



Intervention de Milena Doytcheva, sociologue lors de la Journée Thématique
« La lutte contre les discriminations et pour l'Intégration »
jeudi 4 décembre 2008
à Angers

Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville

Le territoire est aujourd'hui considéré en France comme un outil pertinent de gestion de l'ethnicité qui, par le prisme des « banlieues défavorisées », 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 analysées comme des « politiques indirectes de gestion de l'ethnicité » (Schnapper, 2002), voire comme des exemples d'un « multiculturalisme tempéré » (Roman, 1995), d'une « action positive à la française » (De Rudder et Poiret, 2000). C'est cette équation entre territoire et ethnicité que l'article propose d'interroger 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 aujourd'hui par les pouvoirs publics dans le cadre des politiques d'intégration et plus récemment de lutte contre les discriminations.

L'inscription sur l'agenda politique de la problématique anti-discriminatoire en France à la fin de années 1990¹, 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. L'introduction de la problématique anti-discriminatoire comporte en effet une inflexion par rapport à la perspective intégrationniste : d'une part, elle invite à se détourner d'une approche « réparatrice » et adaptative des « publics », propre à l'action sociale pour questionner le fonctionnement de la société et des institutions nationales qui sont par leurs règles et conventions productrices de discriminations ; d'autre part, elle introduit de nouveaux besoins catégoriels : les publics des politiques d'intégration étaient définis par rapport à une situation sociale – la migration –, les victimes des actes discriminatoires le sont en raison de leur « race » ou d'une « origine » ethnique ou nationale. Révéler l'existence des discriminations suppose la production de données qui puissent « capturer les différences pertinentes et représenter les « groupes » exposés aux discriminations » (Simon et Stavo-Debaugé, 2004). En effet, la lutte contre les discriminations ne se confond pas avec celle contre le racisme en ce qu'elle prend pour cible

¹ Voir par exemple 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.

non pas des préjugés idéologiques mais les inégalités concrètes qui en résultent (Fassin, 2002). En plus des aménagements législatifs, elle exige donc des programmes d'action permettant de promouvoir une *égalité réelle*. Et là réside une difficulté pour la France où en référence au *modèle républicain*, les identifications particulières notamment ethno-religieuses et ethno-raciales sont invisibilisées et refoulées de l'espace public. D'où une tendance opératoire de longue date mais amplifiée dans le contexte actuel qui est celle de la recherche « d'équivalents fonctionnels » (Sabbagh, 2002) qui permettent d'approcher la dimension ethno-raciale sans la faire intervenir explicitement. Ce rôle est aujourd'hui, de plus en plus, dévolu en France au territoire, au point où on pourrait évoquer un *arrimage territorial* des politiques d'intégration et maintenant de lutte contre les discriminations.

Cet arrimage territorial prend globalement deux formes : la première réside 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 ». En 1998, les politiques de la ville sont ainsi érigées par les pouvoirs publics en « lieu privilégié de construction d'une politique d'intégration et de lutte contre les discriminations ». 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 instaurant une voie spécifique d'admission pour les lycéens venant d'établissements classés en ZEP (Zone d'éducation prioritaire) 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, au cours des dernières années, un phénomène de convergence à la fois sémantique, idéologique, politique et institutionnelle de plus en plus poussée entre territoire et ethnicité, « exclusion » et immigration, politique de la ville et intégration ou lutte contre les discriminations (Doytcheva, 2007). Il est en général justifié par deux types d'arguments : le premier est factuel, en l'occurrence démographique, et souligne l'importance *de fait* des « personnes issues de l'immigration » dans ces territoires² ; 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 au cœur même actes racistes.

Mais un retour en arrière sur les politiques des « quartiers » semble montrer, c'est du moins l'hypothèse que nous souhaiterions avancer 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 (Zones d'urbanisation prioritaire), devenues symbole d'une « ségrégation sociale par l'habitat »³ ; tout au long des années 1980, sont venues s'adjoindre des préoccupations de nature plutôt sociale exprimées alors en termes de

² 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, mobilise 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. »

³ 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 de 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 ».

« problèmes sociaux » (« santé, illettrisme, délinquance, échec scolaire, pauvreté⁴ »). C'est à partir des années 1990 que les questions urbaines commencent à être ramenées significativement aux caractéristiques de leurs habitants (« jeunes », « chômeurs », « étrangers » ...⁵); et ce n'est que dans la période récente, c'est-à-dire la deuxième moitié des années 1990, que les questions de l'immigration et de l'ethnicité acquièrent la saillance que nous leur connaissons aujourd'hui 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.

