

La politique de la ville et ses autres

*Abdelhafid Hammouche **

A la veille d'enjeux politiques importants, alors que la crise s'aggrave, il est utile de se pencher sur les objectifs de l'action sociale et notamment celle qui concerne les « banlieues ». L'action publique en direction des populations précarisées a connu ces dernières décennies de sensibles changements et on sait que la définition des questions sociales relatives aux difficultés indexées à ces espaces est un enjeu lourd de retombées politiques, symboliques et économiques qui conditionne les formes d'intervention et plus largement les pratiques professionnelles et bénévoles de ceux qui agissent au titre des politiques publiques. Au fil des années, les tendances à minimiser ou au contraire surligner la place qu'y prend la dimension migratoire varient selon les conjonctures politiques. La référence culturelle (au sens anthropologique) en particulier se voit dotée dans ces affichages d'un statut également variable soit pour la valoriser soit pour l'occulter. On peut s'interroger sur les objectifs que traduisent ces changements comme on peut se demander quels en sont plus précisément les effets sur ceux qui agissent au titre de l'action publique. Faut-il y voir un processus d'atténuation, d'euphémisation, voire de dilution si l'on peut parler de la sorte, afin de déconnecter la dimension socio-économique de la dimension culturelle pour traiter de

* Sociologue, Professeur des Universités, Directeur du Clersé-CNRS-USTL (UMR 8019), Directeur du Master Sociologie et Anthropologie des Enjeux Urbains de l'Institut de Sociologie et d'Anthropologie de Lille 1.

la question migratoire ? Ou simplement ces expressions dénotent-elles la crainte de ne pas nourrir le racisme ou la xénophobie à moins de voir dans les changements de définition des problèmes débattus dans l'espace public français, une inclusion, éventuellement progressive, de ce qui était rattaché aux migrants ?

Droit de cité

Une partie de ces changements ressort probablement de la logique inhérente à l'exercice politique avec la volonté de marquer de son empreinte une période ou une action et il n'est pas rare que le changement se réduise à un effet d'affichage, ce qui ne veut pas dire qu'il soit sans effets de délégitimation sur les pratiques non conformes aux nouveaux intitulés. Au-delà des titres et principes d'intervention les plus emblématiques (développement social, proximité, etc.), se pose comme toujours la question des problématisations au fondement des politiques publiques. Par rapport à celles qui nous intéressent, la question est de savoir quelle vision se dégage concernant non pas l'émigration-immigration mais bien la place de ceux et de celles qui sont d'ici, mais dont les provenances sont supposées se situer ailleurs. Cette généalogie effective ou symbolique a-t-elle droit de cité et la question de l'origine reste-t-elle entachée d'un relatif discrédit (diversement apprécié selon les périodes et les lieux de provenance) ?

Pour interroger ces changements, se pose évidemment la question du repérage des discours et du quasi-impossible inventaire pour saisir une politique publique comme la politique de la ville qui se définit précisément par rapport à ces questions. Nous prendrons dans l'analyse que nous proposons ici les orientations de l'action publique dédiée aux dites banlieues comme analyseurs, notamment les déclinaisons pour mettre en question les manières de prendre en compte

l'immigration, puis nous élargirons le propos pour interroger les visées de la politique de la ville et sa mise en œuvre. Il s'agit de la sorte d'approcher la considération de la dimension migratoire et particulièrement la référence aux cultures dites d'origine dans l'affichage de l'action publique, sachant que cette dimension est controversée entre ceux qui y voit un culturalisme faisant écran aux difficultés sociales et aux politiques économiques et ceux qui lisent dans ce soupçon l'expression d'une résistance d'un modèle ethnocentriste.

Un processus d'effacement ?

Les énoncés mis en relief, les titres soulignés ou les principes affichés pour caractériser une politique publique sont nécessairement réducteurs. Certains de ces titres ont une longue vie, d'autres s'effacent rapidement, mais ils n'en dessinent pas moins une direction et révèlent au moins en partie l'horizon que se donne l'action. En se limitant aux orientations les plus visibles définissant l'action publique, il serait éclairant d'esquisser une chronologie lexicale depuis l'apparition de l'expression « jeunes issus de l'immigration », concomitante de celles des ZUP (Zones Urbaines Prioritaires) et d'établir un parallèle avec les affichages des politiques publiques. On se limitera, dans le cadre de cet article, à une brève énumération des catégories mobilisées au titre de l'action publique. Ainsi, les transformations successives depuis la dénomination de l'ancien FAS (Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles), devenant en 2001 FASILD (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations), puis ACSE (Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances), présenté comme l'opérateur des programmes sociaux en faveur des habitants des quartiers sensibles, constituent une atténuation de la référence

