

L'EXCLUSION URBAINE : *refaire la ville sur place ou remettre les gens en mouvement*

Jacques DONZELOT, maître de conférence à l'Université de ParisXII-Nanterre

Texte communiqué à partir de la rencontre-débat du 9 octobre 2003

« Faire société : la politique de la Ville aux États-Unis et en France »*

Organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne

Le thème de l'exclusion est apparu depuis une quinzaine d'années, en France, en même temps d'ailleurs que dans les autres nations européennes. Depuis cette date, la question se pose de savoir si la fortune de ce thème correspond au surgissement d'une nouvelle question sociale, ou s'il ne désigne qu'une nouvelle forme prise par une déjà vieille question sociale. Cette interrogation hante les débats universitaires. Mais elle n'est pas purement académique car elle détermine les politiques qu'il convient de déployer à propos de ladite exclusion. Si l'exclusion n'est qu'une forme plus ou moins renouvelée de la question sociale, elle appelle surtout une réactualisation des formes de traitement classique de cette question. Soit ce que l'on appelle « faire du social », c'est-à-dire adapter le droit social, le renforcer là où il paraît devenir insuffisant. Si, avec l'exclusion, il y va d'une question nouvelle, c'est cette nouveauté qu'il faut prendre en compte et inventer des politiques à sa mesure. En France, ce dilemme s'est focalisé sur la question urbaine de l'exclusion. Cette dimension urbaine est-elle la simple conséquence spatiale d'une transformation des relations de travail ou bien a-t-elle une existence propre appelant une politique substantiellement nouvelle ?

Je voudrais montrer d'abord comment le débat a évolué en France à propos de la question de l'exclusion, afin de faire apparaître ce que celle-ci a de nouveau et qui réside dans l'émergence d'une logique de séparation à côté, et en partie à la place, de la logique de conflit qui caractérisait la question sociale classique.

Ensuite, j'essaierai de décrire la portée et les limites de la politique mise en place en France face à cette question, sa difficulté à dépasser une démarche plus que séculaire consistant à faire du social pour proposer une autre démarche visant à apprendre à faire société, c'est-à-dire non plus à conjurer le conflit mais à réduire les barrières qui s'opposent à ce que ceux qui se trouvent relégués acquièrent la force de rejoindre les autres.

L'exclusion : ancienne ou nouvelle question ?

Depuis quinze ans, on peut estimer qu'il y a eu, en France, trois moments dans la réflexion sur l'exclusion, en rapport chaque fois avec un événement marquant de la vie sociale et politique.

* *Faire société : la politique de la Ville aux états-Unis et en France*, Jacques Donzelot, avec Catherine Mével et Anne Wyvekens, Le Seuil, coll.«La couleur des idées», 2003.

Le premier moment se situe au début des années 1990. Il a pour figure de proue le sociologue Alain Touraine qui publia – en 1991 – dans la revue *Esprit* un article devenu célèbre : « Face à l'exclusion » (sept. 1991). Dans cet article, A. Touraine expliquait que nous étions passés d'une société pyramidale dans laquelle les partitions se faisaient entre le haut et le bas, le *up* et le *down*, où la masse supportait le poids des élites, à une société réticulaire où les partitions s'établissaient plutôt entre ceux qui se trouvaient à l'intérieur du réseau et ceux qui n'étaient pas connectés, ceux donc qui se trouvaient *in* et ceux qui se trouvaient *out*.

Cet article fit d'autant plus fortement impression que l'été précédent, les banlieues des villes françaises avaient connu un déferlement d'émeutes. Le spectacle produit par ces villes dont le pourtour se trouvait affecté par des éruptions de colère, quoique sans but déclaré, sans objectif autre que de manifester l'existence de leurs habitants, de la projeter sur les écrans de télévision, fit l'effet d'une confirmation de l'analyse tourainienne. Les pauvres en question figuraient bien cette population des exclus à la marge de la société intégrée.

