



CONTEXTES INSTITUTIONNELS ET FORMES TEXTUELLES: INNOVATIONS ET DÉFIS

sous la direction de
ANTONELLA LEONCINI BARTOLI

CISU

14/3

CONTEXTES INSTITUTIONNELS ET FORMES TEXTUELLES: INNOVATIONS ET DÉFIS

sous la direction de

ANTONELLA LEONCINI BARTOLI



PROJET DE LOI, PLAN ET RAPPORT DE JEAN-LOUIS BORLOO
AU CROISEMENT DES STRUCTURES LEXICALES ET DU DISCOURS:
DU DIAGNOSTIC URBAIN CRUCIAL
À UNE POSSIBILITÉ MANQUÉE?

Paola Salerni

1. Introduction

Le 8 mai 2002, Jean-Louis Borloo succède à Claude Bartolone au Ministère délégué à la Ville, qui a été renommé Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine (MDRU) sous sa nomination, marquant une orientation plus large de la politique de la ville vers la rénovation des “grands ensembles”. Cette nomination a lieu peu après l’élection de Jacques Chirac et Borloo lance sa visée ambitieuse, faisant de la politique de la ville une priorité nationale. Le 28 mai il annonce devant les sous-préfets à la ville une série de visites des sites dans le cadre des Grands Projets de Ville; une dizaine de sites seront visités au mois de juillet, l’occasion de rencontrer les acteurs locaux, les représentants de l’État et les habitants.

Les prises de position de Borloo se caractérisent par un engagement et un constat récurrent d’échec des politiques menées, culminant avec son rapport de 2018.

Dans cette contribution nous allons suivre l’évolution de la politique de Jean-Louis Borloo qui a glissé d’une logique de “rénovation urbaine” à une logique de “cohésion sociale” selon sa vision d’une République sociale et humaine, en plaçant au premier plan l’habitat et les habitants. Nous allons retracer les trois piliers de l’action de Borloo dans le cadre de la politique de la ville en France à travers la prise en considération de sa déclaration du 17 juin 2003 à Lille, qui a marqué le lancement d’une politique majeure de rénovation urbaine, du plan Borloo de cohésion sociale de 2004, du rapport et du projet de loi de 2018 pour, d’une part, retracer les caractéristiques du genre discursif spécifique “propre à une communauté donnée” (Oger, Ollivier-Yaniv, 2003, p. 128); d’autre part, suivre la reprise (mémoire interdiscursive) et la reformulation des énoncés et du lexique. Nous montrerons les aspects de ces politiques qui ont marqué un tournant nous permettant de retracer les reclassifications¹ de l’énonciateur et de suivre son point de vue tendu à transmettre une perception de référent social différente (Mortu-

¹ Les reclassifications opérées par Jean-Louis Borloo, dans les discours pris en considération, marquent un tournant conceptuel fondateur, passant d’une logique de rénovation urbaine (moins de tours, destruction, reconstruction) à une approche par le développement social et de gestion individuelle aussi bien qu’à une logique de cohésion sociale, de “réconciliation” et de services (écoles, transports, commerces). Borloo a également tenté d’imposer une nouvelle sémantique par un rôle accru des acteurs locaux.

reux, 1993, p. en ligne); sa vision de la politique de la ville a ainsi tenté de passer de la “rénovation” à un “renouvellement” urbain global. Les stratégies énonciatives qui caractérisent ce discours par la circulation et la reprise, dans le cadre des lois promulguées, imposaient une nouvelle géographie prioritaire et modifiaient l’approche des habitants, parfois perçus à travers le prisme de la diversité du peuplement. Nous remarquerons dans les énoncés que Borloo, par la production de “petites phrases” directes (Krieg-Planque, 2011, p. 23-41), témoigne de l’acquisition d’une compétence donnant force à sa *crédibilité* et de sa professionnalisation dans ses fonctions communicationnelles, fondant l’attention des co-énonciateurs sur l’ancrage social des phénomènes pris en considération.

2. Le diagnostic *principiel* de Jean-Louis Borloo à Lille

Jean-Louis Borloo a fait une déclaration marquante à la mairie de Lille le 17 juin 2003,² devant le maire de Lille, le président Michel Delebarre et les présidents. Nous sommes en présence d’une déclaration où vont être énoncés plusieurs principes d’intervention. L’énonciateur assume la responsabilité du dit par l’utilisation du “je”: “je suis évidemment ravi d’être à ce congrès, ravi d’être à Lille”. Ici le plan est normalement embrayé: “Ce congrès me paraît crucial”.

La structure du texte s’ouvre par la contextualisation: “Madame le maire de Lille”, “Monsieur le président Michel Delebarre”, “Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs”. Cependant, le plan non embrayé est également présent: “Le président de la République de l’époque et le Premier ministre [...] avaient bien perçu que les dysfonctionnements de la société pouvaient s’aggraver”: Borloo prend en considération ensuite la gestion du ministère de la Ville, en citant Martine Aubry qui a eu la tutelle de la Ville également. L’assomption et le partage de la responsabilité du dit permettent à l’énonciateur de construire une communauté discursive spécifique, de créer un lien précis avec le co-énonciateur et également de donner une certaine image de soi basée sur un ethos bien déterminé.

Ces affirmations vont déboucher sur les parties de l’engagement performatif: “Je vais essayer de faire mieux!”, “je dis bien entre nous tous [...] tous les partenaires sociaux qui ont décidé de s’engager résolument” qui annoncent le plan et le programme d’action.

Le plan est aussi embrayé par l’utilisation des pronoms de la personne “du verbe” (“je / vous / nous”) en tant que “locuteurs” (Benveniste, 1966, p. 265).³ Re-

² Déclaration de M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, sur la rénovation urbaine, notamment les aides au logement social et la création de l’Agence de rénovation urbaine, Lille le 17 juin 2003, disponible sur le site <https://www.vie-publique.fr/discours/142300-declaration-de-m-jean-louis-borloo-ministre-delegue-la-ville-et-la>, consulté le 11/11/2025. Désormais les citations référées à ce texte seront entre parenthèses.

³ Nous nous référons à la distinction établie par Émile Benveniste entre les pronoms de la première et de la deuxième personne, qui participent activement au discours, et les pronoms de troi-

marquons l'utilisation du *nous* communautaire qui renvoie soit à la communauté discursive censée être incorporée à l'éthique de l'énonciateur ("du travail entre nous. Quand je dis "entre nous", je dis bien entre nous tous..."), mais aussi la présence d'un *nous* pluriel (vous + moi) partageant les objectifs et les responsabilités entre les énonciateurs concernés: "Alors où en sommes-nous aujourd'hui? Où en sommes-nous tous ensemble?". Ces deux *nous* se confondent souvent: "le diagnostic, nous l'avons fait tous ensemble: élus, partenaires sociaux, les organismes HLM et nous". Cette composante affirme le *nous* communautaire républicain: "c'est une personne morale autonome qui a sa mission, qui nous appartient tous, qui rendra des comptes au pays", "Je le prends simplement comme le signal d'un consensus républicain sur un mode de fonctionnement et une agence qui est, à partir de demain, l'agence de chacun d'entre nous" (Charaudeau, 2014, p. 135).

L'énonciation élocutive (Charaudeau, 2014, p. 135) exprimée à l'aide du *nous* contribue à mettre en place l'ethos de "solidarité" affiché par Borloo, dans le cadre d'une déclaration où il exhibe sa conviction à l'égard des sujets abordés, le devoir d'intervention et les principes clés pour agir de manière efficace. Dans d'autres cas, l'énonciateur s'appuie sur le *vous*: "je sais que vous l'avez bien en tête... je souhaite revenir néanmoins sur un sujet qui vous tient tous à cœur". Il s'agit de l'énonciation allocutive exprimée à l'aide de pronoms personnels de deuxième personne, accompagnée de verbes de modalité ("Mais on savait aussi qu'il fallait répondre à ces villes dans lesquelles vous travaillez parfois"), de qualificatifs et de diverses dénominations, qui révèlent à la fois l'implication de l'interlocuteur, la place que lui assigne le locuteur et la relation qui s'instaure entre eux ("Dans cette loi, vous le saviez et vous me l'aviez demandé, il fallait en même temps que ces quartiers et cet habitat soient pris en charge par tout le monde").

