



HAL
open science

Mobiliser le droit pour sortir des assignations

Jean-Marie Bataille

► **To cite this version:**

| Jean-Marie Bataille. Mobiliser le droit pour sortir des assignations. 2010. halshs-01001985

HAL Id: halshs-01001985

<https://shs.hal.science/halshs-01001985>

Preprint submitted on 5 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

LOT N°5 MS N°198

MOBILISER LE DROIT POUR SORTIR DES ASSIGNATIONS

Synthèse premières journées de formation

Ce document reprend les différents éléments abordés lors des premières journées de formation des agents du CUCS de Marseille¹. Il vise à la fois à faire un point dans le parcours de formation et, à la fois, à mettre au jour les problématiques sur lesquelles les deux groupes se sont engagés. Après un bref rappel de ce qu'est la lutte contre les discriminations, nous présentons les contenus évoqués en les mettant en perspective². La forme écrite oblige à construire des articulations et une présentation des contenus particulières qui n'ont pas été nécessairement présentes lors de leur exposé au cours de la formation.

Rappelons que la formation à la lutte contre les discriminations, actuellement menée, s'inscrit dans un contexte de renouvellement du dispositif CUCS de la ville de Marseille et qu'elle se réalise dans le cadre du Marché public de l'Acse.

1. La lutte contre les discriminations : une mobilisation du droit

La lutte contre les discriminations porte sur les pratiques discriminatoires, soit des pratiques qui utilisent des critères prohibés pour sélectionner les individus pouvant accéder à un service ou bien dans le cadre de l'emploi (déroulement de carrière, appel à candidature, entretiens d'embauche, licenciement...).

S'il existe 18 critères prohibés, force est de constater que certains ont une prévalence plus forte que les autres dans la construction du vivre ensemble et les difficultés à l'atteindre. Les critères ethno-raciaux mobilisés par certains acteurs sociaux pour accepter ou refuser un service sont souvent présents dans le cadre des quartiers visés par la politique de la ville. Les émeutes urbaines de 2005 ont permis, sur ce point, de créer une rupture de perception des principaux sociologues travaillant sur les quartiers prioritaires et les publics y résidant³.

La présence de pratiques discriminatoires jouant le rôle de facteur limitant dans la construction du parcours de vie des individus est maintenant reconnue et donne lieu à une

¹ Agents de développement territorial, chefs de projet, équipe de direction

² Cette synthèse vise aussi à préparer les deux prochaines journées de formation visant la construction d'une démarche d'action au niveau des agents de développement territorial et la constitution d'un cahier des charges pour des expérimentations intégrant le droit commun dans la politique de la ville.

³ Soulignons que certains sociologues étaient pour leur part déjà engagés dans ce type d'analyse voire par exemple les travaux de Saïd Bouamama.

littérature. Les débats actuels font état d'un effet de ghettoïsation des quartiers inscrits en politique de la ville. Par ce biais, les auteurs cherchent à définir un double effet : une mise à l'écart de certaines populations soit à partir de la stigmatisation de certains espaces de la ville qui tend à produire une marginalisation des habitants, soit en raison de la concentration d'habitants sujet à des stéréotypes ; des modèles de comportement des populations de ces espaces fait de défiance à l'égard des institutions qui renforcent des formes de retrait et d'assignation.

Une vigilance dans l'articulation lutte contre les discriminations/politique de la ville est à noter. Il existe un risque de penser cette relation comme un recouvrement de la première sur la deuxième. Doytcheva⁴ note que ce lien est fait tant dans le cadre des énoncés des référentiels politiques que des pratiques. Notre angle d'analyse partira d'une autre posture : compte tenu que le refus de l'accès à des services est bien souvent lié à des activités se déroulant hors des quartiers prioritaires, l'articulation entre pratiques discriminatoires et espace doit se penser comme lien problématique entre espace de la politique de la ville et espace du droit commun⁵.

Agir sur les pratiques discriminatoires, en mobilisant le droit, peut être un moyen de modifier ces réalités. Cependant, à l'aune de ces mécanismes, il apparaît une complexité que la lutte contre les discriminations devra prendre en compte. Nous allons dans les lignes qui suivent tenter : de rendre compte du contexte actuel dans lequel cette lutte prend place ; de présenter certaines notions qui seront utiles pour penser cette complexité ; d'indiquer des voies possibles et les conditions qu'il faudra remplir pour qu'elles soient praticables.

2. Des territoires prioritaires au droit commun

Pour comprendre les enjeux qui traversent la politique de la ville, il faut tenir compte de plusieurs éléments. D'abord, signalons que la politique de la ville fait l'objet aujourd'hui d'arbitrages et d'évaluations pour construire les prochains projets CUCS⁶. Pour l'instant, une prolongation des projets actuels est en cours et les nouvelles orientations devraient être présentées d'ici le début de l'année 2011. Ensuite et, dans ce contexte, il nous semble intéressant de revenir sur l'histoire de la construction de la politique de la ville, en général et au travers d'exemples, afin de montrer les apories auxquelles les acteurs sont confrontés. A partir de ces éléments, nous donneront à voir des effets induits sur les pratiques ; une sorte de zone grise apparaîtra à partir de laquelle les questions prendront une teinte nouvelle.

2.1. À l'origine de la construction des territoires prioritaires

Estèbe⁷, un des premiers chercheurs à s'être intéressé à la politique de la ville, a réalisé une étude socio-historique de la construction des quartiers prioritaires comme support de l'action

⁴ Doytcheva M., Une discrimination positive à la française : ethnicité et territoire dans les politiques de la ville, Collection Alternatives sociales, La Découverte, Paris, 2007

⁵ Bataille J.-M., « Espace du discrédit, espace de la reconnaissance », intervention au colloque Isiat-Ades, Bordeaux, Janvier 2010

⁶ « Des ghettos français : abus de langage ou réalité ? Le débat sur la ségrégation urbaine à l'heure de la réforme de la politique de la ville », Conseil d'analyse stratégique, note n°178, juin 2010

⁷ Estèbe P., *L'usage des quartiers, Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, 2004

publique⁸. Cet auteur montre qu'à l'origine de la politique de la ville, il y a une sollicitation des élus locaux pour proposer des territoires éligibles. Les élus vont proposer des quartiers à partir de leur réputation. Cette réputation se révèle être construite sur deux aspects : la violence, l'immigration. Ces quartiers vont se retrouver peu ou prou d'une génération de dispositifs à l'autre.

