

Atelier Régional de la Ville n°13

Vendredi 14 décembre 2007 - Miramas

Lutter contre les discriminations Séminaire 1 : des concepts à la pratique ?

■ Préambule

Suite au cycle du séminaire « Politiques urbaines et Europe », organisé par 3 centres de ressources - Pays et Quartiers d'Aquitaine, RésOvilles (Bretagne et pays de la Loire) et le CRPV-PACA - dans le cadre d'un programme qui s'est tenu de juillet 2005 à février 2006, les acteurs de la politique de la ville avaient fait part de leurs attentes opérationnelles. Celles-ci portaient notamment sur l'articulation des dispositifs régionaux d'assistance technique afin de :

- approfondir, capitaliser et partager les connaissances autour des démarches intégrées nationales et communautaires,
- confronter les modes de faire français aux expériences européennes menées dans le champ urbain.

Ce travail a été l'occasion pour le réseau national des centres de ressources de produire une contribution pour les programmes européens 2007-2013.

Les nouveaux outils de la politique de la ville – les CUCS – et le volet urbain des Programmes opérationnels interrogent de façon de plus en plus forte la cohérence des actions menées et leurs effets dans les « quartiers sensibles ». Dans ce contexte, la création d'un espace ressource en réseau (création d'outils d'observation, de mise en réseau et de qualification des professionnels) répond aux enjeux d'un meilleur suivi des nouveaux programmes, et d'une évaluation plus efficace.

Cette année, le CRPV-PACA, en partenariat avec PQA, a été retenu dans le cadre du PNAT pour mener une action d'expérimentation en matière de construction d'un espace ressource, consistant à initier une approche européenne dans le champ de la lutte contre les discriminations sur les territoires urbains prioritaires.

Ce projet se déroule jusqu'en mars 2008. Il inclut deux séminaires interrégionaux, dont le premier s'est tenu à Miramas le 14 décembre dernier. Le second est prévu pour le 31 mars 2008 en Aquitaine.

■ Lutter contre les discriminations en France, un arrimage territorial ?

Milena DOYTCHEVA – Université de Lille 3, GRACC

■ Communication

Le territoire est aujourd'hui considéré en France comme un outil ingénieux de gestion de l'ethnicité puisque, par le prisme des « banlieues défavorisées », il permettrait à la fois d'agir en direction des minorités et de conserver une axiologie républicaine de « neutralité » publique et de laïcité. Les politiques territoriales de « lutte contre l'exclusion » impulsées par l'Etat depuis les années 1980

notamment, ont été ici analysées comme des « politiques indirectes de gestion de l'ethnicité » (Schnapper, 2000), voire comme des exemples d'un « multiculturalisme tempéré » (Roman, 1995 ; Wieviorka, 2001), d'une « action positive à la française » (Béhar, 1998 ; De Rudder, Poiret, 2000).

C'est cette équation entre territoire et ethnicité qui semble faire aujourd'hui l'unanimité que je me propose d'interroger ici¹ à partir d'une enquête historique et empirique sur les politiques de la ville à qui on doit en France la construction des « quartiers » en catégorie de l'action publique et, plus particulièrement, sur les manières dont les politiques de la ville et le territoire de façon plus générale sont mobilisés, ces dernières années, par les pouvoirs publics au nom des politiques d'intégration puis de lutte contre les discriminations et de « promotion de la diversité ».

L'inscription sur l'agenda politique de la problématique anti-discriminatoire en France, en 1998², marque le point de départ d'une « requalification générale » (Lorcerie, 2000) des enjeux sociaux et politiques de l'immigration, exprimés jusque-là dans le vocabulaire hégémonique de l'intégration. Ce changement de perspective introduit, entre autres, de nouveaux besoins catégoriels : les publics des politiques d'intégration étaient définis par rapport à une situation sociale – la migration –, les victimes d'actes discriminatoires le sont en raison de la couleur de leur peau, de leur « race » ou de leur appartenance ethnique ou religieuse.

Or en France, en référence au *modèle républicain*, les identités particulières notamment ethno-religieuses et ethno- raciales sont refoulées, niées dans l'espace public. D'où une tendance, opératoire de longue date, mais aujourd'hui exacerbée par la problématique anti-discriminatoire qui est celle d'une recherche « d'équivalents fonctionnels » (Sabbagh, 2002) qui permettent d'approcher la dimension ethno- raciale sans la faire intervenir explicitement.

¹ Intervention dans le cadre de l'Atelier Régional de la Ville organisé par le CRPV-PACA « Lutte contre les discriminations : des concepts à la pratique ». Je remercie T. Kirszbaum pour les commentaires apportés à ce texte.

² Voir notamment la communication de Martine Aubry sur la politique d'intégration en Conseil des ministres le 21 octobre 1998 et la publication cette même année du rapport du Haut Conseil à l'Intégration sous le titre *Lutter contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, Paris, la Documentation française.

Ce rôle est aujourd'hui, de plus en plus, dévolu en France au territoire, au point où on pourrait évoquer un arrimage territorial de la lutte contre les discriminations raciales.