Le deuxième moment se situe peu de temps après, en 1995. Il a pour principale figure Robert Castel, qui s'emploie, lui, à démontrer que cette idée d'un partage en *in* et *out* ne correspond pas à la réalité parce qu'il n'y avait pas une coupure entre exclus et inclus mais une continuité dans un processus de précarisation de la condition salariale. Ce mouvement de précarisation n'épargnerait pas plus les inclus que les exclus et ceux-ci seraient seulement l'extrémité d'un processus parti du centre et marginalisant progressivement les catégories les plus fragiles. En ce sens, le vrai problème serait celui de la décomposition de la société salariale constituée à la fin du XIX^e siècle à présent menacée par les contrats à durée déterminée, les délocalisations, la sous-traitance, les horaires mobiles. Il serait de nature économique et sociale, se situant dans le prolongement de la question sociale telle que formulée au XIX^e siècle et reviendrait à remettre en question les acquis du mouvement social qui va de cette fin du XIX^e au dernier quart du XX^e siècle. Mais ce problème n'aurait pas de dimension particulière urbaine, sinon sous la forme d'une certaine concentration de pauvreté dans les nouveaux quartiers ouvriers devenus les cités d'habitat social. D'ailleurs, la confusion régnant entre délinquance et travail évoquerait bien le « retour » de la situation caractéristique du XIX^e siècle, quand la condition salariale n'était pas encore vraiment constituée.

Les grèves de l'hiver 1995 vinrent apporter en France une sorte de confirmation à cette analyse. Conduites par les salariés de la fonction publique mais approuvées en bonne partie par les salariés du privé, qui pouvaient ainsi faire la grève par procuration, ce mouvement de l'hiver 1995 se dressait contre les tentatives de réforme des statuts particuliers de la fonction publique, comme la retraite à cinquante ans dans les chemins de fer. Plus généralement, ce mouvement se dressait contre une tentative de réforme de la protection sociale que l'évolution de la démographie et des techniques paraissait rendre

nécessaire. La force de ce mouvement disqualifia le gouvernement d'alors conduit, il faut le dire, sur un mode particulièrement technocratique. Elle provoqua l'avènement, en 1997, d'un gouvernement de gauche. Avec celui-ci, le problème des banlieues s'effaça devant celui du salariat, lui-même rangé derrière la fonction publique, c'est-à-dire la forme salariale la plus protégée, la mieux à même donc de défendre les autres catégories de salariés. On ne conçut le traitement de l'exclusion socio-urbaine qu'à travers la création d'emplois subventionnés, les fameux emplois-jeunes, au nombre de 350 000. Ceux-ci bénéficiaient d'un vrai contrat salarial et même quelque peu exorbitant puisque portant sur cinq années mais pas pour autant d'un vrai travail puisqu'il leur appartenait d'inventer les formes de leur utilité d'une manière qui ne porte préjudice, ni aux prérogatives des emplois publics, ni à la compétitivité des emplois privés. Les agents locaux de médiation sociale (ALMS), les aides éducateurs, les adjoints de sécurité (ADS) jouèrent le rôle de tissu conjonctif dans les banlieues à problèmes entre la population et les institutions.

Le troisième moment de cette réflexion sur le concept d'exclusion se situe aux alentours de l'an 2000. Il a pour protagonistes principaux, d'une part, une géographe sociologue de Toulouse, Marie-Christine Jaillet et, d'autre part, si cela ne fait pas trop immodeste, moi-même. Tout d'abord dans un séminaire que nous avons tous deux animé à Paris, en 1999, intitulé « La nouvelle question sociale », et ensuite dans un livre que j'ai rédigé avec l'aide de Catherine Mével et Anne Wyvekens, intitulé « Faire société. La politique de la Ville aux États-Unis et en France », paru en janvier 2003.

En quoi ce moment se distingue-t-il du précédent ? Il ne remet pas en question l'analyse de Robert Castel quant à l'idée d'une progressivité, du centre vers la périphérie, de la précarisation du salariat. Qu'il n'y ait pas une rupture franche entre le monde des salariés sécurisés et celui des exclus paraît évident. Qu'un vecteur de décomposition affecte la condition salariale au fur et à mesure que l'on va des emplois les plus qualifiés vers ceux qui le sont le moins ou pas du tout relève, à présent aussi, de l'évidence. La différence tient à l'existence d'un autre mouvement que celui allant ainsi du centre vers la périphérie pour aboutir, in fine, à une situation d'exclusion, d'un mouvement en sens inverse, conduit par ceux qui partent de la périphérie pour fuir la promiscuité avec ceux qui s'y trouvent relégués, avec ceux aussi qui arrivent des pays pauvres et qui amènent avec eux les signes de la pauvreté, tous incarnant la non-intégration, une menace pour la qualité de l'intégration des moins pauvres, un préjudice pour eux en termes de sécurité, de qualité surtout de la scolarisation de leurs enfants. Il y aurait, non pas un mouvement, mais un double mouvement, celui de ceux qui se trouvent marginalisés, celui de ceux qui se trouvent menacés par le flux de l'immigration, par la concentration de pauvreté. Et que produit ce double mouvement dans des directions inverses sinon un creusement intercalaire, une barrière si l'on veut, par l'effet d'une logique de séparation ? Non pas une barrière fixe bien identifiable, mais une barrière qui étire ses effets tout au long de l'espace social, particulièrement là où les pauvres sont à proximité des moins pauvres.