Comme l'écrivent Perrot-Rist-Sabelli (1992, p. 143), "c'est seulement parce que la déclaration est portée par l'autorité de celui qui l'énonce qu'elle peut prétendre à l'action": il s'agit donc d'une déclaration à visée performative par laquelle l'énonciateur veut légitimer les réformes qu'il propose et inciter la communauté de ses co-énonciateurs à partager son programme massif de changement urbain radical, avec une forte dimension sociale. L'ambition sociale affichée par Borloo était de restaurer la mixité sociale et de désenclaver les quartiers en y réintroduisant des services publics et des commerces, affirmant que le changement du cadre de vie était le préalable indispensable à la cohésion nationale. Il envisageait aussi de mettre fin à la concentration des problèmes dans certains quartiers lillois et de transformer les quartiers populaires en lançant des programmes ambitieux, en vue de répondre aux problèmes de fracture sociale, ce qui a abouti au grand Plan Borloo de 2004 et à la loi de 2005.

Borloo met l'accent sur la "crise" profonde de la nation française, touchant les fondations essentielles de la société: le logement, la santé et la sécurité, avec

sième personne ("il-s/elle-s") étant reformulés comme pronoms de la "non-personne" (Benveniste, 1966, p. 265) se référant à des "objets" qui ne participent pas directement au discours.

un État fragilisé par une organisation complexe et un manque d'unité, menaçant l'identité nationale. Il dénonce une sorte de paralysie de l'action publique due à des organismes publics nombreux, face à une jeunesse en difficulté, des tensions communautaires et un déficit budgétaire important.

A partir du XX^e siècle, surtout en coïncidence avec la présidence de François Mitterrand, le lieu commun de la "cohésion sociale" a concerné l'ensemble des actions visant à renforcer le lien, la solidarité et l'égalité entre les habitants, particulièrement dans les quartiers défavorisés. Il s'agissait d'une politique qui voulait créer les conditions pour la mise en valeur de ces quartiers, pour réduire les inégalités et favoriser l'épanouissement de tous, par l'accès aux services (éducation, santé, culture, emploi) et la création d'un sentiment d'appartenance. Dans ce contexte, le mot "cohésion" est utilisé selon un sens figuré, "[En parlant d'un groupe, d'une équipe, d'un parti, d'une troupe, d'un État, etc.]", signifiant l'union, la solidarité étroite, un "caractère quasi indestructible du lien qui unit les membres d'un groupe", (CNRTL, entrée "cohésion"). Établi parmi les objectifs de la politique de la ville, le syntagme de la "cohésion sociale" est porteur d'une valeur politique jouée par la gestion conflictuelle des réalités sociales et économiques du territoire relevant, dans les énoncés discursifs, le passage de la structure verbale à une production nominale et interdiscursive variée. Les caractéristiques des entités qui sont nommées par Borloo dans cette prise de parole publique, qui le positionne en tant qu'homme d'"actes", forment également des préconstruits, en reprenant une position réaffirmée. (Krieg-Planque, 2017, p. 75).

Dans le domaine de la législation et de l'intervention urbaines et sociales, on peut enregistrer, dans cette déclaration, l'emploi de mots-arguments formant des *syntagmes figés*, composés d'un Nc + Nc ou d'un Nc + adj., en relation de dépendance, dont les référents sont principalement techniques, sociaux et politiques: comme le précise F. Recanati, "Le co-texte et le contexte [rendent] certains éléments de cette base de données plus saillants que d'autres et plus susceptibles de servir d'ingrédients dans le processus de construction du sens" (Recanati, 1997, p. 122): Borloo parle de l'objet du discours, les "logements sociaux", en élaborant différentes reformulations du référent la "rénovation urbaine", au moyen des aides au logement social par la création de l'Agence de rénovation urbaine. On peut donc dire que dans ce discours la reformulation forme un paradigme désignationnel sur des termes qui doivent "servir d'origine", (Mortureux, 1993, en ligne; Mortureux, 2004, p. 100) c'est-à-dire le terme qui renvoie à l'"habitat", aux "quartiers populaires", aux "quartiers sensibles", aux "villes pauvres", à l'"objet social", au "mouvement social", à la "politique de la ville", aux "agences nationales" (notamment l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine), à la "démolition reconstruction" dans le cadre de la transformation des quartiers, aux "aides au logement".

La reclassification "rénovation urbaine" implique un changement de la politique nationale, les politiques nouvelles concernant l'ensemble des actions de développement des territoires. Dans ce cas, le changement ne concerne pas le point

de vue, mais il touche la réalité de fait. Par conséquent, au lieu de parler de “reclassification” il faudrait plutôt parler de “recatégorisation”.

Certaines formules urbanistiques, représentées par un Nc modifié par un adjectif référé au vécu des habitants de banlieue, de manière revendicative ou euphémique, ont pour but la “dramatisation” et la “sensibilisation” (Tissot, 2007, p. 6) comme par ex. “quartiers sensibles”, “zones urbaines sensibles” renvoyant à des états de fait référés aux souffrances des habitants et de l’habitat. Borloo prend en considération et analyse ces aspects humains et logistiques, en légitimant l’état d’urgence économique et social par une affirmation hyperbolique qui prévoit “un programme immédiat d’urgence”. En décrivant les aspects de ces quartiers selon un ethos inséré dans un programme d’humanisation, il se pose aussi comme porte-parole de ces exclus. La “rénovation urbaine” (Programme National de Rénovation Urbaine) signifie une politique massive et financée par l’État pour transformer en profondeur ces quartiers sensibles, combinant démolition de logements vétustes, reconstruction de logements sociaux neufs, et réhabilitation de l’habitat, visant à détruire les “cités” ghettos pour recréer des villes mixtes et attractives, intégrant équipements, commerces et emplois, et marquant une réponse forte à la crise sociale:

Il ne sert à rien, [...] de réhabiliter un logement si, par ailleurs, à côté, la barre des barres ou la copropriété privée très dégradée n’est pas traitée ou si l’équipement public, l’accès ou le quartier est dégueulasse ou si l’espace public est insupportable et du coup pas nettoyé, avec les carcasses qui continuent à ne pas être ramassées au bout de trois, quatre, cinq ou six mois. On le sait tous ensemble, il s’agit de reconstruire l’intégralité de ces quartiers (Déclaration 2003).

La présence d’interférences diaphasiques, relevant du sémantisme des pathologies organiques, convoque le métaphorisant de la médecine par les mots “crise”, “diagnostic” “métastases” (“Si on fait le diagnostic”, “le diagnostic qu’on a fait”, “le diagnostic, nous l’avons fait tous ensemble”, “c’est de véritables métastases”) et par le mot “organisme”: “Le constat que nous avons fait, en allant sur le terrain et en rencontrant les différents maires, DDE,⁴ responsables des organismes...”. Cela est à remarquer, notamment lors de la présence de l’adverbe “physiquement”: “La loi le prévoit, à la fois soutenir les copropriétés fragiles et, en même temps, pouvoir intervenir physiquement vite sur celles qui sont dégradées”. En effet, le discours de Borloo se développe selon un raisonnement qui repose sur des procédures d’“anamnèse” des problèmes de ces territoires et par l’analyse de ces “tissus” urbains: nous pouvons remarquer que ce raisonnement est de type “principliel” puisque Borloo “pose en principe d’action ce qui en est la finalité” (Charaudeau, 2014, p. 77) en posant d’abord un principe qui doit entraîner “une obligation morale”. Dès lors, il parvient à identifier les symptômes à l’origine des causes urbaines majeures comme: “les villes pauvres et surendettées et les gens pauvres et surendettés”, “il y avait des organismes qui avaient des patrimoines forts et puissants et d’autres qui

⁴ La Direction Départementale de l’Équipement (DDE) a été fortement mobilisée pour l’instruction technique et la mise en œuvre opérationnelle de ces projets de renouvellement urbain.