Il prend globalement me semble-t-il deux formes : la première consiste dans l'idée qu'il faille *territorialiser* la lutte contre les discriminations, par son inscription dans les politiques urbaines, par la promotion de « plan locaux de lutte contre les discriminations », etc. ; un deuxième usage du territoire dans la lutte contre les discriminations est le recours, de la part des opérateurs économiques et sociaux engagés dans ces politiques, aux catégories territoriales pour définir les bénéficiaires de leurs actions. L'initiative de Sciences po fait ici référence, mais aujourd'hui une multitude d'actions qualifiées en termes de « lutte contre les discriminations » se saisissent des catégories territoriales pour agir en faveur d'une *égalité réelle*.

On observe donc un phénomène de convergence à la fois sémantique, politique et institutionnelle entre territoire et ethnicité, « exclusion » et immigration, politique de la ville et lutte contre les discriminations (Doytcheva, 2007). Il est en général justifié par deux types d'arguments : le premier est factuel, en l'occurrence démographique, il souligne l'importance *de fait* de « personnes issues de l'immigration » dans ces territoires³ ; le second est plus politique et fait valoir que l'usage du territoire permet de ne pas reprendre et donc de ne pas entériner les catégories raciales qui sont celles-là mêmes qu'utilisent les actes racistes.

Mais un retour en arrière sur les politiques des « quartiers » semble montrer,

³ D'après le « Jaune budgétaire » de l'année 2000 qui récapitule l'effort financier en faveur de la politique de la ville et qui, parmi beaucoup d'autres documents, atteste de ce type de raisonnement : « La population étrangère hors Union européenne vivant en France compte deux millions de personnes. La moitié d'entre elles réside sur les territoires de la Politique de la ville. Alors qu'ils ne représentent que 6 % de la population nationale, les étrangers comptent pour 20 % de ces quartiers. Si, en outre, on prend en compte les Français d'origine étrangère, il apparaît clairement que la Politique de la ville s'adresse à une population dont une grande partie est issue de l'immigration. »

c'est du moins l'hypothèse que je fais ici, que cette lecture de l'espace et des politiques urbaines par le prisme privilégié de l'ethnicité est (1) un phénomène plutôt récent et (2) jusqu'à un certain point conjoncturel : à leurs origines, à la fin des années 1970, les politiques urbaines étaient mues par des préoccupations formulées d'abord en termes urbanistiques, leur cible privilégiée étant les ZUP, symbole d'une « ségrégation sociale par l'habitat »⁴ ; tout au long des années 1980, sont venues s'adjoindre des préoccupations de nature plutôt sociale exprimées alors en termes de « problèmes sociaux » (santé, illettrisme, délinquance, échec scolaire, pauvreté⁵) ; c'est à partir des années 1990 que les questions urbaines commencent à être ramenées significativement aux caractéristiques de leurs habitants (jeunes, chômeurs, étrangers ...⁶) ; et ce n'est que dans la période récente que les questions de l'immigration et de l'ethnicité acquièrent la saillance que nous leur connaissons actuellement et que les politiques urbaines sont déclinées de manière privilégiée sur les thèmes du « vivre-ensemble » et du « faire société ». On note cependant, quel que soit le mode de définition privilégié, une forte continuité dans la sélection des territoires bénéficiaires.

⁴ Ce sont notamment « les formes d'urbanisation connues sous le nom de "grands ensembles" ... peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse », qui sont alors visées cf. Circulaire du ministère de l'aménagement du territoire du 21 mars 1973 ainsi que celle Raymond Barre, Premier ministre, du 3 mars 1977 : « Il importe d'enrayer la dégradation physique et sociale de certains grands ensembles qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes ... (de lutter contre) la menace d'une très dangereuse ségrégation sociale... (qui s'attaque aux) quartiers anciens envahis par une circulation pour laquelle ils n'étaient pas faits... offrant des logements au confort parfois sommaire... des quartiers nouveaux construits au rythme de pressants besoins... (qui) disposent rarement de la diversité et des racines qui font la richesse de la vie sociale »

⁵ « Santé, illettrisme, délinquance, chômage des jeunes, fréquentation des commerces, des services culturels, échec scolaire, niveau culturel, pauvreté, contentieux⁵ » sont les indicateurs dont l'usage est recommandé par l'administration en 1989 pour le choix des quartiers bénéficiaires du DSQ cf. Circulaire de Michel Rocard, Premier ministre du 22 mai 1989.

⁶ Comme le montrent, entre autres, les numéros d'*Insee première* qui commencent à être consacrés à la question cf. « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville » de décembre 1992 ou « Les zones urbaines sensibles » d'avril 1998.

Nous pouvons dès lors estimer être en présence de différents modes de lecture de l'espace ; et nous pouvons nous poser la question du pourquoi aujourd'hui d'une lecture de l'urbain en termes d'ethnicité ? Nous pouvons nous demander, en d'autres termes, en quoi la mobilisation du territoire est stratégique ou fonctionnelle à la lutte contre les discriminations en France ? Et il me semble qu'elle l'est en deux points qui renvoient aux deux types d'usage évoqués plus haut. Le territoire remplit d'abord un rôle « d'équivalent fonctionnel », c'est-à-dire de substitut ou d'euphémisme de l'ethnicité ; il est ensuite un outil de mobilisation. Mais ces deux fonctions laissent aussi apparaître des limites. Ce sont ces limites que j'aimerais explorer aujourd'hui en parlant du territoire comme *écran* et du territoire comme *faire-valoir* d'une politique anti-discriminatoire qui peine à se construire en France. Il s'agit-là d'un parti pris dont le propos n'est pas bien évidemment de délégitimer des actions mais de faire apparaître plutôt leur nécessaire complémentarité à d'autres modes d'intervention publique.

