

Bruno CARLON

Corinne DESSIS

**La construction des processus de ségrégation
dans les quartiers populaires**



Ressource et formation
17 bd Jean Rey. 30133 LES ANGLÉS
06 07 11 14 70

© *Délinquance, justice et autres questions de société*
ISSN 2271-1511
Février 2014
www.laurent-mucchielli.org

SOMMAIRE

I-	LA SEGREGATION, UN PROCESSUS COPRODUIT	(page 5)
II-	L'ORGANISATION DE L'ESPACE URBAIN ou la désignation de territoires socialement spécialisés	(page 6)
	Les limites du modèle de la mixité comme principe d'organisation sociale	
III-	LA VIE SOCIALE DES HABITANTS et le supposé déficit de liens sociaux	(page 8)
	La jeunesse ou la revendication d'une reconnaissance Les risques de l'amalgame entre fonctionnement communautaire et communautarisme L'ethnisation des relations sociales, un impensé collectif	
IV-	LES MODALITES D'INTERVENTION DES SERVICES PUBLICS ET DES ASSOCIATIONS	(page 14)
	La segmentation des politiques publiques Une intervention individualisante et normative L'inégalité des chances dans l'éducation A la recherche de nouvelles formes d'intervention	
V-	LA GOUVERNANCE	(page 19)
	Une approche par les procédures La construction négociée du territoire Dépasser la Politique de la Ville pour l'élargir à la cohésion sociale	

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

Cette réflexion sur les processus de ségrégation prend appui sur l'étude sociologique de l'évolution de la cohésion sociale sur quatre grands quartiers populaires du sud de la France, dans le cadre d'une étude commandée par la Direction Régionale de la Jeunesse et de la Cohésion Sociale¹. Elle concerne la situation de territoires où le cumul de processus ségrégatifs génère la prise en compte « spécifique » des quartiers et de leurs habitants, dans un mouvement qui les éloigne peu à peu du fonctionnement d'ensemble de la vie sociale, économique et culturelle.

Ce phénomène de mise à l'écart se manifeste selon des processus semblables dans des quartiers aux configurations pourtant différentes, de par leur positionnement, leurs équipements, leurs activités et l'investissement public dont ils bénéficient. C'est pourquoi il est intéressant de chercher à comprendre ce qui se noue entre les attentes des habitants et les réponses des pouvoirs publics, et qui conduit à ces situations.

La ségrégation ne se manifeste pas avec la même vigueur sur tous les quartiers en ZUS. De même qu'elle ne concerne pas de la même façon tous les habitants des quartiers populaires dont certains disposent de la mobilité résidentielle et du capital économique, social et culturel nécessaires pour échapper à la disqualification. La ségrégation préoccupante concerne la situation des personnes maintenues dans une précarité sociale et économique, mais aussi dans une fragilité relationnelle, scolaire, professionnelle et culturelle, des personnes plus vulnérables au regard de leur insertion sociale et de leur autonomie, et dont les conditions de vie continuent de se dégrader malgré trente années de politiques publiques prioritaires.

L'intervention publique a souvent réduit l'analyse des problèmes sociaux à celle des dysfonctionnements urbains, d'où l'importance accordée financièrement à la rénovation urbaine dans les politiques contractuelles. Or, s'il est vrai que la segmentation socio-spatiale n'est pas un phénomène nouveau et a structuré l'évolution des villes, engendrant des phénomènes de ségrégation, elle s'opère aujourd'hui à une plus grande échelle du fait de la concentration accrue et de la captivité de populations paupérisées.

Il est clair qu'aujourd'hui la réflexion sur le devenir des quartiers populaires se trouve à un carrefour conceptuel et politique, et doit s'extraire du fatalisme ambiant et anesthésiant généré par le sentiment d'impuissance à modifier les processus à l'œuvre. A tous les échelons et dans tous les domaines, chacun des acteurs cherche à redonner du sens à son intervention, face à la prégnance actuelle de rationalité budgétaire qui a déplacé les missions vers des tâches de gestion.

¹ DRJSCS Languedoc Roussillon

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

Or l'affirmation de valeurs ne peut être impulsée que par une vision politique outrepassant les fréquents conflits d'intérêt, pour organiser les compromis nécessaires afin que le devenir des quartiers populaires soit réellement considéré comme un enjeu majeur de cohésion sociale et plus largement, un enjeu de société.

Enfin, les politiques « descendantes » doivent, sur ces territoires plus que partout ailleurs, faire une place aux aspirations démocratiques et à la prise en considération des attentes et des capacités d'action des habitants, mouvement ascendant encore trop rare.

Ce document adopte le parti pris d'analyser les dysfonctionnements à l'œuvre et a pour objectif de contribuer à la réflexion quant au devenir des quartiers populaires en mettant à jour et décodant les processus de ségrégation, afin de mieux savoir y répondre et afin de renouveler les approches dans une véritable perspective de changement social.

I- LA SEGREGATION, UN PROCESSUS COPRODUIT

Analyser la ségrégation consiste à déchiffrer la mise à l'écart progressive de groupes sociaux en butte à des situations et des représentations fortement disqualifiées. C'est comprendre comment des groupes sociaux inégalement répartis, se trouvent peu à peu mis à une distance significative, à la fois symbolique, économique et spatiale, du reste de la population.

La ségrégation peut se définir comme « *la concentration de populations défavorisées en des lieux circonscrits. Elle s'accompagne de l'idée implicite de mise à l'écart, de traitement inégalitaire et pénalisant* »²

Aujourd'hui, les constats dans les quartiers les plus stigmatisés sont connus : le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est en constante augmentation, le chômage des jeunes et l'échec scolaire obèrent les projections positives sur l'avenir, les services publics ou les écoles adoptent des codes parfois incompréhensibles pour les habitants, les modes de vie de certaines populations s'organisent dans l'entre-soi et, plus grave, les populations ont intériorisé leur dépréciation.

Or la ségrégation n'est pas le fait d'un acteur unique, elle est la plupart du temps un phénomène complexe et co-produit par l'interaction de faits qui s'articulent les uns les autres pour faire système (discriminations dans l'accès au logement, regroupement de ménages précaires, inégalités scolaires, logiques d'assistance et de réparation, offre spécifique et disqualifiée, ..). A la fois urbaine, sociale, économique et scolaire, la ségrégation est un phénomène systémique.

