



ESPRIT

Mars 1996

Le Pacte de Relance pour la Ville

DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE

Lorsque l'on détaille les mesures proposées par le « pacte de relance pour la ville », on n'est guère saisi par le vertige de la nouveauté ni de l'audace. Prises séparément, les dispositions du plan « banlieues » s'affirment dans la continuité des recettes éprouvées en ce domaine, sans véritablement marquer la rupture tant annoncée. Tout au plus doit-on noter une inflexion certaine -mais déjà perceptible pour les observateurs des contrats de ville- de la politique de la ville vers « les jeunes » et « l'économie ». Ces deux domaines (si l'on peut dire) constituent en effet les deux cibles du pacte, symbolisées par les mesures d'établissement des zones franches (destinées, en principe à favoriser le développement d'activités dans les quartiers les plus dégradés parmi les quartiers en difficultés), de création d'emplois « ville » (réservés aux moins de 25 ans), d'évolution de la justice des mineurs (comparution rapide, « unités éducatives à encadrement renforcé »).

Encore une fois, on a pu constater que les critiques et commentaires, tant médiatiques que politiques, se sont exclusivement attachés à regretter la relative faiblesse des moyens consacrés à ce Plan, ou à craindre son caractère normatif en regard de la singularité des situations locales. On a ainsi conforté le sentiment que diagnostic et stratégie font consensus, qu'« il n'y a pas d'autre politique possible », seul le degré de priorité budgétaire accordé à la question des banlieues devant nécessiter commentaires.

Il serait néanmoins tout aussi facile et vain de critiquer ce plan sur le registre de sa naïveté, lui qui, avec des moyens limités, prétend régler une fois de plus la « question des banlieues » comme s'il s'agissait d'un problème transitoire. On se bornerait ainsi à répéter le procès tant de fois instruit du volontarisme étatique. Considérons plutôt ce pacte dans ce qu'il propose d'inédit et devrait susciter débat : l'inscription publique du principe de « discrimination positive » dans les règlements administratifs. Ce qui paraît aujourd'hui couler de source était loin d'être acquis, il y a cinq ans encore. Depuis le début des années quatre-vingt, l'Etat et les collectivités locales ont consenti des efforts exceptionnels pour certains quartiers mais jamais ces efforts n'ont fait l'objet d'une énonciation aussi systématique et formalisée : zones fiscales franches, primes aux fonctionnaires exerçant dans ces quartiers, quotas d'argent public et de mesures d'aides à l'emploi réservées aux territoires en crise. Le pacte de relance pour la Ville propose, aux quartiers en difficulté et aux populations fragilisées, des recettes directement inspirées de la reconversion économique. Il faut donc saluer cette rupture avec le principe formel d'égalité, saluer cette volonté d'équité et de redistribution territoriale.

Révérence faite, 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 par la pyramide où s'empilent les « 700 zones urbaines sensibles », les « 350 zones de redynamisation urbaine » et les 30 zones franches 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 deux 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, 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.

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 nous semble 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. Il n'est pas possible aujourd'hui d'isoler des handicaps individuels qui expliqueraient les difficultés de certains groupes sociaux ou de certains quartiers. En revanche, certaines catégories sociales et certaines zones urbaines sont, 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 norme 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 déstabilisation ? Comment redistribuer les cartes pour briser les effets de « clubs » qui segmentent, ferment le marché du logement et génèrent des catégories intersticielles de « relégation » ? Comment tenir aux entreprises un langage économique et 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 faire face à la tendance « naturelle » de la police et de la justice à délaissier la victime et à traiter le petit délinquant comme quantité négligeable, denrée anonyme et quotidienne de l'appareil pénal ? 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 ?

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.