

Atelier 1 : Politiques urbaines, Politiques de la Ville

Discutant : Cyprien Avenel, sociologue, enseignant à Sc Po Paris, chargé de mission à la CNAF

La territorialisation des politiques est une question centrale pour le système de Protection Sociale, parce qu'elle répond à une nouvelle approche des inégalités sociales sous l'angle de leur spatialisation et qu'elle interroge le principe d'égalité des populations. En effet, c'est par le biais des « territoires », et pas seulement en fonction de caractéristiques d'« ayant-droit », que l'on vise les populations, sur la base d'une intervention encourageant le passage d'une logique d'égalité à une logique d'équité. Pour tenter de cerner les enjeux de cette notion de territoire et de territorialisation, on peut revenir aux sources, ou aux « référentiels » comme l'écrit Joël Barthélemy dans son texte sur la politique de la ville

La montée en puissance de l'approche territoriale s'opère lorsque l'équilibre du système de Protection sociale apparaît déstabilisé par le poids du chômage de masse et la ségrégation urbaine d'une part, et la décentralisation d'autre part. En effet, les politiques territorialisées ont été élaborées depuis une vingtaine d'années afin de mieux lutter contre les nouvelles formes d'exclusion et d'inégalité. Ainsi, au début des années 1980, un certain nombre de rapports sur les quartiers¹, sur l'insertion des jeunes en difficultés² et la prévention de la délinquance³, conduisent à une remise en cause des politiques sociales traditionnelles, centralisées et sectorisées, au profit d'approches qui se veulent plus globales, transversales et plus proches des populations. Ainsi la politique de la ville s'applique à des territoires délimités, visent la mise en œuvre d'une action globale dite « transversale » ou « partenariale » articulant les diverses administrations publiques traditionnellement cloisonnées, accordent un rôle central au local, et fonctionnent enfin par « contrat » où l'appui de l'Etat est conditionné par l'engagement des collectivités locales et la « participation des habitants »⁴. Se met ainsi en place une approche territoriale de lutte contre l'exclusion, en faveur des zones urbaines défavorisées, menée par l'Etat en partenariat contractuel avec les collectivités locales. En même temps, ce vocable de « politique de la Ville » peut surprendre, puisqu'elle ne concerne pas toutes les villes ni ne s'applique à toute la ville. De même, elle se définit à la fois comme une politique *sociale* et une politique *urbaine*. L'analyse comparative entre la France et l'Allemagne conduite par Maurice Blanc montre bien la difficulté de traduire et d'expliquer ce qu'est la politique de la ville.

Il y aurait beaucoup de choses à dire sur ce sujet. Je voudrais ici simplement pointer quelques axes de réflexion à la lumière des textes de cet atelier.

¹H. Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, Paris, Documentation française, 1983.

²B. Schwartz, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, Paris, Documentation française, 1982.

³G. Bonnemaïson, *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, Paris, Documentation française, 1982.

⁴J.M. Delarue, « La politique de la ville », *Regards sur l'actualité*, Paris, La Documentation française, n°196, décembre 1993, p.3-17. L'auteur distingue quatre principes fondamentaux de la politique de la ville : le contrat, la discrimination positive, la transversalité, et la citoyenneté.

1) On voit bien qu'il y a une tension sans cesse renouvelée entre « l'urbain » et le « social » tant du point de vue de l'analyse scientifique que du point de vue de orientations politiques (voir le texte de Andres Lauren sur les friches urbaines). Le débat porte notamment sur la nature du diagnostic de problèmes sociaux de note temps. Doit-on souligner le caractère véritablement inédit d'une « nouvelle question urbaine » ou est-on plutôt renvoyé au renouvellement des formes de la « question sociale » au sens classique du terme ? Cette question oppose les auteurs qui raisonnent dans des catégories « sociales » (désaffiliation, disqualification...) et ceux qui mobilisent des notions proprement « urbaines » (relégation, ségrégation, sécession...). Ainsi, une première perspective souligne la dimension spatiale des inégalités sociales, au point d'accorder à l'espace (urbain) une consistance propre. Une deuxième perspective privilégie moins les dimensions territoriales, voire récuse une autonomie quelconque du phénomène, qu'elle ne souligne résolument l'importance des critères d'intégration socio-économiques classiques, quitte à les affiner à la lumière des situations contemporaines. A-t-on affaire à une « question sociale » ou bien à une « question urbaine » ?