C'est dans un second temps, lorsqu'il sera décidé que ces quartiers bénéficieront de dérogations fiscales, qu'il sera cristallisé une « géographie prioritaire ». La Délégation interministérielle à la ville va avec l'INSEE construire un indicateur synthétique faisant ressortir les caractéristiques de ces espaces de la ville. On peut s'interroger sur l'existence aujourd'hui d'espaces urbains ou péri-urbains qui à partir du même indicateur synthétique seraient visibles sur une cartographie de l'ensemble du territoire français⁹.

2.2. Une politique spécifique

La constitution d'une politique de la ville peut se lire comme celle d'une politique spécifique pour des publics spécifiques, cristallisant progressivement des pratiques autour de ces publics et laissant à la marge celles qui produisent leur assignation à des rôles et des statuts particuliers. Au travers des dispositifs destinés aux jeunes, nous verrons ainsi apparaître de multiples initiatives qui sont aujourd'hui interrogées.

C'est à partir des rodéos de voitures dans la banlieue lyonnaise, juste après l'arrivée de la gauche au pouvoir au début des années 1980, que vont naître les Opérations-prévention-été (OPE) premières d'une longue liste d'actions en faveur des jeunes des cités. Il s'agit alors de faire sortir des grands ensembles une jeunesse en proie au désœuvrement.

L'analyse sur le temps long de cette politique montre la mobilisation de plusieurs leviers qui posent problème quant à une prise en compte des discriminations vécues par ce public, tout en créant une boîte à outil de pratiques innovantes.

En premier, les OPE offrent des opportunités de départ en vacances à un public qui semble ne pas y accéder. Une logique de moyens et de ciblage des jeunes éloignés de vacances, hors de leur quartier, est mise en place. Alors que le nombre de mineurs partant en vacances est en train de chuter, les années 1980 voient les courbes s'infléchir positivement¹⁰ : certains séjours OPE sont alors déclarés comme centre de vacances. Mais pas tous. En raison du public, de nombreux opérateurs organisent des séjours dans des conditions dérogatoires et les pouvoirs publics acceptent cet état de fait, tout en cherchant à l'encadrer, pour permettre, *in fine*, le plus de départs possibles. La question de l'accueil dans le droit commun n'apparaît pas centrale.

En deuxième, les opérateurs vont se heurter à des difficultés lors de la recherche de campings en mesure d'accueillir ces groupes de jeunes. Fort de ce constat, certaines directions départementales de la Jeunesse et des Sports vont développer une offre spécifique : les Point d'accueil jeunes (PAJ), maillant un territoire, installés à proximité de commerces pour se

⁸ Il faut entendre « action publique » comme l'articulation des politiques publiques et des actions menées par les acteurs sociaux pour transformer la société. Dans ce sens, il ne peut avoir d'action publique sans synergie entre l'État et la société civile.

⁹ « Nouvelles précarisations socio-territoriales, nouveaux enjeux pour les politiques publiques », op. cit., Conseil d'analyse stratégique, note n°178, juin 2010, p. 13

¹⁰ Bataille J.-M., Levitre A., *Architecture et éducation : les colonies de vacances*, Matrice, Vigneux, 2010

ravitailer et d'activités attractives et encadrés par un personnel rompu à l'accueil de ce public. On peut s'interroger sur l'absence de démarche en direction des gestionnaire de camping¹¹.

Troisième aspect, en lien avec les OPE va se construire progressivement une offre de loisirs de proximités sur l'ensemble de l'année. Pour une part, il s'agit de la création d'une offre nouvelle et, pour une autre, il s'agit de répondre à l'absence d'offres dans le droit commun. C'est le cas fréquent de la création d'actions d'Animation de quartier¹². Lors des évolutions réglementaires apportées aux centres de loisirs, les lieux d'accueil pour les adolescents dans les grands ensembles devront s'aligner sur la réglementation des centres de loisirs enfants. Or, nombre d'entre eux se trouvent être en situation de rupture avec ce droit commun. Un modèle réglementaire spécifique sera créé : les accueils de mineurs. Il s'agit à la fois de tenir compte des expériences positives d'encadrement de jeunes réalisées par les opérateurs qui montrent l'importance de modes de fonctionnement en adéquation avec les attentes de ce public, et à la fois, des difficultés à réformer le fonctionnement des centres de loisirs pour les adapter à un public qui ne satisfait pas de seulement acquiescer aux propositions d'activités des adultes.

Dernier aspect montré par Jovelin dans divers textes¹³, une logique d'embauche ethnique va se mettre en place au cours des années 1980 à partir d'une directive des affaires sociales qui vise à créer un encadrement à l'image des publics accueillis.

« Comme l'indique la circulaire [du 23 septembre 1983, n°83-29, des ministères des Affaires sociales et de la solidarité Nationale] : faire accéder à une qualification professionnelle reconnue de travailleur social de jeunes adultes qui, du fait de leur origine sociale et de leur expérience individuelle, seront à même d'apporter au travail social une dimension et une efficacité nouvelle ». L'auteur poursuit : « Cette circulaire souligne ce que P. Lascoumes (1977) appelle "les contradictions du travail social", puisque l'objectif était de récupérer des agents ayant une certaine notoriété dans leurs quartiers et auprès de leurs pairs, pour renforcer l'efficacité des moyens d'action sociale dont la finalité voulue était d'empêcher le développement de mouvements revendicatifs avec leurs formes spécifiquement violentes chez les jeunes (Duprez, 1984, 16). C'est donc la naissance de ce que Duprez (1984, 64) nomme les fixateurs des bandes avec une mission précise, un auto-encadrement des uns pour briser la violence des autres. Ce fixateur des bandes appelé aussi par certains enquêtés jeune porteur ou encore jeune fusible devenait le garde champêtre ou l'îlotier de quartier dont l'objectif était d'établir un consensus social en rapprochant les dominés eux-mêmes à l'exercice du pouvoir mais aussi d'atténuer le clivage entre dominants et dominés par une valorisation des idées de citoyenneté et de participation à la vie locale (Duprez, 1984, 64) »¹⁴. Ce point rend compte à partir du milieu des années 1980 de l'embauche de jeunes de quartiers puis à la fin des années 1980 de celle des « grands frères »¹⁵.