Elle est en effet le produit, non seulement de causes structurelles (métropolisation des agglomérations, gentrification des centres-villes, crise économique et financière, qualifications professionnelles inadaptées au marché de l'emploi du tertiaire,...), mais aussi des interactions entre quatre dimensions :

- L'organisation de l'espace urbain
- La vie sociale des habitants
- Les modalités d'intervention des services publics et des organisations
- La gouvernance des politiques publiques

Les processus à l'œuvre peuvent prendre différentes formes qui souvent se cumulent :

- ◆ **Une ségrégation spatiale et résidentielle** : qui n'est pas seulement l'addition de la pauvreté et de la mise à l'écart (souvent plus symbolique que physique), mais surtout l'inscription physique et psychique dans un espace qui vient accroître la captivité et fait obstacle aux trajectoires résidentielles promotionnelles. Les habitants, du fait de leurs faibles capacités financières, de la régulation du marché de l'habitat et des phénomènes directs ou indirects de

² Jean-Louis Pan Ké Shon « *Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles* », Revue française de sociologie 3/2009.

discrimination, se retrouvent dans une impasse de parcours à laquelle il leur est difficile d'échapper.

- ◆ **Une ségrégation sociale associée à la spécialisation du territoire :** le regroupement de populations précaires sur un territoire qui peu à peu se « spécialise », accroît de fait une spécialisation sociale qui se décline à travers un accès disqualifié aux biens et services publics : éducation, santé, emploi, logement, tranquillité publique, culture, cadre de vie... autant de domaines où la qualité du service rendu à l'habitant n'est plus celle du droit commun. Cette situation génère généralement un discours public sur les vertus de la mixité sociale censée modifier la dynamique sociale des quartiers.
- ◆ **Une ségrégation ethnique** qui ne reflète pas seulement l'inscription dans l'espace des différences strictement sociales, mais qui renforce la représentation souvent stigmatisante de groupes identifiés par leur origine ethnique, et qui se surajoute à la ségrégation sociale.

II- L'ORGANISATION DE L'ESPACE URBAIN

ou la désignation de territoires socialement spécialisés

La fonction d'accueil des quartiers populaires découle de politiques de peuplement et du fonctionnement du marché de l'habitat, qui avec le regroupement progressif de ménages précaires (et en particulier les populations de l'immigration, sur-représentées au sein des personnes en difficultés socio-économiques) a accentué la spécialisation sociale et urbaine du territoire. L'offre de grands logements regroupés sur les seuls quartiers pouvant accueillir des familles nombreuses, les difficultés d'accès au parc privé de droit commun, engendrent la captivité de ces habitants par manque de mobilité résidentielle du fait de l'impossibilité à prétendre se reloger ailleurs.

Dans le discours commun, l'identité de ces citoyens est définie par leur lieu d'habitation et réduit leur façon d'être à la société à une appellation de ZUS, processus qui déjà, les désigne et marque une différence. Ils ne sont pas habitants d'une commune mais avant tout habitants des ZUS ou de tel quartier sensible. Et c'est avec cette stigmatisation organisatrice qu'ils vont bénéficier d'un traitement différencié. De plus, à celle d' « *habitants des quartiers sensibles* », s'ajoute, pour certains d'entre eux, la désignation d'individus « *issus de l'immigration* », identité qui les ramène constamment à l'origine de leurs parents, voire de leurs grands-parents, et continue de les considérer comme légèrement « différents », dans un rapport de domination. Désignation qui évacue la question centrale et corollaire de la pauvreté.

A la vulnérabilité socio-économique, s'ajoute ainsi l'ethnisation de l'habitat, de l'offre commerciale, des établissements scolaires et plus largement, des relations sociales, par une façon de définir et de représenter l'autre à partir de son origine ethnique, de sorte qu'être immigré ou issu de l'immigration ajoute une pénalité supplémentaire à celle de la pauvreté.

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

Par ailleurs, la ségrégation se construit aussi de l'extérieur, par la stigmatisation de territoires qui sont évités par les autres catégories sociales. A ce titre, y compris lorsqu'à la suite d'une réhabilitation, le cadre de vie retrouve une réelle qualité urbaine, les critères de choix résidentiel ou de rejet restent fortement attachés à la réputation des établissements scolaires du quartier. Ce qui réduit encore davantage les interactions entre ces territoires et les autres.

Les limites du modèle de la mixité comme principe d'organisation sociale

L'horizon permanent de la mixité sociale est l'étayage des politiques publiques dans les quartiers défavorisés mais ce principe peut être aujourd'hui réinterrogé, car, s'il existe des réalisations favorisant l'accession sociale ou la diversité locative, on a encore peu de recul sur leurs effets.

Par ailleurs, en pariant sur l'hypothèse d'une hétérogénéité « organisée », on postule que le voisinage de populations paupérisées avec d'autres plus aisées et intégrées, suffirait à les « qualifier » pour se rapprocher du prétendu meilleur mode de vie des classes moyennes. Cette vision normalisatrice de rééquilibrage social perdure depuis une quinzaine d'années, sans agir de façon significative sur la mobilité sociale et a évacué l'enjeu de la mobilité résidentielle. On aboutit ainsi à décontextualiser les individus de leur milieu d'origine pour les faire ressembler à un modèle idéalisé, supposé meilleur.

Ce traitement par la mixité et la diversification de l'habitat repose souvent sur un discours ethnocentré, attribuant aux populations la responsabilité de la dégradation de la vie sociale, voire celle des impasses institutionnelles. A cet égard, l'organisation de l'espace urbain témoigne souvent d'incohérences : d'un côté on met en place des politiques de peuplements qui favorisent les regroupements communautaires jusqu'à la cage d'escalier, de l'autre côté on critique les effets d'entre-soi que cela produit en tenant les habitants pour responsables.

Plus que la mixité imposée, il conviendrait sans doute de mettre en œuvre une politique de flux fondée sur l'accessibilité pour les habitants à l'ensemble des ressources de la ville.

La place surdimensionnée de la rénovation urbaine au sein de la Politique de la Ville, considérée comme le moyen de réduire les écarts entre territoires, a de fait brouillé l'objectif principal affirmé de la Politique de la Ville au regard de la question de la pauvreté.

Cette approche, privilégiant les instruments et dispositifs au détriment du projet urbain, conduit à réduire la rénovation urbaine à un outil patrimonial et techniciste. Or, le choix d'une réponse technique de rapprochement spatial permet rarement le rapprochement social. En effet, la recherche d'une cohabitation de catégories sociales différentes et de formes de mixité dans l'habitat, parvient peu à générer la mixité sociale attendue, ce qui est particulièrement visible dans les établissements scolaires, puisque nous l'avons déjà noté, la plupart du temps les nouveaux habitants plus aisés scolarisent leurs enfants hors du quartier, dans des écoles moins stigmatisées.

La disjonction des approches urbaines et sociales a de fait insuffisamment pris en compte le point de vue des habitants et le débat sur les trajectoires résidentielles.

