revenu minimum d'insertion. Catalogue des mesures d'insertion financées par le conseil général de la Seine-Maritime*, sous direction de l'insertion, janvier 2001.

– *Programme départemental d'insertion de la Seine-Maritime*, 28 juin 2001.

– *Programme départemental d'insertion de la Seine-Maritime*, 3 mai 2000.

Communauté de l'agglomération rouennaise (s. d., Nov. 2000) *Contrat de ville en agglomération 2000-2006* convention cadre et conventions thématiques, document définitif.

– *Agglo. Mage*, le magazine de la Communauté de l'agglomération rouennaise (et n° 3 « Une agglomération solidaire »).

Délégation interministérielle à la Ville, *Des dispositifs sectoriels à l'émergence d'un projet global. Agglomération rouennaise*, Fiche d'expérience, décembre 1999.

– *Compte rendu de la journée régionale de la politique de la ville*, 13 octobre 1999.

District de l'agglomération rouennaise, *Synthèse cartographique et statistique sur 70 communes du schéma directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf*, janvier 1996.

Doray D., *Qu'est-ce qu'un quartier à problèmes ? Les Sapins*, Mémoire de maîtrise, Paris XIII, octobre 1993.

Insee Haute-Normandie, « Atlas sanitaire et social de la Haute-Normandie », *Cahiers d'Aval* n° 54, février 2000.

– « Les finances des communes en Haute-Normandie », *Cahiers d'Aval*, n° 56, décembre 2000.

– « Parcours et détours. Insertion professionnelle des jeunes Hauts-normands », *Cahiers d'Aval*, n° 55, septembre 2000.

– « Précarité dans la ville », Actes des rencontres de l'Insee (10 avril 1997), *Cahiers d'Aval* n° 46, décembre 1997.

– « Vivre et se déplacer en ville », *Cahiers d'Aval*, n° 45, octobre 1997.

– *Équipements urbains. RGP 1999*, 1994.

Préfecture de la région Haute-Normandie, *La politique de la ville en Haute-Normandie*, 2001.

– « Le projet territorial de l'État en Seine-Maritime », *Lettre de l'État en Haute Normandie*, n° 22, décembre 2000.

Région Haute-Normandie, *CPER 2000-2006*, § « Politique de la ville » et fiche n° 59 « Développement et organisation du territoire », 2000.

– *3^e contrat de plan « État Région » : état d'avancement à la fin 1997*, 1998.

Ville de Rouen, *Grand projet de ville. Rapport de présentation*, 7 avril 2000.

– *La charte du quartier Grammont*, janvier 1997.

Rouen Magazine, l'Hebdo des Rouennais (dont n° 114 « Conseils de quartiers, à quoi ça sert ? »)

Sur Haarlem

Ville de Haarlem, « Met het oog op overmorgen. 11 toekomstvisies op Haarlem » (Onze visions du futur de Haarlem), Gemeente Haarlem, 2000.

– « Jaarstatistiek 1999, Haarlem », Mairie de Haarlem, mars 2000.

– « Stadsconvenant Haarlem » (Convention de la ville Haarlem), 20 décembre 1999.

– « Toekomstvisie Haarlem, 2000-2010 » (Vision d'avenir pour Haarlem), décembre 1999.

– « Ontwikkelingsprogramma Haarlem, 2000-2004 » (Programme de développement Haarlem), décembre 1999 (résumé).

– « Ontwikkelingsprogramma Haarlem, 2000-2004 » (Programme de développement Haarlem), décembre 1999.

– « Grote stedenbeleid in Haarlem. Visitatierapport » (La politique de la ville à Haarlem. Rapport d'évaluation), B&A Grøep, 23 septembre 1999.

– « Dat nemen we mee. Over participatie en inspraak in de gemeente Haarlem » (La participation à Haarlem), septembre 1999.

– « Woondiensten, Kwaliteitspanel 3 » (Service du logement, panel qualité), Gemeente Haarlem, juillet 1999.

– « Zelfanalyse-rapport 2 jaar grotestedenbeleid Haarlem 1997/1998 » (Rapport d'autoanalyse de deux ans de politique de la ville de Haarlem), Gemeente Haarlem, 1999.

– « Stedelijk beheer. Kwaliteitspanel 2 », Gemeente Haarlem, juin 1998.

– « Profiel van de arbeid Zuid-Kennemerland. Sociaal-economische monitor per Gemeente », 1998.

– « Integraal wijkplan Slachthuisbuurt. Actieplan voor het grote stedenbeleid Haarlem », mai 1997.

– « Trendrapport Zorg en Welzijn 1997 ». Gemeente Haarlem, 1997.