¹¹ Ce point a été souligné par les opérateurs interviewés dans le Diagnostic stratégique territorial réalisé pour l'Acsé, par l'Iskra, 2010

¹² Bataille J.-M., *Pédagogies de la décision, décider avec les publics en animation socioculturelle*, Thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Février 2010

¹³ Voir aussi : Moignard B., « service jeunesse » et politique de proximité : vers une ethnicisation des compétences des animateurs, in Crenn C., Kotobi L., Gillet J.-C., *Les animateurs professionnels face à la différence ethnique*, coll. Animation et Territoires, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 169-178 ; Jovelin E., *Le travail social face à l'interculturalité : comprendre la différence dans les pratiques d'accompagnement social*, L'Harmattan, Paris, 2002 ; Prieur E., Jovelin E., Blanc M., *Travail social et immigration : interculturalité et pratiques professionnelles*, L'Harmattan, Paris, 2006 ; Doytcheva M., *Familles immigrées et travail social : entre ethnicisme et valeurs républicaines*, in Crenn C., Kotobi L., Gillet J.-M., *Les animateurs professionnels face à la différence ethnique*, L'Harmattan, 2007, p. 89-90

¹⁴ Jovelin E., *Le leadership ethnique dans le travail social. Choix du métier et pratiques professionnelles*, *Déviance et société*, 1999, Volume 23, numéro 3, p. 291-312

¹⁵ Extrait du Diagnostic stratégique territorial, Acsé-Iskra, 2010

Au travers des ces différentes logiques se trouvent mis en tension : une volonté d'agir sur un public hors des pratiques du droit commun avec, il faut le souligner, l'invention de pratiques nouvelles et, en vis-à-vis, des pratiques classiques qui se trouvent en incapacité de prendre en compte ce public. L'exemple des jeunes de cité¹⁶ est de ce point de vue prototypique.

2.3. Une politique interrogée

La politique de la ville est actuellement interrogée et le débat sur l'existence de ghetto à la française est le reflet à la fois des inquiétudes qui le traversent et, à la fois, montre les questions posées par la prégnance de pratiques discriminatoires. Une manière de regarder les choses, et les éclairer, consiste à se pencher sur la « zone grise » des pratiques qui mobilisent les critères prohibés par la loi pour sélectionner les personnes accédant à un service (ici les activités proposées par les dispositifs) et tentent, ce faisant, de ramener les individus dans le droit commun.

La présence de pratiques touchant directement certains publics est avérée¹⁷ dans différents secteurs qui touchent les populations des quartiers prioritaires, mais ne sont pas systématiquement énoncées comme étant discriminatoires¹⁸. Ce point souligne la difficulté à faire exister cette question. Des démarches engagées par des associations commencent à faire reconnaître cet aspect¹⁹. Mais c'est du côté de la recherche et d'organismes impliqués que les principaux travaux ont été produits, dès les années 1990, en associant analyse de terrains et production de cadres conceptuels pour démontrer les mécanismes discriminatoires à l'œuvre²⁰.

La politique de la ville tente de produire, via des dispositifs, des effets sur la situation des habitants des quartiers prioritaires en situation d'exclusion. Une « discrimination positive » à la française s'est ainsi constituée²¹. L'usage des critères prohibés sert à la fois à constituer les individus en publics cible et à la fois à préciser à qui s'adresse les dispositifs. Au moment où l'accent est mis sur l'intégration de la politique de droit commun dans la politique de la ville, on se retrouve face à une aporie : **cibler avec des critères interdits des publics victimes probable de l'usage de ces critères pour les ramener à une situation de droit commun.**

La question se pose alors des modalités de l'action publique pour sortir de cette aporie et construire une voie praticable, avec le droit en référence, tout en gardant en tête les pratiques innovantes développées par la politique de la ville. La question se pose aussi de la gestion au sein même de l'institution de ces ambiguïtés en terme d'organisation hiérarchique comme de travail horizontal dans des logiques de projets.

¹⁶ Le terme « jeunes de cité » est l'objet de discussion : perçu soit comme une catégorie d'analyse (Bordet) soit comme la reconnaissance d'une communauté d'expériences faite, entre autre, de discriminations (Marlière)

¹⁷ Leandri N., Les immigrés et leurs descendants face aux inégalités, Observatoire des inégalités, avril 2009 : http://www.inegalites.fr/spip.php?article1047&id_mot=25

¹⁸ Dares, « Habiter en ZUS et être immigré : un double risque sur le marché du travail », *Premières Informations*, n°48.1, novembre 2009

¹⁹ SOS-Racisme, « Le fichage ethno-racial = un outil de discrimination », rapport, novembre 2009

²⁰ Urmis, Iskra (Noël sur l'emploi, Dhume sur l'école), les travaux de Simon, Kirzbaum sur le logement, de Tissot, Doytcheva sur la politique de la ville...

²¹ Calvès G., *La discrimination positive*, Paris, PUF, 2008

3. De l'intégration à l'inclusion sociale

Nous assistons aujourd'hui à une évolution des référentiels politiques disponibles sur les questions qui nous intéressent ici. Les notions émergentes ne sont pas stabilisées et on se trouve face à une offre conceptuelle protéiforme et contradictoire quant aux finalités envisagées. En partant d'un texte produit par l'État sur l'inclusion sociale²², nouvelle notion qui s'articule au droit commun, nous verrons ainsi combien l'usage des notions déjà en place reste d'actualité, non sans poser quelques problèmes. Nous reviendrons ensuite sur la notion d'inclusion sociale au travers de deux textes pour en comprendre la logique.

