



14 mai 1996

Zones franches, effets pervers

DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE

Les motifs de scepticisme ne manquent pas à propos de ces « zones franches » dont le gouvernement entend faire à la fois le symbole et le fil directeur de sa « nouvelle » politique de la ville. On peut souligner à l'envie le coût prohibitif de ce dispositif en regard des objectifs espérés (1,2 milliards de francs pour 5.000 emplois sur 5 ans !). On peut craindre les conséquences de l'amalgame qu'il opère entre exclusion socio-économique et grands ensembles de banlieue, alors même que, contrairement aux idées reçues, 75 % des chômeurs de longue durée résident hors de ces fameux quartiers d'exclusion ! On peut enfin s'interroger sur la pertinence même de ce ciblage « économique » de la lutte contre l'exclusion urbaine : la fragilité des commerces de ces quartiers est-elle liée au poids des charges ou plutôt à leur inadaptation à l'évolution de la demande des habitants ? Les quartiers en question souffrent-ils d'un déficit d'emploi —alors même que se concentrent à proximité centres commerciaux, zones d'activité...— ou davantage d'un déficit d'accès à l'emploi ?

Ainsi, pris dans sa lettre, le dispositif des zones franches risque-t-il de n'être efficace que sur le plan symbolique. En revanche, considérées dans leur esprit, les zones franches proposent une formule inédite : l'affirmation politique du principe de discrimination positive. Il semble en effet désormais acquis que l'action publique, lorsqu'elle poursuit des fins égalitaires pour remettre à niveau des secteurs, urbains ou ruraux, considérés comme handicapés au regard de la moyenne nationale, utilise le « détour inégalitaire ».

On assisterait ainsi, à côté du ciblage, par l'action sociale et les politiques d'emploi de catégories sociales handicapées —jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée, parents isolés...— à la constitution d'une discrimination d'un type nouveau, fondée sur une assise territoriale. Ainsi pourrait s'opérer la jonction entre politique sociale et aménagement du territoire.

Il faut cependant s'interroger sur le sens de ce « détour inégalitaire » : quel usage nos gouvernants comptent-ils en faire ? Un usage « structurel », à l'américaine, un usage « conjoncturel », dans la tradition de ce qui déjà s'accomplit en France ? Ou bien la discrimination positive qui s'annonce peut-elle servir de point d'appui pour de nouvelles logiques d'intervention publique ?

Le modèle historique de la discrimination positive est américain : celui-ci se fonde sur l'identification objective de minorités statistiquement et structurellement défavorisées (noirs, chicanos, femmes), dont il vise à compenser les handicaps sociaux par l'instauration de quotas dans les écoles, les universités, les emplois publics, etc. Il s'agit de favoriser la mixité sociale et ethnique en corrigeant les inégalités d'accès au savoir, aux responsabilités et au bien être que la société produit « naturellement » et en permanence. S'agissant des noirs américains —avec toutes les précautions qu'impose l'histoire particulière de ce peuple— la politique des

quotas produit trois effets : un « écrémage » des quartiers noirs, constituant la base d'une bourgeoisie parallèle, tolérée par la bourgeoisie blanche mais peu intégrée à elle ; un approfondissement du fossé entre ceux qui « s'en sont sortis » et ceux qui y restent, voire qui s'enfoncent ; le ressentiment des blancs pauvres qui n'appartiennent à aucune minorité reconnue et ne bénéficient d'aucune aide juridique.

Le modèle français qui émerge progressivement au travers du traitement des « banlieues », se veut d'inspiration différente. La tradition républicaine répugne en effet à désigner des groupes-cibles autrement que sous une forme transitoire, dans la perspective d'un coup-de-pouce ponctuel permettant de compenser les handicaps individuels (inemployabilité, absence de formation, difficultés scolaires). Mais la progression des situations de précarité et de risques d'exclusion montre les limites d'une telle approche : les individus que leurs prétendus handicaps tiennent éloignés de l'éducation, de l'emploi, du logement, des loisirs etc. sont toujours plus nombreux et de moins en moins justiciables d'un traitement individualisé. L'action publique s'épuise alors à courir après des catégories toujours plus fines, prétendant saisir les individualités négatives, alors qu'elle concerne des individus rien moins qu'anormaux. La sélection de territoires en difficultés, codifiés dans le pacte de relance pour la ville constituerait-elle une originalité française, une sorte de compromis entre le traitement ponctuel du handicap individuel et l'affirmative action structurelle à l'américaine ? Pas vraiment, et ceci pour ceux raisons.