– « Leefbaarheidsmonitor Haarlem 1997. (in het kader van het grote stedenbeleid) Samenvatting », 1997.

– « Haarlem Gøede stad. Nota grote stedenbeleid ». Gemeente Haarlem, 1996.

– « Welkom, Willkommen, Welcome, Bienvenue Haarlem », 1996.

Références services

Behar D., « Habitat : pour une politisation de l'action publique territoriale », *Pouvoirs locaux*, mai 2000.

– « L'accessibilité : condition première d'une nouvelle relation citoyens-services publics » *Profession Banlieue : Espaces, plate-formes et maisons de services publics dans les quartiers*, décembre 1999.

– « Services publics : la proximité, et après ? », *Territoires*, n° 400-01, novembre 1999.

– « Améliorer les services publics dans les quartiers : incertitudes et évidences », *Les cahiers DSU*, n° 15, décembre 1997.

Estebe P., « Service public et différences sociales : de l'interdépendance à la compétition », *Projet*, hiver 1999-2000.

– « Des équipements collectifs aux services publics, puissance publique et sociabilité », *Projet*, n° 243, 1995.

Maresca B. et Poquet G., « Se débarrasser des encombrants... une affaire de civisme... et d'offre de services », *Consommation et modes de vie*, n° 122, Credoc, novembre 1997.

– « Les Français sont-ils prêts à plonger les mains dans leurs poubelles ? », *Consommation et modes de vie*, n° 88, Credoc, juin 1994.

Maresca B. et Pouquet L., « Le commerce dans les cités, un potentiel qui requiert du volontarisme et de l'innovation », *Consommation et modes de vie*, n° 144, Credoc, juin 2000.

Mattei M.-F. et Pumain D. (coord.), *Données urbaines*, tome I, Insee-CNRS : Choffel P., « Les conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville » *Economica*, 1998.

Mattei M.-F. et Pumain D. (coord.), *Données urbaines*, tome III, Insee-CNRS : Bui Trong L. « Violences urbaines dans les quartiers sensibles » ; Crenner E., « Cadre de vie et sentiment d'insécurité » ; Letoqueux J.-L., « Qualité du logement, sociabilité et image des quartiers de la politique de la ville » ; Orfeuil J.-P., « Les dépenses des ménages pour le logement et pour les déplacements habituels », *Economica*, 2000.

Tymen J. et Henry N., *Action sociale et décentralisation*, L'Harmattan, 1987.

Évaluation

Acadie, *Évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, mai 1996.

Behar D., « La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ? » *Urbanisme*, novembre-décembre 1997.

Conan M., *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*, Éditions de l'Aube, 1998.

Credoc, « Les protocoles de l'évaluation dans les opérations de la politique de la ville », *Cahier de recherche*, n° 63, juin 1994.

– « Évaluation de la politique de développement social urbain. Le quartier de l'Argonne à Orléans », *Rapport n° 145*, mars 1994.

Délégation interministérielle à la Ville, *Circulaire du 25/8/2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles*.

– « L'évaluation des contrats de ville », *Dossier ressources*, Les éditions d'ensembles, septembre 1995.

Epstein R., « L'évaluation de la politique de la ville », *Dossier d'études Allocations familiales*, décembre 1999.

Estebe P., « L'évaluation : démarche scientifique et débat démocratique », *Les cahiers DSU*, n° 8, septembre 1995.

Jaillet M.-C., Behar D., Estebe P. et Roman J., *Évaluation des politiques de la ville : les enjeux de l'action*, DIV, 1993.

Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (DGAFP-DIRE), *Comparer les performances pour améliorer le service public*, Comptes rendus des journées d'étude, 27/6/2000.

TEN, (Rigaud-Sibille L.), « Évaluation des contrats de Ville », *Urbanités*, avril 1993.

– (B. Perret et D. Behar), *L'évaluation de la politique de la ville*, conférence du 23/1/1998.

Warin, P., *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 1993.

Insertion

Astier I., *Revenu minimum et souci d'insertion*, Desclée de Brouwer, 1997.

Atkinson T., Glaude M., Freyssinet J. et Seibel C., *Pauvreté et exclusion*, La Documentation française, 1998.

Barbier J.-C., « Du partenariat dans les politiques de l'emploi », *La lettre du CEE*, n° 46, février 1997.

Bretèche L. de la, Guillemot B. et Thierry M., *Premier bilan de la loi relative à la lutte contre les exclusions*, Igas, 2000.

Cahiers de l'Observatoire de l'ANPE, *Actes des Premiers Entretiens de l'emploi* (30-31/3/1999), 2000.