étaient petits et malades. Et puis, pas de chance! Fréquemment, les petits malades avaient beaucoup de patrimoine très malade". Par la récurrence du mot "crise", il entend la crise du logement social au sujet de laquelle il dénonce un manque de coordination, l'échec des politiques précédentes, et l'urgence de refonder le système avec un plan ambitieux pour améliorer les banlieues, face à une situation sociale dégradée et à des difficultés des communes. Il établit la règle du "Un pour Un", voire l'obligation de reconstruire autant de logements sociaux que ceux détruits, pour éviter une diminution de l'offre et une aggravation de la crise du logement, tout en favorisant la mixité. Il vise donc à l'identification du social avec l'administratif, les deux allant justement de pair.

Borloo donne l'image d'un homme qui veut défendre les valeurs et l'intégrité identitaire du peuple en son entier et qui prend des décisions après avoir pesé le pour et le contre d'une situation. (Charaudeau, 2014, p. 110). Il affiche un "ethos d'humanité" qui est également "un imaginaire important pour l'image de l'homme politique, [du] faire preuve de sentiments de compassion envers ceux qui souffrent" (Charaudeau, 2014, p. 114).

La modalité axiologique insiste sur la critique de ce qui a été fait: c'est l'état d'urgence économique et social référé à l'état des logements que l'énonciateur souligne ("Ce congrès me paraît crucial", "il arrive après neuf mois de travail", "Le contexte, disons-le franchement, oui, je suis d'accord, il y a un risque de crise du logement dans ce pays", "La crise, elle n'est pas d'aujourd'hui, Monsieur le président. On connaît à peu près les besoins français, on a le drame des PALULOS⁵ perdus, si j'ose dire, c'est-à-dire ces réhabilitations [...]"): ces propos légitiment les visées et la capacité de l'énonciateur à faire face aux problèmes sociaux ainsi que la proposition de réforme qu'il annonce, légitimée par un choix moral.

Le recours aux mots-arguments comme "crise", qui renvoie à la langue de coton par des mots "moins contraignants" que ceux de la langue de bois, (Steiner, 2002, p. 193), "logement social", "rénovation urbaine", "drame des PALULOS perdus", "solidarité", "ancrage territorial", sert à renforcer la vision proposée, ce qui facilite l'adhésion du co-énonciateur. Ces mots sont utilisés à l'intérieur de la modalité axiologique hyperbolique qui sensibilise la communauté discursive aux pratiques souhaitées et qui sert plus généralement à renforcer aussi la rhétorique de coton qui est également présente lors de la reclassification de la situation des logements: "Le contexte, disons-le franchement, oui, je suis d'accord, il y a un risque de crise du logement dans ce pays", "La crise, elle n'est pas d'aujourd'hui, Monsieur le président".

Elle sert également à renvoyer à l'éthique de l'énonciateur, axée sur la "rénovation urbaine": l'idée sous-jacente était que la rénovation des quartiers était essentielle pour la cohésion de toute la nation, un thème qui se concrétisera plus tard

⁵ Le sigle PALULOS (Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale) se réfère à une subvention française destinée aux propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux pour financer des travaux de réhabilitation, d'amélioration énergétique ou d'adaptation aux normes.

dans la "Loi Borloo" de 2005. Cela sous-entendait aussi la justice territoriale et la lutte contre la délinquance en améliorant les conditions de vie dans les quartiers défavorisés, avec un fort accent sur le rôle de l'État, la création de l'Agence de rénovation urbaine (ARU) et des aides massives pour le logement social et la mixité sociale. L'éthique de Borloo se manifeste en faveur d'une égalité des chances et de la dignité humaine, considérant que des habitats décents sont un droit et un levier pour réintégrer les populations marginalisées.

Dans sa recherche du sens donné au mot "solidarité" lorsqu'il est appliqué à la politique de la ville, Géraldine Chavrier a mis l'accent

sur l'égoïsme des populations plutôt que sur les handicaps structurels de ces quartiers causés par l'inaction ou l'incurie publique. Les solidarités de proximité étant valorisées, les politiques d'égalité en faveur de la cohésion sociale permettent de cibler les individus eux-mêmes alors que la politique de la ville fondée sur la solidarité évitait de les caractériser. (Chavrier, 2009, p. 146)

Chavrier confirme l'analyse de Gilles J. Guglielmi et de Geneviève Koubi qui considèrent que l'égalité des chances "situe l'insertion de chacun dans la société, selon une logique toute libérale de compétition individuelle (...). L'égalité des chances au départ peut ainsi permettre de justifier l'inégalité des réussites à l'arrivée, et de légitimer globalement des inégalités bien réelles" (Chavrier, 2009, p. 147-148).

L'ethos de Borloo insiste aussi sur l'action, la volonté décisionnelle exprimée de manière performative car, selon lui, "il fallait faire bouger tout ça et pouvoir faire appel aux actionnaires dans le cadre de leur responsabilité en préservant l'objet social" car "il fallait aussi restructurer territorialement l'action". Il s'appuie sur la vision communautaire de la France en insistant sur le rôle central de l'État et des collectivités publiques pour financer et mettre en œuvre des projets ambitieux, financés notamment par des "aides" massives ("aides à la pierre pour la construction neuve"). Cela dit, cette composante est également représentée par le *nous* communautaire républicain: "notre culture populaire française", "notre République".

La naturalisation du dit accompagne l'utilisation de la langue de coton qui est très présente, en particulier avec le lieu commun de la vision d'"avenir" ("des perspectives d'avenir pour cette jeunesse") selon une "cohésion sociale" qui est le concept phare de Borloo visant à lier l'urbanisme au social, mais aussi par la rénovation et la création d'une "nouvelle ville": le but était de transformer physiquement les quartiers et non seulement d'intervenir par la démolition de barres d'immeubles, la construction de logements plus variés, l'amélioration du cadre de vie. Cela devait aussi favoriser une mixité sociale par la démolition-reconstruction et la construction de logements sociaux de qualité. Cette visée reprend le grand discours de politique urbaine prononcé par Olivier Guichard, ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, à la Chambre des députés en 1973, à l'occasion duquel il avait expliqué pourquoi il fallait arrêter de construire des "grands ensembles" disproportionnés par rapport à la population de la ville.

Le logement social est un paradigme central, avec un focus sur les aides et la construction: Borloo s'attaque au délabrement de l'habitat et aux conditions de vie inacceptables dans les banlieues, touchant "nos familles surendettées", qu'il reclassifie comme "les accidentés de la vie". Par l'énoncé "l'énergie peut devenir de l'énergie destructive et notamment dégradante de cet habitat-là", il déclenche la modalité axiologique de *responsabilité* avec une connotation fortement dépréciative, soulignant que l'énergie juvénile non canalisée pouvait être destructrice pour les lieux de vie (l'habitat) tout en reconnaissant la nécessité d'une réponse adaptée à ces zones.