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 peut-elle être stratégique ou fonctionnelle aux questions d'*intégration* et actuellement de lutte contre les discriminations en France ? Et il me semble qu'elle l'est en deux points qui renvoient aux deux types d'usage du territoire 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 des acteurs sociaux et de visibilité des actions entreprises. Ces deux fonctions remplies par les catégories territoriales laissent cependant apparaître des limites. Ce sont ces limites que nous aimerions explorer ici 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 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 : le territoire comme écran

La France, tout d'abord, n'est pas le seul pays à faire usage du territoire pour combattre la discrimination raciale. Aux Etats-Unis, par exemple, les phénomènes de ségrégation résidentielle ont été également utilisés comme instrument de lutte contre les discriminations : le redécoupage des circonscriptions électorales pour « maximiser » les chances de candidats minoritaires 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, semble-t-il, à ceux qu'on observe aujourd'hui en France : dans un cas, nous avons un usage qu'on pourrait qualifier d'exhaustif ou de systématique (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, se pose la question de leur choix.

Il est souvent souligné la difficulté à laquelle se heurtent les politiques anti-discriminatoires, notamment d'*affirmative action*, 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 et d'asseoir leurs objectifs de justice sociale. Le retour en arrière sur vingt ans de politiques de la ville montre que ces

⁴ « Santé, illettrisme, délinquance, chômage des jeunes, fréquentation des commerces, des services culturels, échec scolaire, niveau culturel, pauvreté, contentieux⁴ » 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.

⁵ Comme le montrent, entre autres, les numéros d'*Insee première* consacrés à l'étude des caractéristiques socio-démographiques des habitants des « quartiers » qui commencent à paraître à cette époque cf. « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville » de décembre 1992 ou « Les zones urbaines sensibles » d'avril 1998.

critiques peuvent être transposées aux catégories territoriales. En dépit du processus de rationalisation qu'elle a subi ou grâce à celui-ci, 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 aux côtés de l'administration 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. Émerge alors dans le langage administratif et politique, au tournant des années 1990, pour rendre compte de cette politique la notion de *géographie*⁶.

Devenus « géographie », les « quartiers » vont progressivement se transformer en objet technique aux mains de l'administration et du législateur. Tout au long des années 1990, l'activité législative vient en effet relayer la diffusion d'opérations locales et « expérimentales » qui était la logique initiale du DSQ. Les textes en question vont instituer 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 à partir de 1991⁷, à une bonification indiciaire pour les fonctionnaires⁸, à des emplois réservés pour les habitants (emplois-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 le produit d'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 qui définissent bien plus une procédure que des critères de sélection : les maires font « acte de candidature »⁹, les préfets « procèdent à un repérage », les services de l'État « instruisent » puis on « négocie » ... Des éléments objectifs d'appréciation sont apportés grâce au « diagnostic social-urbain » (introduit en 1989) et qui se présente comme un véritable tableau de l'handicapologie sociale locale. Mais en face des données ainsi compilées, aucun barème de lecture n'est proposé par l'administration ; d'un site à l'autre, le choix des indicateurs retenus varie considérablement¹⁰. D'ailleurs la fonction première du diagnostic, comme le soulignent les directives ministérielles, n'est pas d'opérer

⁶ Voir, par exemple, la circulaire du Premier ministre « Politique des villes et du développement social urbain en 1990 » du 21 février 1990.

⁷ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, Loi d'orientation pour la ville (LOV) puis dans le cadre du Pacte de relance pour la ville (PRV) cf. Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville.

⁸ Avantage spécifique d'ancienneté (ASA) instauré en 1992 et nouvelle bonification indiciaires (NBI) instaurée en 1995.

⁹ Les premières communes volontaires à s'engager dans le DSQ sont 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 des résistances. Tel est le cas de Vitry où nous avons conduit une enquête de terrain, ville communiste dans un département « marchaisien » qui ne souhaite pas cautionner les nouvelles formes d'intervention de l'État, interprétées en termes de recul et de désengagement.