1. L'opacité des catégories territoriales

La France tout d'abord n'est pas le seul pays à faire usage du territoire pour combattre la discrimination raciale. Aux Etats-Unis également, les phénomènes de ségrégation résidentielle ont été utilisés comme instrument de lutte contre les discriminations : le redécoupage des circonscriptions électorales pour « maximiser » les chances des candidats des minorités de se faire élire ou, plus récemment, l'obligation faite aux universités publiques dans certains Etats d'admettre un pourcentage des élèves les mieux classés de chaque lycée (Sabbagh, 2002) en sont des exemples. Ces usages américains du territoire pour lutter contre les discriminations ne sont pas toutefois équivalents, me semble-t-il, à ceux qu'on observe en France : dans un cas, nous avons un usage qu'on pourrait qualifier d'exhaustif (puis qu'il concerne l'ensemble des territoires) ; dans l'autre, en France, nous avons un usage sélectif : les territoires qui bénéficient d'une attention et des efforts particuliers de la part des pouvoirs publics sont seulement certaines aires urbaines dites « les plus éprouvées », ensuite « prioritaires », puis « sensibles » et aujourd'hui « vulnérables ». Dès lors, il faut poser la question de leur choix.

Il est souvent souligné la difficulté à laquelle se heurtent les politiques antidiscriminatoires, notamment l'*affirmative action* américaine, de construire un référentiel catégoriel qui ne soit pas arbitraire et « bricolé », mettant ainsi dans l'incapacité les interventions qui s'en saisissent de définir de manière non aléatoire leurs bénéficiaires. Le retour en arrière sur vingt ans de politiques de la ville montre que ces critiques peuvent être transposées aux catégories territoriales. En dépit de tout le processus de rationalisation qu'elle a subi ou grâce à elle, la « géographie prioritaire » demeure un objet incertain.

On peut distinguer dans le processus d'émergence et d'institutionnalisation de la catégorie des « quartiers sensibles », en France, deux périodes différentes. La

première est celle des années 1980, marquée par une démarche avant tout politique et locale : des moyens « exceptionnels » sont alloués ici par l'État à des communes volontaires qui, sur la base d'un *projet*, souhaitent s'engager à ses côtés dans la lutte contre l'exclusion – ce sont les « conventions de quartier » devenues plus tard des « contrats de ville ». Les quartiers retenus sont 22 en 1981, 170 en 1984, plus de 400 en 1989 puis 1300 en 1994 et 1600 en 2000. Cette progression quantitative entraîne des changements qualitatifs. L'importance numérique donne au développement social des quartiers (DSQ) une dimension générale et systématique. Emerge alors, au tournant des années 1990, dans le langage administratif et politique la notion de *géographie*⁷.

Devenus « géographie », les « quartiers » commencent à se transformer en objet technique aux mains du législateur. Tout au long des années 1990, l'activité législative vient relayer la diffusion d'opérations locales et expérimentales. Ces textes instituent de nouveaux usages du territoire qui sont désormais des usages normatifs, puisque le fait de résider sur un « territoire en difficulté » ouvre « des droits » : à des dérogations sociales et fiscales pour les entreprises (la LOV en 1991⁸ puis le PRV en 1996⁹), à une bonification indiciaire pour les fonctionnaires¹⁰, à des emplois réservés pour les habitants (emplois de ville en 1996 et clause d'embauche locale dans les zones franches, emplois-jeunes en 1997).

Cependant, à regarder de près, la « géographie » dont se prévalent les politiques de la ville est essentiellement un assemblage d'objets locaux, le choix des quartiers DSQ étant avant tout enraciné dans la négociation politique. Comme on peut le lire, en effet, dans les directives ministérielles de l'époque

⁷ Voir, par exemple, la circulaire du Premier ministre « Politique des villes et du développement social urbain en 1990 » du 21 février 1990.

⁸ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, Loi d'orientation pour la ville.

⁹ Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville.

¹⁰ Avantage spécifique d'ancienneté (ASA) instauré en 1992 et nouvelle bonification indiciaires (NBI) instaurée en 1995.

(qui définissent bien plus une procédure que des critères de sélection) : les maires font « acte de candidature »¹¹, les préfets « procèdent à un repérage », les services de l'Etat « instruisent » puis on « négocie » ... Des éléments objectifs d'appréciation sont apportés grâce au « diagnostic social-urbain » (introduit en 1989), véritable tableau « de l'handicapologie sociale locale ». Mais en face des données ainsi produites, aucun barème de lecture n'est proposé par l'administration ; d'un site à l'autre le choix des indicateurs retenus varie considérablement¹². D'ailleurs la fonction première du diagnostic, comme le soulignent les directives ministérielles, n'est pas d'opérer une sélection mais de justifier le projet de la commune qui seul fonde le contrat¹³.