Il y a un danger à confondre le social et l'urbain. En traitant des problèmes sociaux de façon seulement urbanistique, on ne fait que déplacer les problèmes dans le temps et l'espace sans les résoudre pour autant. L'histoire de la politique de la ville, c'est aussi une tension entre l'urbain et le social, la création de la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) en 1988 incarnant la volonté de faire fusionner le social, l'urbain et la prévention de la délinquance. Cette tension se lit aussi bien en Allemagne qu'en France (Cf le texte de Maurice Blanc). L'esprit du plan de cohésion sociale est bien de mettre en œuvre une nouvelle politique de peuplement, qui vise non plus à « doré le ghetto », comme disent les anglo-saxons, mais à « casser le ghetto ». La dimension sociale de cette action, en revanche, est incertaine. Nous sommes dans une approche où l'action physique de revitalisation des quartiers prédomine. Le risque est de dissocier l'action urbanistique et les démarches d'accompagnement social, en lien avec les procédures de relogement.

2) Cette territorialisation implique également une définition renouvelée des stratégies d'action sociale. Celles-ci avaient pour objectif de corriger les handicaps individuels. Aujourd'hui, il s'agit de réduire des écarts entre territoires. On passe du traitement des « familles à problèmes » au traitement des « territoires à problèmes » (Cf Michel Autès). Dans la mesure où le travail social s'est développé à partir d'une approche catégorielle des populations, le processus de territorialisation transforme les modèles mêmes de l'intervention sociale et les supports de la relation d'aide. Le travail social est tiraillé entre une demande d'adaptation à des procédures territorialisées et la poursuite nécessaire de sa mission traditionnelle. Cette évolution interroge ainsi l'organisation des métiers, des missions et des finalités de l'action sociale. Selon certaines analyses, on serait passé de la solidarité nationale à l'idée de solidarité territoriale. Quel est le sens de la notion de cohésion sociale territoriale ? De quoi est-il question quand on parle de « proximité » et quand il s'agit de « maintenir le lien social » ? (Voire le texte de Manuel Boucher)

Une notion pourrait sans doute être discutée, celle du développement social local (DSL), notion émergente et même référentiel des départements en matière d'action sociale. Cette notion de DSL connaît depuis quelques années un regain d'intérêt en France. Elle est progressivement apparue à travers des expérimentations locales, des courants de réflexions associatifs et institutionnels, mais aussi des dispositions législatives. Par-delà la diversité de ses filiations et de ses promoteurs, la notion de DSL est portée par la volonté de promouvoir la mise en œuvre de politiques participatives, émancipatrices, et pas seulement curatives et assistancielles. Un des enjeux des organismes publics et sociaux, est leur capacité à être acteur du développement de leur territoire.

3) Une question importante est aussi celle de savoir ce que produit la politique de la ville, ses résultats, donc la question de son évaluation. Or, le bilan de plus de 25 ans de politique de la Ville est malaisé à établir. Elle est soumise au cours du temps à une inflation de dispositifs et de procédures qui la rendent aussi difficile à lire qu'à appliquer. Une évaluation est un exercice d'autant plus aléatoire que sa mise en oeuvre n'est pas identique selon les contextes locaux. Par ailleurs, ses résultats peuvent être appréciés à l'aune de multiples critères, en raison même de son aspect transversal, partenarial et participatif. L'évaluation est une question d'autant plus difficile que cela pose le problème de la généralité de ses objectifs.