Par ailleurs, la mobilisation encore réduite des agglomérations sur des enjeux croisant politiques de développement et politiques de solidarité, a encore peu impacté à ce jour le travail autour de la place de ces quartiers dans les villes, alors que l'un des rôles importants de l'intercommunalité consiste à faciliter les interactions entre les territoires, à veiller et à prévenir les risques de séparatisme social.

III- LA VIE SOCIALE DES HABITANTS et le supposé déficit de liens sociaux

Les politiques contractuelles se sont développées en partie sur l'hypothèse du déficit de liens sociaux entre les habitants et ont développé de nombreux programmes sur ce présupposé, en finançant nombre d'actions sur le thème de la restauration du « lien social ». Or les quartiers populaires ne souffrent pas tant du manque de liens sociaux que de l'absence de reconnaissance et de prise en compte de la diversité de leurs habitants et de leurs modes de vie. Et l'insuffisance de cadre de concertation permettant un appui à l'expression des habitants, ne facilite pas l'émergence d'une parole citoyenne.

En effet, il existe peu de débats publics sur les problèmes du quartier et des habitants, et les associations inscrivent peu ces problématiques dans une capacité collective d'initiative. Il existe des logiques d'échange et de solidarités qui se constituent mais elles restent peu tournées vers l'émancipation des habitants. Là où par le passé, l'Education Populaire ou le travail social contribuaient à la formation d'un sens critique, s'est développée la technicisation des politiques de régulation.

La politique de la ville est en quelque sorte passée du développement social des quartiers à la gestion des pathologies dont souffriraient les habitants, pris dans les tensions liées à leurs conditions de vie.

On constate ainsi une mutation dans la façon dont se forment les identités collectives et une résistance à la construction de relations sociales avec des populations la plupart du temps invalidées. Ces dernières, déjà insécurisés par une précarité matérielle, ont tendance à intérioriser leurs difficultés et à se mettre dans un rapport de dépendance aux institutions, avec le repli sur la gestion des revenus sociaux, la perte de conduites anticipatoires, un décalage avec la vie active et un sentiment d'abandon, mais sans trouver d'aide à la prise en main collective de leurs problématiques.

« Ce qui unit les habitants est aussi ce qui les sépare : l'échec, la pauvreté, la mise à l'écart » confirme Didier Lapeyronnie³.

³ LAPEYRONNIE Didier, *Ghetto urbain*, 2008, Robert Laffont.

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

La vie sociale est de plus en plus soumise à la gestion de projets individuels avec un effacement de la dynamique collective d'appartenance à un statut social et un déplacement du rôle d'impulsion collective des associations, de sorte que la solidarité autrefois fondée sur des conditions sociales communes et sur des valeurs, a fait la place à la solidarité communautaire et à la défense d'intérêts particuliers.

Dans ce contexte, reconstituer le lien social ne suffit pas à traiter la question de l'émancipation des individus et des groupes.

La jeunesse ou la revendication d'une reconnaissance

La situation des jeunes est un autre point sensible sur les quartiers populaires. Représentant souvent près de la moitié des habitants, les moins de 25 ans sont fréquemment appréhendés à travers la visibilité de quelques uns sur l'espace public, dans une représentation homogène et peu empathique.

Leur mode de vie en groupes de pairs masque toutefois de grandes situations de détresses individuelles, doublées de difficultés cumulées pour l'accès à l'emploi et, sortis du système scolaire, ils grandissent souvent seuls, sans occasion de rencontre avec des adultes structurants, du fait du déficit d'interventions en leur direction. La plupart d'entre eux souffre à la fois d'un faible niveau de formation, d'un manque de perspectives promotionnelles et de discriminations multifactorielles du fait de l'âge, du genre, de l'origine et du lieu de résidence, qui sont bien réelles même si quelques uns les renversent dans des postures de victimisation.

Leur capital scolaire souvent faible, le déficit d'interaction avec d'autres contextes que celui du quartier, l'insuffisante estime de soi, la dépendance au groupe, autant d'éléments qui renforcent leur faible mobilité psychique au plan individuel. Le groupe et l'appartenance au territoire servent de contenant et de sécurisation. Mais cette aliénation se referme la plupart du temps sur eux et limite leurs relations à l'autre ainsi que l'accès à une autonomie émancipatrice.

Souvent plus stigmatisés que soutenus, certains affirment leur différence et leur origine comme une réponse de résistance à la désignation dévalorisante dont ils sont l'objet, et à la condition d'immigré et d'étranger qui reste attachée à la plupart d'entre eux malgré leur naissance sur le territoire national, faisant de leur origine une fierté pour supplanter le fort sentiment d'injustice et d'inégalité des chances.

Leur situation laisse souvent les professionnels désemparés tant il est difficile de les aborder en trouvant les ressorts qui réactiveront des relations constructives. Souvent les professionnels, services publics ou associations, pâtissent des compétences inadaptées de leurs équipes pour déconstruire cette complexité, aller au-devant des jeunes, les encadrer, les accompagner et proposer des offres adaptées. La plupart des jeunes refuse en effet les offres classiques des équipements et nécessite des formes d'intervention novatrices, bienveillantes, rassurantes et néanmoins rigoureuses.

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

Mais la prise en compte des problématiques des jeunes est multifactorielle, elle n'est pas le ressort d'une seule équipe de spécialistes. Ainsi l'imploration fréquente et un peu « magique » à l'intervention de la prévention spécialisée ou de la médiation sociale ne doit-elle pas masquer la nécessaire implication et articulation de tous les acteurs présents sur le territoire.

La question « jeunes » interpelle à la fois le système éducatif et scolaire, et les services de l'emploi-formation qui, au nom de l'impératif de mobilité, se font rares sur les quartiers populaires. Or la logique de mobilité n'est pertinente que si elle s'accompagne d'une approche de proximité et de formes diverses d'accompagnement. Parallèlement, dans le champ de l'accès à l'emploi, la logique de « placement » dans l'insertion professionnelle se fait souvent au détriment de l'appui à la définition du projet d'un accompagnement socio-professionnel de qualité qui demande du temps et un travail collectif.

Elle préoccupe aussi les bénévoles sportifs qui organisent les entraînements sportifs des associations de quartier et qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour encadrer des jeunes peu structurés. Elle concerne les équipes d'animateurs des centres sociaux, qui oscillent entre la confraternité et la rigidité, face aux demandes ou aux exigences de certains jeunes. Elle concerne la bibliothèque ou le théâtre qui ne savent comment aborder le groupe de jeunes toujours installé devant la porte, qui freine l'entrée des publics et pénalise l'attractivité de l'équipement. Elle concerne également les pouvoirs publics au titre de la tranquillité publique du fait de l'économie parallèle qui, en plus d'être illégale, impacte le fonctionnement du quartier, empêchant parfois la libre circulation des habitants en certains lieux et à certaines heures.