Cahiers du CEE, *Les Politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, n° 34, PUF, 1995.

Castel R., Lae J.-F., *Le RMI, une dette sociale*, L'Harmattan, 1992.

Demaziere D., *Le chômage en crise. La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, PUL, 1992.

Don Henk (directeur du Centraal Planbureau), « Le marché du travail en changement », *Loopbaan*, avril 2000.

Dares, « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières informations premières synthèses*, mai 2001, n° 18.1.

Donzelot J. (dir.), « Face à l'exclusion : le modèle français », *Esprit*, 1991.

Ehrel C., Gautie J., Gazier B. et Morel S., « Job Opportunities for the Hard-to-place », Schmid G., O'Reilly J. et Shömann K., « *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* », Cambridge U.P., 1996.

Engbersen G., Vrooman J.-C., Snel E., *Arm Nederland. Balans van het armødebeleid*, Amsterdam University Press, 2000.

Fitoussi J.-P., Passet O. et Freyssinet J., *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000.

Guerin-Plantin C., *Genèse de l'insertion. L'action publique indéfinie*, Dunod, 1999.

Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, 1991.

Ires, « Le modèle "hollandais" », *Chronique internationale de l'Ires* (hors série), octobre 1997.

Jean S., « Syndrome, miracle, modèle polder et autres spécificités néerlandaises », *Document d'études*, n° 38, Dares, 2000.

Le Toqueux J.-L. et Moreau J., « Les zones urbaines sensibles. Forte progression du chômage entre 1990 et 1999 », *Insee Première*, n° 835, mars 2002.

Meritis F., Van « Dutch Disease » naar « Dutch Miracle » in tien jaar, Compte rendu d'un séminaire du Duits land Institut, Amsterdam, 1 oktober 1997.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*, La Documentation française, 2000.

Uniopss, *Accompagnement social et insertion*, Syros, 1995.

Visser J. et Hemerijck A., *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 1997.

Wierink M., « Réforme des structures de la protection sociale et révision de la place des partenaires sociaux », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 64, 2000.

Participation

Adels, *Territoires (la revue de la démocratie locale)*.

Bevort A., « Performances institutionnelles et traditions civiques en Italie. En relisant Robert Putnam », *Revue française de science politique*, n° 2, avril 1997.

Bonetti (dir.) M., « De la négociation à la coopération : la construction de la coopération entre les acteurs conduisant des projets d'habitat », CSTB, septembre 1994.

D'Iribarne Ph., *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Le Seuil, 1989.

Delarue J.-M., *Banlieues en difficultés – la relégation*, 1991.

Gemeente Haarlem (Commune de Haarlem), *Dat nemen we mee. Over participatie en inspraak in de gemeente Haarlem*, 1999 (b).

– Ontwikkelingsprogramma Haarlem, 2000-2004, 1999 (a).

– Algemene informatie over de haarlemse wijkraden, 2001.

– Verordening op de Wijkcraden, 1973 (a).

– Model van een Wijkraad-reglement, 1973 (b).

– Stadsconvenant Haarlem, 1999.

Trudy Harpham, Kwasi A. Boateng, *Urban governance in relation to the operation of urban Services in developing Countries*, *Habitat*, vol 21, n° 1, 1997.

Mauroy P. (dir.), *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2000.

Paproski P., *Urban governance systems – another unanalysed abstraction ?*, *Development Planning Unit*, n° 28, University College, London, 1993.

Paquot Th. et Lussault M., Body-Gendrot S. (dir.), *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, La Découverte, 2000.

Pinson D., « L'“usager” de la ville », in *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Paquot Th. et alii, 2000.

Poquet G., « Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville », *Cahier de Recherche*, n° 156, Credoc, juillet 2001.

Putnam R. with Leonardi R. and Nanetti R. Y., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

Putnam R., *Bowling alone. The collapse and revival of american community*, Simon and Schuster, 2000.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*, SCP, 2000.

Staatscommissie dualisme en democratie, *Dualisme en democratie. De gemeente vernieuwt*, Samson, 2000.

Sueur J.-P., *Demain, la ville*, Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française, 1998.

Ville de Rouen, *Grand projet de ville. Rapport de présentation*, 2000.

- « Conseils de quartiers : à quoi ça sert ? », Supplément à *Rouen magazine*, n° 114, décembre 2000.
- « Modalités de fonctionnement des treize conseils de quartier », suite à la délibération du conseil municipal du 15 mai 1998.
- Assemblées et conseils de quartier, création, Rapport de la commission démocratie locale soumis à la séance du conseil municipal du 19 janvier 1996.