En effet, la difficulté à évaluer les résultats de l'action renvoie directement à l'imprécision des objectifs et des missions (et la difficulté à pouvoir distinguer ce qui relève de cette politique et des politiques sectorielles). Ils sont bien souvent formulés de façon si générale – « maintenir le lien social », « réinsérer une personne », « soutenir la parentalité », « lutter contre l'exclusion », « combattre le ghetto », etc.- qu'ils sont de fait trop flous pour être à même de dire qu'ils sont effectivement tenus. Le constat récurrent est d'ailleurs la complexité voire l'illisibilité de la politique de la Ville (les métaphores du « pain d'épice » et du « millefeuille »). Les objectifs sont par ailleurs souvent contradictoires, ce qui engendre des effets contraires et des cercles vicieux. Mais il n'y a pas vraiment de consensus sur les objectifs de la politique de la ville, car il y a en fait un travail critique permanent de redéfinition. Il n'y a pas de consensus tout court sur ce qu'est la ville aujourd'hui, sur ce qu'elle doit être, et risque de devenir. Et notamment en sociologie, puisqu'une caractéristique de la sociologie urbaine est qu'il n'y a pas d'accord sur le statut de l'objet lui-même (M. Castels). Cette question des finalités ne pose pas seulement un problème de méthode. Il s'agit d'une question politique.

4) On peut montrer une évolution dans le temps de la politique de la ville. On assiste peu à peu à un changement d'échelle de l'intervention. On passe du logement à l'habitat, puis du quartier à la ville jusqu'à l'agglomération, cette dernière devenant aujourd'hui le niveau pertinent pour le traitement de la ségrégation. La politique de la ville s'inscrit dans l'idée d'une « gouvernance » urbaine d'agglomération par la démarche du contrat et du partenariat. Mais c'est aussi une évolution de la conception même de l'intervention. Pour faire simple : au début, on se trouve dans une période d'expérimentation, d'effervescence institutionnelle voire d'enthousiasme dans des quartiers devenus des laboratoires du local et des nouvelles formes innovantes de l'action publique (transversalité, projet etc). On promeut en même temps l'idée de quartiers populaires. La marche des Beurs consacre ce mouvement général. Mais, à partir du début des années 1990, apparaît avec l'explosion des émeutes l'idée de ségrégation et bientôt la notion de « violences urbaines ». Pour les institutions, on éprouve un certain scepticisme voire un sentiment d'échec. Ainsi, les quartiers sont regardés comme le négatif de la ville, la somme des écarts statistiques à la moyenne de l'agglomération. Se confirme une politique de rattrapage. Remettre dans la norme des quartiers à l'écart (la mixité devient central). Aujourd'hui le terme de ghetto est couramment utilisé, ce qui n'était pas le cas il y a dix ans.

La mixité est une vraie question (modèle d'intégration français), très compliquée à mettre en oeuvre. En effet, en la matière, il semble que plus on proclame le principe, plus les pratiques montrent l'inverse. En France, la mixité est une conception de la cohésion sociale. Dans un contexte de « séparatisme social » la mixité est devenue un des principaux instruments de l'action publique/politiques urbaines. Toutefois, cet objectif prioritaire des pouvoirs publics ne va pas de soi. Le terme de mixité est ambigu car il est polysémique. Il vient du latin « *miscere* » qui veut dire « mélanger », renvoyant à l'idée de mixage entre plusieurs éléments différents. On peut parler indifféremment de mixité des formes d'habitat,

de mixité des générations, de mixité des catégories socioprofessionnelles, des nationalités, des sexes, etc. Il pose également un problème de mesure car l'état de mixité ne sera pas identique selon le critère retenu et l'échelle considérée.

La mixité définit moins une situation objective qu'elle ne se réfère à un idéal. On pense à l'image d'une ville caractérisée par la diversité sociale et culturelle. Par extension, on accorde à la mixité sociale des vertus comme l'échange et la tolérance, l'enrichissement mutuel et l'harmonie sociale. La mixité est considérée, plus particulièrement en France, comme une valeur évidente, que l'on oppose au ghetto et aux communautarismes. Plus qu'un état, la mixité désigne ainsi un processus ou une action. Et cette action est sous-tendue par des postulats d'organisation de la ville et de la société. Le premier postulat est que la mixité crée les conditions d'une plus grande égalité. L'action en faveur de la mixité est une politique d'égalité et de justice sociale. Le deuxième postulat est que la mixité favorise l'urbanité ou la cohésion sociale. La promotion de la mixité puise sa force dans la volonté de contrebalancer la double logique de ghettoïsation de la société française par le haut et par le bas. La puissance publique réaffirme son rôle ontologique de « constructeur » de la société et du lien social.