Elle concerne les parents, souvent plus désemparés et inquiets que démissionnaires, mais n'ayant plus de légitimité aux yeux de leurs propres enfants pour leur transmettre des valeurs prises pour beaucoup dans l'étau d'une double culture.

Cette difficulté à savoir accueillir les jeunes les moins structurés participe en particulier à la stigmatisation et souvent à la spirale de la discrimination, car, de fait, tenus à l'écart, ils n'ont souvent pas le même accès aux biens et équipements que les autres individus.

Pour cela, il est fondamental d'accompagner et de former les associations et autres professionnels afin qu'ils puissent mettre en œuvre des offres dans la continuité. Car les adolescents sont insécurisés avant tout par les diverses ruptures dans leur parcours et par le manque de continuité des interventions en leur direction. La coordination des différentes politiques sectorielles de la jeunesse (accès au logement, à l'emploi, à la santé, à l'animation/loisirs, à la culture, l'éducation, la prévention, ..) fait souvent défaut, laissant la place à des prestations juxtaposées.

Pour ce faire, les questions de jeunesse doivent être une responsabilité partagée sur un territoire, elles concernent un grand nombre d'acteurs qui ont tout intérêt à l'aborder ensemble, dans la complémentarité et la continuité de leurs initiatives respectives.

Or les jeunes ont bien sûr des potentiels et ne peuvent être définis par leurs seules difficultés. Ils sont en quête de sens et mobilisables sur des initiatives positives. A ce titre, leur sociabilité en groupe peut être transformée en atout.

Par ailleurs, le problème prégnant de l'accès à l'emploi devrait être un axe majeur d'intervention avec la mobilisation active de l'ensemble des partenaires, de l'Education Nationale à la Mission Locale en passant par les associations, les services publics, les chambres consulaires et le monde de l'entreprise.

Les risques de l'amalgame entre fonctionnement communautaire et communautarisme

Ce qui est désigné dans le débat public comme un « repli » communautaire est surtout un fonctionnement social, une manière de s'adapter ou de résister aux inégalités. On sait en effet que le quartier lorsqu'il est signe d'une forme de captivité, est à la fois un empêchement, une contrainte, mais aussi un abri chaleureux où l'on trouve de la ré-assurance, de la ressemblance, des formes de solidarité, où l'on sait que l'on va être admis et compris.

Le discours ambiant du « repli » désigne donc, la plupart du temps, de façon stigmatisante, la visibilité du regroupement de familles d'origine immigrée, et qui, se trouvant pourtant rassemblées du fait des politiques du logement social et de la « spécialisation » des quartiers, seraient du coup, responsables de leur sort. Avec une telle logique, on contourne la question des conflits sociaux et on considère que la pauvreté et la ségrégation ne seraient pas le produit des inégalités et des contradictions de la société mais le fait des populations elles-mêmes⁴. Or si les immigrés sont proportionnellement plus nombreux dans les ZUS que dans les autres quartiers, c'est qu'ils sont proportionnellement plus nombreux dans les groupes sociaux les moins intégrés, notamment sur le marché du travail.

Or, ces regroupements qui génèrent le fonctionnement communautaire et favorisent parfois le communautarisme, sont avant tout subis par les populations et les discriminations qui en résultent exacerbent leurs difficultés sociales.

Le fonctionnement communautaire est de fait la façon dont la communauté crée ses propres ressources et cherche des réponses, dans un cadre qui lui apparaît sécurisant du fait des difficultés à être reconnue dans la société. Il témoigne de la recherche d'une identité collective et de rapports d'appartenance. Avec la régression des solidarités du fait de la crise des régulations institutionnelles et du modèle universaliste, il est aussi le résultat d'un dysfonctionnement systémique des politiques publiques (peuplement, jeunesse, éducation, logement).

⁴ « On finit toujours d'une façon ou d'une autre, par accuser les habitants de ces quartiers d'être des « assistés » et de ne pas faire ce qu'il faut pour « s'en sortir » Laurent MUCCHIELLI, sociologue, directeur de recherche au CNRS.

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

Sur les quartiers populaires, il existe des solidarités (notamment à l'initiative des femmes et des jeunes), des initiatives dynamiques et des cultures émergentes, bien sûr, mais les habitants ont le sentiment d'être délaissés, et les solidarités, la bienveillance et le soutien se trouvent aujourd'hui selon eux, plus fortement présents au sein des communautés, qu'elles soient ethniques, culturelles ou religieuses.

Plus grave, cette différenciation dépréciative est aujourd'hui intériorisée par les individus et les groupes concernés, de sorte que s'établit un parallélisme entre la mise à l'écart et le repli dans l'entre-soi protecteur de la communauté, qu'elle soit ethnique ou sociale.

Par ailleurs, la persistance des inégalités et l'émergence de fonctionnements communautaires viennent percuter la question très sensible dans le débat public, de l'islam, qui n'est pas seulement une religion mais également un ensemble de comportements sociaux auxquels se conformer. La religion érigée en revendication et en affirmation de la différence, s'est installée depuis peu avec les générations qui ont connu l'échec de l'intégration, la précarité sociale et la relégation dans des territoires spécifiques. Dans ce contexte, la religion est en effet brandie parfois comme un emblème, une identité que l'on peut s'approprier puisque les autres sont empêchées, et qui signe une forme d'enfermement sous couvert d'une pratique religieuse, de sorte que la visibilité des pratiques fait parfois problème. Le port du voile en particulier, certes en augmentation sur les quartiers sensibles, est un marqueur signifiant -décrit comme un stigmate de soumission à la domination masculine, ou redouté comme une pression de l'islam radical-, mais il est différemment approprié et investi par les femmes et répond à des postures variables beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît et qui ne sauraient se réduire à de trop rapides analyses. Dans tous les cas, il relève de choix personnels et privés.

Cependant le fait communautaire continue d'être un phénomène peu appréhendé collectivement. Si chacun l'évoque à sa façon, cette question avec ce qu'elle charrie de représentations confuses et stigmatisantes, ne parvient pas à émerger de façon constructive et objectivée dans le débat public. Rares sont les espaces et les moments où les acteurs locaux échangent réellement sur les problématiques communes des habitants, et difficile reste encore l'appréhension de ces phénomènes, la plupart du temps interprétés avec affect et désarroi, voire avec un certain fatalisme.