La modalité déontique, illustrée par les mots-arguments, naturalise la vision de l'organisation et légitime cette action indispensable, en réitérant l'affirmation *évidemment* ("les crédits du gel du logement social pour 2003 étaient évidemment intégralement levés", "évidemment, l'habitat, résidentiel dans son sens le plus global du terme", "La rénovation, je le répète, c'est l'habitat et tout l'habitat, quelles qu'en soient ses formes, et tout le reste, évidemment tout le reste!"). Ces termes s'inscrivent dans une volonté affichée de "faire nation" et de lutter contre le "déclin" des zones urbaines défavorisées par une action publique structurée et des moyens dédiés. L'objectif était aussi celui de redonner un sens aux "valeurs républicaines" dans ces territoires. Cette même modalité déontique implique la naturalisation du discours, notamment pour valider le changement que Borloo demande: "il fallait aussi restructurer territorialement l'action", "On sait aujourd'hui qu'il faut une masse critique pour pouvoir régler ce problème-là", "Mais ce qui est certain, c'est qu'il faut au minimum revenir aux chiffres de 1995".

La déclaration de Borloo à Lille, suivie par la loi de 2003, a marqué le lancement d'une politique volontariste de transformation physique et sociale des quartiers sensibles: elle a lancé le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), une politique ambitieuse visant à transformer les quartiers en difficulté en démolissant, reconstruisant et réhabilitant massivement des logements sociaux pour les désenclaver, diversifier les habitats et améliorer le cadre de vie, avec l'objectif de réduire la fracture sociale et urbaine en France.

Dans ce cadre, Borloo a mis l'accent sur des chiffres clés, soulignant que grâce à la baisse des taux d'intérêt (réduisant la subvention par logement d'environ 3.000 €), on pouvait construire plus de logements sociaux avec moins d'argent, démontrant une efficacité budgétaire et une volonté d'ambition chiffrée pour le secteur. L'appui sur les chiffres a validé son propre dit et montré l'efficacité de la politique des logements et des territoires de banlieue entreprise.

3. Les Trois piliers du Plan de cohésion sociale (PCS)

Le Plan de cohésion sociale (PCS), dénommé plan Borloo, se réfère au projet présenté par Jean-Louis Borloo au gouvernement français le 30 juin 2004. Il faut tout de suite remarquer la nouvelle dénomination de la charge de Borloo, désor-

mais ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale. En récupérant l'un des syntagmes porteurs du discours de la politique de la ville, celui renvoyant à la "cohésion sociale", ce qui émerge dans la conception de ce plan c'est l'idée que l'emploi, le logement et l'égalité des chances sont liés et doivent être traités simultanément pour renforcer le lien social et l'intégration, avec une vision de la société française dans toutes ses composantes.

Le plan est fondé sur des remarques techniques qui "contribuent à légitimer le "mot" comme unité pertinente de description du discours et de commentaire sur ce discours. Elles invitent à souligner le fait que "les mots sont importants" [...]. De fait, les enjeux sociopolitiques du lexique méritent d'être soulignés" (Krieg-Planque, 2012, p. 89).

D'abord, remarquons la présence dans ce texte de la polyphonie car celui qui parle (le locuteur) ne correspond pas à celui qui a la responsabilité du dit (le producteur de l'énoncé) (Maingueneau, 2012, p. 112) car il rapporte, dans le contexte institutionnel, le dit du gouvernement et de l'État, dont il résume les priorités politiques qui sont responsables de son dit. Les énoncés résultent donc désancrés de la situation d'énonciation: "Aujourd'hui, dans un contexte conjoncturel plus favorable", "L'effort budgétaire", "Le Plan se donne comme objectif", "Le plan de la cohésion sociale correspond", dans laquelle le locuteur se réfère à un cotexte linguistique partagé par la communauté et représenté par des désignants nominaux et par la non-personne: "La France est un pays", "le Gouvernement a engagé".

Comme il est expliqué dans la communication du plan, ce projet s'articule "autour de trois piliers": l'emploi et l'activité, le logement et l'égalité des chances. Ils sont emboîtés en succession, dans une structure argumentative qui valide le discours du locuteur, correspondant à "six thèmes prioritaires", renvoyant à l'éthique communautaire, mais également à une vision précise de la nation.

Les reclassifications et les modalités axiologiques convoquent soit la composante communautaire républicaine française, que la composante neutre de la langue de cotexte. Par rapport à celle-ci, il suffit de citer les énoncés "le plan propose de fonder un nouveau contrat", "le plan prévoit de mieux cibler les moyens destinés à l'éducation prioritaire et la mise en place de réussite éducative dans les quartiers défavorisés", "Le plan de cohésion sociale, qui adopte une démarche inédite", "La réussite de ce plan de cohésion sociale est la condition d'un véritable dynamisme économique de ce pays" où les implicites, "fonder un nouveau contrat", "une démarche inédite", "mieux cibler les moyens", "un véritable dynamisme économique de ce pays", laissent entendre l'affirmation que les mesures précédentes n'ont pas été efficaces, ce qui permet d'entreprendre de nouvelles réformes sans délégitimer l'action du Gouvernement. L'objectif est de traiter ensemble ces problématiques interdépendantes pour réduire les fractures territoriales et sociales. Le discours s'attaque aux ghettos urbains par la rénovation urbaine, à la création de logements sociaux, et à la lutte contre l'exclusion, afin de "dé-ghettoïser" les quartiers et de reconstruire le lien social.

La "cohésion sociale" est définie comme une approche globale visant à lutter contre la "décomposition sociale", l'insertion par l'emploi, l'accès au logement

(réhabilitation, aides, mixité sociale) et l'égalité des chances (formation, contrats aidés, service public de l'emploi, intégration, jeunesse, lutte contre les discriminations). Le ministre prend en considération des mesures sur les contrats aidés, le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS), l'apprentissage et l'intégration concrétisés dans la Loi de Cohésion Sociale (LCS) de 2005, avec des termes acronymes comme les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les Services Publics de Proximité (SPP), bien que l'application ait été complexe et débattue.

Le Ministre a repris les syntagmes figés Nc+adj et Nc+Nc circulant dans l'interdiscours de la politique des territoires et de ses concepts clés. Les formes lexicales employées comme la "cohésion sociale", la "rénovation urbaine", les Zones urbaines sensibles (ZUS), les "emplois d'avenir", le "droit au logement", les "incitations fiscales", comme le dispositif "Borloo ancien", pour l'investissement locatif et l'égalité des chances via des actions ciblées pour les jeunes éloignés, de l'emploi, visent à traiter simultanément les problématiques de logement, d'emploi et d'exclusion, en articulant politiques urbaines et sociales.

Parmi les concepts clés employés, la "cohésion sociale" reste le syntagme central; la rénovation urbaine / de la Ville et le renouvellement Urbain se réfèrent aux actions pour transformer les quartiers en difficulté (les "quartiers sensibles"), en soulignant l'importance des ZUS, voire la délimitation des territoires prioritaires pour les politiques publiques et le droit au logement, les incitations pour la rénovation de l'offre, notamment avec le dispositif fiscal "Borloo ancien", tout cela en tant qu'instrument politique.

D'ailleurs, le plan Borloo rentre justement dans le type de discours du Gouvernement, surtout parce que la visée du discours reste la relégitimation, voire l'autolégitimation de la politique gouvernementale, qui s'obtient aussi par les modalités axiologiques qui sont les plus utilisées dans ce discours et sont souvent hyperboliques, ayant pour but d'accréditer le plan du Ministre ("La France est l'un des Pays d'Europe qui consacre le plus gros effort financier à la protection sociale"), soulignant les efforts et la conviction du Gouvernement pour garantir la réussite de sa politique, même en établissant une sorte de confrontation avec les politiques de l'Union européenne à cet égard.

L'engagement du Gouvernement et de l'État, via celui du Ministre, est mis au premier plan par des verbes performatifs, comme dans "le Gouvernement a engagé une nouvelle politique", "l'État s'engage", "L'USH et les organismes HLM s'engagent à réaliser l'objectif de la production", "la nécessité à traiter des situations d'urgence" qui soulignent la capacité de l'intervention concernée à savoir régir le social.