Ainsi l'objectif de mixité oriente deux grands types d'intervention volontariste : d'une part il s'agit de « lutter contre le ghetto » qui menace toujours quand sont réunies les conditions de concentration des populations les plus fragiles; d'autre part répartir le logement social de façon plus équilibrée au niveau des agglomérations, en introduisant des « quotas » dans les communes riches. Ainsi cette question débouchera t-elle sur quatre lois importantes. Il s'agit de la loi Besson (1990), puis de la loi de dotation de solidarité urbaine et la loi d'orientation pour la ville (L.O.V.) votées en 1991, qui adoptent un ensemble de mesures d'urbanisme visant la mise en œuvre de la mixité sociale. La loi SRU relative à la Solidarité et au Renouvellement urbains du 13 décembre 2000 positionne encore plus fermement cette dimension centrale des politiques urbaines. Mais avec la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005, l'action en faveur de la mixité vise à franchir un pas significatif voire décisif. En effet, il ne s'agit plus seulement de gérer le peuplement de l'habitat social et de rééquilibrer la structure du parc HLM sur le territoire. Avec la notion de renouvellement urbain, il s'agit bien plus de mettre en œuvre une nouvelle politique de peuplement et de produire une mutation urbaine en profondeur à l'aide d'une action « physique » de revitalisation des quartiers. Ainsi le renforcement de la politique de démolition et de construction des logements vise t-il à restaurer la mixité par une politique volontariste, planifiée et quantifiée, de « rattrapage » des quartiers pauvres.

Pour autant, il y a un décalage entre le consensus politique sur la mixité et les recherches scientifiques, qui conduisent à dresser un constat mitigé à l'égard des vertus attachées à cet impératif de mixité. On observe un décalage criant entre les principes et la pratique, entre les catégories théoriques d'un modèle d'intégration fondé sur les bienfaits de l'égalité et de la mixité, auxquels la majorité de la population est profondément attachée, et les catégories de la pratique souvent dominées par la ségrégation et la logique des « appariements sélectifs ». L'école est l'archétype des écarts entre les principes et valeurs de la République et les pratiques de tout un chacun. Tout le monde fait l'éloge de la mixité, mais personne n'envisage sérieusement de scolariser ses propres enfants dans les zones d'éducation prioritaire, sauf ceux qui n'ont pas le choix. Les études sur le sujet révèlent des stratégies de mise à distance, voire de contournement de la carte scolaire, qui ne concernent pas seulement les classes supérieures mais caractérisent également les classes moyennes ayant peur du déclassement et sensibles aux enjeux liés à la scolarisation des enfants. On n'est pas un militant de la mixité avec ses enfants !

Le même mécanisme s'observe dans le domaine du logement social : dans les années 1960, les maires étaient « fiers » de construire du logement social dans leur commune.

Aujourd'hui, l'élu local se fait battre aux élections sur cette question. Il suffit de penser aux débats concernant la loi SRU... En matière de gestion du peuplement au niveau des agglomérations, la répartition de la population fonctionne sur le mode du rejet : " not in my back yard " ... C'est de cette manière que se forment les ghettos.

Cette analyse ne vise pas à mettre en cause le principe de régulation par les pouvoirs publics des processus ségrégatifs et des inégalités profondes qu'ils engendrent. Elle invite à interroger le principe de mixité sociale à l'aune des résultats escomptés par cette politique. Au final, une des leçons à tirer, c'est que les interventions publiques ont tendance à vouloir imposer la mixité. Or, la mixité contrainte semble engendrer des effets contre-productifs. Il importe, encore une fois, de négocier la mixité, d'inclure les personnes concernées dans le processus de construction de la mixité.