Aussi, la « géographie » obtenue au début des années 1990 par l'addition des programmes locaux, est une géographie, selon

¹¹ Les premières communes volontaires à s'engager dans le DSO étaient essentiellement dirigées par des maires communistes « rénovateurs », des chrétiens sociaux (comme André Diligent, maire de Roubaix) ou des socialistes plus classiques (comme Rodolphe Pesce, maire de Valence). D'autres villes, pour des raisons également politiques, ont été moins enthousiastes voire ont opposé une certaine résistance. Tel est le cas de Vitry, où j'ai mené une enquête de terrain, ville communiste dans un département « marchaisien » qui ne souhaite pas cautionner les nouvelles formes d'intervention de l'Etat, interprétées en termes de recul et de désengagement.

¹² A Lille, le diagnostic local réalisé à l'initiative de l'Etat en 1993 établit une cartographie à l'aide d'un « indicateur de difficultés sociales » calculé à partir de huit paramètres dont « le potentiel fiscal et des indicateurs social, urbain, de souffrances individuelles, de délinquance, de difficultés scolaires ». A Lyon, une commission partenariale est installée, également en 1993, pour réaliser une classification des quartiers « selon leur niveau de sensibilité » ; « l'indice de sensibilité » retenu a été calculé à partir de quatre paramètres : la part des allocataires de la CAF bénéficiant des minima sociaux, celle des allocataires à bas revenus, la proportion des familles de 3 enfants et plus, le taux des vacances de plus de 3 mois dans le parc HLM. Enfin à Marseille, pour définir le périmètre du GPU en 1994, l'Etat a recours à des indicateurs comme l'évolution démographique, le taux de chômage, le nombre de bénéficiaires du RMI, l'évolution du nombre des résidences principales, le nombre de familles de plus de 6 personnes.

¹³ Un choix similaire avait déjà été fait par l'Éducation nationale dans la politique des ZEP : en 1981, le ministère énonce une série de critères de sélection (« l'implantation géographique, la composition socio-économique des familles, la présence d'enfants étrangers, de retard scolaire, les abandons de scolarité au niveau des collèges » cf. circulaire du 28 décembre 1981), avant de se raviser en affirmant que seules seront retenues les « zones » porteuses de projets « spécifiques », « globaux » et « novateurs » (Circulaire du 23 décembre 1982).

les termes de Philippe Estèbe, « sensible ». Elle est fondée essentiellement sur la « réputation » et une histoire parallèle du quartier, son « exemplarité » liée au souci d'expérimentation, enfin la présence importante de logements sociaux, premier repère pour les élus et l'administration : « Logement social, réputation et exemplarité constituaient donc un triptyque paradoxal où se croisaient sans toujours se recouvrir une géographie de la pauvreté urbaine, une géographie de la violence urbaine et une géographie du militantisme urbain. » (Estèbe, 1999, pp. 86-87)

Ces incertitudes heurtent la rationalité bureaucratique. Dès 1991, un travail d'objectivation est entrepris par l'administration, consciente de la nécessité de rationaliser le choix des périmètres urbains. A l'époque, délégué interministériel à la ville, Jean-Marie Delarue propose l'élaboration d'une loi, du même type que celle promulguée par Malraux en faveur des secteurs sauvegardés, qui établit un périmétrage strict des sites en difficulté, assorti d'un décret de classement afin de les faire bénéficier d'un régime spécial, dérogeant au droit commun.

Le délégué à la ville fait appel à l'INSEE, à l'époque seul à pouvoir produire des données territorialisées et, dès 1991, un groupe de travail comprenant des chargés de mission de la DIV (Délégation interministérielle à la ville) et des statisticiens de l'INSEE est mis en place¹⁴. Du fait de cette association non forcément préméditée, ce sont les caractéristiques de la population dont on va se servir pour définir les territoires. Parmi les 150 variables proposées par le recensement général, trois sont rapidement choisies, dont la combinaison, selon un participant au groupe de travail, permet de « situer assez bien le territoire par rapport à son environnement » : il s'agit des « jeunes de moins de vingt-cinq ans », des « chômeurs de

¹⁴ J'emprunte ces informations ainsi que les grandes lignes de leur interprétation à Philippe Estèbe à l'époque rapporteur, avec Jacques Donzelot, au comité d'évaluation de la politique de la ville cf. Estèbe (1999).

longue durée » et des « étrangers ». A noter, toutefois, que ces indicateurs seront essentiellement utilisés pour « caractériser » ou « hiérarchiser suivant un ordre de priorité » les quartiers issus de la contractualisation politique dont la composition ne sera pas modifiée (Estèbe, 1999 ; Doytcheva, 2003).

Les efforts déployés par l'administration d'une « mathématisation de l'espace » vont culminer en 1996, avec la mise en place des ZUS (zones urbaines sensibles). Le gouvernement veut opérer alors, pour la première fois, parmi les territoires issus de la contractualisation politique, une sélection rigoureuse. On demande aux statisticiens de créer à cette fin un « indice synthétique » de l'exclusion, un chiffre permettant de situer immédiatement les quartiers sur une « échelle de Richter de l'exclusion » (Estèbe, 1999). La formule en sera la suivante : l'indice synthétique résulte de la multiplication de la population totale par les taux de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de chômage et de personnes sans diplôme, le tout étant divisé par le potentiel fiscal de la commune et pondéré par un coefficient tenant compte de la présence d'autres « zones sensibles » sur le territoire communal¹⁵. On note que la proportion de population étrangère, retenue en 1991, est remplacée par la « proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme ». Selon les statisticiens, sur un plan technique, « cela revient au même ». Sur le plan politique, le gouvernement est, à l'évidence, d'un autre avis – il s'agit cette fois de choisir et non plus de « qualifier » des territoires, selon une procédure qui de surcroît sera rendue publique. L'immigration est alors occultée dans les travaux de l'administration.