3.1. Un flou sémantique

Le « Document de politique transversale – inclusion sociale » s'inscrit dans le stratégie de Lisbonne qui a fixé comme objectif pour 2010 de « faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Dans ce cadre, a été réaffirmé l'objectif d'une réduction significative de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans ce contexte une définition de l'inclusion sociale a été proposée par la Commission européenne : « l'inclusion sociale est un processus qui garantit que les personnes en danger de pauvreté et d'exclusion obtiennent les possibilités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et qu'elles jouissent d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal pour la société dans laquelle elles vivent. **L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droit fondamentaux** »²³ (souligné par nous).

En face de cette notion, le même document fait usage des notions d'intégration et d'insertion. Par exemple, il existe d'autres documents de politique transversale dans lesquels les titres font référence à ces notions : « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », « accueil des étrangers et intégration »...

Pour comprendre les problèmes que cela soulève, nous porterons notre focale sur le domaine scolaire dans lequel on trouve une littérature qui interroge les différences entre intégration et inclusion.

3.2. Un droit *a priori*

La loi du 11 février 2005 sur l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées pose comme principe la scolarisation des enfants en situation de handicap dans l'école de leur secteur. La mise en œuvre de cette loi a fait apparaître une notion : l'école inclusive. Dans les débats qui se sont constitués autour de cette notion, certains auteurs ont insisté sur la différence qu'il fallait faire entre intégration et exclusion²⁴. Ce champ d'application de la notion d'inclusion, nous paraît intéressant pour comprendre un certain nombre d'enjeux qui concernent aussi la politique de la ville.

²² Projet de loi de finances pour 2007, « Document de politique transversale, Inclusion sociale », octobre 2006

²³ op. cit., p. 10

²⁴ Plaisance E., Belmont B., Vérillon A., Schneider C., « Intégration ou inclusion ? Éléments pour contribuer au débat », *Études et formation, la nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n°37, 1^{er} trimestre 2007, p. 159-164

Entrons directement dans le vif du sujet. Que disent ces auteurs ? « La notion d'école inclusive repose en premier lieu sur un principe éthique : celui du droit pour tout enfant, quel qu'il soit, à fréquenter l'école ordinaire. Elle s'oppose à l'exclusion ou à la mise à l'écart de certaines catégories d'enfants, en fonction de leurs caractéristiques. Elle se distingue aussi de l'intégration dans le sens où il ne s'agit pas d'accepter à l'école, ou d'y réintégrer des enfants considérés au départ comme nécessitant une éducation séparée, en raison de différences ou de particularités »²⁵. Cette approche inclusive implique une évolution de l'institution scolaire là où l'intégration porte son effort sur les individus. « Une école inclusive accueille tout le monde sans distinction. Cela signifie que la culture de l'école doit être telle que personne ne soit stigmatisé (...). Le curriculum et la pédagogie doivent prendre en compte la diversité »²⁶. Il s'opère alors une distinction fondamentale entre intégration et inclusion : « L'intégration repose plutôt sur une conception individualisante (et déficitaire) du handicap, celui-ci étant lié aux manques du sujet, que l'on tente de compenser ou réparer. Au contraire, la notion d'école inclusive prend en compte la dimension sociale du handicap, entendu comme un entrave à la participation, résultant de l'interaction entre des caractéristiques individuelles et les exigences du milieu. Elle met l'accent sur le fonctionnement scolaire et sur les conditions pédagogiques à instaurer pour réduire les obstacles aux apprentissages »²⁷. Pour ces raisons, « l'organisation des espaces et du matériel mis à disposition de tous tient compte des difficultés de certains »²⁸. Dans la logique de l'école inclusive, il est mis l'accent sur le bénéfice pour tous de vivre une scolarité dans la rencontre des différences.

La notion d'inclusion telle qu'elle se développe à partir de la loi de 2005 apparaît paradigmatique des changements qui devraient s'opérer dans les activités de droit commun pour générer des situations de rencontre entre des individus divers. Cependant, ces activités ne sont pas l'école et, même, elles peuvent pallier des difficultés de l'école à produire de l'estime de soi²⁹. L'analyse doit se déporter vers les phénomènes d'exclusion des pratiques de droit commun pour comprendre comment certains individus se trouvent hors de ces pratiques alors qu'elles sont probablement des supports importants de leur reconnaissance sociale.

3.3. Une exclusion systémique

Une analyse de la littérature portant sur la notion d'inclusion sociale réalisée par des canadiens nous aidera à comprendre ce qui se joue dans l'exclusion de certains individus ou groupes³⁰. Nous présenterons deux exemples d'exclusion systémiques pour illustrer les phénomènes en cause.

En préalable soulignons avec les auteurs que « le principe d'inclusion sociale se distingue des autres en étant normatif plutôt que descriptif. En d'autres termes le principe d'inclusion sociale est basé sur une stratégie de changement et sur des perspectives concrètes quant à

²⁵ op. cit., p. 160

²⁶ id. : Armstrong F., Barton L., « Besoins éducatifs particuliers et 'inclusive education' », in Belmont B., Vérillon A., *Diversité et handicap à l'école : quelles pratiques éducatives pour tous ?*, INRP-CTNERHI, Paris, 2003, p. 95

²⁷ Ibid., p. 161

²⁸ id.

²⁹ Groupe reflex, *Évaluation des parcours de réussite éducative*, rapport, octobre 2008

³⁰ Toye M., Infanti J., *L'inclusion sociale et le développement économique communautaire, Recension des écrits*, Réseau pancandien d'apprentissage en développement communautaire, août 2004

l'amélioration des conditions de vie des citoyens »³¹.

« La notion d'exclusion sociale réfère de façon générale aux structures et aux processus dynamiques d'inégalité envers certains groupes de la société qui, au fil du temps, structurent l'accès à des ressources essentielles qui déterminent la participation à la vie sociale et, en bout de ligne, produisent ou reproduisent un ensemble complexe d'aboutissements sociaux »³². Il s'agit de prendre en compte « l'interaction de différents facteurs et leur accumulation ». L'OMS « démontre de façon irréfutable que les déterminants de la santé chez les jeunes enfants, les conditions de travail, le chômage, l'alimentation et la nutrition, la pauvreté, le soutien social et les politiques de transport sont des facteurs interdépendants qui s'exacerbent mutuellement »³³.