5) On ne peut pas ne pas parler de « l'ethnicisation ». Car il y a une dimension « dissimulée » dans l'approche territoriale : les populations immigrées. On parle d'« ethnicité », de façon codée, en termes de territoire et de classes sociales. L'appel à la mixité comme instrument de lutte contre le ghetto manifeste, d'une certaine façon, la peur de l'immigré et des communautés. Dans une large mesure, la question de la mixité est implicitement un débat sur l'intégration des immigrés et la place des quartiers multiculturels dans la société française.

L'ethnicisation, terme horrible, qu'il faut bien définir, soulève beaucoup de question (voire le texte de Manuel Boucher). Celle-ci ne renvoie à aucune particularité raciale au sens biologique, à aucun trait de nature. C'est une construction sociale, un processus et non pas un état, qui apparaît dans les rapports entre les différents groupes de la population. Elle ne signifie pas l'existence de groupes « ethniques » mais désigne la mise en avant de cette catégorie dans la perception de soi et le rapport aux autres, sachant que les frontières ne sont pas immanentes mais flottantes.

Il ne reste pas moins que les catégories « ethniques » se sont incrustées dans les relations sociales voire les identités. Dans les quartiers, comme dans la société française, les relations sociales se sont peu à peu « racialisées » selon des critères opposant Français et Arabes, mais aussi Arabes et Juifs. On trouve la même situation dans le rapport aux institutions, comme les rapports d'opposition entre les jeunes et la police, ou encore à l'égard du système scolaire. On voit aussi se mettre en place dans les quartiers un mode de « régulation sociale ethnique » On recrute ainsi des animateurs, des médiateurs, des agents d'ambiance dans les transports en commun, etc. dont le point commun est d'être « issus du milieu » et d'origine maghrébine ou noire africaine. Pour pacifier la vie de quartier, on utilise donc une réponse « ethnique ». Que penser de cette réponse ? Le danger est la construction d'une catégorie « ethnique » sur la base de problèmes qui sont fondamentalement sociaux et scolaires.

6) Ceci étant dit, la politique de la Ville a été sans cesse reconduite d'un gouvernement à l'autre. Le premier résultat est que cette politique existe. Il y a désormais toute une histoire de la politique de la ville, avec ses initiateurs, ses personnages, ses militants, ses penseurs, son langage spécifique et ses événements emblématiques. Elle comporte de nombreuses réalisations qui sont loin d'être négligeables. Un des acquis est l'apparition dans les quartiers de nouveaux métiers (chefs de projets, sous-préfet « ville », agents d'insertion, chargés de mission, les agents de développement local, médiateurs, etc). Ces acteurs ont pour particularité d'initier la concertation afin de mettre en oeuvre l'aspect contractuel des relations entre l'Etat, la ville et les habitants. Par ailleurs, l'intervention sur le cadre bâti n'a pas été vaine. En effet, les « zones urbaines sensibles » sont parfois mieux équipées, que les autres quartiers, en certains services publics, bien que moins bien dotées en services marchands. Elles n'apparaissent pas comme des territoires sous-équipés.

7) Un « échec » de la politique de la Ville ?

S'interroger sur les politiques de la ville suppose de prendre en compte les populations directement concernées. Cette question est d'autant plus importante que l'intervention publique n'est pas évaluée de la même façon selon le point de vue envisagé.

Or, les émeutes de novembre 2005 ont mis directement en cause les interventions publiques. En effet, ce ne sont pas seulement les voitures que l'on brûle. C'est l'école, le centre social, les transports, les équipements collectifs, etc. Cet aspect n'est pas nouveau. En effet, au début des années 1990, les émeutes surgissent là même où les quartiers, comme Vaulx-en-Velin, pouvaient être considérés comme un modèle des dispositifs de développement social urbain. Cette violence, souvent qualifiée de " gratuite ", parce qu'elle détruit les biens du quartier, trouve cependant des éléments d'explication dans les relations entre les jeunes et les institutions, tout particulièrement la perte de confiance entre les uns et les autres.