Ce phénomène de séparation, de ségrégation selon le niveau de revenu n'existait-il pas auparavant, au XIX^e siècle, lorsqu'était apparue la question sociale ?

Il y avait, bien sûr, l'opposition entre les quartiers riches et les quartiers pauvres, les faubourgs. Mais on est forcé de noter déjà une première différence d'importance entre les deux époques : autant au XIX^e siècle, il y avait une majorité de pauvres qui envahissaient la ville, réduisant les riches à l'état de minorités, autant, à présent, on observe plutôt une minorité de pauvres que fuit la majorité de la population aisée, soit par la péri-urbanisation des classes moyennes, soit par la gentrification des centres-villes.

À cette inversion quantitative, s'ajoute une transformation qualitative de la relation entre riches et pauvres. Au XIX^e siècle, les pauvres provoquent l'effondrement des barrières constitutives de la ville : des barrières physiques, avec les murailles d'enceinte qui perdaient leur sens du fait de l'infiltration de la population des faubourgs ; barrières morales, avec la confusion entre classes laborieuses et dangereuses ; barrières politiques, avec l'irruption du peuple dans les enceintes de la représentation politique. À la fin du XX^e siècle, c'est exactement l'inverse qui se passe. On voit se reconstituer des barrières : barrières physiques, avec des cités excentrées ou enclavées où se trouvent confinés les pauvres, les minorités ethniques ; barrières morales, avec la fuite devant tout risque de promiscuité scolaire des enfants de classes moyennes et de pauvres ; barrières politiques, avec le refus croissant de ces minorités ethniques qu'incarne la montée des partis xénophobes.

Il y a donc bien, à ce troisième niveau d'analyse, une consistance urbaine propre à l'exclusion. Celle-ci n'est pas un phénomène strictement dérivé de l'évolution des relations de travail. Elle correspond aussi à l'apparition d'une autre logique que celle de l'affrontement entre capital et travail, même si elle ne la supprime pas, une logique de séparation à l'intérieur du salariat entre pauvres et moins pauvres, entre protégés menacés de perdre leur protection et exclus menaçant par leur coût autant que par leurs dispositions à prendre les emplois des autres.

Ce troisième moment trouve lui aussi, à sa manière, confirmation dans l'événement. Non pas sous la forme d'émeutes ou de grèves mais lors de l'élection présidentielle d'avril 2002. Celle-ci confirme une tendance au vote extrémiste que l'on voyait déjà à l'œuvre dans toute l'Europe, particulièrement en Autriche, en Hollande et en Belgique. Le vote d'extrême-droite fit événement en France, parce qu'aux présidentielles le candidat de ce parti passa devant le candidat du progrès, Premier ministre jusque-là. Que le candidat xénophobe passe devant le candidat socialiste signifiait l'importance du rejet des minorités ethniques, ces populations qui peuplaient à présent les cités d'habitat social, et cela confère à l'idée d'exclusion socio-urbaine une crédibilité certaine. Crédibilité encore accrue quand le candidat de droite et son parti développèrent, pour conquérir le pouvoir législatif, un argumentaire centré sur la baisse des impôts payés par la moitié la plus aisée de la société et la promesse d'une répression plus vigoureuse de la part turbulente de ces minorités ethniques, cause d'insécurité pour la population des petits salariés vivants à leur proxi-

mité. Les choix parurent très clairs. L'idée de barrières entre la majorité aisée et la minorité pauvre trouva ainsi une illustration impressionnante.

La comparaison historique fait apparaître un contraste entre la question sociale au XIXe siècle et l'exclusion socio-urbaine qui affecte les villes en Europe. Ce contraste souligne d'autant plus la similitude entre cette question en Europe et aux États-Unis, où elle joue le rôle d'un miroir grossissant de la première.