Ce système de classement des quartiers mis au point par le PRV est toutefois loin, lui aussi, de bouleverser les choix issus de la négociation politique : « l'indice de l'exclusion » n'est intervenu que dans le choix des ZFU et des ZRU (zones franches

urbaines et zones de redynamisation urbaine) tandis que les ZUS, l'ensemble le plus vaste auquel se rattachent les emplois réservés aux habitants, restent essentiellement liées aux périmètres des procédures contractuelles¹⁶ ; si la composition de l'indice est arrêtée selon une formule mathématique, le seuil à partir duquel les sites sont retenus est le fruit d'un arrangement politique visant à contenter à la fois Bruxelles, Bercy et les élus locaux ; enfin, quand son application s'est avérée laisser hors jeu des sites historiques de la politique de la ville, des « rattrapages » ont été faits par la DIV pour ne pas mécontenter les élus. Dans la ville de Garges où j'ai conduit une enquête, la zone franche était initialement circonscrite à un seul quartier. La mobilisation d'associations locales de commerçants, relayées par la ville, a permis d'étendre considérablement son périmètre.

Ces développements montrent, me semble-t-il, que le territoire n'est pas une catégorie d'intervention comme une autre. Il engage des faits sociaux collectifs et porte en cela une dimension symbolique et politique. C'est cette valence politique du territoire qui le fait résister aux efforts de rationalisation bureaucratique. Malgré une sophistication apparente, les tentatives de construction de l'espace en catégorie « ordinaire » de l'État-providence n'ont jamais abouti. Plus de vingt ans après l'invention des « quartiers », on ne sait toujours pas ce qu'ils recouvrent : la pauvreté, la violence, l'immigration, l'habitat social.

Ces incertitudes sont bien exemplifiées par des questions de vocabulaire. La politique de la ville, ce sont des *actions prioritaires*, sur des *quartiers prioritaires*, dans le cadre d'une politique elle-même *prioritaire*. La rhétorique de la priorité est, au début, une facilité de langage empruntée par une démarche qui se construit, puis devient au fil du temps un code dans le langage politico-administratif, sorte de boîte noire qui dispense les institutions de

¹⁵ Cf. le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996.

¹⁶ Comme le confirme quelques années plus tard la Cour des comptes, la liste des ZUS a été essentiellement obtenue à partir de la liste « hiérarchisée » des quartiers en contrat de ville cf. Cour des Comptes, *La politique de la ville*, Rapport public, février 2002.

définir l'objet de leur action. Parallèlement, la notion de discrimination positive n'est jamais revendiquée, tout au plus évoquée marginalement et de façon plus tardive, essentiellement par des fonctionnaires la DIV¹⁷.

A la lumière de ces développements, on peut affirmer que, loin d'être un instrument de reconnaissance, le territoire fonctionne, selon l'expression de Philippe Estèbe, comme un nouveau voile d'ignorance déployé par l'État-providence. Ne faut-il pas voir là une des raisons de son « choix » ? Comme le suggère Daniel Sabbagh (2003), le succès d'une politique est peut-être fonction de l'opacité qui l'entoure.

Il me semble toutefois réducteur de ne voir la question des discriminations que sous l'aspect de l'accès individuel aux biens sociaux. Comme l'indiquent les notions de *discrimination systémique*, de *racisme institutionnel*, elle soulève aussi le problème d'une norme sociale et culturelle qui imprègne le fonctionnement des institutions. Elle donne à voir les hiérarchies symboliques – des façons d'être et des façons de penser, des pratiques et des représentations – qui, tout comme et avec les hiérarchies matérielles, structurent un ordre social inégalitaire¹⁸. En attirant l'attention sur la dimension culturelle des phénomènes d'inégalité et d'injustice sociale, la lutte contre les discriminations peut être un facteur de remise en cause de ces hiérarchies symboliques.

Et c'est précisément cette portée symbolique, culturelle et politique qui est en France oblitérée par l'usage territorial lorsque les personnes discriminées en raison de leur « race » ou d'une « origine » seront prises en compte en fonction de leur résidence. On peut se demander en effet s'il n'y a pas un risque à ce que, mobilisés dans la lutte contre les

¹⁷ Elle serait mobilisée pour la première fois au sujet des services publics au début des années 1990 cf. Kirszbaum (2004).

¹⁸ Ces phénomènes de *domination symbolique*, bien connus et analysés dans la sociologie de Pierre Bourdieu, ne l'ont été toutefois que dans la perspective de la classe sociale cf. par exemple Pierre BOURDIEU, Jean-Claude PASSERON, *La reproduction*, Paris, Minuit, 1970.

discriminations, les « quartiers sensibles » ne deviennent un écran à la perception des enjeux sociétaux, voire l'instrument d'un refus réitéré du pluralisme et de la dénégation des formes d'oppression symbolique qui structurent la société française.