La déclaration de Borloo à Lille sur la rénovation urbaine et le plan de 2004 diffèrent par leur *contexte* (ville de Lille *vs* échelle nationale) et leur *portée*: la déclaration de 2003 se concentre sur la ville, la mixité sociale en intégrant ces quartiers dans le tissu urbain global et les ZFU (Zones Franches Urbaines), tandis qu'en 2004 Borloo présente le vaste plan de cohésion sociale initié par le gouvernement, marquant le passage d'une politique urbaine plus transversale adressée à

l'ensemble du territoire français, ciblée à une stratégie nationale globale. L'année 2003 a été une phase de consolidation et de moyens pour la ville (ANRU), tandis que 2004 marque la phase d'extension de cette vision à un projet de société national (le Plan de Cohésion Sociale), correspondant à un tournant vers une politique intégrée et territoriale, qui combine des mesures sociales avec des politiques urbaines ambitieuses, structurées par des outils fiscaux et réglementaires, des mesures pour favoriser l'accès à l'emploi, notamment pour les publics éloignés du marché.

4. La programmation des politiques publiques dans le plan Borloo (2004)

Le projet de Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale (PLPCS) n. 445 du Sénat (2003-2004)⁶ est la traduction législative du plan Borloo, car il en reprend les principes formulés en 2004. Il s'agit du texte législatif qui a donné naissance à la loi n. 2005-32 du 18 janvier 2005 (dite "Loi Borloo"), un texte majeur visant l'emploi, le logement et l'égalité des chances, présenté par Jean-Louis Borloo, alors Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, dans le cadre de son Plan de cohésion sociale, sous la présidence de Jacques Chirac et du premier gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

Le sous-titre "Urgence déclarée" inscrit le projet dans une période de préoccupations croissantes concernant la précarité et la fracture sociale en France, d'où l'urgence d'une loi-cadre ambitieuse. L'objectif est d'exercer la solidarité nationale sur les territoires, de lutter contre la pauvreté et d'assurer un meilleur accès aux droits fondamentaux pour tous; le but du plan de cohésion sociale et du projet de loi qui le traduit "est également d'agir simultanément sur tous les leviers et d'établir un cercle vertueux de la réussite et de la cohésion". S'agissant d'un discours politique à raisonnement éthique il "vise à placer l'individu devant un choix moral ("au nom de quoi il faut agir"), alors que le raisonnement pragmatique vise à le placer devant une responsabilité." (Charaudeau, 2014, p. 78).

Le discours est énoncé dans un contexte institutionnel: c'est la raison pour laquelle, le Ministre Borloo – le locuteur qui accomplit cette énonciation au nom du producteur de l'énoncé, le Ministre Raffarin – ancre son discours au moyen des appellations qu'il adresse à la communauté présente ("Mesdames, Messieurs") pour l'incorporer à son discours, mais en utilisant certaines stratégies typiques du discours politique.

⁶ Projets de loi Texte n. 445 de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi du travail et de la cohésion sociale, déposé au Sénat le 15 septembre 2004, Sénat session extraordinaire de 2003-2004 rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 30 juillet 2004 enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2004. Projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, (Urgence déclarée) présenté au nom de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre. Disponible sur le site <https://www.senat.fr/leg/pjl03-445.html>, consulté le 7/02/2026. Les citations désormais se réfèrent à ce texte et seront présentées entre parenthèses.

Dans ce contexte, la visée reste encore la relégitimation, voire l'autolégitimation, de la politique gouvernementale. Celle-ci s'obtient d'abord par la présence du plan non embrayé à travers des phrases nominales ou impersonnelles: "La France consacre à la protection sociale un effort financier particulièrement important", "La France doit en effet faire face à un chômage structurel et à l'exclusion qui l'accompagne".

On remarque aussi l'emploi de phrases définitionnelles: "La réussite de ce plan de cohésion sociale est la condition d'un véritable dynamisme économique de ce pays. La prospérité économique est en effet indissociable de la prospérité sociale", comme d'ailleurs dans la déclaration de 2003: "La crise, elle n'est pas d'aujourd'hui...", "il fallait faire bouger tout ça..." qui, comme les maximes, "se présentent avec une valeur de vérité générale, les unes à l'allure de sentence [...], d'autres se focalisant sur la cause [...], d'autres jouant sur la fausse alternative [...]" (Charaudeau, 2014, p. 76).

Les modalités axiologiques hyperboliques comme "nos résultats sont inquiétants", soulignent une situation d'urgence référée à la réalité française de l'habitat. Ces modalités ont pour stratégie générale de valider l'action du Gouvernement. Le ministre souligne l'importance de cette politique et la prise en charge sérieuse de celle-ci validée aussi par une confrontation avec l'Union européenne: "Au sein de l'Union européenne, seule la Suède connaît une proportion supérieure (31,2%). Et pourtant, nos résultats sont inquiétants", en accréditant la volonté de souder la communauté nationale selon la visée du projet du ministre: "La France doit en effet faire face à un chômage structurel et à l'exclusion qui l'accompagne, [...] à une perte de sens de l'action collective et de la République, à l'intolérance et parfois au racisme".

Le locuteur partage la responsabilité du dit avec sa communauté discursive, qui se réfère non seulement aux seuls Français partageant son dit, mais qui concerne toute la communauté républicaine. Le fait d'invoquer la République souligne le recours à la valeur suprême de l'histoire de France: "La République retrouvera l'égalité des chances; elle ne transigera pas avec son ambition; elle ne jouera pas avec son avenir". L'utilisation du *nous* correspond au *nous* communautaire aussi bien qu'au *nous* pluriel identifiant la collectivité ("les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays"). Cela lui sert, en effet, pour souligner le dépassement des clivages traditionnels gauche-droite et anticiper sa volonté d'opérer des choix politiques qui tiendront compte des nécessités nationales.

Il est intéressant de remarquer les négations polyphoniques polémiques, sous-entendant la référence à un état de choses existant et qui se caractérise par la structure "X ne + verbe" en s'opposant à un autre point de vue pour le réfuter: "La République [...] ne transigera pas avec son ambition; elle ne jouera pas avec son avenir".

Le locuteur exhibe un ethos de *crédibilité*, fondé sur un discours de raison. Sa crédibilité, qui est celle du gouvernement, est le résultat d'une construction dérivée "de son identité discursive de telle sorte que les autres soient conduits à le juger *digne de crédit*" (Charaudeau, 2014, p. 91), car il montre que le gouvernement a les moyens de mettre en application ce qu'il a annoncé (condition de performance).

Parmi les autres stratégies énonciatives, il faut une fois de plus remarquer la présence de la langue de coton, notamment en référence à l' "avenir" des jeunes de la République: "Le fossé se creuse entre les foyers dont les enfants ont un avenir et ceux dont la descendance est vouée à l'échec".

Si le plan de cohésion sociale de 2004 a été une vaste proposition du gouvernement français, englobant les trois piliers des services à la personne, de la rénovation urbaine et de l'emploi/formation, le Projet de loi Borloo se rattache à des lois plus spécifiques qui ont suivi ou découlé de ces idées, notamment la Loi de cohésion sociale de 2005, une loi d'orientation et de programmation pour la ville (2003), la loi du 26 juillet 2005 et le dispositif fiscal "Borloo Ancien" pour l'investissement locatif.

En substance, le Plan était la vision globale et les lois étaient les outils législatifs pour mettre en œuvre des aspects spécifiques de cette vision, avec des divergences parfois entre les propositions initiales et leur traduction législative.