¹⁰ A Lille, le diagnostic local réalisé à l'initiative de l'État 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 minimas 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'État 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.

une sélection mais de justifier le projet de la commune qui seul fonde le contrat¹¹. A la lumière de procédures aussi peu codifiées, il ne se dégage pas de « quartier-type » pour l'intervention urbaine (Estèbe, 1999).

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

Ces incertitudes heurtent la rationalité bureaucratique. Dès 1991, un travail d'objectivation est entrepris par l'administration afin 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, dérogatoire 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 place¹². 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 longue durée » et des « étrangers ». A noter toutefois qu'à ce moment, les indicateurs retenus 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, 2004 ; Doytcheva, 2007).

Les efforts déployés par l'administration en vue d'une *mathématisation de l'espace* trouvent une nouvelle impulsion en 1996 avec la mise en place des Zones urbaines sensibles (ZUS). Le gouvernement veut alors, pour la première fois, opérer une sélection formelle parmi les territoires issus de la contractualisation politique. 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 communal¹³. On note que la proportion de population étrangère, retenue en 1991, est remplacée dans la formule 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, les pouvoirs publics sont, à l'évidence, d'un autre avis – il s'agit cette fois de

¹¹ 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).

¹² J'emprunte ces informations ainsi que les grandes lignes de leur interprétation à Philippe Estèbe à l'époque rapporteur, avec Jaques Donzelot, au comité d'évaluation de la politique de la ville cf. Estèbe (1999).

¹³ Cf. le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996.

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 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 Zones franches urbaines (ZFU) et des Zones de redynamisation urbaine (ZRU) tandis que les ZUS, l'ensemble le plus vaste auquel se rattachent notamment les emplois réservés pour les habitants, restent essentiellement liées aux périmètres des procédures contractuelles¹⁴. 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 nous avons 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 tendent à montrer 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 politique. La valence politique du territoire 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 à tel point que, 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. Seul le vocable de la priorité est venu les qualifier sans hésitation : 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 d'abord une facilité de langage empruntée par une démarche qui se construit puis devient, au fil du temps, un code dans le jargon politique et administratif, une sorte de boîte noire qui dispense les institutions de 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 DIV¹⁵. 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 précisément 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 et de son « indétermination sémantique ».

Dans la perspective de la construction d'une politique de lutte contre les discriminations, cette stratégie d'intervention comporte cependant des inconvénients. La « commodité taxinomique » touche ses limites lorsque les mécanismes qu'on cherche à subvertir se forment sur des logiques non territoriales (Simon, 2000). La discrimination, comme l'indiquent notamment les notions de *discrimination systémique*, de *racisme institutionnel*, ne se réduit pas à une inégalité économique mais soulève également la question d'une norme sociale et culturelle qui imprègne le fonctionnement des institutions. Elle donne à voir des 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 inégalitaire. En attirant l'attention sur la dimension culturelle des phénomènes d'injustice sociale (Fraser, 2005), la lutte contre les discriminations peut être un facteur de remise en cause et de déstabilisation de ces ordres symboliques. Et c'est précisément cette portée culturelle et politique qui peut être oblitérée par une option territoriale lorsque les personnes discriminées en raison de leur « race » ou d'une « origine » seront prises en compte

¹⁴ 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 (2002).

¹⁵ Elle serait mobilisée pour la première fois au sujet des services publics au début des années 1990 cf. Kirszbaum (2004).

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 discriminations, les « quartiers sensibles » ne deviennent un écran à la perception des enjeux sociétaux, voire l'instrument d'un déni réitéré des formes d'inégalité et de domination qui structurent la société.

2 - La visibilité des catégories territoriales : le territoire comme faire-valoir

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 la transposition des directives communautaires en droit national, comme « très modeste¹⁶ ». D'où, du moins on peut en faire l'hypothèse, un certain « activisme » de la part des pouvoirs publics, la recherche d'une impulsion symbolique et politique forte - par la transposition *a maxima* des directives européennes¹⁷ (Calvès, 2002 ; Guiraudon, 2004), par l'inscription de la question des discriminations dans les politiques publiques. Les politiques urbaines semblent à cet endroit toutes désignées : politiques de discrimination positive au profit de populations en grande partie immigrées, politiques exceptionnelles, conjoncturelles, expérimentales, elles sont le dispositif qui peut faire valoir l'action des pouvoirs publics. En 1998, la politique de la ville est ainsi 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 Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)¹⁸, organe historique des politiques d'action sociale en faveur des immigrés en France, et d'une partie de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) fusionnent au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), consacrant ainsi un processus de convergence institutionnelle, sémantique et politique de plus en plus poussée, au cours des dernières années, 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 dispositif. A la même époque cependant, les lois de la décentralisation ne font pas mention particulière 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 fortes à l'exercice de telles compétences, certains allant 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 immigrées », formulation privilégiée à l'époque, n'est pas abordée de front. La cible principale des nouvelles politiques

¹⁶ 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.