Or il convient de distinguer d'une part, le fonctionnement communautaire qui peut trouver une légitimité en ce qu'il vient activer des solidarités absentes dans la société et prendre en charge différentes offres de services non pourvues ou inadaptées dans les services publics, et d'autre part, le communautarisme⁵, phénomène toutefois mineur dans les quartiers étudiés, même s'il existe certaines pressions. Ces dernières sont surtout le fait de quelques individus qui réinterprètent l'islam de la façon la plus rétrograde, alors que la plupart des musulmans souhaitent pratiquer un islam apaisé.

⁵ Attitude volontariste de minorités (culturelles, religieuses, ethniques...) visant à se différencier et à se dissocier du reste de la société.

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

Ces processus ne sont pas le choix des habitants qui, s'ils cherchent légitimement à se regrouper avec d'autres personnes de mêmes origines et habitudes autour de services adaptés à leurs besoins, ont pendant maintenant plusieurs générations, cherché à s'intégrer, à travailler, à partager la société avec les autres.

On peut donc observer, comme le décrit le politologue Gilles Kepel, « *les logiques d'une forte construction communautaire autour de la référence à l'islam au sein de laquelle s'expriment aussi bien des tendances centrifuges par rapport à la société française et à ses valeurs, que des mouvements centripètes mais qui sont fréquemment contrariés par l'adversité sociale. Entre ces deux pôles opposés, une vaste gamme d'attitudes de personnes qui cherchent à négocier au mieux leur situation en fonction des ressources culturelles et matérielles dont elles disposent...* »⁶.

L'ethnisation des relations sociales, un impensé collectif

De fait, la confusion fréquente de ces deux concepts -fonctionnement communautaire et communautarisme- maintient un amalgame complexe et disqualifiant dans les représentations sociales sur les populations issues de l'immigration. Ces questions préoccupent les pouvoirs publics, les élus et les professionnels qui ont du mal à les aborder et qui souvent leur apportent des réponses personnelles subjectives, faute de les penser et de les élaborer en commun dans un discours cohérent. En effet, le fonctionnement communautaire et l'aspiration religieuse, au sein de tous les esprits, reste dans un impensé collectif des professionnels et associations et génère des réponses individuelles et non construites, des confusions, des représentations erronées, avec un manque de mise en perspective.

Cette préoccupation est réactivée avec l'accroissement de la fréquentation par les enfants des associations religieuses, que les parents justifient comme des espaces pédagogiques véhiculant à leurs yeux, des valeurs et une morale pouvant se dresser comme un rempart contre l'évolution d'une délinquance qui les inquiète.

Ces situations et confusions construisent peu à peu une ethnisation des relations sociales, qui conduit à définir les individus et à analyser leurs comportements à partir de leur origine ethnique. Cette stigmatisation s'ajoute en outre à la vulnérabilité socio-économique. Sommés de s'intégrer, ils restent toutefois identifiés par cette désignation, catégorisés comme immigrés et maintenus dans une insécurité sociale et psychique qui freine leur intégration au sein d'une dynamique sociétale dont beaucoup refusent de voir qu'elle évolue.

⁶ *Banlieue de la République*, KEPÉL Gilles, Institut Montaigne Octobre 2011

IV- LES MODALITES D'INTERVENTION DES SERVICES PUBLICS ET DES ASSOCIATIONS

La ségrégation peut aussi résulter des interventions publiques et des modes de gestion (services publics, bailleurs, associations, équipements) qui interviennent dans la gestion sociale et urbaine. On ne peut faire l'impasse sur la façon dont les organisations génèrent ces mécanismes, le plus souvent sans volonté intentionnelle, par les modes de gestion qu'elles impriment, parfois par manque de choix affirmés ou par manque d'analyse sur les effets sociaux de leurs pratiques et modes d'organisation.

La segmentation des politiques publiques

Avec le recours à un modèle d'intervention fondé sur des prestations spécifiques, la gestion publique, plutôt aspirée vers l'empilement des dispositifs et la gestion des procédures, n'a sans doute pas été assez attentive aux effets cette catégorisation excessive qui affaiblit les habitants en particularisant leur place dans l'espace social.

On peut l'observer par exemple dans la disjonction entre les questions urbaines et sociales dans les opérations de rénovation urbaine, ce qui explique également la difficulté à concevoir une participation active des populations dans le cadre des démarches de « Gestion Urbaine de Proximité »⁷.

On l'a déjà souligné aussi dans les chapitres précédents à propos des interventions en direction de la jeunesse où la segmentation des organisations et des acteurs, freine l'approche globale d'une problématique jeunesse non investie collectivement à la hauteur des difficultés à traiter.

De plus, du fait d'une forme de bureaucratisation engendrée par l'accroissement des tâches de gestion, la sphère technique reproduit les clivages politico-administratifs et ayant de la difficulté à endiguer ces processus, a organisé peu ou prou une gestion à distance des territoires et des populations.

Cette situation de morcellement des interventions et des décisions fragilise non seulement les habitants mais aussi les professionnels. Les institutions, les responsables politiques, les services, les acteurs semblent ainsi préoccupés mais démunis devant l'aggravation des inégalités sociales.

Dans la politique de la ville en particulier, de nombreux professionnels sont à la recherche de sens pour leurs interventions, car force est de constater que les démarches mises en œuvre ne parviennent pas à améliorer significativement les problématiques des habitants. La rationalité budgétaire qui s'organise de plus en plus autour de la logique d'efficience, n'est pas toujours

⁷ GUP : Dispositif associé aux opérations de rénovation urbaine

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

synonyme d'efficacité et, devenue l'horizon prégnant des politiques publiques, elle laisse les agents un peu seuls face aux difficultés des territoires et de leurs habitants.

Ainsi les procédures, notamment celle de l'appel à projet et le recours croissant aux politiques spécifiques, s'opèrent-elles dans un contexte d'éclatement et de concurrence entre opérateurs, ce qui est patent dans le monde associatif qui, mobilisé sur l'octroi de financements, laisse peu de place et de temps à l'expérimentation, et à la souplesse dans la construction des relations sociales.

Une intervention individualisante et normative

Plutôt que fondée sur la construction de rapports sociaux, l'intervention sur les quartiers populaires, est majoritairement individualisante et normative et reposant sur le présupposé déficitaire des capacités des individus et des groupes, elle est entraînée vers un fonctionnement sur un mode plutôt défensif.

Bien que les services publics et les associations soient des supports d'intégration et de sociabilité, cette posture normative entraîne les organisations (travailleurs sociaux, bailleurs, écoles,..) à se replier sur leurs pratiques, effet majoré par le cloisonnement institutionnel et des logiques parfois contradictoires qui forment un système peu structuré déstabilisant les habitants et les professionnels eux-mêmes.