En premier lieu, la désignation des territoires soumis à la discrimination positive n'échappe pas aux effets de frontière : l'objet territorial est tout aussi introuvable que la catégorie sociale ; les « quartiers » ne constituent pas, pour la plupart, des abcès de fixation qu'il faudrait percer mais bien plutôt les « laboratoires du futur », véritables révélateurs de la crise urbaine. En fixant l'attention sur ces quartiers, on risque de passer à côté des mécanismes qu'ils révèlent, c'est à dire la recomposition — et aux extrêmes, la dilution — des liens d'interdépendance qui fondent la cohésion urbaine.

En deuxième lieu, la discrimination positive territorialisée n'échappe pas à l'idéal républicain (ou bureaucratique) de « remise à niveau » de ces quartiers, autrement dit de remise à la norme. L'effort particulier consenti dans le cadre du pacte doit être ponctuel : à son terme (5 ans), les quartiers devront avoir rejoint la voie qui mène à la « moyenne urbaine », calculée à partir des statistiques de scolarité, de délinquance, « d'équilibre sociologique » etc.

Cet affichage conjoncturel est pourtant contrecarré par l'extension continue des zones de vulnérabilité — des chômeurs de longue durée à l'ensemble des jeunes sortants du système scolaire ; d'une dizaine de quartiers des banlieues parisiennes ou lyonnaises à la plupart des agglomérations urbaines — reflet d'une inadaptation croissante des structures de l'action publique à la nouvelle donne sociale et territoriale.

Le résultat d'une telle discrimination positive temporaire en faveur de catégories prioritaires indiscernables est alors connu : il construit, à moyen terme un statut social et spatial d'exception, une zone d'incertitude que l'on baptise « insertion ». Sortir de ce statut s'apparente à un lent chemin de croix dont chaque station exige la preuve d'une conformité supplémentaire aux normes sociales.

Ainsi, tout en refusant par principe la logique de discrimination structurelle à l'américaine, le modèle français, sous couvert d'un effort conjoncturel, court le risque de transformer des catégories sociales et territoriales certes fragiles, mais floues en un statut d'exception durable.

Il semble cependant que la mise en oeuvre du pacte de relance pour la Ville pourrait permettre de sortir par le haut de l'oscillation entre discrimination positive structurelle ou conjoncturelle. S'il n'est pas possible aujourd'hui d'isoler des handicaps individuels qui expliqueraient les difficultés de certains groupes sociaux ou de certains quartiers, certaines catégories sociales et certaines zones urbaines sont, en revanche, plus que d'autres, exposés aux risques sociaux et économiques contemporains : salariés sous statuts atypiques, jeunes, étrangers ou enfants d'étrangers, grands ensembles HLM, copropriétés des années soixante... L'enjeu ne consiste donc pas à vouloir, à toute force, éradiquer des handicaps au nom de l'hypothèse selon laquelle la conformité à la moyenne sociologique et urbaine vaudrait passeport pour l'intégration. A l'inverse, une politique de discrimination positive digne de ce nom devrait couvrir ces nouveaux risques sociaux. Soit mettre l'action publique en état de veille sociale pour analyser et traquer les mécanismes sociaux et économiques producteurs des risques de vulnérabilité : comment contrecarrer, au sein de l'appareil scolaire, l'éternelle reconstitution de filières nobles et de filières de délestage ? Comment faire face à la tendance « naturelle » de la police et de la justice à délaisser la victime et à traiter le petit délinquant comme quantité négligeable, dérée anonyme et quotidienne de l'appareil pénal ? Comment tenir aux entreprises un langage économique pour cesser, au nom de la charité publique, de leur proposer quelques jeunes méritants ou quelques chômeurs de longue durée ayant épuisé toutes les ressources des « sas » d'insertion ? Comment, s'agissant des quartiers en difficulté, à la fois reconnaître et conforter leur spécialisation populaire et résidentielle, tout en renforçant les liens réels ou symboliques qui les unissent au reste de la ville ? Autrement dit, comment rechercher davantage l'accessibilité du marché du travail que la proximité artificielle et illusoire de quelques emplois ?

La notion de discrimination positive devrait ainsi abandonner l'objectif de remise des « marginaux » à la norme. Ne serait-ce que parce que les « marginaux » sont toujours plus nombreux, et la norme toujours plus incertaine. Le pacte de relance pour la Ville, autant que la politique de la ville doivent cesser de laisser penser qu'ils ne visent qu'à un effort limité dans le temps pour restaurer la norme sociale. La discrimination positive doit être conçue comme un exercice permanent, et toujours renouvelé, de prise en compte de la marge pour refonder, renégocier, le droit commun.

A ces conditions, la discrimination pourrait constituer un principe permanent d'action publique dans une dialectique inédite entre universalité de son principe et singularité de sa mise en oeuvre.