Là encore, les auteurs insistent sur la nécessité d'agir sur les institutions et les structures plutôt que sur les individus, mais aussi, de manière centrale, d'aider les groupes à participer à la vie sociale : « dans un monde où les liens de causalité sont multiples, nous ne pouvons savoir a priori quels seront les impacts de telle ou telle intervention... L'inclusion et la cohésion ne peuvent être gérées ou contrôlées. Elles ne peuvent qu'être influencées. Il faut donc mettre l'accent sur l'autonomisation et la stimulation de la participation locale, ainsi que des solutions locales »³⁴. Les potentialités des individus à se mobiliser pour changer leur situation sociale est un facteur majeur de la démarche d'inclusion³⁵. Ces personnes rencontrent souvent des obstacles lorsqu'elles interpellent les institutions soit pour susciter un changement soit pour voir pris en compte un problème spécifique.

En fait, il faut insister sur le caractère systémique de l'exclusion : « Ce sont les barrières à l'inclusion qui exigent une intervention stratégique au niveau de la collectivité, parce que ce sont elles qui constituent le 'contexte de vulnérabilité' »³⁶. En partant de plusieurs exemples, nous montreront des situations d'exclusion systémique.

Une grossesse culturelle ?

Dans ce premier exemple, il apparaît un taux de grossesse supérieur dans un groupe de jeunes filles de 12 ans d'une population Tzigane. En première lecture ce phénomène est perçu comme la résultante d'une pratique culturelle inhérente à cette « communauté ». En entrant dans le détail, il est possible de déceler une autre logique à l'œuvre structurée par la première. Les familles Tziganes sont confrontées à la pauvreté. En conséquences, elles tendent à favoriser la décohérence des filles et les grossesses précoces sont un moyen de produire ce résultat. Mais en raison de cette réalité, le groupe se trouve stigmatisé pour cette pratique et renvoyé à une essentialisation culturelle. Cela provoque alors une plus grande difficulté à résoudre leur pauvreté et barre l'opportunité de la scolarité comme vecteur de progression ; le groupe étant considéré comme porteur d'une culture particulière, l'école lui propose une réponse scolaire particulière dans laquelle les résultats scolaires sont de faible niveau.

³¹ op. cit., p. 8

³² Ibid., p. 10

³³ Ibid., p. 18

³⁴ Ibid., p. 24

³⁵ Cet aspect est peu mis en avant dans le cas de l'école inclusive pourtant il apparaît dans les évaluations du dispositif de Réussite éducative. Les parents montrent le désir de voir réussir leurs enfants. L'accompagnement mis en place vient alors renforcer ce désir et le reconnaître (cf. rapport cabinet Reflex).

³⁶ Ibid., p. 30

On voit dans cet exemple comment les facteurs se renforcent et finissent par créer un cercle vicieux duquel il semble difficile de sortir.

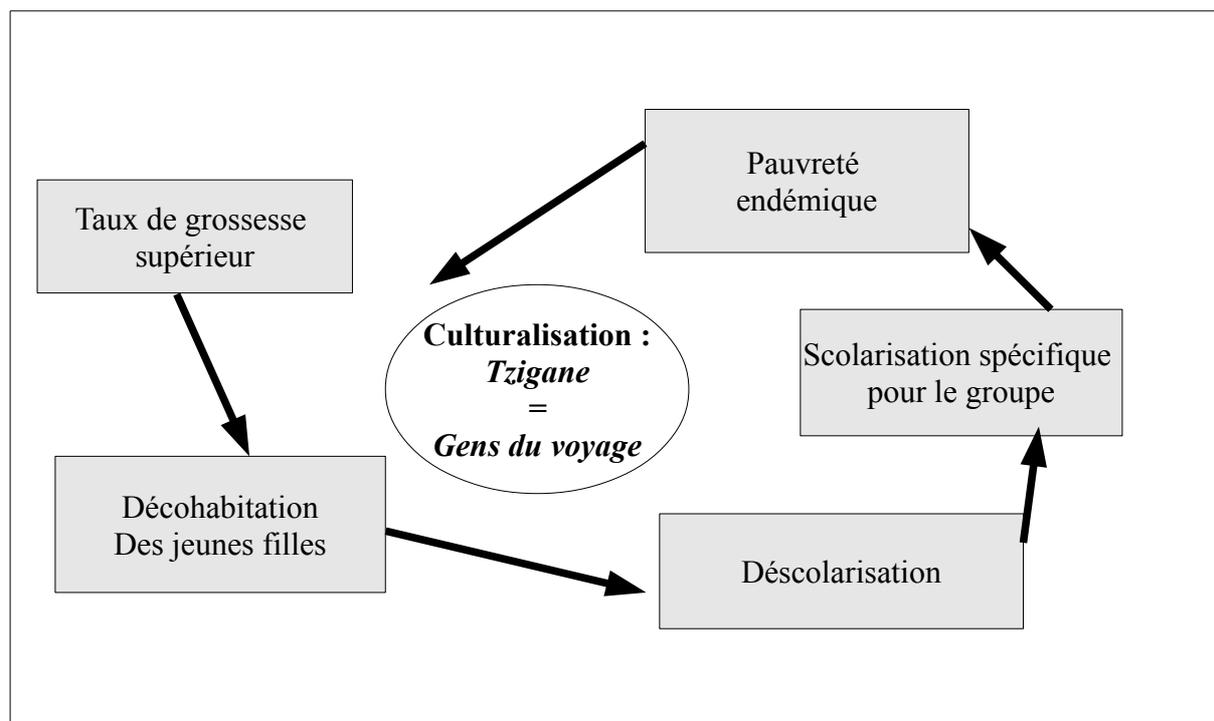


Fig . Système de culturalisation

Pauvreté et habitat

Dans le cas suivant, des habitants arrivent dans des logements présentés par le bailleur comme une marche positive dans leur parcours résidentiel. Rapidement, ils découvrent que les bâtiments sont peu isolés et ils se retrouvent alors avec des charges conséquentes. Certains sont alors en situation d'impayés et doivent faire appel aux services sociaux. Des habitants finissent par être renvoyés par le bailleur vers leur ancien quartier dégradé. Il s'en suit un renforcement chez le bailleur : d'une représentation de ces familles comme incapable de s'engager dans un parcours résidentiel positif et d'exigences plus forte à l'égard des autres potentiellement à même de faire ce parcours. Chez les déboutés, le sentiment d'assignation se renforce et rend leurs relations avec le bailleur encore plus difficiles.