à l'immigration. Celle-ci est présente dans le premier intitulé, celui du FAS, et indirectement dans celui du FASILD. L'action de l'ACSE est quant à elle centrée sur l'espace urbain en référence à la politique de la ville et sur l'action voulue pour soutenir les dynamiques sociales. Ces expressions ne signifient pas nécessairement une volonté maligne de dissimuler les problèmes ou de désigner sciemment des supposés auteurs de troubles frappés d'une altérité du lointain ni de victimiser les populations. Il ne faut pas non plus exclure que ceux qui s'expriment le font par une impasse sémantique pour accentuer une extériorité qu'ils s'évertuent apparemment à combattre. Ce processus d'énonciation s'apparente-t-il à la recherche de nouvelles modalités d'effacements des appartenances primaires – en particulier celles qui s'entendent par la référence à l'origine, ou l'expression « issu de », etc. – pour préserver le principe fondateur d'un ancrage politique sans autre attache qu'une communauté des citoyens définis par l'absence de tout particularisme ? En excluant le terme immigration, l'origine est en quelque sorte évacuée comme une discrimination ou une distinction aux effets trop ambivalents ; les populations ciblées de l'action sociale sont dès lors détachées des primo-migrants et des régions dont ils proviennent. L'horizon qui se dégage dans une telle perspective maintient le processus d'effacement des appartenances primaires au profit d'un lien politique contemporain reposant sur le principe d'un individu libre de toutes attaches. A bien des égards, ces énoncés indiquent la volonté d'une montée en généralité – l'urbanité en tant qu'expression d'une cohésion à soutenir. On peut cependant penser que le terme diversité présent dans les axes de l'ACSE, dit encore l'immigration sans se focaliser sur elle-seule. Les termes soulignés tels que proximité, développement social des quartiers et bien d'autres,



participent d'une valorisation du local et écartent ou éloignent l'appartenance à une culture d'ailleurs. La difficulté d'en nommer les expressions et surtout la différenciation – par les vêtements, la nourriture, les pratiques religieuses – révèle sans doute un malaise vis-à-vis des clivages d'altérité. Ces dernières décennies, les mises à distance que l'on peut prêter aux termes « quartiers sensibles », les instrumentalisation de ces questions, les usages divers des thèmes comme l'immigration, l'islam, la banlieue, ne sauraient pourtant dissimuler l'ancrage dans la société française de tels débats ni les transformations qui les ont accompagnées. Il est vrai que la tension qui leur reste inhérente, pour l'heure, indique que nous sommes loin d'une banalisation. Il est vrai aussi que de telles questions sont plus visibles publiquement que dans les années 1970, début médiatique des ZUP. L'adhésion affichée par les plus jeunes, l'aspect ostentatoire de l'appartenance religieuse ou de la revendication culturelle sont, en ce sens, plus manifestes. Sont-ils pour autant des indices d'une « moindre République » ? Il serait réducteur de penser que cette apparente et relative ostentation¹ des pratiques religieuses et leur renouvellement équivaut à une sorte de « compensation » au « sentiment d'indignité sociale »³. Certes, on peut y voir le résultat en partie d'une

« contre acculturation » (au sens de Roger Bastide), et pour une autre partie les effets d'une appropriation située (c'est-à-dire avec les difficultés sociales d'aujourd'hui) des héritages symboliques stigmatisants. Il faut toutefois y voir aussi l'expression d'une recherche de sens propre aux dynamiques religieuses. Soutenir l'hypothèse d'un affaiblissement républicain imposerait de démontrer d'abord qu'elle fut plus présente et plus prégnante dans un passé récent. Le renforcement de « la République » est un processus logique d'imprégnation, non pas seulement de principes quasi virtuels, mais d'une socialisation par des rapports et des discours quotidiens. Quant à la recomposition des pratiques religieuses, et pour mieux comprendre celles des migrants, il faudrait, en outre, établir un parallèle entre les processus de redéfinition des pratiques religieuses sous l'effet de l'urbanisation dans les pays de l'origine des parents primo-migrants et ceux qui produisent leurs effets en France dans un tout autre contexte. Mais il est vain de rechercher la reproduction à l'identique des pratiques antérieures, celles qui portaient la marque du village de départ, comme il est vain d'imaginer que la réception de ces thèmes soit la même que dans la France des années 1960 et son cadre religieux et post-colonial.