2. La visibilité des catégories territoriales

Lorsqu'en 1997 le traité d'Amsterdam confère à l'Union européenne des compétences pour combattre les discriminations, le dispositif juridique et institutionnel français en la matière est évalué par des experts européens, en prévision de transposition des directives communautaires en droit national, comme « très modeste¹⁹ ». D'où, du moins on peut en faire l'hypothèse, un certain « activisme français », la recherche d'une impulsion symbolique forte – par la transposition *a maxima* des directives européennes²⁰ (Calvès, 2002), par l'inscription de la question des discriminations dans les politiques publiques.

Plus que les autres, les politiques urbaines semblent à cet endroit toutes désignées : politiques de discrimination positive au profit de populations majoritairement immigrées, politiques exceptionnelles, conjoncturelles, expérimentales, elles sont le dispositif qui « fera valoir » l'action gouvernementale. En 1998, la politique de la ville est promue en « lieu privilégié de construction des politiques d'intégration », alors que ces dernières sont requalifiées en « politique d'intégration et de lutte contre les discriminations ». En 2006, les compétences du FASILD²¹ et d'une partie de la DIV fusionnent au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité

¹⁹ Jan NIESSEN et Isabelle CHOPIN, *Anti-discrimination legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives*, European Monitoring Center on Racism and Xenophobia, Vienna, 2002.

²⁰ Par la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

²¹ Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations ; FAS (Fonds d'action sociale) avant 2001.

des chances (ACSE), consacrant ainsi un processus de convergence institutionnelle, sémantique et idéologique de plus en plus poussée, entre immigration et « exclusion », politiques d'intégration et politiques de la ville. Mais là aussi, un retour en arrière permet de constater que ce qui revêt aujourd'hui l'apparence de l'évidence, résulte d'un processus politique progressif et parfois tâtonnant. Il serait donc justifié de rappeler les circonstances et d'interroger les bien-fondés d'un certain nombre de (non)choix.

Un retour en arrière permet d'abord de constater, qu'étonnamment, les politiques en direction des populations migrantes sont, en matière d'action territoriale, en avance sur leur temps. Dès le milieu des années 1970, l'Etat propose aux communes une procédure dite *contrat d'agglomération* qui a pour vocation de permettre une *approche globale* des questions d'intégration sur une base territoriale. Faute de moyens, la signature de ces contrats est arrêtée en 1976, puis relancée par la gauche en 1982. Ce sont les services déconcentrés du Ministère des affaires sociales qui sont chargés du dispositif²².

A la même époque cependant, les lois de la décentralisation ne font pas mention des étrangers. Dans l'esprit de leurs promoteurs, la gestion de l'immigration est, de manière symptomatique, englobée dans l'action sociale. Une fraction non négligeable des élus manifestent des réticences à l'exercice de telles compétences, certains allant d'ailleurs jusqu'à interpréter la loi comme ne leur ayant pas rétrocédé celles-ci. Dans ce contexte, lorsque sont jetées les bases du développement social des quartiers, la question de « l'insertion des communautés

²² 300 communes en auraient bénéficié depuis 1983, soit environ une cinquantaine par an, essentiellement des petites municipalités. La contribution financière de l'Etat est en moyenne de 211 000 F par an et par commune avec une participation équivalente des communes ainsi que des compléments apportés par le FAS, les CAF, les conseils généraux. La procédure change d'appellation en 1997 pour devenir le « Contrat local pour l'accueil et l'intégration ». cf. Marie-Thérèse ESPINASSE, Catherine LAPORTE, *Des contrats d'agglomération aux contrats locaux pour l'accueil et l'intégration. Eléments de bilan*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité-DPM, « Notes et documents », septembre 1999, n°43.

immigrées », formulation privilégiée à l'époque, n'est pas abordée de front. La cible principale des nouvelles politiques est, comme nous venons de le voir, celle d'une « ségrégation par l'habitat » qui a davantage à voir avec des préoccupations urbanistiques.

En 1984, avec la nouvelle génération de conventions DSQ, c'est avant tout une logique gestionnaire et bureaucratique qui conduit l'administration à formuler des précisions sur la mise en place dans ce cadre « d'actions pour les communautés immigrées²³ ». En effet, le Ministère des affaires sociales est partenaire et financeur de la politique de *Développement social des quartiers*. C'est également le référent principal des *Contrats d'agglomération* : « De telles actions globales en direction des populations immigrées trouvent naturellement leur place dans le cadre de la politique de développement social des quartiers (...) les crédits affectés aux actions d'insertion des immigrés sont mobilisables dans le cadre des conventions DSQ à condition que celle-ci fassent mention explicite des mesures retenues pour l'insertion sociale et l'amélioration des conditions de vie des communautés immigrées²⁴ ». Dans les faits cependant, l'articulation est laborieuse : d'après un rapport du Ministère des affaires sociales et de l'Emploi de l'époque, seule une quinzaine de sites, en majorité en Ile-de-France et Rhône-Alpes, ont su intégrer les contrats d'agglomération – c'est-à-dire des actions en faveur des populations immigrées – dans la procédure DSQ.