Notons plusieurs facteurs mis en avant par les auteurs qui font usage de la notion d'inclusion :

- **l'inclusion s'intéresse au fonctionnement des institutions là où l'intégration porte son effort sur les individus ;**
- **les publics sont des partenaires à part entière des démarches d'inclusion ;**
- **l'inclusion est un cadre normatif fondé sur le droit ;**
- **les publics sont pris dans des systèmes d'exclusion constitué par une accumulation de facteurs d'exclusion ;**

- les « dômes de verres » sont basés sur le renforcement des représentations qui nourrissent des pratiques spécifiques voire discriminatoires.

4. Retour au droit commun, quelle démarche ?

À partir des différents éléments évoqués, nous allons revenir à la politique de la ville et tenter de poser quelques pistes de réflexions sur les évolutions possibles dans une perspectives à la fois d'intégration du droit commun dans la politique de la ville et à la fois de mobilisation de démarches inclusives.

4.1. Analyse systémique de la politique de la ville

A bien y regarder, les bases de la politique de la ville en usant de critères prohibés pour agir sur des publics exclus se trouvent en porte à faux. Il existe d'un côté un modèle de la diversité qui oriente l'action vers une remise en cause du droit pour des publics particuliers qui semble correspondre à cette logique (voir schéma ci-dessous). Mais l'histoire de la politique de la ville est en réalité fondée sur d'autres bases. Le modèle de l'intégration paraît plus pertinent pour rendre compte des prémices de ce dispositif. Dans ce cadre, l'action porte sur les publics car on identifie leurs difficultés à leurs manques. L'originalité de la politique de la ville est d'avoir pris l'entrée territoire en lieu et place de publics cibles ; mais ceci effectué, ce sont des publics qui sont alors l'objet des dispositifs (voir par exemple, les dispositifs développés par le Fas³⁷, ceux destinés aux jeunes, aux femmes...). L'ouverture vers un troisième modèle, correspondant à la lutte contre les discriminations, pose alors quelques difficultés. Comment passer, en effet, de pratiques dérogatoires vers le droit commun ? S'agit-il d'envisager un usage éphémère des pratiques dérogatoires ?

En partant des quelques éléments mis en exergue dans l'analyse de la notion d'inclusion sociale, il apparaît nécessaire de s'interroger sur plusieurs fondements de la politique de la ville, fondements qui sont d'ailleurs au cœur des interrogations actuelles.

En premier, il se pose une question de repérage des individus cibles des dispositifs de cohésion sociale. Si la focale est le quartier prioritaire, le risque est grand de considérer les personnes y résidant comme porteuse de particularités. Ce point a été ainsi mis en lumière dans le DST-Acsé-Iskra à propos des zones de vie sociale pensée comme l'échelle pertinente pour saisir la problématique des populations nonobstant des mécanismes d'exclusion des autres espaces de la ville. Un autre effet néfaste dans la situation actuelle est la présence de publics captifs au sein des institutions qui travaillent dans le cadre de la politique de la ville. Il semble ainsi que des centres sociaux ont leur groupe de femmes. Si à l'origine, il s'agissait de proposer à ces femmes un espace hors du foyer familial, au fil du temps, les activités proposées montrent une sorte d'enfermement sur des stéréotypes féminins.

Si on accepte ce postulat, alors il faut commencer à regarder qui est victime de situations d'exclusion quelque soit son lieu de vie.

Deuxième élément, si les phénomènes sont systémiques et complexes, alors l'expertise des populations touchés est à prendre en compte. L'objectif serait alors de répondre à la question suivante : existe-t-il ainsi des groupes au delà des exclusions vécues par certains ?

³⁷ Fond d'action sociale

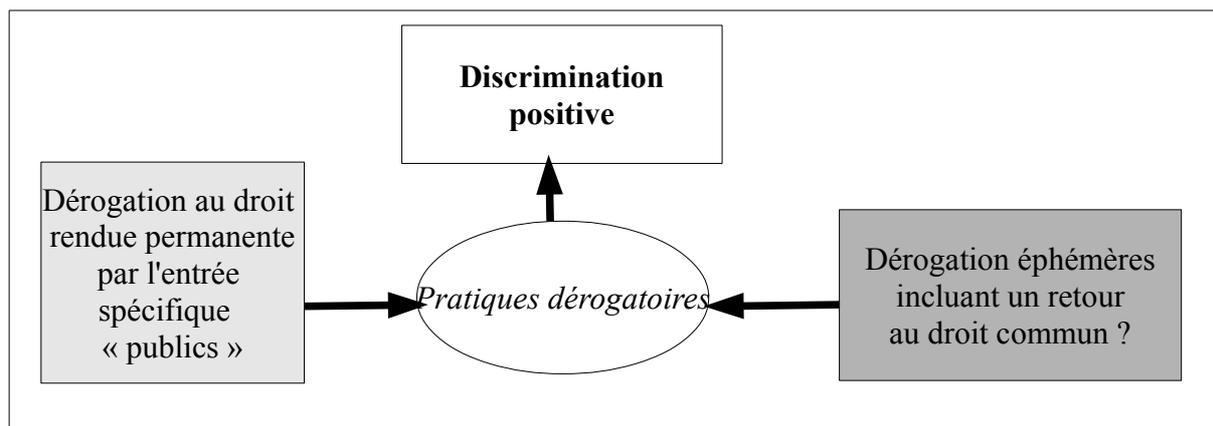


Fig. Rapport différencié aux pratiques dérogatoires

En fait, il s'agirait de substituer à une logique de territoires et de groupes cibles constitués a priori, et souvent sur une représentation de ces groupes, une logique d'analyse par types d'exclusion et, ensuite, de repérer la présence de groupes (habitants d'un même territoire, groupes perçus comme appartenant à une entité sujette à des représentations négatives...)³⁸.