Ces derniers expriment un découragement dans les actions conduites, avec une revendication légitime mais décontextualisée des principes républicains, édictant des normes en direction de populations qui n'ont pas les codes pour les intérioriser, et empêchant l'expression des désaccords et la construction des relations sociales.

Or ce traitement normatif individualisant se fait sans négociation et sans débat avec la population qui est considérée comme responsable des problèmes sociaux, des conflits, des tensions. Ainsi se construisent une logique et une hiérarchisation méritocratique parmi les usagers pour lesquels les professionnels pensent pouvoir enrayer la spirale de l'exclusion. Ces effets d'éviction des publics aux situations les plus complexes se retrouvent dans tous les domaines (emploi, animation, jeunesse,..) et mettent les professionnels eux-mêmes en difficulté.

Des ressources existent sur les quartiers populaires, qui sont peu encouragées et rarement sollicitées. Des initiatives positives telles que les médiations parents/écoles, le soutien à la création d'entreprises, l'accompagnement des projets des jeunes, la création artistique, les performances sportives, les expérimentations d'actions collectives soutenues et encadrées par des professionnels ou par les habitants eux-mêmes, peuvent donner lieu à la mobilisation de parents, d'habitants, de jeunes.

Chaque fois qu'on leur permet de prendre la parole, de se construire un point de vue, chaque fois que l'on sollicite les intelligences et les relations constructives dans une véritable réciprocité, en dehors des fausses concertations qui ne font qu'attiser les revendications, en dehors des espaces condescendants qui ne font qu'accentuer leur aliénation, les habitants témoignent de leurs ressources, de leur perspicacité et de leur solidarité.

L'inégalité des chances dans l'éducation

L'éducation est un enjeu majeur sur les quartiers populaires tant elle est au centre des préoccupations des parents, des acteurs et des jeunes. A ce titre, l'interaction des situations résidentielles et scolaires est prégnante et la situation des établissements scolaires est à l'image de la typologie du quartier, avec une population scolaire captive, ethnicisée, et des résultats scolaires souvent inférieurs à la moyenne de la commune et de l'Académie. Plusieurs études montrent en effet que l'homogénéité sociale des écoles pénalise en particulier les élèves défavorisés. Le différentiel est lié aux ressources culturelles des familles par rapport aux savoir dominants et à la culture scolaire, à un système scolaire souvent démuné devant la complexité des problématiques, et à la tendance à l'évitement de ces établissements par les familles qui ont acquis la compréhension des rouages et des stratégies promotionnelles.

Il est également lié à la place de l'établissement dans le quartier, avec des stratégies différentes selon les chefs d'établissements et les équipes. Ce positionnement conditionne les relations entre l'école et les parents, souvent empreintes de malentendus réciproques, il dépend aussi des collaborations extérieures avec l'environnement et avec le tissu associatif local. La communication avec les parents est une pièce majeure dans le sens où, lorsque les parents ne comprennent pas bien les méandres du système scolaire, l'adolescent se retrouve seul à assumer la responsabilité de ses échecs, ce qui accroît sa dévalorisation. De fait, même s'il est d'usage d'affirmer que l'école « subit le territoire », elle se prive parfois de complémentarités éducatives et ce cloisonnement des interventions ne favorise pas l'accompagnement personnalisé et global des jeunes qui en ont le plus besoin.

La ségrégation scolaire est donc la conséquence de la ségrégation sociale. On ne peut donc en faire porter l'entière responsabilité à l'école. Pour autant, cette dernière reproduit aussi les inégalités et n'est pas en mesure de promouvoir, seule, la réussite des jeunes, car il serait nécessaire de relier projet éducatif et projet pédagogique.

On peut souligner à ce titre, les effets souvent positifs des Programmes de Réussite Educative qui accordent une place revalorisée aux parents, considérés comme des partenaires, et qui mobilisent un ensemble de partenaires divers autour de la situation d'un jeune ou d'un enfant. Une démarche qui part des potentiels et des atouts des jeunes et des familles, et doit poursuivre l'accompagnement individualisé en l'articulant aux actions collectives (qui supposent l'analyse des communautés de problèmes) sans être pris dans une approche trop scolaire-centrée mais en veillant à la mobilisation de l'ensemble des ressources au bénéfice des parcours éducatifs des jeunes.

Une question se pose parfois sur certains territoires, où certains établissements scolaires (en général un collège) malgré leurs efforts, participent de fait, à l'échec scolaire des élèves. C'est ce que l'on observe notamment lorsque le pourcentage d'échecs ou de retards se sont accentués de manière significative après les quatre années passées dans le collège et lorsque les résultats obtenus marquent des écarts importants avec la moyenne de la ville, de l'académie ou de la région. Il est parfois envisagé la fermeture de tel établissement, devenu inopérant pour la réussite des élèves mais, au prétexte qu'il reste quelquefois le seul service

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

public sur le quartier, cette hypothèse soulève l'opprobre général des acteurs locaux, des politiques et bien sûr des familles. On peut toutefois se demander légitimement s'il s'agit encore d'un service « public » lorsque le niveau des élèves est si faible, que les enseignants renoncent à exiger les mêmes performances en devenant moins rigoureux, quand progressivement s'installe un enseignement « adapté » aux enfants de familles déjà stigmatisées, quand de fait s'organise une offre déqualifiée à l'égard de ces publics.

Cette dualisation de l'offre, outre qu'elle signe l'inégalité d'accès aux études, pénalise les jeunes élèves des quartiers populaires qui restent sur-représentés dans les filières techniques et professionnelles, au détriment de trajectoires autres vers lesquelles nul ne pense ni ne s'autorise à les mettre en perspective. La fermeture de tels établissements ghettoïsés avec l'accueil et l'accompagnement des collégiens dans d'autres établissements, est une question réelle, difficile à prendre en compte, mais qui peut permettre d'infléchir le destin souvent compromis de générations à venir.

Les orientations post-collège suivent en effet la même ligne, subies plutôt que choisies par les élèves et les familles qui se rabattent souvent sur l'établissement du secondaire le plus proche du domicile quelles que soient ses spécialités, faute d'avoir les ressources et les informations pour en analyser les enjeux. Mais aussi parce que le principe de réalité les amène à réduire le champ de leurs prétentions et à préférer ce qu'ils pensent pouvoir obtenir. On le sait, ces orientations peu appropriées conduisent rapidement à l'échec, à la mauvaise image de soi, au manque de mobilisation et au décrochage.

On peut s'interroger alors sur l'opportunité de maintenir de telles trajectoires dépréciatives pour les jeunes qui sortent du système scolaire en ayant vécu des échecs à répétition, et sont fragilisés pour leurs perspective d'avenir, voire dans leurs relations aux institutions.