Le projet de loi Borloo de 2004 a ensuite été décliné et promulgué sous forme de plusieurs textes législatifs comme la loi du 18 janvier 2005. En effet, cette loi de programmation pour la cohésion sociale, aussi appelée loi "Borloo", est un texte législatif français majeur qui a structuré la politique de cohésion sociale entre 2005 et 2009, autour de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances, avec un programme d'investissement de 12,8 milliards d'euros. Cette loi a été une pierre angulaire de la politique sociale française du début des années 2000, visant à renforcer la solidarité nationale par des actions concrètes dans des domaines stratégiques. Les événements tragiques survenus en octobre 2005 ont déclenché des émeutes violentes dans les banlieues françaises, marquées par des manifestations, des dégradations, et l'instauration de l'état d'urgence, révélant un profond malaise social et des tensions avec la police. Ces émeutes ont mis en lumière des problèmes sociaux plus larges comme le chômage, le logement, le racisme, et les relations tendues avec la police, touchant 25 départements. Ces événements ont durablement marqué les banlieues et le débat public sur les discriminations véhiculant "des symboles auprès de l'opinion publique" (Tellier, 2024, p. 311). Comme le souligne Thibault Tellier, ce dernier citant Dominique Schnapper, "ces événements conduisent à s'interroger autant sur l'état des banlieues que sur le modèle français d'intégration et sur la société elle-même" (Tellier, 2024, p. 311).

5. Le projet de réconciliation et le renforcement de la République par le Rapport "Vivre ensemble, vivre en grand la République. Pour une réconciliation nationale" (2018)

Le 24 avril 2018, Jean-Louis Borloo remet au Premier Ministre son rapport intitulé "Vivre ensemble, vivre en grand la République. Pour une réconciliation nationale",⁷ au terme de la mission de réflexion qui lui avait été confiée par le Pré-

⁷ Rapport Borloo, "Vivre ensemble, vivre en grand: pour une réconciliation nationale", remis le 26 avril 2018, disponible sur le site <https://www.vie-publique.fr/rapport/37321-vivre-ensemble-vivre-en-grand-pour-une-reconciliation-nationale>, consulté le 5/02/2026.

sident de la République sur les banlieues et sur les quartiers des politiques urbaines “en difficulté” – une connotation qui caractérise plusieurs aspects des territoires – proposant de mettre en œuvre un plan “pour une réconciliation nationale” autour de “19 programmes robustes, structurants, innovants” (p. 19).⁸ Ce rapport dans son intégralité n’a pourtant pas été pris en considération par le Président Macron, qui a jugé “qu’une autre politique, à ce jour non explicitée, serait envisageable.” (Tellier, 2024, p. 332)

Les 19 plans d’action prenaient sérieusement en considération tous les domaines: action sociale, urbanisme, éducation, sécurité, emploi. Borloo juge qu’il n’y a pas de priorité car, à son avis, tous les programmes doivent démarrer tout de suite, en même temps. Il considère qu’on n’a pas déversé trop d’argent sur ces territoires, il plaide au contraire que les quartiers prioritaires sont en-dessous du minimum républicain, et que sur les 216 “quartiers du programme de renouvellement d’intérêt national” (p. 145), 60 sont “en risque de fracture” (p. 35) et 15 en rupture. Dans ce contexte, on souligne aussi que “1,5 million de personnes sont en difficulté avec le français oral et écrit” (p. 56).

La mission de Borloo s’est attachée à dresser un état des lieux de la situation des quartiers de la politique de la ville et à formuler des propositions pour ces quartiers et leurs habitants. Une démarche qui a impliqué les élus locaux, les associations et les services de l’État. Dix groupes de travail thématiques, auxquels le commissariat général à l’Égalité des territoires (CGET) a contribué, ont également complété ce travail d’élaboration de propositions. Il propose aussi des mesures ambitieuses comme une “académie des leaders”, des “Maisons Marianne” pour les femmes, des investissements dans les transports (RER), des coachs d’insertion via le sport et un fonds de 5 milliards d’euros, qui n’a jamais été appliqué intégralement. Cela a suscité des critiques et des regrets, notamment après les émeutes de 2023, bien que certaines mesures aient été reprises par la suite.

Les deux objectifs “Vivre ensemble, vivre en grand” placent le rapport dans le cadre de l’énonciation délocutive qui présente ce qui est dit comme si le propos tenu n’était sous la responsabilité de personne et ne dépendait que du seul point de vue d’une voix tierce, voix de la vérité (Charaudeau, 2014, p. 138). Les sujets sous-entendus des verbes à l’infinitif se réfèrent à l’énonciateur lui-même et aux destinataires de l’énoncé. Ils font référence à la nécessité de renforcer les liens sociaux et la mixité, en coordonnant les actions des différents acteurs (État, collectivités, associations) pour lutter contre la ségrégation et créer des territoires plus inclusifs. “Vivre en grand” souligne l’ambition de dépasser les difficultés et les limites, de permettre aux habitants des zones prioritaires d’accéder aux mêmes opportunités (emploi, éducation, culture) que les autres citoyens, afin de pouvoir “voir grand” et de réaliser leur projet de vie. La structure phrastique infinitive “verbe substantivé à l’infinitif + X” du titre est une structure calquée de l’anglais, le français privilégiant le nom au verbe dans ce type de paradigme.

⁸ Les pages entre parenthèses dans notre texte se réfèrent dorénavant à ce rapport.

L'ajout qui finalise le rapport "pour une réconciliation nationale" est une invitation à dépasser les fractures sociales et territoriales (notamment dans les quartiers populaires) en reprenant les aspects traités par Borloo dès 2003 dans la poursuite d'une "cohésion nationale" (le "Vivre ensemble"): cela devait permettre à chacun de réaliser son potentiel et de s'épanouir pleinement ("vivre en grand"), afin de restaurer la confiance et l'unité de la République. "Une réconciliation nationale" est l'objectif final, "une" des possibilités pour la nation visant à apaiser les tensions, à reconstruire une confiance mutuelle entre les citoyens et les institutions, et à réaffirmer les valeurs républicaines partagées au-delà des différences.

Nous prendrons maintenant en considération le "Programme 01: La qualité urbaine pour tous". Dans celui-ci, Borloo envisageait une relance massive de la "rénovation urbaine" au moyen de la "qualité urbaine pour tous [...]" qui est "décisive" (p. 16): cela devait s'obtenir grâce à une réorientation des investissements publics dans les quartiers prioritaires, afin d'aligner leurs conditions d'habitat et de services sur le reste du territoire, en insistant sur la mixité sociale et le "grand projet de ville" pour intégrer durablement ces zones.

Afin d'insister sur l'incorporation de la communauté nationale à ses propos, Borloo utilise des énoncés formels et désembrayés: "L'heure n'est plus aux rapports d'experts, l'heure est à l'action. La situation est facile à résumer: près de 6 millions d'habitants vivent dans une forme de relégation voire parfois, d'amnésie de la Nation réveillée de temps à autres par quelques faits divers" (p. 7). Par cette assertion, on souligne dans le Rapport que l'enjeu des quartiers populaires n'est pas seulement un problème local, mais l'avenir même de la France: son économie (*dynamisme, croissance*), son identité nationale (*cohésion*), et surtout sa capacité à réaliser son idéal républicain d'égalité, en regardant honnêtement les réalités sociales et en agissant concrètement pour une vraie égalité, et non une simple égalité de façade.

Le rapport reprend le paradigme de la "relégation" avec la dénonciation de l'"amnésie de la Nation" (p. 7): les citoyens vivent dans des quartiers difficiles ("quartiers prioritaires"), et sont souvent isolés, oubliés du reste du pays, sauf quand un drame, un "faits divers", éclate rappelant leur existence de manière négative. Il formule le chiffre marquant de 6 millions d'habitants pour illustrer l'ampleur du phénomène de pauvreté et de décarcération territoriale.⁹ C'est seulement lorsqu'on enregistre des faits divers avec le cortège de rappels médiatiques (criminalité, révoltes) que l'État semble se souvenir de ces territoires, pour les oublier à nouveau.