Les barrières physiques sont incarnées aux États-Unis par les ghettos, lesquels résultent d'une quasi-volonté de ségrégation. Volonté qui est le fruit du racisme, bien sûr, mais aussi d'une politique fédérale, le fameux *redlining*, qui délimitait en rouge sur la carte des territoires urbains où les prêts à la réhabilitation n'étaient pas garantis par l'État en raison du pourcentage trop élevé de Noirs qui y résidaient, obligeant ces derniers à emprunter auprès d'organismes privés à des taux usuraires. Cela explique l'état d'abandon physique où se sont trouvées les *inner cities* dans lesquelles les Noirs étaient venus s'installer. En France, nous avons un modeste équivalent de ce *redlining* avec la politique des bailleurs sociaux qui ont sacrifié délibérément des cités enclavées ou excentrées en y confinant les minorités ethniques de façon à en préserver les autres cités pour mieux pouvoir y attirer les classes moyennes. Soit une partition qui ne participe pas d'une volonté raciste, pas plus que le *redlining*, mais qui s'y soumet en quelque sorte.

Les barrières morales sont incarnées, aux États-Unis, par le souci de préserver l'enseignement des enfants blancs des préjudices que pourraient leur porter les enfants noirs, ceux élevés dans les *inner cities* et que la pratique du *busing* force à rapprocher les uns des autres. En quelques années, le pourcentage d'enfants blancs dans les centres des grandes villes de la côte Est a considérablement diminué du fait du *whiteflight*, de l'envol des Blancs vers les *suburbs*. En France, la même évolution s'esquisse, quoique selon des modalités infiniment plus discrètes. Nous avons une cartographie scolaire qui fait obligation aux parents résidents dans un ensemble donné d'y scolariser leurs enfants. Mais l'orientation des choix résidentiels des parents des classes moyennes prend en compte ce découpage ou bien l'évite par le recours à l'enseignement privé ou encore au système des dérogations demandées sous des prétextes plus ou moins crédibles. De sorte que l'on voit apparaître dans les secteurs affectés par ces « évasions » de véritables collèges ethniques (environ 5 %), témoin d'un rejet social et moral, car effectué au nom des désordres réels ou supposés des élèves de ces collèges.

Les barrières politiques aux États-Unis sont évidentes, faciles à voir et surtout à édifier du fait de la liberté de créer des communes selon une procédure dite d'incorporation qui permet de créer un entre-soi, un « urbanisme affinitaire » à travers les exigences en matière de construction. Surtout, on voit bien comment se pose de plus en plus fréquemment, aux USA, la question de la solidarité des agglomérations entre trois niveaux : celui des centres d'affaires, celui des *suburbs* et, intercalé, celui des *inner cities*. Si les centres d'affaires

contribuent quelque peu à venir en aide à la population des *inner cities* parce qu'ils se trouvent sur le même territoire municipal, il n'en va pas de même des *suburbs* qui ne veulent pas payer pour une population qu'ils ont dû fuir et qu'ils réprouvent moralement et socialement. En France, on voit s'esquisser la même tripartition avec la gentrification des centres, la péri-urbanisation et les cités d'habitat social intercalées. Ainsi, lors des dernières élections, la vote protestataire, extrême-droite en tête, a dominé surtout dans le péri-urbain.

L'exclusion socio-urbaine : quelle(s) réponse(s) ?

Si les villes américaines montrent de manière grossissante les tendances négatives qui affectent les villes européennes, est-ce que cela signifie que les Américains ont des politiques plus faibles que nous pour les contrer ? C'est, en tout cas, le raisonnement que l'on tient en France, où l'on n'a pas de mots assez durs pour dénoncer le danger d'une « *dérive à l'américaine* » de nos villes, et en tirer argument pour déployer une politique volontariste. Or, cette attitude conduit à négliger ceci, que, si les États-Unis connaissent une situation plus grave que la France, cela les a amenés à produire une réflexion et des expérimentations en conséquence, et qu'il y a donc lieu de les considérer comme une ressource autant et plus que comme un repoussoir.

En France, la politique de la Ville s'occupe des zones urbaines défavorisées. Cette expression même suffit pour donner à penser que le véritable problème réside dans les lieux, seulement dans les lieux, dans leur déqualification par l'effet de la concentration de la pauvreté et de la faiblesse des infrastructures et des services. Or, il existe aux États-Unis un débat sur l'opportunité de travailler sur les lieux pour les réhabiliter ou de permettre aux gens d'en sortir. Chacune de ces options correspond à l'un des éléments du diagnostic que nous portons sur l'exclusion socio-urbaine cette logique de séparation qui :

- 1) dévalorise les lieux ;
- 2) empêche d'en sortir ceux qui sont trop faibles, et y stocke ainsi la pauvreté, les minorités.