Les évaluations successives de la politique de la ville aboutissent, toutefois, à un constat plus que mitigé. En résumé, cette politique ne parviendrait pas fondamentalement à agir sur les causes de la ségrégation, mais on estime généralement que, sans son application, la situation aurait été bien pire. En fait, elle engendrerait un renouvellement de l'action publique mais ses effets sur les populations directement concernées seraient incertains. La « remise à niveau » tant recherchée est sans doute bien plus celle des politiques que des quartiers proprement dits. Ainsi le chômage s'est aggravé. L'impact de la politique des ZEP sur la réussite des élèves concernés n'est pas significatif.

Doit-on pour autant parler « d'échec » de la politique de la ville ? Il s'agit là, selon moi, d'un contresens. La politique de la ville, rappelons le, s'est imposée, à partir du début des années 1980, là où les politiques de droit commun avaient échoué face aux nouvelles formes d'exclusion. Cette approche innovante a été soutenue par une remise en cause des politiques universelles, centralisées et sectorisées, au profit d'approches plus globales, transversales et plus proches des populations. Mais y a-t-il réellement un sens à parler « d'échec » d'une politique de la ville poursuivant des objectifs démesurés avec des moyens dérisoires (à peine 1% du budget de l'Etat) ? En réalité, les politiques publiques se sont montrées très timides en matière de discrimination positive territoriale. De plus, l'idée d'échec ne rend pas compte de la diversité des situations locales : certaines connaissent une amélioration réelle alors que d'autres subissent une dégradation. Faut-il ainsi stigmatiser « l'échec » des ZEP ou, à l'inverse, relever plus vraisemblablement l'inexistence d'une politique ZEP en tant que telle, vu le saupoudrage des aides attribuées ? Ce n'est pas la philosophie des ZEP qui est en cause, mais bien plus le manque de précision des objectifs et la rareté des ressources. Les moyens mis en œuvre ont souvent été dérisoires face à l'ampleur des besoins.

Ce qui est en cause, c'est plus particulièrement la posture de l'intervention et la nature des relations engagées sur le terrain. Encore et toujours, l'enjeu est d'associer les populations concernées aux décisions qui les concernent (c'est un point qui me semble très nette à la lecture des quatre papiers). Sur ce plan, le problème reste entier. Concrètement, il s'agit de ne pas cantonner la politique de la ville et la rénovation urbaine à une logique de traitement des carences du territoire, mais de s'appuyer sur la valorisation des ressources et des compétences des habitants. Car la stratégie de développement social de départ a été éclipsée par une approche valorisant le zonage. Le traitement des déficits s'est substitué à la mobilisation des habitants. La valorisation d'une politique descendante s'est substituée à la promotion d'une démarche ascendante. Le processus s'est transformé en procédure. Comment sortir d'une « démocratie administrative » ? C'est une question de fond. Après tout, la cohérence des politiques peut se construire d'en bas.

Or, on empile les mesures les unes sur les autres, sans leur donner une cohérence globale et sans associer les premiers concernés aux décisions, ce qui alimente chez ces derniers un sentiment de frustration et de rejet. Il existe pourtant un rapport très positif des jeunes à leur quartier, montrant que ce dernier ne se réduit pas aux seuls facteurs de l'exclusion. Emulation associative et militante. Mais on se méfie des initiatives du terrain. De fait, les institutions locales ont tendance à vouloir encadrer voire contrôler les formes de la mobilisation. Un rapport de tutelle administrative et morale se met dès lors en place, qui alimente un rapport de méfiance réciproque entre jeunes et institutions. Les relations sont souvent dominées par le sentiment des populations de n'être ni écoutées, ni entendues.