¹⁷ Loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

¹⁸ Fonds d'action sociale (FAS) avant 2001.

est, comme nous l'avons vu, 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 immigrées¹⁹ ». 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 immigrées²⁰ ». Dans les faits cependant, l'articulation est laborieuse : d'après un rapport du Ministère des affaires sociales 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 Fonds d'action sociale (FAS) 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, des « opérations pilotes pour l'intégration ». A nouveau, 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'intégration²¹ ». 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 cette approche généraliste, en se proposant de mener une « politique d'intégration »²². Pour la promouvoir, il reste toutefois fidèle au parti pris d'une action indifférenciée : 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 des politiques 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 administrations²³. 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 signataires d'une convention DSQ²⁴. Les opérations sont presque entièrement financées par le FAS²⁵.

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

¹⁹ Circulaire n° 84-07 de la DPM du 5 Avril 1984.

²⁰ Circulaire du Secrétaire d'Etat chargé de la Famille, de la Population et des Travailleurs Immigrés.

²¹ Circulaire de Premier ministre du 25 juillet 1990.

²² 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.

²³ 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 ».

²⁴ 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).

²⁵ 80 MF FAS et 20 MF du Fonds de solidarité urbaine (FSU) pour 1990.

lancement des contrats de ville : l'intégration des populations immigrées est désormais érigée en « condition à leur réussite²⁶ ». Les délégués régionaux du Fonds sont pour la première fois associés à leur élaboration, négociation et signature. La contribution financière du FAS dévient 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 régionaux²⁷. C'est à dire que plus des deux tiers de l'action « locale » du Fonds passe désormais par la politique de la ville. L'*intégration* a cependant du mal, juge l'établissement, à dépasser les effets d'annonce dans les contrats de ville. Le Fonds estime avoir été globalement peu associé à leur préparation. La prise en compte de la question de l'immigration 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 ».

Ces constats sont corroborés par des enquêtes commanditées à la même époque par les pouvoirs publics qui soulignent les limites et une certaine inconsistance de « l'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).

Ces conclusions, pour le moins nuancées, n'empêchent pas cependant 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 » là où elle n'était auparavant qu'un domaine d'application parmi d'autres (Comité interministériel à la Ville (CIV) 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 »²⁸. Sont lancées parallèlement d'autres procédures territoriales de luttes contre les discriminations, comme les plans locaux de lutte contre les discriminations à l'emploi.

Les mouvements urbains 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 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 ? Nous avons 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 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* d'une politique anti-discriminatoire a-t-elle de pertinence

²⁶ Accord cadre DIV/DPM/FAS du 22 novembre 1993.

²⁷ FAS, *Bilan des contrats de ville 1993-1998*.

²⁸ 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 ».

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 un tel choix peut faire sens pour le recueil des plaintes et l’accompagnement des victimes, il est sans doute loin d’épuiser la complexité des enjeux que pose à la société et à ses institutions la question des discriminations et donc des rapports sociaux d’ethnicité et de « race ».

N’y a-t-il donc pas un risque aujourd’hui en France à ce que le territoire soit mobilisé comme faire-valoir d’une action publique anti-discriminatoire 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 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, l’entreprise. 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.

Travaux 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.

COUR DES COMPTES (2002), *La politique de la ville*, Rapport public.

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.

Didier FASSIN (2002), « L’invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4.

Nancy FRASER (2005), *Qu’est-ce que la justice sociale ? : Reconnaissance et Redistribution*, Paris, La Découverte.

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

Virginie GUIRAUDON (2004), « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations », *Sociétés contemporaines*, n°53.

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*, 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.

Patrick SIMON (2000), « Les jeunes issus de l'immigration se cachent pour vieillir », *VEI Enjeux*, n°121, juin.

Patrick SIMON et Joan STAVO-DEBAUGE (2004), « Les politiques anti-discrimination et les statistiques : paramètres d'une incohérence », *Sociétés contemporaines*, n° 53.

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

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