La quête d'un alphabet commun

Cette recherche de sens n'est évidemment pas sans effet sur l'espace public et sur la logique de tâtonnement propre à notre système politique et l'esquisse de nouvelles matrices pour saisir, penser et agir sur des situations difficiles. Est-ce à dire que la conjoncture actuelle est identique aux précédentes qu'ont connues d'autres vagues migratoires, et notamment celles de l'après seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1970 ? Il se dégage aujourd'hui une tension propre à la phase post-coloniale nourrie

par de nombreux acteurs dont des enfants d'immigrés. L'aspiration à l'égalité et au plein droit, à l'engagement dans la vie de la cité va de pair avec la volonté de ne pas conforter les hiérarchies implicites inhérentes, pour l'heure, à notre système social. L'épisode actuel, à cet égard, gagne à être lu comme un tâtonnement lexical et cognitif pour instaurer un alphabet commun afin de dire l'aspiration et la revendication à l'égalité, sans ignorer que les legs de l'histoire et les structures sociales la contredisent sans cesse. La visée, pas toujours explicite, d'une (re)considération peut s'interpréter comme une prise en compte de la culture entendue comme un héritage pratique et symbolique qui s'articule plus ou moins avec d'autres héritages.

La question de savoir comment énoncer les difficultés pour les poser en problèmes publics et pour signifier la volonté d'une solidarité au titre d'un horizon commun reste aujourd'hui, bien-sûr, d'actualité. On peut interpréter ces dernières décennies comme un processus de redéfinition limité de la référence identitaire. Il n'est plus question d'individu abstrait, sauf à ne pas tenir compte des débats récurrents sur les conditions dans les banlieues et sur la place de l'islam dans la cité. Mais il n'est pas non plus question d'un individu culturellement situé par un parcours éventuellement « erratique ». Cependant, la considération de l'altérité a fait l'objet d'un changement qu'on ne saurait ignorer – ne serait-ce que par les lois pour combattre le racisme et les discriminations ou la valorisation des cultures dites d'origine alors que la thématique de l'interculturalité est devenue une constante de l'espace public et structure de nombreuses actions de la politique de la ville. On le voit avec certaines mesures plus spécifiquement orientées vers les populations immigrées ou conçues pour favoriser ce qu'il

est convenu de nommer l'intégration. Ainsi le Haut conseil à l'intégration est créé par le décret n° 89-912 du 19 décembre 1989. En 1990, le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS) retient soixante sites pilotes pour l'intégration. En 1994, de nouvelles mesures plus centrées sur les populations immigrées sont décidées : des « Femmes relais » sont rémunérées sur la base d'un financement du FAS et de la Direction de la Population et des Migrations (DPM) dans quinze départements et, en octobre 1994, ce sont 185 postes FONJEP (Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire) qui sont créés à destination des associations correspondant aux orientations du XI^e plan. En avril 2003, le comité interministériel à l'intégration institue un Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). Il réunit les services de l'Office des migrations internationales (OMI), du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et sera en charge du contrat d'accueil et d'intégration. On constate ainsi une montée en visibilité des combats contre les discriminations. Mais la « diversité » reste cantonnée à des espaces et des populations particuliers, plus ou moins clairement désignés. Cette « résistance » illustre probablement la difficulté de dépasser les implicites de l'Etat-nation, lequel repose sur une supposée homogénéité culturelle qui ne remet pas en cause la relation entre individu et collectif, entre appartenance primaire et participation à l'espace politique. Ces actions se cantonnent à certains espaces pour favoriser l'intégration de ces populations et de ces territoires. Cependant, la référence plus ou moins implicite à cette notion éclaire la façon dont ces territoires sont définis. Il s'agit, dans les discours, de territoires et de populations d'ici, mais considérés comme hors de la ville et quasiment hors de la société française. L'action développée est censée les intégrer en mettant en place ce qui contribue

au processus d'individuation, par lequel se joue le détachement à une appartenance primaire supposée ou autre que celle qui affilie à la société française.