La politique de la Ville encourage une démocratie participative à laquelle elle ne croit pas. Elle développe un lien paternaliste avec la population et met en œuvre une action descendante (offre de service). La participation est alors un moyen de gérer les désordres sociaux, plutôt que de renforcer les capacités des groupes à intervenir sur leur condition de vie. Or, la démocratie participative, qui s'appuie sur les potentialités des habitants, ne se confond pas avec un plus de proximité, qui est ambiguë, car elle convie les individus à des réunions de quartier engendrant un dialogue de sourd le plus souvent.

En conséquence : on « achète » la paix sociale en distribuant des subventions. Ce qui crée les conditions de reproduction de la violence. De fait, l'installation progressive des incidents dans le contexte des cités entretient un rapport instrumental à la violence, dès lors que celle-ci, mise en scène par les médias, assure une visibilité sociale qui peut se montrer payante. N'a-t-on pas rétabli, à la suite des émeutes de novembre 2005, les financements pour les associations, réintroduit le principe des médiations, etc ? C'est ce fonctionnement que nous observons depuis 25 ans. La violence est souvent le préalable d'une intervention publique, et la menace de la violence fait partie intégrante des relations entre les jeunes et les institutions. On est dans un système d'achat de la paix sociale et non dans la promotion d'une démocratie participative.

On ne peut pas construire ou « refaire » la ville et la cohésion sociale sans faire accéder la population aux processus décisionnels, au-delà d'une simple action marketing ou autre logique de consultation. Il manque d'espaces politiques et représentatifs où pourraient se traiter les problèmes de la cité ; là où cette absence creuse un véritable fossé, et freine le passage des conduites violentes et autodestructrices à l'expression d'une mobilisation, qui transformerait sans doute le regard porté sur les habitants et les quartiers.

8) Au final, on revient à la question de départ ! Le territoire est-il un bon instrument de l'action publique ? Est-ce le bon outil ? Faut-il cibler sur les individus ? Le débat politique semble tiraillé entre deux tendances : celle d'une part qui prône le renforcement des politiques de « discrimination positive » (terme ambigu), en raison d'un décalage criant entre le principe d'égalité formelle et les inégalités réelles. Et celle, d'autre part, qui en appelle à un retour à une politique universelle centrée sur les individus, et non sur les territoires, s'appuyant sur le diagnostic d'un « échec » des politiques ciblées. Il faudrait donc changer d'optique et en revenir à des politiques donnant la priorité à l'intégration.

Cependant, notre analyse ne plaide pas en faveur du rejet des politiques ciblées mais pour leur inscription plus conséquente au sein des dispositifs de droit commun. L'articulation des deux dimensions, universelles et ciblées, des interventions publiques peut se construire en partant des populations visées, de l'utilisateur, de son implication dans les décisions qui le concernent. Car, c'est bien autour de la place et du rôle des usagers -dont on déplore souvent l'absence- qu'il s'agit de recentrer l'intervention sociale. Un enjeu est de faire en sorte que les dispositifs de droits communs ne soient pas simplement « plaqués » sur le territoire, mais « appropriés », « travaillés », voire produits par l'ensemble des acteurs concernés. En matière d'action sociale, par exemple, il s'agit de passer du « service pour » au « service avec » : non

seulement de remédier à un manque, de compenser, de redistribuer mais aussi de produire ou d'enrichir la qualité de l'intervention, en prenant appui sur les ressources locales existantes. Il ne s'agit plus de faire une politique « au nom » des populations mais de faire une politique « à partir » des populations.

Mais le territoire est un moyen, non pas une fin, des politiques en faveur de la cohésion sociale. Les politiques de participation ne sont guère suffisantes en soi, car les problèmes sociaux sont avant tout des problèmes de structure. Les inégalités ne peuvent être contrecarrées efficacement que par des politiques universelles. On ne peut pas seulement traiter à l'échelle locale des problèmes sociaux qui s'imposent à une échelle globale. Le développement local n'est pas un substitut des politiques de droits communs. Ce n'est pas un outil de redistribution en tant que tel. Mais il vient irriguer les politiques redistributives, les adapter aux contextes locaux et réintroduit les populations visées afin qu'elles se sentent associées aux décisions qui les concernent.

Cyprien Avenel, Paris, jeudi 22 juin.