Le FAS (Fonds d'action sociale) est à l'époque « partenaire », c'est-à-dire « financeur » de certains dispositifs particuliers (« ville-vie-vacances », « prévention-été »), sans être globalement associé aux politiques locales. Son implication « programmatique » dans la politique de la ville commence avec le lancement, en 1990, d'« opérations pilotes pour l'intégration ». A nouveau,

²³ Circulaire n° 84-07 de la DPM du 5 Avril 1984.

²⁴ Circulaire du Secrétaire d'Etat chargé de la Famille, de la Population et des Travailleurs Immigrés.

rétrospectivement, cette démarche ne paraît pas stratégique, mais s'inscrit davantage dans un mouvement d'ensemble souhaité par le gouvernement de Michel Rocard qui, en 1989, décide de donner « une impulsion nouvelle à la politique d'intégration²⁵ ».

Selon les principes de traitement indifférencié des immigrés posés par la gauche en 1981, l'idée d'une *politique publique d'intégration* n'avait pas été vraiment formulée jusque-là. Mais dans un contexte marqué par la montée du Front national, à la suite des travaux de la Commission sur la nationalité, sous le poids grandissant de l'opinion publique, le gouvernement de Michel Rocard va, dans une certaine mesure, infléchir les approches généralistes, en se proposant de mener une « politique d'intégration »²⁶. Pour la promouvoir, il reste toutefois fidèle au parti pris d'une action indifférenciée (ce qu'on appelle souvent dans un vocabulaire professionnel action « transversale ») : il abandonne notamment l'idée d'une loi-cadre et préfère entreprendre diverses mesures sectorielles dans les domaines du logement, de l'éducation, de la formation, de l'emploi mais aussi des politiques urbaines, assimilées pour l'occasion à une politique de droit commun.

La politique de la ville devient ainsi un « domaine d'application » parmi d'autres des politiques d'intégration. Le FAS est amené à signer une convention avec la DIV, comme il l'avait fait au cours des années 1980 avec d'autres administrations²⁷. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'opération « sites-pilotes pour l'intégration » menée sur 60 sites choisis « pour l'acuité des problèmes qu'ils connaissent » parmi les 400 quartiers

²⁵ Circulaire de Premier ministre du 25 juillet 1990.

²⁶ En 1990 est notamment institué le Haut Conseil à l'Intégration qui proposera, dès l'année suivante, une définition des principes de l'intégration cf. *Pour un modèle français d'intégration*, Paris, la Documentation française, 1992.

²⁷ Selon les termes de l'accord DIV/FAS du 26 juillet 1990, « Le gouvernement a décidé de mobiliser fortement la Politique de la ville au service et de l'intégration et choisi [...] de traiter les problèmes liés à l'intégration dans le cadre du droit commun ».

signataires d'une convention DSQ²⁸. Les opérations sont presque entièrement financées par le FAS²⁹.

Les effets d'entraînement escomptés à la suite de ce programme sont cependant perçus comme faibles. L'injonction au rapprochement se renforce donc, en 1994, à l'occasion du lancement des contrats de ville : l'intégration des populations immigrées est désormais érigée en « condition à leur réussite³⁰ ». Les délégués régionaux du Fonds sont pour la première fois associés à leur élaboration, négociation et signature. La contribution financière du FAS devient désormais complémentaire et ne devrait en théorie pas dépasser les 50 % des moyens déployés en faveur des actions d'intégration.

Selon le bilan du FAS des contrats de ville 1993-1998, l'effort financier consenti par le Fonds sur les sites en politique de la ville atteint pendant cette période 67 % de l'ensemble de ses crédits régionaux³¹. Plus des deux tiers de l'action « locale » du Fonds passe désormais par la politique de la ville. L'intégration dans les contrats de ville a cependant du mal, juge l'établissement, à dépasser les effets d'annonce. Le Fonds estime avoir été globalement peu associé à la préparation des contrats. La prise en compte de ces questions est jugée fragile et le FAS regrette d'avoir souvent porté seul ce thème. La problématique est perçue comme délicate par les élus, le refus « d'actions spécifiques » est fréquent ; il y a difficulté à formaliser une « politique d'intégration » et cela malgré les efforts déployés par les équipes des contrats de ville en qui le FAS voit des « alliés persuasifs » cependant que les services de l'Etat sont jugés peu présents dans le champ.

²⁸ La procédure de sélection n'est pas originale : les préfets dressent la liste « des situations les plus dégradées » dans leur région en fonction de critères « objectifs », dont l'importance du parc de logements sociaux, le taux et la durée de chômage, la part de la population étrangère, les retards scolaires, la pauvreté et le nombre d'allocataires du RMI, les besoins en matière de prévention de la délinquance et d'accompagnement social (Circulaire du Premier ministre n° 3.599/SG du 25 juillet 1990).

²⁹ 80 MF FAS et 20 MF FSU pour 1990.

³⁰ Accord cadre DIV/DPM/FAS du 22 novembre 1993.

³¹ FAS, *Bilan des contrats de ville 1993-1998*.

Ces constats sont corroborés par des enquêtes commandées à la même époque par les pouvoirs publics qui soulignent les limites et une certaine inconsistance de l'idée d'« intégration locale ». D'après leurs auteurs, le déplacement de la question de l'intégration du national vers le local ne débouche en rien sur l'élaboration de politiques territoriales. Les procédures contractuelles fonctionnent essentiellement comme des outils de financement, mais ne servent guère de cadre à la définition de stratégies locales. Parler d'intégration renvoie, suivant les sites, à parler de politique de la ville, de politique de la jeunesse, du logement, voire de l'ensemble des politiques municipales. S'il existe des critères permettant d'expliquer le mode de construction et de différenciation des politiques locales d'intégration, ils restent à découvrir (Epstein et Gorgeon, 1999 ; Gaxie, 1999).