Borloo dénonce cette situation comme "un effort public en berne" (p. 7), car les moyens financiers et humains consacrés par l'État pour améliorer ces quartiers ont baissé ou sont insuffisants par rapport aux besoins. L'État a désinvesti, laissant ces zones s'enfoncer. La phrase est un appel à reconnaître l'urgence et l'ampleur de la fracture sociale, décréter la fin de l'inaction bureaucratique, mettre en place des actions de terrain rapides et financées pour lutter contre la relégation.

⁹ Le Rapport propose une sorte de *décarcération territoriale* axée sur la fin du traitement différencié des quartiers pauvres (p. 33). L'objectif est de supprimer le sentiment de relégation en alignant les moyens publics (éducation, santé, services) sur le droit commun.

Dans ce passage "C'est donc bien de la France, de son souffle, de son dynamisme, de sa croissance et de sa cohésion qu'il s'agit, de notre propre regard sur notre société et notre conception de l'égalité républicaine réelle" (p. 7) le présentatif "C'est" introduit, pour confirmer, les valeurs suprêmes de la France qui coïncident avec celles de la communauté nationale, et dont l'énonciateur dresse un portrait allégorique qui en personnifie les idéaux républicains.

L'énonciation délocutive fait entrer l'auditoire dans un monde d'évidence, car étant employée dans le discours politique, "elle pare l'énonciateur d'une figure de *souverain*, parce que se mettant au-dessus de la mêlée il se fait porteur d'une vérité établie." (Charaudeau, 2014, p. 38) En même temps, il renvoie au *nous* rassemblant la communauté discursive des Français et aussi celle du *nous* pluriel rassemblant différents énonciateurs.

Inspirés par Le Corbusier et les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM), les "grands ensembles" ont créé des blocs isolés, sans mixité sociale ni fonctions urbaines (commerces, lieux de vie). Ils sont devenus des "cicatrices" car visuellement et socialement coupés du reste de la ville: en reprenant le paradigme de la pathologie physique, Borloo affirme que les problèmes des banlieues, les "cicatrices urbaines" (p. 7), ne sont pas un mystère, mais le résultat de décisions et d'un contexte historique précis. La rapidité de construction, pour répondre à la crise du logement pendant les Trente glorieuses, a standardisé les solutions, négligeant l'adaptation au contexte local et les besoins humains complexes. Ces zones ont accueilli des populations immigrées venues pour travailler, mais l'immigration s'est transformée en immigration familiale sans que les infrastructures (écoles, services sociaux, emploi) ne soient adaptées, déterminant une concentration de populations vulnérables. La fermeture des usines à proximité, qui employaient ces populations, a transformé le chômage conjoncturel en chômage de masse structurel, piégeant les habitants dans une pauvreté concentrée. Le manque d'intégration et d'opportunités laisse les jeunes des quartiers sans perspective [("une jeunesse déracinée qui peine à faire sa place (500.000 jeunes soit plus de 50% des jeunes des quartiers)] (p. 7), créant une fracture sociale et un sentiment d'exclusion.

Borloo dénonce donc un urbanisme idéologique et mal adapté qui, combiné à des facteurs socio-économiques défaillants, a engendré des zones de relégation urbaine, sociales et économiques, posant un défi immense à la cohésion nationale, voire au sentiment d'appartenance de tous les citoyens à la nation. Ignorer ces zones serait briser la solidarité et l'unité nationale. Il évoque les Français des territoires qui, loin des métropoles, travaillent, produisent et soutiennent l'économie nationale (agriculture, services, industrie). De nouveau, il souligne une fracture: une partie de la France, "L'autre France" (les territoires ruraux, périurbains, souvent oubliés) se sent invisible malgré sa contribution, car elle subit le manque de réponses aux problèmes locaux, créant des coûts sociaux élevés et un sentiment d'abandon, révélant un besoin de reconnaissance et d'action concrète. Le non-investissement dans ces zones engendre à terme des problèmes sociaux plus graves

(chômage, pauvreté, déclin) qui nécessiteront de dépenses publiques beaucoup plus importantes pour être résolus ("rattrapage social") (p. 7):

L'autre France, active, conquérante, qui travaille dur, contribuant à nourrir la France, à produire, à servir nos concitoyens, doit savoir que c'est l'absence de réponses à ces problèmes qui crée inévitablement des dépenses cumulées de rattrapage social, les épuise en partie et laisse chez eux parfois un sentiment d'incompréhension (p. 7).

Cette situation épuise les habitants animés par le sentiment d'être incompris du pouvoir central, et accentue le décalage entre la France des métropoles et le reste du pays. Il constate une inégalité croissante en termes d'accès à l'éducation, à l'emploi, aux services, et à la mobilité, notamment entre les territoires ruraux/périurbains défavorisés (les "territoires") et les centres urbains, ainsi qu'entre différentes classes sociales. Il fait référence aux jeunes des quartiers populaires, souvent ignorés, "âmes invisibles", (p. 7) par les politiques publiques et la société, et dont les problèmes (chômage, échec scolaire, etc.) ne sont pas suffisamment pris en compte. Malgré leur invisibilité sociale, ces jeunes possèdent un potentiel énorme (diversité culturelle, énergie, désir d'engagement) qu'ils veulent mettre au service de la société. L'attitude prolongée visant à ignorer ce potentiel et ces fractures mènera inévitablement à une crise sociale et à une perte de "cohésion", menaçant les fondements de la nation.

Borloo lance une sorte d'appel à dépasser les échecs passés et la complexité administrative pour agir concrètement:

Nous sommes capables de traiter l'essentiel de ces problèmes en quittant les angoisses de notre histoire, les dispositifs accumulés, entassés, sédimentés, inefficaces, contradictoires, éparpillés, abandonnés où l'annonce du chiffre spectaculaire tient lieu de politique" (p. 7).

L'utilisation du *nous* renvoie au *nous* communautaire, affichant la composante républicaine des Français, au moyen de laquelle Borloo veut souder la communauté discursive et l'incorporer à l'histoire de France, en accord avec les valeurs républicaines ("le rêve républicain") censées être partagées. Ce *nous* est utilisé pour créer une union sacrée et mobiliser l'ensemble de la nation – État, collectivités et citoyens – autour d'une action collective urgente. L'idée de la France qui ressort du discours par la modalité axiologique et à laquelle l'énonciateur cherche à incorporer le co-énonciateur est celle d'une France forte, unie au nom de la grandeur de son passé ("la République doit aussi traiter le mal à la racine [...] Elle ne gagnera ce combat qu'en s'appuyant sur les forces vives des quartiers") (p. 10). C'est par conséquent la République qui doit s'attaquer aux causes profondes des problèmes des quartiers par une approche globale de réhabilitation physique, sociale et économique, en impliquant les habitants eux-mêmes, reconnus comme des acteurs clés du changement et non seulement bénéficiaires, pour bâtir une société plus juste et unie; le Ministre souligne l'importance de l'autonomisation des habitants. Il ne s'agit pas d'imposer des solutions, mais de mobiliser et de faire confiance aux acteurs locaux (associations, entreprises, citoyens engagés) pour construire eux-mêmes leur avenir.

L'énonciateur s'appuie sur la modalité épistémique par la présence de verbes qui insistent sur la performance: ce sont des stratégies qui permettent de parler à la fois de l'ethos de puissance, à savoir de quelqu'un qui agit, et de l'ethos d'un guide qui conduit sa communauté ("Redevenons une puissance d'actions, une grande puissance éducative, économique, scientifique, républicaine, fraternelle [...], en faisant coïncider notre grandeur avec le rêve républicain") (p. 7) selon une vision humaniste et inclusive. La grandeur de la France ne doit pas être imposée, mais construite en respectant l'individualité, les différences et les rêves de chacun, et en alignant les ambitions nationales avec l'idéal républicain d'égalité et de liberté pour tous.