Les agencements de la politique de la ville

Les intitulés et la déclinaison des domaines d'intervention de l'ACSE (éducation, emploi et développement économique, habitat et cadre de vie, médiation sociale et accès aux droits, santé et accès aux soins, accès à la culture, prévention de la délinquance, prévention des discriminations) montrent comment celle-ci entend agir sur le registre social et ainsi conforter la lutte contre les discriminations. La combinaison de l'action de l'ACSE avec celle de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) renforce l'idée que c'est l'urbanité qui est en question. Ce sont d'ailleurs deux agences d'importance dans le soutien et la mise en œuvre de la politique de la ville⁴. Celle-ci a apporté de sensibles changements dans la conception de l'action publique, avec notamment une plus forte considération – au moins formellement – de la participation des publics. Elle constitue un ensemble d'expérimentations, d'ajustements des pratiques et de tentatives pour saisir les difficultés indexées aux banlieues et y répondre autrement. Ce sont autant de nouveaux agencements dans l'habitat ou dans le travail social et des compromis valorisés comme réponses de proximité. Cependant, les perspectives se réduisent souvent à l'amélioration ponctuelle de la situation, l'accès à l'emploi ou la modification sensible des conditions sociales étant considérés comme des objectifs lointains voire quasi-inaccessibles. Si, formellement, le principe d'impliquer les publics et les partenaires n'est guère contesté, sa mise en œuvre reste bien inégale faute sans doute des moyens et des formations que cela nécessite. Sans même préjuger de leur pertinence, l'appropriation

de ces orientations à l'échelle de tous les intervenants concernés par les banlieues impliquerait des changements d'envergure, tant dans les organisations que dans les formations, qui ne se vérifient guère.

Certes, cette politique publique est institutionnellement définie puis collectivement portée puisqu'elle s'inscrit dans des organisations comme les organismes HLM ou les administrations. Mais, dans les faits, l'action tend à advenir bien plus par l'implication personnelle. Si l'on considère

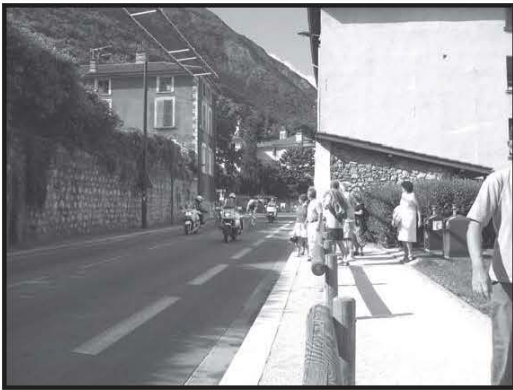
cependant la politique de la ville comme une médiation pour favoriser le dépassement de toutes sortes de difficultés sociales et culturelles

relatives aux situations migratoires, la valorisation du « local » qui la caractérise s'offre comme un indicateur. La délimitation du territoire de l'action ne signifie pas à tout coup une réduction des bénéficiaires de l'action à l'espace habité. Certes elle est voulue et soutenue par l'État et les collectivités territoriales mais elle peut s'interpréter comme une forme d'action illustrant le dépassement d'un tel cadre. Plus exactement, c'est la relation État-nation-culture qui se trouve ébranlée. Il y a peut-être là un paradoxe qui veut que la valorisation du local, voulue par le national, aille avec un relatif effacement de celui-ci pour permettre de s'ouvrir plus largement. Il n'est pas pour autant question d'international mais d'une rupture de l'équation : un territoire égale une culture. Même si cette référence est une source de légitimité aux yeux de la plupart des acteurs, la relation au local est

définie, par certains d'entre eux, comme une ouverture au monde pour aider des individus à acquérir des ressources et pour se dégager de leur situation. Le rapport à l'ailleurs – les musiques du monde, les cultures dites d'origine, entre autres exemples – illustre en partie ce processus et montre une volonté de transformer l'espace local en un lieu recevant le « monde », notamment en accueillant des expressions supposées représenter les cultures d'origine d'une partie de ceux qui habitent là.

Faut-il imaginer que cette dimension culturelle n'apparaisse que parce que l'État social serait en quelque sorte en retrait ? Rien n'est moins sûr. Car, s'il est vrai que les difficultés sociales non résolues – le chômage, la protection défaillante ou la dite dégradation et la ville segmentée – se multiplient pour une partie des populations, il est tout aussi vrai qu'il n'est plus question d'un État-nation tout puissant. L'intégration *culturelle* qui est attendue en devient sans doute plus difficile. En tout cas, l'action sur le quotidien – celui de la proximité – est bien plus valorisée loin de l'emphase des grands discours politiques. Cette valorisation de ce qui était il n'y a pas si longtemps insignifiant (comme les ascenseurs, les entrées d'immeubles qui ont suscité maints débats) se traduit, au moins partiellement, par une mise en visibilité des différences qui, jusqu'à il y a peu, étaient renvoyées en coulisse. Ce n'est plus le silence, le rejet ou l'ignorance de ces modes et de ces lieux de vie comme c'était le cas dans les années 1960.