Ce débat entre les options *people* et *place* est important, parce qu'il permet de voir que la différence entre les États-Unis et la France ne se situe pas tant dans une moindre prise en compte du problème là-bas qu'ici, qu'entre une préférence accordée à l'option *people* plutôt qu'à l'option *place* en vigueur, elle, en France. Mais ce débat permet de comprendre que le volontarisme français n'est pas forcément plus payant, pour le coup, que l'attitude incitative à l'américaine et, qu'à coup sûr, les deux politiques pâtissent chacune de privilégier par trop l'une seulement des deux dimensions de l'exclusion socio-urbaine.

La démarche américaine combine les options *people* et *place* d'une manière qui accorde toujours la priorité à la première, quoique selon des dosages différents aux différentes époques de la politique de lutte contre le ghetto. On peut distinguer trois périodes :

■ La première période correspond aux années 1960. Elle couple action sur l'espace et l'action en faveur de la mobilité des gens à travers deux programmes : celui de la « *war on poverty* » lutte contre la pauvreté, et celui du « *civil rights act* » des droits civiques, tous deux lancés en 1964. La guerre à la pauvreté comprend des programmes spatialisés comme celui des *Model Cities*, qui combine des interventions relatives à l'urbain, au social et à l'économique d'une manière sensiblement proche de celle que nous pratiquons en Europe depuis une vingtaine d'années. La politique des droits civiques met en œuvre une interdiction à toutes les discriminations dont souffraient les Noirs américains de manière à leur permettre de sortir des ghettos. Les deux politiques se combinent de telle manière que l'une soit le moyen de l'autre, que l'enrichissement des ghettos permettent à leurs habitants d'en sortir. Ensemble, elles forment une stratégie traitant autant le territoire que les barrières, une stratégie coûteuse provoquée par la violence des émeutes des années 1963 à 1968, qui va s'arrêter en même temps que celles-ci.

■ La deuxième période, inaugurée par Nixon et allant jusqu'à la fin de 1976, procède au découplage de ces deux tactiques au profit d'une seule, celle de la sortie des ghettos, de la dispersion des Noirs à travers la formule de l'*Affirmative Action*. Soit une forme de déségrégation appuyée sur un ressort juridique et qui ne coûte rien puisqu'il consiste en l'obligation imposée aux entreprises ou aux villes de faire un effort spécifique en faveur des minorités en matière d'emploi, de logement, de scolarité. Cette politique caractérise les années 1970. Elle produit un résultat effectif en termes de sortie des ghettos par une partie de sa population. Mais il s'agit surtout de sa partie la plus apte à s'intégrer, la plus formée, son élite donc. Et le départ de cette élite va aggraver la situation de ceux qui restent, les privant d'encadrement, les exposant à ne jouer pour leur survie que la carte des trafics illégaux, ceux de la drogue surtout, à ne se socialiser que par les groupes ou l'aide sociale, tandis que les immeubles des quartiers des *inner cities*, abandonnés par leurs propriétaires, sont de plus en plus exposés aux incendies, dévastés.

■ Une troisième période s'ouvre avec Jimmy Carter, à la fin des années 1970. Pour résoudre le double problème de la dévastation des lieux et de la décomposition des communautés, J. Carter avance la formule des CDC. Laquelle revient à charger ces associations de recomposer les communautés à la faveur d'une réhabilitation du bâti. Comme ces associations à but non lucratif ont pour particularité de devoir compter à leur conseil d'administration une majorité d'habitants du quartier où elles engagent les réhabilitations, cela revient à faire des habitants eux-mêmes les acteurs de la transformation des lieux où ils vivent, de leur redonner confiance en eux et en leur capacité à rejoindre, à terme, le *mainstream*. On retrouve ainsi une combinaison *people* et *place*, mais qui fait reposer l'effort sur l'initiative des gens – certes soutenue par différents canaux – et non sur un interventionnisme fédéral direct.

Cette « *people-place-based strategy* » semble avoir réussi à modifier quelque peu la donne dans les *inner cities*. Le spectacle affligeant de certaines *inner cities* de l'Est a disparu. Après moult péripéties, certains annoncent un constat de victoire fragile.