Pour ces raisons, il est nécessaire de s'interroger sur une autre manière de mobiliser les outils d'évaluation et de statistique.

4.2. Évaluation partagée

L'inclusion suppose donc plusieurs évolutions dans l'organisation de l'action publique. Nous en aborderons trois : la première concerne la manière de faire exister les questions des publics ou dit autrement comment les faire apparaître à l'agenda politique ; la deuxième concerne le rôle du politique pour rendre visible la place des minorités et la mettre au travail ; enfin, la troisième s'intéresse à l'organisation des services pour entrer dans une logique de circulation des publics minorisés.

Les différentes expériences présentées sont en cours ; elles s'appuient sur un rapport différent aux populations dans la compréhension des situations d'exclusion. Ces projets mêlent dispositifs, action politique et place différente accordée aux habitants. Chacun de ces projets se situe à un niveau différent de développement.

Dans le premier cas, le Maire de la ville de B. met en place un espace de rencontre régulier avec les jeunes suite aux émeutes de 2005. Comme directeur du service jeunesse, nous développons alors une « conférence permanente de la jeunesse » qui doit permettre à l'ensemble des jeunes de la ville de venir discuter de leurs problèmes avec les opérateurs en charge des jeunes. Le thème mis alors sur la table est celui des difficultés à trouver des stages. Il en ressort la mise au jour de situations de discriminations. La ville va accentuer son action d'accompagnement en favorisant l'action des anciens élèves de la ville employés dans différentes entreprises. Dernièrement, c'est la question du logement des jeunes qui a fait l'objet d'une attention de la mairie. A chaque fois, l'objectif est de croiser les informations du public, ici les jeunes, et des opérateurs, et par ce biais, de rendre visible des zones d'ombre de l'action publique.

³⁸ Cette logique est en partie, à notre avis, celle qui prévaut dans le dispositif de réussite éducative.

Dans la ville de S., l'élue en charge de la politique de la ville va demander un diagnostic des activités de droit commun pour vérifier la présence, ou l'absence, de certains publics comme les habitants des quartiers en CUCS. Si 50% des jeunes habitent ces quartiers, ils ne représentent en réalité que 5% des pratiquants dans plusieurs activités sportives du droit commun. Cet élu, en lien avec les services de la politique de la ville, organise actuellement des rencontres avec les services concernés pour établir les causes possibles de cette situation et la faire évoluer.

A R., la ville a développé des activités dans un gymnase pour des jeunes qui s'étaient plaint de ne pas pratiquer de sport. Lors de la rencontre avec le préfet pour financer le poste de l'animateur en charge du gymnase, la ville de R. s'est vu refuser sa demande. Le préfet en raison du caractère genré de l'activité a refusé de subventionner. A partir de ce point une réflexion s'est mise en place à R. Le cloisonnement des activités de la ville entre service enfance (organisées sur la base d'un territoire d'action séparé selon les publics, les enfants des quartiers fréquentant le centre de loisirs des maisons pour tous, ceux des pavillons, le centre de loisirs généraliste) et service jeunesse (centré sur les jeunes des quartiers) a été au centre de l'analyse. Une ré-organisation de ces services en un grand service éducation offre maintenant la possibilité pour les animateurs qui ont fait leur carrière dans les quartiers, et dans lesquels ils se sentaient assignés, de pouvoir maintenant travailler sur l'ensemble de la ville. Cette première étape devant faciliter maintenant la possibilité pour un enfant de faire une activité sur l'ensemble du territoire municipal.

Ces trois exemples sont nourris par un principe d'action pro-active. En agissant sur les situations telles qu'elles semblent se conforter dans une logique propre, les élus considérés viennent perturber cet état de fait et remettent au cœur le principe d'égalité de traitement des habitants de leur ville.

On peut là encore noter plusieurs principes d'action :

- **créer des espaces multi protagonistes car le savoir est à l'intersection des points de vue ;**
- **créer un soutien à la parole des publics afin de la rehausser et de la rendre audible dans les choix d'actions publiques ;**
- **se baser sur un engagement politique fort pour interroger ce qui va de soi ;**
- **agir sur les institutions : il s'agit d'internaliser les problèmes au sein des institutions et non de les renvoyer à l'extérieur dans des dispositifs ad hoc.**

5. De la participation des habitants

Agir avec les habitants suppose une évolution radicale dans le rapport qu'ils entretiennent avec les institutions. Nous repérons au moins deux registres à mettre au travail. Le premier concerne les cadres de référence mobilisés par les institutions qui doivent être revisités. Nous aborderons ici plus particulièrement la notion de besoin et son rapport aux représentations. Le deuxième est celui des modèles d'intervention et des processus de socialisation mobilisés. Nous présenterons le processus d'individualisation sociale qui nous permettra de pointer la

question des assignations dans les situation d'exclusion.

5.1. Besoins vs représentations

Lors du DST-Acsé-Iskra nous avons lus dans plusieurs projets sociaux une logique dominante basée sur les besoins des publics. Un exemple, nous a particulièrement questionné. Dans l'évaluation de l'action le directeur d'un centre social explique qu'en raison de la présence d'un public dans l'activité imaginée à partir du repérage des besoins, il est possible d'en déduire à la présence réelle de ces besoins. Il existe ici une circularité du raisonnement qui rend suspect l'usage de cette notion de besoin³⁹. En réalité, il faut comprendre que le besoin est une projection (ou une représentation) sur laquelle s'appuie les acteurs sociaux pour justifier leur action. La présence dans l'action des publics ne permet pas de dire que le besoin existe mais seulement qu'il existe un public qui pour des raisons diverses accepte de répondre à cette projection.

Pour mettre au travail ces représentations, sans entrer dans une logique de jugement de ceux qui les utilise mais bien pour comprendre si elles agissent et comment, il paraît nécessaire d'entrer dans un mode de repérage des phénomènes d'exclusion afin de les objectiver, et dans ce cadre, vérifier si les représentations ne sont pas un des facteurs intervenant. Si nous reprenons les schémas d'exclusion systémique, on voit que la perception d'une logique culturelle dans les pratiques de certains publics a comme conséquence de renforcer une lecture culturaliste qui empêche d'aborder les difficultés par un autre angle probablement plus pertinent⁴⁰.