A la recherche de nouvelles formes d'intervention

Ce contexte crée un environnement dans lequel les professionnels et les habitants évoluent vers des formes d'inquiétudes, d'impuissance et de réticences réciproques. Les professionnels se disent essouffés devant la complexité des problématiques pour lesquelles ils se sentent de moins en moins légitimés (techniquement, financièrement) par les institutions. Face aux habitants, et pris dans des enjeux qu'ils ne maîtrisent pas toujours, ils ont le sentiment d'une perte de sens à leur intervention, du peu d'efficacité des actions et de l'impossibilité à mobiliser collectivement les usagers.

Ainsi le travail social peine-t-il à mettre en œuvre des pratiques de développement social. Submergé par la bureaucratie des dossiers à traiter, il a une approche surtout centrée sur l'aide individuelle avec de moins en moins de marge de manœuvre et d'initiative. Il se penche peu sur le rapport des habitants avec leur environnement ni sur le fonctionnement social du quartier, et éprouve des difficultés à s'inscrire dans des actions collectives, avec le sentiment de ne pas savoir comment faire face aux besoins et à la pression des habitants ou des jeunes.

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

Les acteurs du logement et des PRU ont une approche centrée sur le locataire mais peu sur l'usage du logement, sur les conditions d'habitat, sur les relations de voisinage ou sur la mobilité résidentielle. Les ZFU quant à elles, ont surtout attiré des professions recherchant les exonérations, sans impacter réellement l'insertion sociale et l'accompagnement socio-professionnel (enjeu prioritaire pour les jeunes) et sont souvent juxtaposées plus que reliées aux quartiers, mais sans apporter un bénéfice concret pour les habitants.

Les associations n'échappent pas à ce fonctionnement, repliées sur des revendications de gestion des structures du fait de leur professionnalisation, souvent instrumentalisées par les politiques publiques dont elles sont dépendantes, elles se trouvent inévitablement dans des postures de concurrence qui empêchent la mutualisation et la construction d'initiatives collectives. Par conséquent, elles se centrent sur les actions qu'elles peuvent maîtriser, humainement et financièrement. Des actions semblables sont souvent superposées et axées sur le concept flou de « lien social », ce qui met de côté la réflexion partagée sur l'intérêt général des habitants et du quartier, leur place dans la ville, et l'intervention en direction de publics estimés plus difficiles, notamment les jeunes. Les associations peinent à affirmer l'autonomie de leur projet qu'elles ajustent surtout aux contingences des financements publics.

Enfin, l'insécurité est une question majeure et sensible, qui désespère autant les professionnels que les familles. Le plus souvent lié à l'organisation d'une économie parallèle, à la réduction des effectifs de Police et au déficit des interventions en direction des jeunes, ce phénomène inquiète et exaspère les habitants. Par leur forte visibilité sur l'espace public, les trafics pénalisent le fonctionnement du territoire, freinant notamment l'attractivité de certains îlots et la commercialisation des logements, empêchant la libre circulation des habitants sur certains espaces, et angoissant les parents de jeunes enfants. La prégnance de cette insécurité pèse en outre sur les représentations négatives associées au quartier et aux habitants.

Un ensemble de phénomènes qui réduit surtout les démarches de participation active des habitants, de démocratie de proximité et d'émancipation des populations. Là encore la logique comptable et la complexité administrative auxquelles elles sont contraintes freinent les échanges et l'analyse partagée entre associations et pouvoirs publics.

De nombreuses questions, telles que les processus de ségrégation, souvent ramenées à des inquiétudes diffuses sur le communautarisme, ne sont pas éclairées collectivement. L'emploi, l'éducation, la jeunesse et la tranquillité publique sont les quatre domaines à investir de toute urgence. Des actions juxtaposées par les opérateurs associatifs, le plus mobilisées soient-elles, n'y suffiront pas.

Ainsi les professionnels, sur le terrain se trouvent-ils face à des contradictions et des contraintes les empêchant de réfléchir et d'agir ensemble sur les enjeux réels des territoires. Les interventions se juxtaposent à partir de diagnostics non débattus et parfois erronés, les difficultés des habitants s'accroissent et la parole sur les sujets principaux se dissout derrière les frustrations des uns et des autres, quant il faudrait penser et agir en mutualisant les moyens et les énergies.

V- LA GOUVERNANCE

Une approche par les procédures

L'intervention sur les quartiers repose sur la juxtaposition de politiques contractuelles sous forme de dispositifs transversaux qui, de fait, reproduisent la plupart du temps une approche sectorielle. Cette segmentation des politiques publiques empêche une approche globale du développement territorial et son inscription dans un ensemble urbain plus large, la commune ou l'agglomération. Elle bute en effet sur plusieurs obstacles :

- La difficulté à articuler développement territorial et politiques de solidarité
- Une vision homogène des territoires urbains, qui ne prend pas en compte la réalité des quartiers populaires et qui met en échec le principe de réduction des écarts
- Le cloisonnement des politiques sectorielles, qui rend difficiles les négociations entre institutions autour d'un projet partagé
- Une politique descendante qui n'active ni la capacité d'initiative collective des habitants, ni l'émancipation des individus.
- Les rapports de pouvoir et les rivalités politiques, là où pourtant l'intérêt général, l'utilité sociale et la solidarité devraient tenir lieu de ligne de conduite collective.

Le modèle actuel d'intervention n'a pas non plus un effet d'entraînement significatif sur la mobilisation des services de droit commun. Les relations de coordination se limitent à une forme a-conflictuelle d'empilement de procédures sans vision stratégique sur la place et le devenir des quartiers. Ainsi cette modalité de gestion des différents contrats produit-elle des accords un peu figés par la primauté d'une logique de répartition financière et par des compromis a minima.

Par ailleurs, le modèle d'action publique est également contraint par des conflits de pouvoir et d'appropriation, et les choix effectués par l'Etat (la discrimination positive territoriale et la mixité sociale) résultent surtout de logiques de compensation et de déconcentration de la pauvreté, sans produire suffisamment de mobilisation pour accroître les ressources personnelles et collectives des populations.

« La Politique de la Ville n'est pas entrée pour autant en politique et on pourrait dire qu'elle a pris progressivement ses distances avec elle [...], les quartiers délaissés ne sont pas malades de leurs lieux (...) ni de leurs gens (...) mais bien de leurs institutions balkanisées, empilées et cloisonnées. »⁸.