En insistant sur les modalités qui renvoient à la performance, "Mais pour rebâtir, repartir vers l'avant, il faut tordre le cou à quelques idées reçues et faire, sans incriminer personne et sereinement, un point réel et vrai de la situation", (p. 8) il trouve qu'il faut abandonner les stéréotypes et les jugements préconçus sur les quartiers ou les populations, afin de mener une analyse calme et impartiale, et établir une vérité factuelle sur les difficultés rencontrées. Dans ce but, il exhorte à rejeter les schémas simplistes, les conclusions faciles et à "démolir les clichés" (p. 8), un verbe métaphorique qui exhorte à déconstruire les idées reçues pour aboutir à une vision précise et complète: cette vision est nécessaire à formuler des stratégies justes et efficaces, sans chercher de coupables, pour pouvoir reconstruire ("rebâtir") une politique de cohésion sociale et du vivre ensemble.

La modalité, concernant la vérité du dit, est normalement assertive, sauf lors des questions rhétoriques qui soulignent la présence d'une argumentation spécifique avec l'utilisation du connecteur contrastif "mais" ("La politique de la ville serait inutile? Mais que seraient aujourd'hui nos quartiers sans le plan de cohésion sociale et la rénovation urbaine?") (p. 9): par ces questions, le ministre dans le plan vise à dénoncer le manque de reconnaissance et à souligner l'impact positif crucial des politiques menées (Plan Borloo, 2004/2005). L'investissement dans la rénovation urbaine n'est pas une dépense, mais un levier économique qui génère plus d'argent et d'emplois qu'il n'en coûte à l'État, grâce aux retombées fiscales et sociales. Sans ces plans, les conditions de vie se seraient dégradées, et les quartiers seraient dans une situation bien pire, soulignant le rôle stabilisateur et améliorant de ces politiques ("Le plan de rénovation urbaine qui a permis d'améliorer les conditions de vie de nombreux quartiers et qui a généré 48 milliards de travaux, a été financé à moins de 3% par l'État mais a rapporté 4 milliards de TVA à son budget, [...] et généré 40.000 emplois pendant 10 ans") (p. 9). Borloo insiste sur le fait que "seuls les gens qui n'y vivent pas opposent l'humain à l'urbain", (p. 16) parvenant à la conclusion que la qualité urbaine est intrinsèquement liée à la qualité de vie et à la cohésion sociale.

Le Rapport a prôné une révolution dans la manière d'intervenir dans les quartiers, passant d'une multitude d'initiatives souvent inefficaces à un plan d'action intégré. L'énonciateur, à la fin du premier programme, parvient à la conclusion qu'il faut des plans clairs, solides, dont on peut mesurer les résultats ("indicateurs") (p. 11), voire une réforme administrative: clarifier les rôles (qui fait quoi,

qui paie?), arrêter les changements constants (stabiliser), et fixer des buts précis avec des indicateurs pour mesurer le succès de ces interventions. L'objectif est un cercle vertueux où les succès de chaque programme se renforcent mutuellement pour créer un élan général.

6. Conclusions

Jean-Louis Borloo, en tant que ministre délégué à la Ville, a fait de la politique de la ville une "priorité nationale" lors de sa présentation en 2002. La "loi Borloo" de 2003 a marqué, par le lancement du PNRU, un effort national majeur pour restructurer les quartiers dits "en difficulté", grâce à leur transformation physique pour améliorer le cadre de vie et la mixité sociale visant au mélange des populations. Suivant une approche globale, le plan a aussi inclus d'autres mesures, mais la rénovation urbaine en a constitué le pilier central. Il a été lancé dans le contexte des émeutes de 2003, symbolisant une "main tendue" de l'État; il a cependant été critiqué pour avoir déplacé des populations modestes, entraînant une gentrification et des problèmes de relogement, et pour ne pas avoir résolu durablement les problèmes sociaux, malgré les investissements massifs. Borloo a aussi marqué son engagement par son Rapport de 2018 qui proposait un "big bang" institutionnel et un plan d'investissement de 48 milliards d'euros pour les quartiers. Ce rapport a diagnostiqué une "fracture" profonde et prôné une approche globale (humaine et urbaine) pour "réconcilier" les quartiers avec le reste de la République. En particulier, la notion de cohésion sociale a été au cœur de l'action politique de Borloo à travers les trois moments clés que nous avons pris en considération. Ses déclarations récentes (2025) expriment une inquiétude profonde au sujet de la cohésion nationale, plaçant pour un projet fédéral de refonte de l'État et critiquant la complexité administrative et le manque de moyens dans les banlieues, en faveur d'une action forte et d'une simplification des procédures.

Références bibliographiques et sitographiques

- Benveniste É., 1966, *Problèmes de linguistique générale*, 1, Paris, Gallimard.
- Charaudeau P., 2014, *Le Discours politique: les masques du pouvoir*, Limoges, Éditions Lambert-Lucas.
- Charaudeau P., Maingueneau D. (dir.), 2002, *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil.
- Chavrier G., 2009, "La politique de la ville, une politique de solidarité?", p. 137-154, édité par Hecquard-Théron Maryvonne. *Solidarité(s): Perspectives juridiques*. Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, Librairie générale de droit et de jurisprudence, <https://doi.org/10.4000/books.putc.205>.
- Entrée "Cohésion", *Dictionnaire Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*, disponible sur le site <https://www.cnrtl.fr/definition/coh%C3%A9sion>.

- Kleiber G., 1999, *Problèmes de sémantique, la polysémie en questions*, Lille, Presses universitaires du Septentrion.
- Krieg-Planque A., 2011, Les "petites phrases": un objet pour l'analyse des discours politiques et médiatiques. *Communication & langages*, 168 (2), 23-41. <https://doi.org/10.3917/comla.168.0023>.
- Krieg-Planque A., 2017, *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin.
- Maingueneau D., 2012, *Analyser les textes de communication*, Paris, Armand Colin.
- Mortureux M.-F., 1993, "Paradigmes désignationnels", *Semen* [En ligne], 8, mis en ligne le 6 juillet 2007. URL: <http://journals.openedition.org/semen/4132>; DOI: <https://doi.org/10.4000/semen.4132>.
- , 2004, *La lexicologie entre langue et discours*, Paris, Armand Colin.
- Oger C., Ollivier-Yaniv C., 2003, "Analyse du discours institutionnel et sociologie compréhensive: vers une anthropologie des discours institutionnels", *Mots. Les langages du politique*, 71, p. 125-145, mis en ligne le 5 mai 2008. URL: <http://journals.openedition.org/mots/8423>; DOI: <https://doi.org/10.4000/mots.8423>.
- Perrot M.D., Rist G., Sabelli F., 1992, *La mythologie programmée; l'économie des croyances dans la société moderne*, Paris, PUF.
- Récanati F., 1997, "La polysémie contre le fixisme", *Langue française* 113, *Aux sources de la polysémie nominale*, sous la direction de Pierre Cadiot et Benoît Habert, p. 107-123.
- Steiner B., 2002, "De la langue de bois à la langue de coton: les mots du pouvoir", p. 193-208, *Les mots du pouvoir*, édité par Rist G., Graduate Institute Publications, disponible sur le site <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2470>.
- Tellier T., 2024, *Histoire de la banlieue*, Paris, Perrin.
- Tissot S., 2007, "L'invention des "quartiers sensibles"", *Le Monde diplomatique*, octobre 2007, consulté sur le site <https://www.monde-diplomatique.fr/2007/10/TIS-SOT/15252>.