Mais ces conclusions pour le moins nuancées, n'empêchent pas les pouvoirs publics de pousser la logique de convergence plus loin. En 1998, la politique de la ville est érigée en « lieu privilégié de construction d'une politique publique d'intégration » où elle n'était auparavant qu'un domaine d'application parmi d'autres (Comité interministériel à la Ville du 30 juin). L'intégration qui est parallèlement requalifiée en « intégration et lutte contre les discriminations » devient désormais « un axe fort et transversal qui doit se décliner dans tous les volets des contrats de ville »³². Sont lancées parallèlement d'autres procédures territoriales de luttés contre les discriminations, comme les plans locaux de lutte contre les discriminations à l'emploi.

Les émeutes de novembre 2005, on peut en faire l'hypothèse, ont fini de sceller dans la vision des pouvoirs publics les liens forts qui, d'évidence, existent entre territoires en difficulté et ethnicité. En 2006, voit le jour une Agence nationale pour la cohésion sociale

³² Pour étayer ces mesures, le Premier ministre Lionel Jospin rappelle la sur-représentation des familles immigrées ou issues de l'immigration dans les quartiers relevant de la Politique de la ville, « deux fois supérieure à la moyenne nationale ».

et l'égalité des chances, fusionnant les compétences de la DIV et du FASILD. Fortuit au départ, l'arrimage territorial des politiques d'intégration et subséquemment de lutte contre les discriminations se trouve consacré.

Mais que peut le territoire dans la lutte contre les discriminations ? J'ai déjà souligné un certain nombre d'interrogations que soulève l'usage des « quartiers » comme catégorie d'intervention publique : sélection arbitraire, opacité et donc, dans le cadre de la lutte contre les discriminations, un certain déni de reconnaissance puisque les personnes discriminées en raison de leur « race » seront prises en compte en fonction de leur « résidence ». Au-delà, la stratégie de *territorialisation* de la lutte anti-discriminatoire a-t-elle réellement une pertinence propre ? Pourquoi seuls certains espaces urbains – puisque les politiques de la ville sont « sélectives » – devraient lutter contre les discriminations. N'y a-t-il pas un paradoxe à demander aux « plus éprouvés » de se « mobiliser » ? Si la ségrégation urbaine peut être le résultat de processus discriminatoires à l'œuvre dans la société, elle n'en est pas pour autant la cause, ni le lieu privilégié.

On peut se demander, à la lumière de ces interrogations, s'il n'y a pas un risque aujourd'hui en France à ce que le territoire soit mobilisé comme le faire-valoir d'une action publique en manque de cohérence et qui peine à se construire. Un certain volontarisme local – qui parie sur le dynamisme des associations, le foisonnement de « projets » et la requalification généralisée des actions et des programmes, la « mise en réseau » des acteurs – peut donner l'impression d'une mobilisation générale et occulter l'immobilisme des grandes institutions nationales, l'école ou la fonction publique. Comme nous avons pu l'apprendre au sujet de la discrimination positive territoriale, les politiques de la ville ne devraient être qu'un renforcement « exceptionnel et provisoire » aux politiques de droit commun.

Ouvrages cités :

Daniel BEHAR (1998), « Entre intégration des populations d'origine étrangère et Politique de la ville : existe-t-il une discrimination positive à la française », *Hommes et Migrations*, mai-juin, n° 1213.

Gwénaëlle CALVES (2002), « Il n'y a pas de race ici : le modèle français à l'épreuve de la discrimination européenne », *Critique internationale*, n° 17.

Véronique DE RUDDER, Christian POIRET (2000), « Affirmative action et « discrimination justifiée » : vers un universalisme en acte », *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, la Découverte, Paris.

Milena DOYTCHIEVA (2007), *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, la Découverte, Paris.

Renaud EPSTEIN, Catherine GORGEON (1999), « Les élus locaux et l'intégration des immigrés », *Migrations Etudes*, n° 85.

Philippe ESTEBE (1999), *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, Thèse : Géographie, Paris X voir aussi Philippe ESTEBE (2004), *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville 1982-1999*, Paris, l'Harmattan.

Daniel GAXIE (1999), « Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère », *Migrations Etudes*, n°86.

Thomas KIRSZBAUM (2004), « Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain », *Esprit*, mars.

Françoise LORCERIE (2000), « La lutte contre les discriminations ou l'intégration qualifiée », *VEI Enjeux*, n°121, juin.

Joël ROMAN (1995), « Un multiculturalisme à la française ? », *Esprit, Le multiculturalisme américain*, Juin.

Daniel SABBAGH (2002), « Universités américaines : la fin des préférences raciales ? », *Critique Internationale*, n° 17, octobre.

Daniel SABBAGH (2003), *L'Égalité par le droit*, Économica, Paris.

Dominique SCHNAPPER (2002), *La démocratie providentielle*, Gallimard, Paris.

Michel WIEVIORKA (2001), *La différence*, Balland, Paris.