⁸ « Qu'est-ce qu'une communauté ? » Vie sociale n° 2/2011- Claude JACQUIER, Directeur de recherches au CNRS, ENS et IEP de Lyon

La construction négociée du territoire

Aujourd'hui, la modernisation de l'action de l'Etat et des Collectivités territoriales se déploie dans une logique d'efficience et de rationalisation financière des actions, de sorte que la gouvernance se cantonne à une vision corrective et compensatrice. Mais, faute de projet démocratique et de vision stratégique sur le devenir des quartiers, cette rationalisation est sans doute insuffisante et inadaptée pour générer un engagement et des coopérations, et freine l'articulation entre des normes descendantes sensées garantir la cohésion sociale, et l'émergence ascendante de normes locales issues des débats entre acteurs.

On peut ainsi poser plusieurs constats qui interrogent la conduite de l'action publique :

- La mobilisation réduite des agglomérations qui ne permet pas de traiter les problèmes à la bonne échelle (liens entre l'échelle de la proximité et celle de l'agglomération).
- La faiblesse de la coordination et du projet commun de territoire. (l'approche territoriale reste pertinente à condition de procéder d'une démarche de projet qui elle-même nécessite l'instauration de modes de coordination)
- La faible combinaison des interventions d'accompagnement individuel et des actions collectives, qui freine l'émergence de stratégies de développement social
- L'insuffisance de démarches démocratiques permettant aux habitants d'exprimer leur point de vue et de mettre en œuvre leurs propres projets.

De sorte que si le projet urbain et social reste légitime quant à sa capacité de mobilisation sociale et porteur de changement pour conjuguer des impératifs économiques, urbains et sociaux, le territoire est aussi un espace d'expression d'une pluralité de conflits, de pouvoir, et d'autorité, liés à la nature hétérogène des acteurs locaux (légitimité des équipes techniques, diversité des cultures professionnelles, adaptation des compétences, rapports des sphères politique et technique).

Un autre obstacle dans le cadre des projets complexes, est lié à l'implication de chacun dans le projet collectif et à l'acceptation nécessaire d'une perte d'autonomie, deux conditions qui engendrent souvent des conflits d'appropriation et obligerait à en débattre. Cette situation conduit souvent les élus devant la difficulté de passer d'une connaissance quantitative et qualitative des situations des territoires, à la définition d'enjeux et d'un projet stratégique urbain et social, afin de passer une commande publique qui puisse éclairer les orientations et mobiliser les réseaux d'acteurs de façon coordonnée.

Enfin, on peut observer la faiblesse des soutiens aux processus de démocratie participative. La question démocratique qui interroge le lien entre la sphère politique, la sphère technique et la société civile, est restée une question en jachère, notamment autour de la co-construction du bien commun et des services.

Par ailleurs, la gouvernance des politiques territoriales, pensée au départ comme un espace facilitant la coopération entre une diversité d'acteurs et comme un processus interinstitutionnel visant un compromis négocié, a en réalité reproduit à l'échelle micro-territoriale, les pathologies d'un système bureaucratique et n'a pas suffisamment pris en

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

compte les rapports de pouvoir et de conflit, tant de la sphère politique que de la sphère sociotechnique.

La ségrégation se construit en effet sur une insuffisance de relations sociales entre institutions et habitants, et sur un déficit de réflexion sur la construction des rapports sociaux. Or, l'incompréhension ou la méfiance des habitants envers les institutions (du fait d'une conception descendante de l'action), peut générer un sentiment d'abandon et nécessite de repenser la place que peuvent prendre les habitants en tant qu'acteurs dans l'espace public.

Dépasser la Politique de la Ville pour l'élargir à la cohésion sociale

On peut donc analyser comment se renforcent les situations de ségrégation sur un territoire, non par l'inconséquence de populations trop assistées et sans volonté de s'intégrer, mais par la conjugaison de raisons objectives, politiques, organisationnelles et par le fonctionnement paradoxal de la gestion publique et des acteurs.

Le relatif échec des deux objectifs initiaux de la Politique de la Ville, à savoir le traitement de la pauvreté et la transformation de l'action publique, montre l'intérêt de débattre du modèle d'intervention publique mis en œuvre dans les politiques contractuelles et de repenser d'autres modes de régulation institutionnelle.

Le modèle français de l'universalisme républicain repose sur l'idée que les institutions sont garantes de l'égalité de droits entre tous les individus en organisant les compromis sociaux nécessaires à la cohésion sociale. De fait, il affirme une égalité « de droit » entre individus mais se heurte aux inégalités « de fait », et reste abstrait pour certains citoyens dès lors que le pouvoir politique issu de cette conception ne leur garantit plus les mêmes droits (ce qui fragilise par ailleurs la représentation symbolique du politique censé les protéger).

Ce modèle donne aux institutions la légitimité pour faire advenir l'égalité, sans prendre en compte véritablement la capacité d'initiative des corps intermédiaires (société civile, associations,...), c'est-à-dire dans une logique descendante qui prend peu en considération le point de vue des habitants et la démocratie participative, ni l'expertise associative.

La Politique de la Ville témoigne à cet égard de la difficulté à endiguer le creusement des inégalités et à être un facteur de mobilisation, et de fait, ne répond pas manifestement aux objectifs de transformation de l'action publique et de réduction de la pauvreté, ce qui interroge la pertinence des modes opératoires mis en œuvre.

Les services publics, dont les agents sont eux-mêmes en souffrance à force de chercher l'efficacité avec des moyens désincarnés, doivent modifier radicalement leur approche des habitants et du service.

Enfin, la politique doit reprendre son souffle au service de la cité, pour et par les habitants. Si on leur accorde une reconnaissance, ces derniers sont concernés par leur cadre de vie sociale et urbaine, par le devenir de leurs enfants. Ils peuvent participer à l'élaboration de projets et en comprendre les contingences. Loin des amalgames entre les regroupements d'habitants et

La construction des processus de ségrégation dans les quartiers populaires

le danger supposé qu'ils représentent, les responsables politiques doivent au contraire activer le potentiel des communautés, et en particulier sa ressource essentielle, celle de la solidarité.

C'est un véritable changement de point de vue que réclame aujourd'hui la situation des quartiers populaires ségrégués, une prise en compte par l'ensemble de la ville et de l'agglomération, une mobilisation réelle de tous les services de droit commun et des décisions politiques courageuses et ambitieuses. Bref, un changement d' « objet » pour la Politique de la Ville.

Aujourd'hui, pour s'incarner et refonder la légitimité républicaine, l'intervention publique doit sans tarder renforcer les coopérations entre les institutions publiques et les corps intermédiaires, pour donner une épaisseur concrète à la capacité autonome d'action des citoyens, faire une place plus légitime à la démocratie participative et remobiliser les communautés d'habitants dans une perspective civique.

* * * * *