5.2. De l'individualisation sociale

Dans la première modernité qui prend place au cours et surtout à la fin du 19^{ème} siècle, vont apparaître deux notions qui structurent encore l'action publique⁴¹ : les institutions, les statuts. Il sera alors demandé aux pauvres d'accepter les comportements attendus de leur statut pour accéder aux bénéfices des services des institutions. Après la seconde guerre mondiale, avec l'implication plus forte de l'État qui devient État-providence, va se renforcer l'action sur les publics en développant de nouveaux statuts et institutions. Il s'agit alors d'étendre la protection de l'État à l'ensemble des individus exclus du progrès afin qu'alors ils deviennent partie prenante de celui-ci. À partir des années 1970, un renversement s'opère dans une situation de pénurie des moyens de l'État : l'exclusion devient le fait des individus eux-mêmes qui ne feraient pas les efforts nécessaires d'adaptation aux évolutions sociales. C'est dans ce cadre qu'apparaît le référentiel politique de l'intégration. Le statut devient de plus en plus normatif et joue comme assignation à une place et à l'obligation de se comporter selon une rationalité économique qui s'impose.

³⁹ La notion de besoin a été critiquée par de nombreux auteurs : Bourdieu, Baudrillard, Sfez... et elle fût abandonner par la sociologie dès les années 1980.

⁴⁰ Travailler les représentations consiste alors à les faire apparaître comme facteur possible de la situation d'exclusion. Dans un deuxième temps d'en faire prendre conscience les protagonistes (publics-acteurs). Enfin, d'agir sur les bases de l'analyse systémique, en demandant aux uns et aux autres d'agir volontairement sur la base de ces représentations. Cette énoncé paradoxal aura alors tendance à empêcher en fait d'agir dans ce sens car au lieu de le faire involontairement, il est demandé ici de choisir de le faire ce qui peut devenir beaucoup difficile à faire.

⁴¹ Donzelot j., *L'invention du social, essai sur le déclin des passions politiques*, coll. Points, Éditions du Seuil, 1994, 263 p.

Nous avons construit de concept d'individualisation sociale à partir de cette logique⁴². Il s'agit d'un processus de socialisation qui pose comme principe que le statut produit, dans les évolutions qu'il a subi, une transformation du rapport entre individu et institution. La deuxième se trouve potentiellement renforcée au détriment des capacités des individus. En fait les individus se trouvent en position d'exclusion d'un éventuel processus d'évolution sociale qui mobilise en permanence une logique de rationalité qui elle-même produit l'exclusion de ces individus. L'exemple des espaces de débat est de ce point de vue révélatrice. Pour Habermas, les espaces de débats (démocratie délibérative) doivent fonctionner à partir de la rationalité or, comme le montre, en autres, les mouvements féministes américains, cette rationalité est au service des Majoritaires soit les hommes blancs.

Pour enclencher le processus d'individualisation sociale, il faut donc envisager les espaces de délibérations qui acceptent de prendre en compte des paroles affectées (et en première lecture irrationnelles). Dans de tel espace de débat, les individus peuvent retrouver alors une **confiance en eux**. Il ne faut pas négliger le fait que ce qui semble n'être que du bruit⁴³ et être peu entendu, est en réalité une plainte concernant l'absence de considération du droit pour ces individus. *A contrario*, l'égalité de traitement comme principe redonne du **respect de soi**. A partir, de cette écoute et de la prise en compte du droit, les individus peuvent devenir des forces de propositions pour agir sur les problèmes qu'ils vivent et trouver ainsi une **estime de soi**⁴⁴.

A ces conditions, un individu va pouvoir se trouver en situation de sortir de l'assignation statutaire (être considéré sous un seul aspect : jeunes de cité, Rmistes...) et se reconnaître par un statut qu'il se choisira (voire en se définissant selon plusieurs statuts).

6. Mutation de la politique de la ville ?

Au terme de ce texte, la question d'une mutation de la politique de la ville peut se poser. Au cœur des évolutions se trouvent des transformations nécessaires de la politique de la ville et aussi la mise en avant d'un corpus de pratiques et de conceptions développés sur plus de quarante années.

D'une certaine façon l'enjeu est de passer d'une logique de pratiques discriminatoires (sous le vocable discrimination positive) à une analyse des effets en terme d'exclusion de certains publics habitants certains territoires. Dans cette logique, il s'agirait de comprendre en quoi la construction de catégories de publics *a priori* pourrait être une variable explicative. Le renversement consisterait de partir des situations d'exclusion elles-mêmes pour ensuite vérifier s'il s'agit d'un public particulier au sens d'un groupe social identifié ou bien d'un territoire spécifique. Dans cette logique pragmatique, la prise en compte des indicateurs se feraient sans projection première sur des sites particuliers permettant alors d'essayer de comprendre comment certains se trouvent pris dans des logiques d'exclusion. Il semble aujourd'hui que les matrices d'action soient porteuses malgré elles de projections et de représentations.

Ce changement suppose de construire une analyse de cas pour mettre au jour des indicateurs pertinents voire prédictifs d'une situation d'exclusion soit d'élaborer des trajectoires (ou des

⁴² Il s'agit du sujet de notre thèse : Bataille J.-M., *Pédagogies de la décision*, op. cit.

⁴³ Voir Rancière J., *La méésentente*, Galilée, 1995

⁴⁴ Confiance en soi, respect de soi et estime de soi sont les trois matrices de la reconnaissance pour Axel Honneth.

carrières) au sens de l'École de Chicago. Les indicateurs doivent faire l'objet de publicité et de débats, et ainsi, sortir de la seule logique administrativo-technique.

Comme l'un des groupes l'a souligné, cette mutation qui est aujourd'hui engagée, demandera du temps. Temps nécessaire pour que chacun s'empare des enjeux et des conséquences pratiques ; temps pour que les pratiques puissent évoluer et que les uns et les autres se forment.

Jean-Marie BATAILLE

Juillet 2010