Comment, en France, analyser la politique contre l'exclusion socio-urbaine à la lueur de ce *people versus place debate* ? À la différence des États-Unis, où l'on voit que l'accent est mis de plus en plus sur les gens, sur les moyens de sortir individuellement de ces zones, ou de « s'en sortir » ensemble, l'histoire de cette politique montre une orientation croissante vers l'option *place*, celle de restauration et de transformation des lieux. Et cette orientation s'accélère au fur et à mesure que la situation paraît s'aggraver au lieu de s'améliorer. Comme si, pour réussir, une action devait miser de plus en plus sur les moyens de l'État et de moins en moins sur les ressorts des gens.

Sans doute, cette idée de faire jouer les ressorts et les ressources propres aux gens est-elle très présente au départ, dans les années 1980, avec un programme intitulé « Développement Social des Quartiers ». L'expression « développement social » évoque celle de développement communautaire, avec cette seule réserve que le mot « communautaire » étant péjoratif en France, on lui a substitué celui de « social » pour désigner la facilitation de la vie associative dans les quartiers en question. Et puis le mot « quartier » se trouve comme ressuscité, avec sa double dimension physique et sociale, alors que l'urbanisme fonctionnel des années 1950 à 1970 l'avait fait disparaître au profit de celui de « zonage ». Mais si l'on compare la stratégie explicite de ce programme avec celle du développement communautaire américain, on note une différence de taille. Car, aux États-Unis, les réhabilitations physiques dont se trouvent chargées les CDC ont pour finalité principale la reconstruction des communautés. Le physique y est le moyen du social. Alors, qu'en France, il est clairement dit que le recours à la vie associative, l'implication des habitants ont pour objectif d'éviter la dégradation des réhabilitations aussitôt que réalisées. Le social est le moyen du physique. Sans doute, la crainte de faire le jeu du communautaire est-elle pour quelque chose dans cette acception de la vie associative comme moyen de la préservation physique du quartier, et non un but en soi.

Cet aspect second, subordonné de la vie sociale par rapport au bon état physique et au bon fonctionnement des structures d'encadrement de la population de ces quartiers, va s'accélérer dans les années 1990. Durant cette décennie, l'idée qu'il y a un quelconque potentiel des habitants à développer s'efface devant celle d'un rattrapage des handicaps dont souffrent des quartiers que l'on décide d'appeler « zones », manière de bien montrer que leur découpage relève d'une science extérieure objective et non d'une émanation de la vie propre de ces espaces urbains. Quels handicaps ? Ceux relatifs aux services publics, à l'emploi, à l'urbanisme et au logement. Pour renforcer les services comme l'école et la police, on a inventé un système complexe de primes destinées à encourager le personnel en question à se stabiliser dans ces

quartiers. On a doté les établissements scolaires de moyens particuliers. Pour développer l'emploi, on a créé des zones franches urbaines (ZFU) dans lesquelles les employeurs se trouvaient exonérés de prélèvements fiscaux et sociaux s'ils employaient un pourcentage minimum d'habitants de ces lieux (20 %). Pour améliorer l'urbanisme, le transport, le logement, des grands projets de ville (GPV), lancés en 2000, ont à charge de réduire et la compacité des grands ensembles d'habitat social, et leur coupure physique d'avec le reste de la ville.

Qu'a produit cette politique ? Ce que l'on peut escompter de l'amélioration d'un lieu où se trouvait confinée une population que cherchaient à éviter tous ceux qui le pouvaient ! En l'occurrence, une bonification apparente de la situation de ces lieux mais qui laisse inchangée, pour l'essentiel, la condition de ses habitants. Soit ce que les Américains désignent par l'expression « dorer le ghetto ». Malgré les zones d'éducation prioritaires (ZEP), le niveau scolaire ne s'est pas amélioré et les conditions de travail dans les établissements se sont plutôt dégradées. Malgré la politique de prévention, la police de proximité et les agents locaux de médiation, l'insécurité y a augmenté. Malgré les zones franches, la proportion des chômeurs s'est élevée dans les trois quarts des zones urbaines sensibles (ZUS). Malgré la volonté de refondre ces quartiers dans l'ensemble de la ville, le rejet des minorités ethniques qui y habitent s'est amplifié sensiblement, si l'on en juge par l'importance du vote xénophobe lors des dernières élections présidentielles.