La formulation des questions posées relativement à ces lieux reste, à bien des égards balbutiante, en tout cas orientée par les schémas de pensée où la différence est, sinon hiérarchisée, du moins évaluée par rapport à des écarts supposés (ce que contient la notion d'intégration). Que les jeux politiques conditionnent la réception de ces



questions est tout aussi évident. Il n'empêche : ces questions sont débattues. Le risque que cela contribue à fixer la dimension culturelle aux seuls migrants, évoquée par ceux qui craignent à juste raison une ethnicisation, existe évidemment. Mais, on peut également penser qu'il s'agit d'une *ethnologisation* de la société française dans son ensemble et que les tentatives de la cantonner à une seule partie de la population ne réussissent que partiellement à l'occulter. Certes, cette ethnologisation reste biaisée et tend à se focaliser sur ceux qui sont supposés être encore étrangers mais constitue aussi un processus par lequel apparaissent les fondements culturels des institutions. Ce type de débat qui revient à penser la culture française comme une parmi d'autres et en constante évolution contient-il le risque d'une communautarisation ? On ne peut raisonnablement exclure une telle possibilité, mais on peut tout aussi raisonnablement penser que c'est là un dévoilement qui devrait servir à la lutte contre le racisme. Sans doute la question sociale est-elle peut-être brouillée mais elle ne s'entend plus seulement en termes de position sociale liée à l'emploi et aux ressources économiques. Va-t-elle se diluer dès lors que s'ajoutent dans le débat public la dimension culturelle et la dimension singulière – deux facteurs opposés d'une certaine manière ? C'est possible. Comme il est tout aussi possible qu'une égale attention à ces trois dimensions (sociale, culturelle, psychologique) redouble d'efficacité parce qu'on n'ignorerait pas ou moins l'implicite culturel et les classements qu'il recèle. Car tous les citoyens ne sont pas



égaux relativement au legs symbolique dont ils sont porteurs et qu'ils revendiquent plus ou moins.

Logique des acteurs

La logique de ciblage spatial, au principe de la politique de la ville, fondée au vu d'indicateurs socio-économiques et conçue

pour favoriser les coopérations en centrant les efforts sur des espaces délimités, contribue à renforcer l'idée que les difficultés se limitent à ces lieux, d'autant qu'ils sont redevables de pratiques culturelles renvoyées à l'ailleurs. La relative déconsidération

qui en résulte n'est pas sans effets sur les praticiens qui agissent auprès de populations non seulement vivant des conditions sociales difficiles mais également aux prises avec une incompréhension sur leurs actions, notamment dans leur dimension de médiation interculturelle. Il ne s'agit pas d'imaginer une délégitimation voulue de leurs pratiques telle qu'ils se considéreraient comme des clandestins de l'action publique mais de souligner l'inconfort qui complique leur intervention.

Aujourd'hui la dimension la plus délicate reste la prise en considération de cette place et des attaches que cela engendre. L'enjeu est de prendre acte des liens articulés, c'est-à-dire de personnes et de relations marquées par des sensibilités à l'égard de régions du monde et de manières de vivre qui ne sauraient être qualifiées simplement d'étrangères. Sur ce registre, on ne sait si le seul discours politique pour valoriser une

telle dynamique, heurtant nécessairement les acceptions conventionnelles de l'Etat-Nation et du lien clivé (lien exclusif) qui le caractérise, est suffisant ou s'il doit être accompagné d'un mode de coopération ou de relation particulière avec ces régions. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille instituer un régime autre que celui que nous connaissons. Une telle reconnaissance du lien articulé ne suppose pas une reconnaissance communautaire. Il faut inventer pour soutenir la reconsidération des liens à l'ailleurs, ne pas se contenter d'une valorisation par muséification et faire entendre fermement que l'interculturalité est vivante et républicaine ■

1. Ou visibilité relative dans la mesure où certaines pratiques étaient discrètes car quasiment clandestines. Le regard porté sur l'expression religieuse, et le sentiment que celle-ci prend « trop » de place dépend de la position adoptée et de la période historique considérée. On peut penser que ces manifestations sont une « avancée » dès lors que ceux qui les portent se sentent légitimes à apparaître et ainsi s'exposer à la discussion critique.
2. Luc Bronner, « Banlieues de la République », *Le Monde*, mercredi 5 octobre 2011.
3. Cette « ... politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire... elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé. À cette fin, des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en œuvre, dans les conditions prévues par la présente loi, en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines ». Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.