Qu'est-ce qui pourrait inverser notablement la situation actuelle ? Prendre en compte, non pas un seul aspect, mais la double nature du problème : traiter non seulement le territoire, mais la barrière matérielle, sociale, ethnique qui le balise.

Quand les familles de classes moyennes, mais aussi populaires de vieille souche française, désertent ces territoires pour éviter que leurs enfants y soient scolarisés, fut-ce en bénéficiant de la formule des ZEP – ou en craignant qu'ils pâtissent du stigmatisme associé à celle-ci – c'est toute la relation entre l'école et les élèves à travers le territoire qu'il faut repenser. Comment réduire l'importance croissante de la ségrégation sociale à l'école ? Comment éviter l'apparition de collèges ethniques ? Plusieurs directions sont possibles, dont aucune ne paraît totalement suffisante. La première serait de durcir la carte scolaire, de supprimer les dérogations afin que la découpe du territoire s'impose à tous. Mais elle aurait probablement pour effet de renforcer les autres procédés d'évasion que sont le recours à l'école privée et la mutation de résidence. Une deuxième solution pourrait être de supprimer totalement la carte scolaire, d'accorder toute latitude aux familles d'inscrire leurs enfants dans les écoles, collèges ou lycées de leur choix. Cela permettrait de motiver les parents à se responsabiliser par rapport à la scolarité de leurs enfants, à proportion de cette liberté de choix qui leur interdirait tout fatalisme. Mais cette option présenterait toutefois l'inconvénient de creuser l'écart entre ceux qui feraient cet effort de choix et les autres. Il existe bien une troisième option qui consisterait en une découpe large des circonscriptions scolaires, à l'intérieur desquelles cette liberté de choix soit permise et, ce en même temps compensée par la présence

en leur sein d'écoles de moyens pédagogiques renforcés. Cette option mêlerait le souci de la liberté avec celui de l'équité.

Quand les jeunes de ces quartiers présentent un taux de sous-emploi très nettement supérieur à celui de l'ensemble des jeunes de l'agglomération où ils se trouvent, leur sentiment de subir une discrimination à l'embauche ne peut qu'augmenter et servir de justification à leur orientation vers les ressources que leur procurent les trafics illégaux. Comment renverser cette tendance ? La formule des zones franches n'y arrive guère, car elle procure surtout des emplois non qualifiés et sans perspective de carrière, impropres à rivaliser avec les bénéfices ostentatoires du trafic illégal. Une solution serait de faciliter l'implantation d'entreprises en leur faisant valoir la disposition d'une main-d'œuvre qui serait formée en accord avec elles à la manière des *Empowerment Zones* américaines. Une autre serait de pratiquer une discrimination positive à échelle de l'agglomération. En l'occurrence, il pourrait s'agir d'exiger des entreprises qui travaillent avec des fonds publics qu'elles démontrent leurs efforts pour former et embaucher des jeunes des quartiers défavorisés. D'une politique de ce genre, on peut escompter qu'elle servirait à renverser de la société vers les jeunes, la charge de la faute quant à leur orientation délinquante, à justifier donc une politique pénale propre à sanctionner les pratiques des trafics illégaux. Elle n'y suffirait sans doute pas car le « malentendu » entre la société et ces jeunes est trop profond pour se dissiper à la seule faveur d'une telle démarche si tangible soit-elle. Il faut suivre, à cet égard, l'expérience des commissions locales de justice (YOPS), créées en Angleterre en 1999. Elles ont pour principe de faire comparaître un mineur délinquant sur une scène propre à reconstituer autour de lui le cercle de la société que le tribunal pour enfant avait supprimé : en le convoquant avec sa famille et une personne qui va se porter garant de lui ; en plaçant en face de lui, non pas des magistrats, mais des travailleurs sociaux, des enseignants, des patrons, des commerçants. Elles visent non pas à prononcer une sanction, mais à rétablir un accord entre deux parties, puisqu'elles décident à la fois d'une mesure de réparation par le mineur de sa faute envers la collectivité ou un individu, et d'une mesure d'insertion par une formation ou un apprentissage. Bien entendu, cette formule n'est praticable que pour les délits mineurs commis par des mineurs. Mais elle s'inscrit bien dans la recherche d'une politique mêlant équité et responsabilité, exactement comme la formule que nous esquissions à propos de la ségrégation sociale à l'école.


Reste enfin, et surtout, le sentiment du rejet qui domine chez les habitants de ces quartiers, en raison de leurs appartenances ethniques, de leurs mœurs et croyances particulières. Contre ce sentiment de rejet, tout le volontarisme urbanistique déployé dans les quartiers défavorisés ne peut pas grand-chose. Il y ajoute même celui d'une menace, celle de perdre le peu de forces que leur procure leur regroupement par une tentative de dispersion destinée à les rendre invisibles. Cette dispersion échoue toujours, au demeurant, car on ne peut pas disperser une population sans lui trouver des lieux d'accueil. Et le principe NIMBY s'applique aussi bien aux pauvres, aux minorités ethniques qu'aux infrastructures gênantes. Comment réduire ce sentiment de rejet ? On

se sent rejeté quand le malaise que l'on suscite n'est pas compensé par la disposition d'une force propre, capable de peser dans la cité où l'on vit. Comment produire cette force ? Là encore, la démarche anglo-saxonne est instructive, celle des CDC particulièrement. Elle montre comment la force des habitants d'un quartier résulte d'un travail qui conjure la peur mutuelle ; comment la tolérance constitue la condition d'un apprentissage concret de la démocratie, dès lors que chaque ethnie, chaque groupe se trouve équitablement représenté dans le conseil d'administration de la CDC ; comment cette union, renforcée par des alliances avec des représentants des affaires et des universités, permet aux habitants d'un quartier d'exercer sur la municipalité une pression efficace pour disposer des services qui leur conviennent ; comment, surtout, cette confiance mutuelle procure à chaque individu assez de confiance en soi pour espérer sortir de la dépendance envers l'aide sociale, et rejoindre le *mainstream*... Là encore, le bon dosage entre équité sociale et liberté ou responsabilité individuelle forme la clé de la réussite.

Quelle conclusion tirer de cette réflexion générale sur l'exclusion et ses remèdes en ce qui concerne spécifiquement le travail social ? J'évoquerai un sondage récent auprès des jeunes des banlieues. Une question portait sur les professions qu'ils détestaient le plus. Que les policiers viennent en premier n'était pas surprenant. Que les enseignants et les travailleurs sociaux viennent en second l'était beaucoup plus. Invités à dire pourquoi ils avaient tant de haine envers ces deux professions qui leur voulaient tant de bien, les jeunes en question avancèrent diverses remarques, dont la plupart se résumaient en un reproche : celui de chercher à les intégrer à une société qui, elle, ne les intégrait pas. On ne peut guère mieux faire entendre ce que nous disions à propos de la logique de séparation qui caractérise l'exclusion socio-urbaine. À quoi bon tant d'efforts dans les lieux où vivent ces jeunes pour les aider, les éduquer, les former... si en même temps rien n'est fait pour les aider à franchir les barrières qui les enferment dans ces mêmes lieux ? Comment éviter que toute cette énergie ne soit comprise comme le moyen d'acheter la paix sociale avec une monnaie qui ne leur vaudra pas une pleine intégration mais seulement sa simulation ?

Cette remarque ne signifie pas qu'il faudrait substituer l'option *people* à l'option *place*, la remise en mouvement des gens à la réfection des lieux. Cette dernière est importante, première même, si l'on veut éviter que les gens ne s'installent durablement dans une culture de la pauvreté, une marginalité auto-entretenu. Mais elle n'est qu'apparence si on ne l'assortit pas d'une démarche soucieuse de permettre le franchissement des barrières. Au lieu de venir assister les gens là où ils se trouvent relégués, les travailleurs sociaux doivent leur apprendre à construire un pouvoir, une force qui leur permette d'en sortir. En ce sens, la démarche française axée sur les lieux peut paraître complémentaire de la démarche américaine. Et ce serait heureux que les messages des deux nations qui prétendaient le plus fortement détenir un message

* RONCAYOLO Marcel, *Histoire de la France urbaine, la Ville d'aujourd'hui*, Le Seuil, 2001



universel s'aperçoivent de leurs limitations respectives et de leur complémentarité potentielle. Soit un propos bien consensualiste. Je n'en ai pas l'habitude. Sans doute est-ce un effet de l'âge. Mais inviterait-on un sociologue comme moi s'il n'avait pas acquis justement cette propension au consensus et perdu son aptitude à la provocation ?

Jacques DONZELOT,
maître de conférence à l'Université de ParisXII-Nanterre